

Nachschlagewerk: ja

BGHZ: ja

BGHR: ja

BGB § 839 Fe; NRWOrdnungsbehördenG § 39 Abs. 1

- a) Die im Rahmen eines förmlichen Bauvoranfrageverfahrens abgegebene mündliche Erklärung eines Sachbearbeiters, der zuständige Beamte des Bauamtes werde den beantragten Vorbescheid erlassen, begründet kein schutzwürdiges Vertrauen dahin, daß der Vorbescheid entsprechend erlassen werde. Dies gilt auch dann, wenn dem Antragsteller der nicht unterzeichnete Entwurf des Vorbescheides von dem Sachbearbeiter bereits ausgehändigt worden ist.
- b) In derartigen Erklärungen und in der Übergabe eines solchen Entwurfs liegt auch keine "Maßnahme" i. S. des § 39 Abs. 1 Buchst. b OBG NW, die - bei Rechtswidrigkeit - den Antragsteller zum Ersatz von Aufwendungen berechtigen würde, wenn der Vorbescheid schließlich nicht erlassen wird.

BGH, Urt. v. 16. Januar 1992 - III ZR 18/90 - OLG Hamm

LG Bochum

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 18/90

URTEIL

Verkündet am:
16. Januar 1992
Freitag
Justizamtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

Stadt B[REDACTED],
vertreten durch den Oberstadtdirektor,
B[REDACTED],

Beklagte und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

g e g e n

Gerd F[REDACTED],
M[REDACTED]straße [REDACTED], R[REDACTED],

Kläger und Revisionsbeklagter,

- Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwältin [REDACTED] -

WII

/

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat
auf die mündliche Verhandlung vom 7. November 1991
durch den Vorsitzenden Richter Dr. Krohn, die Richter
Dr. Werp, Dr. Rinne, Dr. Wurm und die Richterin Dr. Deppert

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird
das Urteil des 11. Zivilsenats des
Oberlandesgerichts Hamm vom
25. Oktober 1989 aufgehoben.

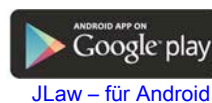
Die Berufung des Klägers gegen das
Urteil der 6. Zivilkammer des Land-
gerichts Bochum vom 30. Januar 1989
wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten der
Rechtsmittelzüge.

Von Rechts wegen



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
(mobile App)



Tatbestand

Der Kläger beabsichtigte, ein im unbeplanten Innenbereich der beklagten Stadt gelegenes Gelände einer ehemaligen Baumschule zu erwerben und mit Wohnhäusern zu bebauen. Der Architekt W. [REDACTED] arbeitete verschiedene Vorschläge für diese Bebauung aus, darunter auch einen, der die Errichtung von drei Reihenhauszeilen vorsah. Bei einer Besprechung mit den zuständigen Beamten des Bauplanungs- und des Bauordnungsamts der Beklagten Anfang 1987 wurde dem Architekten bedeutet, daß dieser Vorschlag aus bauplanungsrechtlicher Sicht die besten Chancen habe, genehmigt zu werden. Daraufhin beantragte er mit Schreiben vom 2. März 1987 im Auftrag des Klägers einen entsprechenden Bauvorbescheid. Nach weiteren Verhandlungen mit dem Bauamt der Beklagten, aufgrund deren die Planung teilweise geändert wurde, teilte der Sachbearbeiter des Bauordnungsamts Lehmann dem Architekten im Juni 1987 mit, sämtliche Ämter hätten dem Entwurf zugestimmt; mit einem positiven Bescheid könne gerechnet werden. Auch in der Folgezeit antwortete L. [REDACTED] auf mehrere Anfragen, gegen die Bebauung bestünden keine Bedenken; die Bauvoranfrage werde positiv beschieden. Am 27. oder 31. August 1987 erklärte Lehmann dem Architekten, der Bescheid sei geschrieben und könne abgeholt werden. Als der Architekt bei Lehmann erschien, händigte ihm dieser die Fotokopie der von ihm vorbereiteten und paraphierten Verfügung über den Erlaß des Bauvorbescheides aus; der Bescheid selbst war jedoch vom Bauamtsleiter noch nicht unterschrieben worden.

