

6

Nachschlagewerk: ja

BGHZ: ja

BGHR: ja

NRWOrdnungsbehördenG § 39 Abs. 1 Buchst. b

Eine Baugenehmigung, die sich wegen späterer Aufdeckung des im Baugrundstück verborgenen Gefahrenpotentials ("Altlasten") als rechtswidrige Maßnahme im Sinne des § 39 Abs. 1 Buchst. b des Ordnungsbehördengesetzes von Nordrhein-Westfalen darstellt, begründet keine Ersatzpflicht nach diesem Gesetz, wenn die Baugenehmigungsbehörde trotz sorgfältiger und gewissenhafter Prüfung im Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung die für Leben und Gesundheit künftiger Bewohner drohende Gefahr nicht erkennen konnte.

BGH, Urt. v. 13. Juli 1993 - III ZR 22/92 - OLG Hamm

LG Bochum

BUNDESGERICHTSHOF
IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

III ZR 22/92

Verkündet am:
13. Juli 1993
F r e i t a g
Justizamtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

R [REDACTED] Grundstücksverwertungsgesellschaft mbH & Co. KG,
vertreten durch die R [REDACTED] Grundstücksverwertungsgesell-
schaft mbH, diese vertreten durch den Geschäftsführer
Eckart V [REDACTED], B [REDACTED]straße [REDACTED], G [REDACTED] [REDACTED].

Klägerin und Revisionsklägerin,

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

g e g e n

Stadt Re [REDACTED],
vertreten durch den Stadtdirektor, Stadthaus, Ra [REDACTED]-
platz [REDACTED], Re [REDACTED],

Beklagte und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 14. Juni 1993 durch den Vorsitzenden Richter Dr. Krohn, die Richter Dr. Werp, Dr. Rinne, Dr. Wurm und die Richterin Dr. Deppert

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des 11. Zivilsenats des Oberlandesgerichts Hamm vom 9. Oktober 1991 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Revisionsrechtszuges zu tragen.

Von Rechts wegen



JLaw – Gesetze und Urteile

Kostenlos
Über 200 Gesetze [\(mobile App\)](#)
Über 100.000 Urteile



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Tatbestand

Aufgrund notariellen Vertrages vom 20. Dezember 1985 erwarb die Firma Paul S. Immobilien KG (im folgenden: Firma S.) von dem Konkursverwalter der Firma A. Wohnbau- und Betreuungsgesellschaft mbH ein rund 12.000 m² großes an der jetzigen Gl. Straße im unbeplanten Innenbereich der beklagten Stadt belegenes Gelände zum Preis von 1,25 Mio DM. Der Grundbesitz ist Teil eines ehemaligen Zechengeländes der Zeche General B. 3/4, die darauf eine Bergehalde betrieben, es aber auch - wie sich erst später herausstellte - für die Ablagerung kokereispezifischer Abfälle genutzt hatte. Das ehemalige Haldengelände umfaßte außerdem ein nördlich an den Grundbesitz der Firma S. angrenzendes Spiel-, Park- und Freizeitgebiet der Beklagten, ferner östlich und südlich angrenzende Wohngebiete. Im Westen wurde der Grundbesitz der Firma S. durch die Bu. Straße, eine ehemalige Werkstraße der Zeche General Blumenthal, begrenzt, jenseits derer - in einer Entfernung von etwa 170 m von dem Gelände der Firma S. - die Zeche von 1904 bis 1929 eine Kokerei mit Nebengewinnungsanlagen betrieben hatte. Diese Kokerei war im Jahre 1929 stillgelegt und das Gelände anschließend einplaniert worden.

