

7

Nachschlagewerk: ja
BGHZ : nein

BundesbauG §§ 150, 157

- a) Eine erzwingbare Aufklärungsanordnung der Behörde im Enteignungsverfahren (Entschädigungsfeststellungsverfahren) stellt einen selbständig anfechtbaren Verwaltungsakt dar.
- b) In dem Anfechtungsverfahren hat das Gericht die dieser Anordnung zugrunde liegende rechtliche Beurteilung der Hauptsache nur daraufhin zu prüfen, ob sie offensichtlich unhaltbar (unter keinem vernünftigerweise denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt vertretbar) ist.

BGH, Urt. v. 26. Januar 1978 - III ZR 180/75 - OLG Hamburg
LG Hamburg

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 180/75

URTEIL

Verkündet am
26. Januar 1978
Schorm,
Justizamtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in der Baulandsache

betreffend die Vorlage von Urkunden nach § 150 BBauG

Beteiligte:

1. Freie und Hansestadt Ha[REDACTED] - Bezirksamt H[REDACTED] -,
H[REDACTED] R[REDACTED]platz [REDACTED],

Antragstellerin im Enteignungs-
verfahren,

2. Landwirt Hermann B[REDACTED],
Br[REDACTED] Straße [REDACTED], Ha[REDACTED],

Eigentümer und Revisionsführer,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt [REDACTED]. [REDACTED] -

3. Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Ha[REDACTED],
G[REDACTED] [REDACTED],

Enteignungsbehörde und Revisions-
gegnerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof.Dr.h.c. [REDACTED]

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 1. Dezember 1977 durch den Vorsitzenden Richter Prof. Dr. Nüßgens und die Richter Dr. Tidow, Dr. Peetz, Kröner und Boujong

für Recht erkannt:

Die Revision des Eigentümers gegen das Urteil des Senats für Baulandsachen des Hanseatischen Oberlandesgerichts zu Hamburg vom 14. November 1975 wird zurückgewiesen.

Der Eigentümer hat die Kosten des Revisionsrechtszuges zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Dem beteiligten Eigentümer gehört ein aus mehreren Flurstücken bestehender Hof. Ein Flurstück mit abbauwürdigem Sandvorkommen, nach einem Baustufenplan von 1954 Außengebiet, wurde 1955 zum Bestandteil eines Landschaftsschutzgebiets erklärt. 1969 wurde eine Teilfläche dieses Flurstücks durch einen Bebauungsplan als Verkehrsfläche für den Bau einer Autobahn (Abschnitt Westliche Umgehung von Ha[REDACTED]) ausgewiesen. Durch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Juni 1971 (BVerwGE 38, 152) wurde die beteiligte Stadt verpflichtet, dem Eigentümer die Genehmigung für den Sandabbau zu erteilen. Der Eigentümer ließ den Sand in der Folgezeit durch eine Firma abbauen, bevor die Stadt die Teilfläche in Besitz nahm.



Die beteiligte Stadt beantragte 1969 die Enteignung der Teilfläche. Im Enteignungsverfahren machte sie geltend, der Eigentümer habe etwa 240 000 m³ Sand aus der in Anspruch genommenen Fläche abgebaut und dafür 1,20 DM je m³ erhalten; der Gewinn hieraus müsse bei der Bemessung der Enteignungsentschädigung berücksichtigt werden.

Die Enteignungsbehörde forderte den Eigentümer mehrfach vergeblich auf, entsprechend dem Verlangen der beteiligten Stadt die zwischen ihm und der von ihm herangezogenen Firma abgeschlossenen Verträge und Abrechnungsunterlagen vorzulegen. Mit Bescheid vom 19. März 1973 ordnete sie daraufhin gegenüber dem Eigentümer an, die zwischen ihm und der Firma geschlossenen "Vereinbarungen über den Sandabbau sowie die erstellten Abrechnungen für den Gesamtabbau" vorzulegen. Sie drohte zugleich ein Zwangsgeld von 200 DM an und setzte es für den Fall fest, daß der Eigentümer der Anordnung nicht bis zum 2. April 1973 nachkommen sollte.