Der Kläger hatte nunmehr keinen Zweifel daran, daß der Bescheid antragsgemäß erteilt werde. Er ließ sich am 3. September 1987 vom Eigentümer des Baugeländes ein notarielles Kaufangebot unterbreiten, an das der Verkäufer bis zum 20. Februar 1988 gebunden sein wollte. Ferner schloß er, wie er vorträgt, im Vertrauen auf die Erteilung des Bauvorbescheides, noch verschiedene weitere Verträge, nämlich einen Maklervertrag, einen Architektenvertrag, einen Generalunternehmervertrag und einen Vertrag, betreffend die Rodung und baufertige Herrichtung des ehemaligen Baumschulengeländes.

Als sich der Architekt Ende September 1987 beim Bauamt erneut nach dem Bauvorbescheid erkundigte, wurde ihm mitgeteilt, der Bauamtsleiter habe den vorbereiteten Vorbescheid noch nicht unterschrieben, sondern die Ansicht geäußert, daß der Bauausschuß der Beklagten mit dem Verfahren befaßt werden müsse. Der Bauausschuß entschied sich aufgrund der Sitzungen vom 20. Oktober und 24. November 1987 - entgegen dem Vorschlag der Bauverwaltung - gegen die vom Kläger geplante Bebauung. Im März 1988 beschloß die Beklagte, für das gesamte Gebiet einen Bebauungsplan zu erstellen und eine Veränderungssperre zu erlassen. Am 5. Juli 1988 wurde die Bauvoranfrage des Klägers endgültig abschlägig beschieden; den hiergegen eingelegten Widerspruch nahm der Kläger später zurück.

Der Kläger verlangt nunmehr von der Beklagten Schadensersatz wegen Amtspflichtverletzung und aus anderen Rechtsgründen. Er wirft der Beklagten vor, der Sachbearbeiter Lehmann habe durch unzutreffende Auskünfte und Zusagen bei ihm, dem Kläger, die Überzeugung hervorgerufen, die Erteilung des Bauvorbescheides sei sicher. In diesem Vertrauen

habe er, der Kläger, die Verträge, betreffend die Verwirklichung des Bauvorhabens geschlossen. Dadurch seien ihm nutzlose Aufwendungen entstanden; außerdem würden Schadensersatzansprüche seiner Vertragspartner gegen ihn geltend gemacht. Seine Forderung hat er, nach Rücknahme einer Teilposition von 120.000 DM, betreffend entgangenen Gewinn, zuletzt auf 701.969,37 DM nebst Zinsen beziffert.

Die Beklagte hat ein pflichtwidriges Verhalten ihrer Bediensteten bestritten und geltend gemacht, der Kläger sei für den Schaden selbst verantwortlich, da er in Kenntnis des Umstandes, daß der formelle Bauvorbescheid noch nicht erlassen worden sei, voreilig die Aufwendungen getätigt habe.

Das Landgericht hat die Klage abgewiesen; das Oberlandesgericht hat sie dem Grunde nach für gerechtfertigt erklärt. Hiergegen richtet sich die Revision der Beklagten, die ihren Abweisungsantrag weiterverfolgt.

Entscheidungsgründe

Die Revision der Beklagten ist begründet. Sie führt zur Wiederherstellung des die Klage abweisenden landgerichtlichen Urteils.

I.

1. Das Berufungsgericht hat die Klageforderung in dem im Berufungsrechtszug reduzierten Umfang, d.h. nachdem der Klä-

ger den Anspruch auf entgangenen Gewinn hatte fallenlassen, als Entschädigungsanspruch nach § 39 Abs. 1 Buchst. b OBG NW dem Grunde nach für gerechtfertigt gehalten. Den Haftungstatbestand hat es darin erblickt, daß der Sachbearbeiter des Bauamts Lehmann dem Architekten des Klägers durch die Aushändigung des Entwurfs des Vorbescheides am 31. August 1987 eine unrichtige Auskunft über die zu erwartende (positive) Entscheidung des Bauamts erteilt habe.