Die Beklagte hatte in ihrer Eigenschaft als Bauaufsichtsbehörde der Firma A. unter dem 26. März 1984 Baugenehmigungen für die Errichtung von 32 öffentlich geförderten Reiheneigenheimen für Bergleute erteilt. Bis zur Veräußerung des Grundbesitzes an die Firma S. hatte die Firma A. acht Reiheneigenheime errichtet; im übrigen war die Baugenehmi-

gung nicht ausgenutzt worden. Nachdem die Firma S. das Gelände erworben hatte, erhielt sie auf ihren Antrag von der Beklagten erneute Baugenehmigungen vom 20. Juni 1986, 4. Juli 1986, 4. August 1986, 1. Dezember 1986 und 10. Dezember 1986, nunmehr für 37 zweigeschossige Reiheneigenheime in neun Blöcken. Im Herbst oder Winter 1985 war der Beklagten bekannt geworden, daß die Zeche General B. auf dem Gebiet westlich der Buddestraße die oben bereits erwähnte Kokerei mit Nebengewinnungsanlagen betrieben hatte. Im November 1986 begann die Firma S. mit den Ausschachtungsarbeiten; dabei wurde - nachdem vorangegangene Untersuchungen keine Auffälligkeiten ergeben hatten - festgestellt, daß das Erdreich durch eine schwarze Substanz verunreinigt war. Dies begründete bei der Firma S. den Verdacht, daß der Boden schädliche Altlasten aufweisen könne. Eine von ihr veranlaßte Bodenuntersuchung durch das Chemische Landesuntersuchungsamt Nordrhein-Westfalen in M. führte zu dem Ergebnis, daß sich toxisch wirkende Schwermetalle nicht nachweisen ließen und die Konzentration der nachgewiesenen Kohlenwasserstoffe gering sei. Das Chemische Untersuchungsamt empfahl, den Erdaushub - vorbehaltlich der Zustimmung der zuständigen Behörde - auf einer Hausmülldeponie abzulagern.

Die Beklagte, die von diesen Untersuchungen zunächst nichts erfahren hatte, befaßte sich mit der Angelegenheit erst, als die Firma S. Mitte Januar 1987 nachfragte, auf welcher Deponie der Aushub gelagert werden könne. Mit sofort vollziehbarer Ordnungsverfügung vom 6. Februar 1987 untersagte die Beklagte der Firma S. die Fortführung der Bauarbeiten zur Errichtung der Reiheneigenheime mit der Begründung, es bestehe ein Gefahrenverdacht, der sich aus dem frü-

heren Betrieb der Kokerei ergebe. Es sei nicht auszuschließen, daß im Bereich der geplanten Bebauung umwelt- und gesundheitsgefährdende Stoffe und Lösungen abgelagert und anschließend mit Bergematerial überdeckt worden seien. Die weitere Ausführung der Bauarbeiten unterblieb.

Parallel zu diesen Vorgängen und zunächst ohne Beteiligung und Kenntnis der Beklagten hatte die Firma S. im Januar 1987, als beim Aushub einer weiteren Baugrube unangenehme Gerüche aufgetreten waren, das Chemische Labor Dr. E. W. [REDACTED] mit der Begutachtung des Bodens beauftragt. In dem Gutachten vom 2. Februar 1987 wurde festgestellt, die gezogenen Bodenproben enthielten erhöhte Cyanidgehalte und erhöhte Anteile an Schwermetallen, der Gehalt an leichtflüchtigen Kohlenwasserstoffen liege deutlich über den Toleranzwerten, die Gehalte an polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffen seien ebenfalls deutlich überhöht. Dr. W. [REDACTED] empfahl, die Böden zu sanieren, wenn das Gelände für eine Wohnbebauung genutzt werden solle.

Mit notariellem Kaufvertrag vom 6. Mai 1988 veräußerte die Firma S. das Gelände unter Ausschluß jeglicher Gewährleistung an die Klägerin und trat dieser alle etwaigen Schadensersatzansprüche ab, die im Zusammenhang mit den erteilten Baugenehmigungen bestehen könnten.

Die Klägerin nimmt die Beklagte auf Schadensersatz oder Entschädigung in Anspruch. Sie trägt vor, eine Sanierung des Bodens sei mit wirtschaftlich vertretbaren Mitteln nicht möglich, so daß die von der Firma S. aufgewendeten Investitionen vergeblich gewesen seien. Die Bediensteten der Be-

klagen hätten bei der Erteilung der Baugenehmigungen an die Firmen ABI und S. hinreichende Anhaltspunkte dafür gehabt, daß die Böden mit Schadstoffen kontaminiert seien. Die Vorinstanzen haben die zuletzt auf Zahlung von 2.959.807,05 DM nebst Zinsen gerichtete Klage abgewiesen. Mit der Revision verfolgt die Klägerin ihre Forderung weiter.