Der Rechtsbehelfsbelehrung entsprechend erhob der Eigentümer Widerspruch bei der Enteignungsbehörde und nach dessen Zurückweisung Klage im Verwaltungsprozeß. Das Oberverwaltungsgericht hat den Rechtsstreit durch rechtskräftiges Urteil an das Landgericht, Kammer für Baulandsachen, verwiesen. Dieses hat den Bescheid vom 19. März 1973 und den Widerspruchsbescheid aufgehoben. Das Oberlandesgericht hat den Antrag des Eigentümers auf gerichtliche Entscheidung zurückgewiesen.

Mit der zugelassenen Revision erstrebt der Eigentümer die Wiederherstellung des landgerichtlichen Urteils.

Entscheidungsgründe

Die Revision bleibt ohne Erfolg.

1. Die an den Eigentümer gerichtete Anordnung, bestimmte Urkunden vorzulegen, stellt einen selbständig anfechtbaren Verwaltungsakt dar. Sie bildet zwar nur eine Maßnahme zur Vorbereitung der behördlichen Endentscheidung über die Festsetzung der Enteignungsentschädigung. Denn sie soll der Feststellung der entscheidungserheblichen Tatsachen dienen und ist damit Bestandteil des behördlichen Beweis- aufnahmeverfahrens. Diese Aufklärungsanordnung legt aber die Pflicht des Eigentümers zur Vorlegung von Urkunden, also eine in der Form eines Handlungsgebots ausgesprochene verfahrensrechtliche Mitwirkungspflicht, (potentiell) verbindlich und erzwingbar fest. Sie hat damit unmittelbare Rechtswirkung und ist, ebenso wie die zu ihrer Durchsetzung erlassene Androhung und bedingte Festsetzung eines Zwangsgeldes, einer selbständigen Anfechtung im gerichtlichen Verfahren nicht entzogen. In dieser Anordnung wird nicht bloß eine schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen bestehende Mitwirkungspflicht des betroffenen Verfahrensbeteiligten an der Aufklärung des Sachverhalts konkretisiert, ohne daß diese Mitwirkung erzwingbar wäre; deren Verweigerung ist bei einer an den Verfahrensbeteiligten gerichteten behördlichen Anordnung im Rahmen des § 150 BBauG daher auch nicht lediglich bei der Beweiswürdigung zu berücksichtigen. Vielmehr handelt es sich um eine dem betroffenen Verfahrensbeteiligten besonders auferlegte Pflicht, deren Erfüllung selbständig mit dem nach § 150 Abs. 2 BBauG vorgesehenen Mittel des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden kann (vgl. BVerwGE 34, 248 zu einer Anordnung der Verwaltungsbehörde nach § 3 Abs. 2 StVZO; Knack VwVfG § 26 Rdn. 7; ferner, auch zur Rechtswegfrage, Kalb in Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 150 Rdn. 34; Brügelmann/Meyer BBauG § 150 Anm. IV 5; Schrödter BBauG 4. Aufl. § 150 Rdn. 9).

Die Unterscheidung zwischen erzwingbaren und nicht erzwingbaren Aufklärungsmaßnahmen wird durch die am 1. Januar 1977 in Kraft getretene Regelung des § 44 a VwGO (eingefügt durch § 97 Nr. 2 VwVfG vom 25. Mai 1976, BGBl. I 1253) in ihrer Bedeutung für die selbständige gerichtliche Anfechtung einer solchen Maßnahme im Verwaltungsprozeß bestätigt. Danach können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen grundsätzlich nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Dies gilt jedoch nicht, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen.

2. Der von einer solchen Aufklärungsanordnung Betroffene ist schon durch diese selbst, nicht erst durch die mit ihr verbundene Zwangsgeldandrohung, beschwert. Die Beschwerde ergibt sich schon allein daraus, daß ihm eine bestimmte zwangsweise durchsetzbare Verpflichtung auferlegt wird. Die Androhung des Zwangsgeldes setzt eine solche, bereits konkretisierte Verpflichtung voraus, schafft sie nicht selbst.