Hiergegen wendet sich die Revision der Beklagten zu Recht.

2. Allerdings ist das Bauamt der Beklagten bei der Bearbeitung der Bauvoranfrage des Klägers als Ordnungsbehörde tätig geworden (§ 57 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a BauO NW). Jedoch vermag der Senat die Auffassung des Berufungsgerichts nicht zu teilen, daß die Erklärungen und Handlungen des Sachbearbeiters Lehmann, auf die der Kläger seine Ersatzforderung stützt, ordnungsbehördliche "Maßnahmen" im Sinne der Haftungsnorm des § 39 Abs. 1 Buchst. b OBG gewesen seien.

a) Zwar ist der Begriff der "Maßnahme" vom Gesetz bewußt weit gefaßt worden. Dazu zählen beispielsweise: die ablehnende Bescheidung einer Bauvoranfrage, die Erteilung einer Baugenehmigung und die Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans durch die Baugenehmigungsbehörde, die Zurückstellung und die Ablehnung eines Baugesuchs durch die Baugenehmigungsbehörde; die Inanspruchnahme eines Grundstücks zur Abwehr einer vom Nachbargrundstück drohenden Gefahr. Auch dem betroffenen Nachbarn gegenüber kann eine zu Unrecht erteilte Baugenehmigung eine entschädigungspflichtige

ge rechtswidrige Maßnahme darstellen. Selbst in der Abgabe einander widersprechender Lichtzeichen durch eine Lichtzeichenanlage (sog. "feindliches Grün") kann den Verkehrsteilnehmern gegenüber eine rechtswidrige Maßnahme i. S. des § 39 Abs. 1 Buchst. b OBG NW liegen (vgl. für die verschiedenen Fallgruppen rechtswidriger "Maßnahmen" die Beispielsfälle im Senatsurteil BGHZ 99, 249, 251/252 m. zahlr. w. Nachw.; ferner Senatsentscheidungen BGHR NW OBG § 39 Abs. 1 Buchst. b Maßnahme 1-3).

b) Dementsprechend trifft im Ausgangspunkt die Auffassung des Berufungsgerichts zu, daß nicht nur der förmlich erlassene Verwaltungsakt als Maßnahme i. S. des § 39 Abs. 1 Buchst. b OBG bewertet werden kann, sondern auch die Erteilung einer mündlichen Auskunft, wenn und solange der auskunftsuchende Bürger auf ihre Richtigkeit vertrauen durfte (Senatsurteil vom 23. Februar 1978 - III ZR 97/76 = NJW 1978, 1522, 1523; Senatsurteil vom 11. Oktober 1984 - III ZR 27/83 = NJW 1985, 1338, insoweit in BGHZ 92, 302 nicht abgedruckt; Senatsbeschluß vom 21. September 1989 - III ZR 13/88 = BGHR OBG NW § 39 Abs. 1 Buchst. b Maßnahme 2).

c) Die Sachverhalte, bei denen der Senat bisher den Maßnahmecharakter einer mündlichen Auskunft bejaht hat, hatten indes ihr Gepräge dadurch erhalten, daß es sich jeweils um verselbständigte, außengerichtete Mitteilungen gehandelt hatte, die außerhalb eines laufenden förmlichen Verwaltungsverfahrens und teilweise sogar an dessen Stelle erteilt worden waren. So betraf das Senatsurteil vom 23. Februar 1978 (aaO) eine mündliche Falschauskunft der unteren Bauauf-

sichtsbehörde über die zulässige Geschößzahl eines Wohngebäudes, aufgrund deren der Eigentümer von vornherein darauf verzichtet hatte, einen schriftlichen Vorbescheid einzuholen. Im Urteil vom 11. Oktober 1984 (aaO) ging es um die Erklärung des Leiters eines städtischen Planungs- und Vermessungsamtes, daß die Möglichkeit einer Bebauung eines bestimmten Geländes bestehe, ohne daß ein langwieriges Bebauungsplanverfahren abgewartet zu werden brauchte.