Entscheidungsgründe

Die Revision ist nicht begründet.

I.

1. Es handelt sich um eine Altlastensache, bei der es ausschließlich um die Haftung für die rechtswidrige Erteilung von Baugenehmigungen für kontaminiertes Gelände geht. Eine Haftung für die Überplanung des Geländes steht hingegen - im Unterschied zu den bisherigen Altlastenentscheidungen des Senats (Senatsurteile BGHZ 106, 323; 108, 224; 109, 380; 113, 367; 117, 363; Senatsurteil vom 17. Dezember 1992 - III ZR 114/91, für BGHZ vorgesehen = UPR 1993, 102; Senatsurteil vom 25. Februar 1993 - III ZR 47/92, zur Veröffentlichung vorgesehen; Senatsbeschlüsse vom 9. Juli 1992 - III ZR 87/91 = BGHR BGB § 839 Abs. 1 Satz 1 Baugenehmigung 8 = UPR 1992, 439; III ZR 78/91 = BGHR NW OBG § 39 Abs. 1 Buchst. b Maßnahme 4 = UPR 1992, 438 und 105/91 = UPR a.a.O.) - nicht in Rede.

2. Ein Amtshaftungsanspruch (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) wegen der der Firma A im Jahre 1984 erteilten Baugenehmigungen besteht nicht.

a) Es kann dahingestellt bleiben, ob die Klägerin überhaupt kraft Abtretung Inhaberin eines derartigen Anspruchs hätte werden können. Jedenfalls sind die Tatbestandsvoraussetzungen der Amtshaftung vom Berufungsgericht mit revisionsrechtlich nicht angreifbarer Begründung verneint worden.

b) Bei der Erteilung einer Baugenehmigung unterliegt die Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Bauaufsichtsbehörde nicht etwa einer Gefährdungshaftung für unerkennbare Schadstoffbelastungen. Sie schuldet auch keine uferlose Überprüfung des zu bebauenden Areals gleichsam "ins Blaue hinein". Was die Bauaufsichtsbehörde nicht "sieht" und was sie nach den ihr zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen auch nicht zu "sehen" braucht, kann von ihr nicht berücksichtigt werden und braucht von ihr auch nicht berücksichtigt zu werden. Überzogene Anforderungen an die Prüfungspflicht dürfen nicht gestellt werden (Senatsurteil BGHZ 113, 367, 371; Senatsbeschlüsse vom 9. Juli 1992 III ZR 78 und 105/91 a.a.O.; Krohn in Festschrift für Konrad Gelzer, 1991, S. 281, 291). Diese Grundsätze hat der Senat für den bei der Bauleitplanung einzuhaltenden Sorgfaltsmaßstab entwickelt; sie gelten für die hier in Rede stehende Erteilung einer Baugenehmigung entsprechend.

c) Der Senat hat bereits in den beiden Nichtannahme-

beschlüssen vom 9. Juli 1992 (III ZR 78 und 105/91 a.a.O.) ausgesprochen, daß die Kenntnis von der früheren Nutzung eines mit Wohnhäusern zu bebauenden Gebietes als Zechen- und Kokereigelände der zuständigen Behörde für sich allein genommen noch keinen Anlaß zu einer Bodenuntersuchung geben mußte, weil diese Betriebe schon länger als 50 Jahre stillgelegt waren und sich in der Zwischenzeit keine Anhaltspunkte für eine die Nutzung für Wohnzwecke ausschließende Kontamination von Grund und Boden ergeben hatten. Hiervon ausgehend hat das Berufungsgericht in revisionsrechtlich nicht angreifbarer tatrichterlicher Würdigung entschieden, daß die Erteilung der Baugenehmigungen vom 26. März 1984 an die Firma ABI bereits objektiv den Tatbestand einer Amtspflichtverletzung nicht erfüllt hat. Das Berufungsgericht hat festgestellt, daß die Beschaffenheit des auf dem ehemaligen Haldeengelände abgelagerten Bergematerials der Bauaufsichtsbehörde keinen Anlaß zu geben brauchte, an der Bebaubarkeit dieses Geländes zu zweifeln. Die hiergegen gerichteten Verfahrensrügen der Revision hat der Senat geprüft und für nicht durchgreifend erachtet; von einer weiteren Begründung wird abgesehen (§ 565 a Satz 1 ZPO)