3. Der Bestand des angefochtenen Bescheides über die Urkundenvorlegung hängt somit davon ab, ob die zur Amtsermittlung im Enteignungsverfahren berufene Enteignungsbehörde (§ 150 Abs. 1 BBauG) dem Eigentümer verfahrensrechtlich die Vorlegung der angeforderten Urkunden aufgeben durfte. Diese Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit ihrer Anordnung ist zu bejahen.

a) Die Enteignungsbehörde ist nach § 150 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BBauG zu der verfahrensleitenden Anordnung befugt, daß Urkunden und sonstige Unterlagen vorgelegt werden, auf die sich ein Beteiligter bezogen hat. Diese Anordnungsbefugnis ist ihr zur Erfüllung ihrer Pflicht verliehen, den Sachverhalt zur Feststellung der entscheidungserheblichen

Tatsachen von Amts wegen zu erforschen (§ 150 Abs. 1 BBauG). Eine der Befugnis entsprechende Anordnung muß daher - wie grundsätzlich auch bei jeder anderen Ermittlungstätigkeit in einem rechtsförmlichen oder gerichtlichen Verfahren - durch den Ermittlungs- oder Untersuchungszweck gedeckt sein. Dieser Zweck besteht ausschließlich darin, die Tatsachengrundlage für die verfahrensabschließende Entscheidung zu gewinnen. Das Gebot, ihn zu beachten, ist geeignet, unnötige und darum überflüssige und möglicherweise verfahrensverzögernde Beweisaufnahmen zu verhindern. Diese der Ermittlungsbefugnis schon nach den allgemeinen Grundsätzen eines rechtlich geordneten Verfahrens immanente Schranke hat der Gesetzgeber in § 150 Abs. 1 BBauG ausdrücklich mit den Worten ausgesprochen, daß die Behörden den Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen haben, "soweit er für die Entscheidung Bedeutung hat". Sie gilt auch für die in § 150 BBauG normierten Einzelbefugnisse der Behörde, die ihre allgemeine Zuständigkeit zur Aufklärung des Sachverhalts näher ausgestalten und daher die in § 150 Abs. 1 BBauG mit dieser Schranke festgelegte Amtsermittlungspflicht in Einzelregelungen inhaltlich bestimmen.

b) Das Gericht hat bei der zulässigen selbständigen gerichtlichen Anfechtung einer erzwingbaren behördlichen Aufklärungsanordnung nach § 150 BBauG außer über die formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine solche Anordnung auch darüber zu befinden, ob sich die behördliche Maßnahme im Rahmen des gesetzlichen Untersuchungszwecks hält. Damit hat es jedoch nicht uneingeschränkt zu überprüfen, ob die der Aufklärungsanordnung zugrunde liegende Rechtsauffassung der Behörde in der Hauptsache, also für die ihr obliegende verfahrensabschließende Entscheidung über die Enteignung oder/und über die Höhe der Entschädigung, zutrifft. Eine solche uneingeschränkte Überprüfung wird vom Gesetz nicht gefordert. Sie wäre mit der Stellung

der Enteignungsbehörde, des Gerichts und des betroffenen Beteiligten und mit der verfahrensrechtlichen Bedeutung der gerichtlichen Entscheidung über die Aufklärungsanordnung nicht vereinbar.

Die Enteignungsbehörde ist im Enteignungsverfahren als "sach-neutrale" Stelle zur eigenverantwortlichen (potentiell) verbindlichen Entscheidung der Hauptsache berufen und kann ihre Rechtsauffassung auch im gerichtlichen Verfahren gegenüber einer Anfechtung der Entscheidung in der Hauptsache zur Geltung bringen (vgl. das Senatsurteil vom 5. Mai 1975 - III ZR 17/73 = NJW 1975, 1658 = MDR 1975, 827 = WM 1975, 801). Sie ist kraft ihrer gesetzlichen Ermittlungs- und Entscheidungszuständigkeit im Enteignungsverfahren im Rahmen der Vorbereitung ihrer verfahrensabschließenden Entscheidung in der Hauptsache zur Prüfung befugt und verpflichtet, ob eine Anordnung nach § 150 Abs. 2 BBauG zur Aufklärung des für die Entscheidung bedeutsamen Sachverhalts erforderlich ist. Auch bei der selbständigen gerichtlichen Anfechtung einer Aufklärungsanordnung nach § 150 BBauG kommt es daher grundsätzlich auf den Rechtsstandpunkt der Enteignungsbehörde in der Hauptsache an, den sie ihrer Aufklärungsanordnung zugrunde gelegt hat und den sie auch bei der verfahrensabschließenden Entscheidung der Hauptsache eigenverantwortlich vertreten darf. Die selbständige gerichtliche Kontrolle einer Aufklärungsanordnung nach § 150 BBauG darf nicht dazu führen, daß die Entscheidung der Hauptsache selbst oder die Klärung einzelner für die Hauptsache bedeutsamer Rechtsfragen - entgegen der Entscheidungszuständigkeit der Behörde in der Hauptsache - vorweggenommen wird.