3. Von derartigen Fallgestaltungen unterscheidet sich der hier zu beurteilende Sachverhalt in dem wesentlichen Punkt, daß hier vom Kläger ein formelles Bauvoranfrageverfahren (§ 66 BauO NW) betrieben wurde, dessen Ziel die Klärung der planungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens war. Für alle Verfahrensbeteiligten, insbesondere auch für den Kläger und seinen Architekten, lag daher von vornherein offen zutage, daß nur und erst der dieses Verfahren beendende formelle Vorbescheid diese Klärung herbeiführen konnte. Die vor dem Verfahrensabschluß abgegebenen Erklärungen des Sachbearbeiters Lehmann konnten daher allenfalls den jeweiligen Stand der behördeninternen Willensbildung offenlegen, konnten jedoch keinerlei Verbindlichkeit für die letztlich zu erwartende Entscheidung beanspruchen. Wegen ihrer fehlenden Außenwirkung waren sie von vornherein nicht geeignet, eine "Verlässlichkeitsgrundlage" für etwaige finanzielle Dispositionen des Klägers zu bilden und eine - sei es auch nur haftungsrechtliche - Verantwortung der Beklagten zu begründen. Solange vielmehr klar zutage lag, daß die in dem formellen Vorbescheid verkörperte abschließende Entscheidung der Behörde noch nicht gefallen war, konnte es sich allenfalls um unverbindliche Prognosen über den mutmaßlichen Aus-

gang des Verwaltungsverfahrens handeln, die ihrerseits jedoch keine selbständigen "Maßnahmen" der Ordnungsbehörde darstellten.

II.

1. Das Berufungsgericht hat - von seinem Standpunkt aus folgerichtig - dahinstehen lassen, ob die Klageforderung auch unter dem Gesichtspunkt der Amtshaftung (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) gerechtfertigt sein kann. Nach dem eigenen Sachvortrag des Klägers in Verbindung mit den in den Vorinstanzen getroffenen tatsächlichen Feststellungen ist dies nicht der Fall, so daß die Sache im Sinne einer Klageabweisung entscheidungsreif ist und es einer Zurückverweisung nicht bedarf.

2. Zwar hat jeder Amtsträger die Pflicht, Auskünfte und Belehrungen richtig, klar, unmißverständlich, eindeutig und vollständig zu erteilen, so daß der um sie nachsuchende Bürger als Empfänger der Auskunft entsprechend disponieren kann (Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 4. Aufl. 1991, 43 m.w.Nachw.). Dies gilt, wie der Senat schon häufig entschieden hat, auch und gerade für den Bereich des öffentlichen Baurechts (vgl. Senatsurteile vom 27. April 1970 - III ZR 114/68 = DÖV 1970, 680; vom 8. Januar 1976 - III ZR 5/74 = DVBl 1977, 576; vom 23. Februar 1978 [aaO]; vom 10. Juli 1980 - III ZR 23/79 = NJW 1980, 2573; vom 17. April 1980 - III ZR 167/78 = NJW 1980, 2576; vom

11. Mai 1989 - III ZR 88/87 = NJW 1990, 245; zuletzt: Senatsbeschluß vom 25. November 1991 - III ZR 190/90; für BGHR vorgesehen).

a) Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts läßt sich eine derartige - objektive - Pflichtverletzung des Sachbearbeiters L. hier nicht verneinen. Zu Recht hat das Berufungsgericht nämlich der Aushändigung des Entwurfs des Bauvorbescheides durch den Sachbearbeiter L. den Erklärungswert beigemessen, der Bauvorbescheid sei abschließend beraten und "beschlossene Sache". Zwar wurde die Beklagte nicht schon aufgrund dieser Erklärung verpflichtet, den Vorbescheid auch tatsächlich zu erteilen. Eine etwaige Zusicherung dieses Inhalts hätte, da sie nicht in schriftlicher Form abgegeben worden war, der Wirksamkeit entbehrt (§ 38 VwVfG NW = § 38 VwVfG des Bundes). Indessen ist zwischen einer "Zusicherung" (als bindende Verpflichtung für ein künftiges Verhalten) und einer "Auskunft" (über gegenwärtige tatsächliche Gegebenheiten) zu unterscheiden, mag auch in der Lebenswirklichkeit die Grenze zwischen beiden Erklärungen oft fließend sein (Senatsurteil BGHZ 71, 386, 394). Die Auskunft bezieht sich auf Tatsachen, also auf gegenwärtige Gegebenheiten, mithin auf Umstände, die nicht von einer Willensentschließung abhängen (Senatsurteil vom 8. Januar 1976 - III ZR 5/74 = VersR 1976, 495). Eine derartige (tatsächliche) Auskunft kann äußerlich auch in die Form einer Zusage gekleidet sein; der Umstand, daß die Erklärung des Amtsträgers Lehmann als Zusicherung unwirksam war, schließt es daher nicht aus, daß sie zugleich eine tatsächliche Mitteilung über gegenwärtige Gegebenheiten enthielt. So sind die bestehende Absicht, der bereits gefaßte Be-