3. Auch die weitere Feststellung des Berufungsgerichts, das gleiche gelte für die späteren, der Rechtsvorgängerin der Klägerin, Firma S., in dem Zeitraum von Juni bis Dezember 1986 erteilten Baugenehmigungen, hält sich im Rahmen zulässiger tatrichterlicher Würdigung. Das Berufungsgericht hat in diese Würdigung ausdrücklich den Umstand einbezogen, daß der Kenntnisstand der Beklagten nunmehr gegenüber dem-

jenigen zur Zeit der Baugenehmigung für die Firma A. vom 26. März 1984 wesentlich erweitert war, da die Beklagte inzwischen, im Herbst oder Winter 1985, erfahren hatte, daß die Zeche General B. auf ihrem Gelände westlich der Buddestraße bis 1929 eine Kokerei mit Nebengewinnungsanlagen betrieben hatte. Es hat indessen aus dem unstreitigen Umstand, daß das auf dem Gelände abgelagerte Bergematerial selbst keine schädlichen Stoffe enthielt und daß die Bodenkontamination allein darauf zurückzuführen war, daß kokereispezifische Abfälle auf der Bergehalde abgelagert worden waren, den Rückschluß gezogen, mangels konkreter Anhaltspunkte hätten die Amtsträger der Beklagten von einer solchen zweckwidrigen Nutzung der Bergehalde trotz deren Nachbarschaft zu dem früheren Kokereigelände nicht auszugehen brauchen. Bestätigt wird dies auch dadurch, daß bei der Teilverwirklichung des der Firma A. im Jahre 1984 genehmigten Bauvorhabens keine Bodenkontaminationen zutage getreten waren.

II.

Die Vorinstanzen haben auch einen Entschädigungsanspruch nach § 39 Abs. 1 Buchst. b OBG NW im Ergebnis zu Recht verneint.

1. Diese Vorschrift begründet eine verschuldensunabhängige Haftung der Ordnungsbehörde für rechtswidrige Maßnahmen. Die Baugenehmigungen aus den Jahren 1984 und 1986 stellten "Maßnahmen" in diesem Sinne dar, da die Beklagte bei ihrer Erteilung als Bauaufsichtsbehörde, d.h. als Ordnungsbehörde,

tätig geworden war (§ 77 Abs. 1 Nr. 3 BauO NW i.d.F. der Bekanntmachung vom 27. Januar 1970, GV NW S. 96, betreffend die der Firma A. erteilte Baugenehmigung vom 26. März 1984; § 57 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a BauO NW vom 26. Juni 1984 GV NW S. 419, betreffend die der Firma S. erteilten Baugenehmigungen aus dem Jahre 1986; vgl. zum Maßnahmecharakter einer Baugenehmigung auch gegenüber dem antragstellenden Eigentümer selbst: Krohn, Enteignung, Entschädigung, Staatshaftung, 1993, Rn. 106 mit zahlreichen weiteren Nachweisen aus der Senatsrechtsprechung).