Etwas anderes ist auch der Textfassung des § 150 Abs. 1 BBauG nicht zu entnehmen. Diese Vorschrift richtet sich an die Behörde und regelt ihre Befugnis und Pflicht zur Sach-

verhaltsaufklärung. Sie bestimmt den Maßstab, nach dem die Behörde sich bei der Sachverhaltsaufklärung für die von ihr zu verantwortende verfahrensabschließende Entscheidung in der Hauptsache auszurichten hat. Dagegen regelt sie nicht, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der Richter bei einer selbständigen gerichtlichen Anfechtung der Aufklärungsanordnung die dieser zugrunde liegende behördliche Rechtsauffassung zur Hauptsache überprüfen darf.

Hat die Behörde nach der gesetzlichen Verteilung der Entscheidungszuständigkeiten selbständig und in eigener Verantwortung im Verwaltungsverfahren auf Grund ihrer Beurteilung der Tat- und Rechtsfragen in der Hauptsache zu entscheiden, so ist ihr auch ein weitgehender Beurteilungsspielraum bei der Erforschung des Sachverhalts zur Vorbereitung der verfahrensabschließenden Entscheidung der Hauptsache zuzubilligen, insbesondere auch dahingehend, welche einzelnen Anordnungen sie auf Grund ihres Rechtsstandpunkts in der Hauptsache für erforderlich halten darf. In diese behördliche Entscheidungszuständigkeit für die Hauptsache darf der Richter bei der selbständigen gerichtlichen Kontrolle einer Aufklärungsanordnung nach § 150 BBauG nicht, die vorgesehene behördliche Sachverhaltsaufklärung zur Vorbereitung der verfahrensabschließenden behördlichen Entscheidung hindernd, mit der Begründung eingreifen, die der Aufklärungsanordnung zugrunde liegende rechtliche Beurteilung der Hauptsache treffe nicht zu. Deshalb schränkt der richterliche Prüfungsmaßstab, den das Berufungsgericht anwendet, nämlich ob die von der Behörde zugrunde gelegte Rechtsauffassung "vertretbar" ist, den behördlichen Beurteilungsspielraum zu weit ein. Denn die Prüfung, ob die angefochtene Maßnahme bei Zugrundelegung einer vertretbaren Rechtsauffassung für die endgültige Entscheidung in der Hauptsache Bedeutung gewinnen kann, schliesse eine vorwegnehmende, die Entscheidungsaufgabe der

Behörde in der Hauptsache unzulässig beschränkende Entscheidung der für die Hauptsache maßgeblichen Rechtsfragen in einem Verfahren nicht aus, das zur rechtskräftigen oder sonst bindenden Entscheidung der Hauptsache oder der für sie maßgeblichen Rechtsfragen nicht bestimmt ist. Das Gesetz hat den selbständigen "Zwischenstreit" über eine Aufklärungsanordnung, eine die Endentscheidung bloß vorbereitende, aber nicht bindend festlegende, Maßnahme, für eine solche bindende vorwegnehmende Entscheidung außerhalb des Verfahrens in der Hauptsache nicht vorgesehen und ausgestaltet.

Die Verfahrensbeteiligten haben keine verfahrensrechtliche Möglichkeit, eine bloße Rechtsfrage, ein einzelnes Anspruchs- oder Entscheidungselement, hier die Frage, ob der Gewinn aus der Ausbeutung des Sandvorkommens unter dem Gesichtspunkt der Vorteilsausgleichung auf die Enteignungsentschädigung anzurechnen ist, losgelöst von der verfahrensabschließenden Entscheidung (hier über den einheitlichen Entschädigungsanspruch) auf dem Wege über die selbständige Anfechtung einer Aufklärungsanordnung nachprüfen und festlegen zu lassen.