schluß, künftig etwas zu tun, und die dazu getroffenen Vorbereitungen vorhandene Wirklichkeit und daher "Tatsachen". Diese können - wie andere Tatsachen auch - Gegenstand einer Auskunft sein. Ihre Mitteilung kann sich schlüssig aus dem Gesamtinhalt der Erklärung und den sie begleitenden Umständen ergeben. Die Auslegung kann sogar dahin führen, daß die Auskunft über Tatsachen den eigentlichen Inhalt einer Erklärung bildet, die sich ihrem Wortlaut nach als Zusage künftigen Verhaltens darstellt. So wird die Erklärung, man werde (künftig) etwas Bestimmtes tun, vielfach nicht mehr als die Mitteilung bedeuten, man habe (gegenwärtig) eine solche Absicht (Senatsurteil vom 8. Januar 1976 a.a.O.) Daher trifft den handelnden Amtsträger die Pflicht, eine solche Auskunft nicht nur richtig, sondern auch unmißverständlich, nämlich so klar und vollständig zu erteilen, daß der Empfänger entsprechend disponieren kann (Senatsurteil vom 11. Mai 1989 - III ZR 88/87 = NJW 1990, 245, 246 m. w. N.).

b) Das Berufungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, daß schon nach dem eigenen Sachvortrag der Beklagten, den sich der Kläger zu eigen gemacht hat, die Auskunft den Stand der Meinungsbildung innerhalb des Bauamts nicht zutreffend wiedergab, sondern unrichtig war. Zwar hatte der Bauamtsleiter LÖ am 20. Juli 1987 verfügt, es bestünden keine Bedenken gegen die Bebauung gemäß der Besprechung vom 8. Mai 1987; der Bescheid könne erteilt werden. Jene behördeninterne Besprechung, an der weder der Kläger noch sein Architekt teilgenommen hatte, hatte indes ergeben, daß das Planungskonzept, insbesondere hinsichtlich der Erschließung, wesentlich geändert werden sollte. Tatsächlich war die entsprechende Planänderung indes nicht vorgenommen worden. Die

weiteren Anfragen des Klägers und des Architekten bezogen sich jeweils auf das nicht nach Maßgabe der Besprechung geänderte Konzept. Der Sachbearbeiter Lehmann hatte somit den Vermerk des Amtsleiters Lo [REDACTED] vom 20. Juli 1987 mißverstanden. Dieser Vermerk bezog sich lediglich auf eine Randbebauung mit Erschließung und betraf gerade nicht die vom Kläger und seinem Architekten vorgelegte Planung. Es war daher nicht richtig, daß die Meinungsbildung innerhalb des Bauamts i. S. einer Genehmigung des vom Kläger geplanten Bauvorhabens abgeschlossen war. Die in der Aushändigung des Entwurfs liegende tatsächliche Mitteilung, die Erteilung des Bauvorbescheides sei behördenintern bereits beschlossene Sache, war daher falsch.