2. Der Revision ist auch zuzugeben, daß die Baugenehmigungen im Verhältnis zur Klägerin und/oder ihren Rechtsvorgängern objektiv rechtswidrig gewesen sind. Ob ein Verwaltungsakt rechtmäßig oder rechtswidrig ist, bestimmt sich allein danach, ob die durch ihn getroffene Regelung sachlich richtig ist und mit der objektiven Rechtslage übereinstimmt oder ob sie sachlich falsch ist und gegen die Rechtslage verstößt. Der Verwaltungsakt ist selbständig, so wie er sich im Ergebnis präsentiert, zu beurteilen (Senatsurteil BGHZ 99, 249, 253/254 mit zahlreichen weiteren Nachweisen). Die Einführung des Genehmigungsvorbehalts für Bauvorhaben dient dem Zweck, die Einhaltung der baurechtlichen Vorschriften zu gewährleisten und die Allgemeinheit vor den Gefahren zu bewahren, die mit der Errichtung von Bauten verbunden sind, die mit der allgemeinen Ordnung des Bauwesens nicht in Einklang stehen. Das Genehmigungsverfahren soll mithin derartige Bauten verhindern (Senatsurteil BGHZ 60, 112, 116). Eine Baugenehmigung für ein infolge einer Bodenkontamination durch Altlasten nicht bebaubares Grundstück verfehlt diesen wesentlichen Zweck des Baugenehmigungsverfahrens, indem sie

das Nichtvorliegen öffentlich-rechtlicher Bauhindernisse bestätigt, obwohl solche in Wirklichkeit doch gegeben sind. Sie steht somit in Widerspruch zur geltenden Rechtsordnung und ist deshalb zugleich "rechtswidrig" im Sinne des § 39 Abs. 1 Buchst. b OBG NW.

3. Diese Rechtswidrigkeit reicht indessen nach den Besonderheiten des vorliegenden Falls nicht aus, um einen Entschädigungsanspruch der Klägerin zu begründen.

a) In der neueren Rechtsprechung des Senats wird zunehmend betont, daß beim Ausgleich staatlichen Unrechts jeweils auf den Schutzzweck der verletzten Amtspflicht oder - wie hier - der getroffenen ordnungsbehördlichen Maßnahme als Kriterium für die inhaltliche Bestimmung und sachliche Begrenzung der Haftung abzustellen ist (z.B.: Senatsurteile BGHZ 109, 380, 389 ff, 393 ff; 111, 272, 276; 113, 367, 372; 117, 83, 90; 117, 363, 372; vgl. aber auch schon Senatsurteil BGHZ 39, 358). Dies gilt nicht nur für das Amtshaftungsrecht (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG), sondern auch für Aufopferungsansprüche (Senatsurteil BGHZ 65, 196) und ebenso für die hier in Rede stehende Haftung für rechtswidrige ordnungsbehördliche Maßnahmen (Senatsurteile BGHZ 86, 356; 109, 380, 393 ff). Diese Begrenzung der Ersatzpflicht auf Schadensfolgen, gegen welche die haftungsbegründende Norm Schutz gewähren soll, hat auch die Billigung des Bundesverfassungsgerichts gefunden (Beschuß vom 15. März 1976 - 1 BvR 20/76, mitgeteilt bei BGB-RGRK/Kreft, 12. Aufl. 1980, § 839 Rn. 246; ergangen im Verfahren über die Verfassungsbeschwerde gegen das Senatsurteil BGHZ 65, 196).

b) Ein maßgebliches Kriterium für den Schutzzweck öffentlich-rechtlicher Genehmigungen der Ordnungsbehörden besteht in dem Vertrauen, das die ordnungsbehördliche Maßnahme begründen soll (vgl. zum Vertrauenstatbestand als haftungsbegrenzendem Kriterium: de Witt/Burmeister, Amtshaftung für rechtswidrig erteilte Genehmigungen, NVwZ 1992, 1039 ff). Dieser Schutzzweck präventiver Erlaubnisse kann nach Inhalt und Prüfungsgegenstand der einschlägigen Verwaltungsakte verschieden sein. Bei den hier zu beurteilenden Baugenehmigungen handelte es sich um die Ergebnisse eines Prüfungsprozesses, der das Ziel hatte, zu klären, ob das Bauvorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprach (§ 88 Abs. 1 Satz 1 BauO NW 1970), bzw., ob dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstanden (§ 70 Abs. 1 Satz 1 BauO NW 1984). Diese Prüfung hatte sich auch und gerade darauf zu erstrecken, daß durch das Bauvorhaben die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben oder Gesundheit, nicht gefährdet wurde (§ 3 Abs. 1 BauO NW 1970 und 1984). Dabei ist eine Sonderbetrachtung hinsichtlich der Gefahren geboten, die sich aus dem Baugrundstück des Genehmigungsempfängers selbst ergeben. Insoweit steht nicht die Kenntnis öffentlich-rechtlicher Vorschriften und deren richtige Anwendung im Vordergrund, sondern die Kenntnis oder das Kennenmüssen des konkreten Gefahrenpotentials. Wenn bei sorgfältiger, gewissenhafter Prüfung des Bauvorhabens in dieser Richtung keine Hinderungsgründe für die Erteilung der Genehmigung zutage getreten sind, verschafft die in Unkenntnis des in Wahrheit doch vorhandenen Gefahrenpotentials erteilte Baugenehmigung dem Bauherrn keine "Verlässlichkeitsgrundlage" dahin, das Grundstück unbeschadet erst später entdeckter Gefahrenherde für bauliche Zwecke uneingeschränkt