Die Möglichkeit, daß sich das Gesamtverfahren durch die Anordnung und den Vollzug einer im Ergebnis überflüssigen Maßnahme nach § 150 Abs. 2 BBauG wesentlich verzögert, hält sich auch bei einer eingeschränkten Überprüfungsbefugnis des Richters in Grenzen. Bei einer uneingeschränkten richterlichen Überprüfungsbefugnis bestünde dagegen die Gefahr, daß das Enteignungsverfahren in eine Reihe von "Zwischenstreitigkeiten" über die Berechtigung der den einzelnen Aufklärungsanordnungen nach § 150 BBauG zugrunde liegenden behördlichen Rechtsauffassungen zur Hauptsache zerfällt, die über mehrere gerichtliche Instanzen gehen können. Auch der Gedanke der Verfahrensbeschleunigung legt es daher nahe, den Umfang der selbständigen richterlichen Kontrolle

einer behördlichen Aufklärungsanordnung nicht auf die Frage auszudehnen, ob die zur Hauptsache vertretene Auffassung der Behörde zutrifft.

Der Rechtsschutz für den betroffenen Beteiligten wird dadurch nicht unangemessen verkürzt. Dieser kann erforderlichenfalls im gerichtlichen Verfahren die behördliche Entscheidung in der Hauptsache anfechten. Die entscheidungserheblichen Rechts- und Tatfragen sind dann ohne Bindung an die Rechtsauffassung der Behörde in dem zur maßgeblichen Entscheidung in der Hauptsache bestimmten Verfahren zu klären.

c) Das Gericht hat somit bei der selbständigen Anfechtung einer erzwingbaren Aufklärungsanordnung nach § 150 Abs. 2 BBauG zwar zu prüfen, ob sich die Aufklärungsanordnung im Rahmen des in § 150 Abs. 1 BBauG normierten Aufklärungszwecks hält. Es hat dabei aber grundsätzlich den Rechtsstandpunkt der Behörde in der Hauptsache zugrunde zu legen. Außerhalb dieses Zwecks liegen dann solche Anordnungen, die überhaupt keinem verfahrensbezogenen Aufklärungszweck, sondern einem außerhalb des Verfahrens liegenden Informations- oder sonst einem verfahrensfremden Zweck dienen; weiter Maßnahmen, denen eine auf die maßgebliche Entscheidung der Hauptsache bezogene Bedeutung für die Sachverhaltsaufklärung völlig abgeht, z.B. Anordnungen, denen eine offensichtlich unhaltbare rechtliche Beurteilung der Hauptsache zugrunde liegt, also eine Beurteilung, die unter keinem vernünftigerweise denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt vertretbar ist.

In dem zur Entscheidung stehenden Fall liegen solche Umstände nicht vor.

Die Anordnung der Enteignungsbehörde beruht, wie das Berufungsgericht rechtsbedenkenfrei ausgeführt hat, auf

einer vertretbaren, jedenfalls nicht offensichtlich unhaltbaren Auffassung über die Vorteilsausgleichung. Denn der Eigentümer erhielt durch das Inkrafttreten des Bebauungsplans, also im Zusammenhang mit der zur Enteignung führenden Planung, vorübergehend die - von ihm verwirklichte - Möglichkeit, sein Grundstück nicht nur in der bisher durch den Landschaftsschutz eng begrenzten Weise, sondern auch zum Sandabbau zu nutzen.

4. Der angefochtene Bescheid ist inhaltlich hinreichend bestimmt. Er bezieht sich auf die vorliegenden schriftlichen Bestätigungen der Vereinbarungen über den Sandabbau zwischen dem Eigentümer und seinem Vertragspartner sowie auf eine schriftliche Aufmaßberechnung, wie die Enteignungsbehörde in ihrem Widerspruchsbescheid vom 3. April 1973 klargestellt hat. Diese Urkunden fallen eindeutig unter die Vorlageanordnung. Der beteiligte Eigentümer ist auch in der Lage, sie vorzulegen oder durch den von ihm beauftragten Verfahrensbevollmächtigten vorlegen zu lassen.

Die Erfüllung der dem Antragsteller besonders auferlegten Pflicht ist für diesen nach dem vom Berufungsgericht festgestellten Sachverhalt auch nicht aus Gründen rechtlich unzumutbar, die in seiner Person liegen.

5. Die Androhung und die damit verbundene bedingte Festsetzung eines Zwangsgeldes von 200 DM nach § 150 Abs.2 Satz 2 BBauG in Verbindung mit den vom Oberlandesgericht angeführten Vorschriften des Landesrechts ist aus Rechtsgründen nicht zu beanstanden.

Nußgens

Tidow

Peetz

Kröner

Boujong