3. Ein auf diesen Sachverhalt gestützter Amtshaftungsanspruch des Klägers scheitert jedoch daran, daß die von dem Sachbearbeiter L [REDACTED] möglicherweise verletzte Amtspflicht nicht den Schutzzweck gehabt hat, den Kläger vor den schädlichen Vermögensdispositionen zu bewahren, um deren Ausgleich es im vorliegenden Rechtsstreit geht.

a) In der neueren Rechtsprechung des Senats wird zunehmend betont, daß im Amtshaftungsrecht jeweils auf den Schutzzweck der Amtspflicht als Kriterium zur sachlichen Begrenzung des dem geschädigten "Dritten" gewährten Schutzes abzustellen ist (z.B. Senatsurteile BGHZ 109, 380, 389 ff., 393 ff.; BGHZ 111, 272, 276; BGHZ 113, 367, 372). Dies bedeutet, daß die Feststellung einer Pflichtverletzung allein auch nicht geeignet ist, einen Ersatzanspruch zu begründen. Hinzukommen muß vielmehr, daß gerade das im Einzelfall berührte Interesse nach dem Zweck und der rechtlichen Bestim-

1

mung des Amtsgeschäfts geschützt werden soll. Im vorliegenden Fall ist daher zu prüfen, ob der Kläger unbeschadet des Umstandes, daß er weder einen rechtsverbindlichen Vorbescheid, noch eine wirksame Zusicherung des Erlasses eines solchen in Händen hielt, gleichwohl in schutzwürdiger Weise auf die Richtigkeit und Verbindlichkeit der mündlichen Auskunft vertrauen und diese zur Grundlage für die hier in Rede stehenden Vermögensdispositionen machen durfte. Dies ist nicht (erst) eine Frage des mitwirkenden Verschuldens des Klägers i.S. des § 254 BGB, sondern bereits eine solche der objektiven Reichweite des dem Kläger durch das Amtshaftungsrecht gewährten Vermögensschutzes.

b) Insoweit ist hier - nicht anders als bei der zuvor erörterten Haftung nach § 39 Abs. 1 Buchst. b OBG NW - von ausschlaggebender Bedeutung, daß die pflichtwidrigen Auskünfte des Amtsträgers Le [REDACTED] im Rahmen eines laufenden, noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens abgegeben worden waren. Für den Kläger war klar erkennbar, daß die dieses Verfahren abschließende Entscheidung gerade noch nicht ergangen war. Das Schriftstück, das der Architekt von Lehmann ausgehändigt erhalten hatte, war nicht der Vorbescheid selbst, sondern lediglich ein - rechtlich völlig unverbindlicher - Entwurf eines solchen. Die zuverlässige Grundlage, die der Kläger für seine weiteren Planungen erhalten wollte, konnte ihm durch derartige Mitteilungen, die allenfalls den jeweiligen Stand der behördeninternen Willensbildung offenlegten, nicht verschafft werden. Um so mehr gilt dies, als Ansprechpartner des Klägers und seines Architekten ein Sachbearbeiter des Bauamts war, der - wiederum beiden erkennbar - nicht einmal befugt war, den Verwaltungs-

akt selbst zu erlassen. Aus diesem Grund bedarf es hier keiner Entscheidung, wie der Fall zu beurteilen wäre, wenn der Bauamtsleiter selbst dem Kläger oder seinem Architekten die betreffenden Auskünfte erteilt hätte. Die Kontaktaufnahme mit einem Sachbearbeiter birgt immer die Gefahr - die sich denn hier auch tatsächlich verwirklicht hat -, daß diesem im Vergleich zum zuständigen und verantwortlichen Amtsleiter die erforderliche Kompetenz und Übersicht fehlen, um die Sach- und Rechtslage zutreffend beurteilen zu können. Deshalb ist ein antragstellender Bürger, der unter diesen Umständen den Abschluß des von ihm eingeleiteten förmlichen Verwaltungsverfahrens nicht abwartet, sondern sich mit derartigen Erklärungen und Handlungen begnügt, gegen ein Fehlschlagen seiner Erwartung, das eingeleitete förmliche Verfahren werde zu dem in der Auskunft genannten Ergebnis führen, durch die allgemeine Amtspflicht zur Erteilung richtiger Auskünfte nicht geschützt.

Krohn

Werp

Rinne

Wurm

Deppert