nutzen zu können (vgl. dazu auch Senatsurteil BGHZ 39, 358, 365). Anderenfalls würde die unter solchen Umständen erteilte Baugenehmigung die Bedeutung einer öffentlich-rechtlichen "Garantie" für die unbedenkliche Nutzbarkeit des Baugrundes annehmen. Dies verträge sich nicht mit dem Grundsatz, daß Gefahrenpotentiale, die sich aus dem Eigentum selbst ergeben, grundsätzlich in den Risikobereich des Eigentümers oder Bauherrn fallen. Eine Überwälzung dieses Risikos auf die öffentliche Hand kann nur und erst dann stattfinden, wenn sie durch einen von dieser geschaffenen Zurechnungstatbestand gerechtfertigt wird; sei es, daß die Gemeinde bei der planerischen Ausweisung eines solchen Geländes zu Wohnzwecken gegen die Amtspflicht verstoßen hat, bei der Aufstellung von Bebauungsplänen Gesundheitsgefährdungen zu verhindern, die den zukünftigen Bewohnern des Plangebiets aus dessen Bodenbeschaffenheit drohen (so schon das erste Altlastenurteil des Senats BGHZ 106, 323), sei es, daß die aus der Bodenverseuchung resultierende Gesundheitsgefahr der Bauaufsichtsbehörde im Zeitpunkt der Erteilung der Baugenehmigung unter Anlegung eines objektiven Sorgfaltsmaßstabs erkennbar war. War hingegen dieser objektive Sorgfaltsstandard eingehalten worden, so kann eine Entschädigungspflicht nicht allein daraus hergeleitet werden, daß der gewünschte Erfolg nicht eingetreten ist. Hinsichtlich dieses "Restrisikos" wird ein schutzwürdiges Vertrauen - im Sinne der vorgenannten Ausführungen - in den Bestand der Baugenehmigung nicht geschaffen. Da hier nach den revisionsrechtlich unangreifbaren tatrichterlichen Feststellungen dieser objektive Sorgfaltsstandard gewahrt war, ist ein Entschädigungsanspruch der Klägerin nicht gegeben.

c) Mit dieser Betrachtungsweise setzt sich der Senat im Ergebnis nicht in Widerspruch zu seinen Nichtannahmebeschlüssen vom 9. Juli 1992 (III ZR 78/91 = BGHR NW OBG § 39 Abs. 1 Buchst. b Maßnahme 4 = UPR 1992, 438 und 105/91 = UPR a.a.O.). Denn jene Entscheidungen beruhten - ebenso wie die vorliegende - im Kern auf der tragenden Erwägung, daß in den Altlastenfällen die Haftung der Bauaufsichtsbehörde wegen der Erteilung der Baugenehmigung davon abhängt, ob die Gesundheitsgefahr im Zeitpunkt der Entscheidung über das Baugesuch bei Einhaltung eines objektiven Sorgfaltsstandards hätte erkannt und berücksichtigt werden können.

Krohn

Werp

Rinne

Wurm

Deppert