

Nachschlagewerk: ja

BGHZ: ja

BundesbauG § 157

Der Antrag auf gerichtliche Entscheidung kann auch dann, wenn ein Widerspruchsverfahren stattgefunden hat, in allen Fällen mit rechtlicher Wirksamkeit bei der Stelle angebracht werden, die den Verwaltungsakt erlassen hat (Ergänzung zu BGHZ 41, 249, 257/8).

BundesbauG § 155; GG Art. 28 Abs. 2

Darin, daß in einem gemäß § 155 BBauG geregelten Vor~~ber~~ - fahren eine staatliche Behörde einen von einer gemeindlichen Behörde erlassenen Verwaltungsakt nicht nur auf seine Rechtmäßigkeit, sondern auch auf seine Zweckmäßigkeit nachprüfen kann, liegt nicht ein Verstoß gegen die grundgesetzliche Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung.

BGH, Urt. v. 26. Oktober 1970 - III ZR 33/70 - OLG Düsseldorf
LG Düsseldorf

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III_ZR_33/70

URTEIL

Verkündet am

26. Oktober 1970

Schorm,

Justizsekretär

als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in der Baulandsache

betreffend das Umlegungsverfahren für das Gebiet
Wal ,

Beteiligte:

1. Erwin B, Ob-St-Nord, Bweg ,
2. Sieglinde M geb. Sch, Ob-St-Nord, Bweg ,
3. Alette Scho geb. Sch, Ob-St-Nord, Bweg ,
4. Wilhelmine Bö geb. L, Ob-St-Nord, Bweg ,
5. Umlegungsausschuß der Stadt Ob,
6. Oberer Umlegungsausschuß bei der Landesbaubehörde R, E, Rallee ,
7. Stadt Ob, vertreten durch den Rat der Stadt,

Antragstellerin, Berufungs-
klägerin und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt -

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 26. Oktober 1970 unter Mitwirkung des Senatspräsidenten Hubert Meyer sowie der Bundesrichter Dr. Kreft, Dr. Hußla, Keßler und Sonnabend

für Recht erkannt:

Die Revision der Stadt Oberhausen gegen das Urteil des Senats für Baulandsachen des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 22. Dezember 1969 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens hat die Stadt Ob[REDACTED] zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

Der beteiligte Umlegungsausschuß setzte im Umlegungsplan für das Umlegungsgebiet "Wa[REDACTED]" vom 28. Februar 1968 gemäß § 57 BBauG Mehrwertausgleichszahlungen fest, die die beteiligten Grundstückseigentümer an die beteiligte Stadt zu zahlen haben und die für die hier beteiligten Eigentümer insgesamt rund 23.000 DM betragen. Die Ausgleichsbeträge sollten innerhalb von 14 Tagen nach der Bekanntmachung über die



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans von den Eigentümern an die beteiligte Stadt zu zahlen sein. Den gegen die Festsetzung der Mehrwertausgleichszahlungen von den beteiligten Eigentümern eingelegten Widerspruch wies der Obere Umlegungsausschuß mit Bescheid vom 26. August 1968 zwar zurück, er gestattete den Eigentümern jedoch, den Mehrwertausgleich in 20 Halbjahresraten zinslos abzuführen, und bestimmte weiter, daß im Falle der Bebauung oder Veräußerung der Grundstücke die gesamten Restbeträge fällig werden.

Die beteiligte Stadt hat diesen ihr am 16. Oktober 1968 zugestellten Bescheid durch Antrag auf gerichtliche Entscheidung angefochten, und zwar hat sie diesen Antrag entsprechend der im Widerspruchsbescheid enthaltenen Rechtsmittelbelehrung bei dem beteiligten Umlegungsausschuß am 13. November 1968 eingereicht.

Die Stadt wendet sich dagegen, daß der Obere Umlegungsausschuß den beteiligten Eigentümern die Ausgleichsleistungen zinslos gestundet hat, und beruft sich dazu u.a. auf § 38 Abs. 2 der nordrhein-westfälischen Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden vom 26. Januar 1954 (GVBl 59) - GemHVO -, wonach gestundete Beträge angemessen verzinst werden sollen. Weiter macht die Stadt geltend, der Obere Umlegungsausschuß habe unzulässigerweise eine Zweckmäßigkeitsentscheidung getroffen; dies sei ihm verwehrt, da er als staatliche Stelle die im Rahmen der gemeindlichen

Selbstverwaltung getroffenen Entscheidungen des Umlegungsausschusses nur auf ihre Rechtmäßigkeit hin nachprüfen dürfe.

Dementsprechend hat die Stadt vor dem Landgericht beantragt, den Widerspruchsbescheid vom 26. August 1968 aufzuheben, soweit er den Eigentümern gestattet, den Mehrwertausgleich zinslos abzuführen. Diesem Antrag hat sich der beteiligte Umlegungsausschuß angeschlossen. Das Landgericht hat den Antrag der Stadt jedoch zurückgewiesen; ihre Berufung ist ohne Erfolg geblieben.

Mit ihrer vom Berufungsgericht zugelassenen Revision verfolgt die beteiligte Stadt ihren Antrag weiter. Die übrigen Beteiligten sind in der Revisionsinstanz nicht vertreten gewesen.

Entscheidungsgründe:

I.

Das Berufungsgericht ist der Auffassung, daß der Antrag auf gerichtliche Entscheidung rechtzeitig bei der richtigen Stelle, nämlich beim Umlegungsausschuß angebracht worden sei, während nach der Meinung des Landgerichts der Antrag bei dem Oberen Umlegungsausschuß als der Stelle, die den Verwaltungs-

akt erlassen hat (§ 157 Abs. 2 Satz 1 BBauG), einzureichen gewesen wäre. Es ist jedoch der Auffassung des Berufungsgerichts zuzustimmen.

Wie der Senat in dem in BGHZ 41, 249 ff veröffentlichten Urteil vom 16. März 1964 bereits entschieden hat, ist im Falle eines Widerspruchsverfahrens mit der Stelle, die den Verwaltungsakt erlassen hat, grundsätzlich die Verwaltungsbehörde gemeint, die den ursprünglichen Verwaltungsakt erlassen hat. Dazu wird im einzelnen zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Gründe des angegebenen Urteils verwiesen. Der Senat hat in der genannten Entscheidung die Frage offengelassen (vgl. aaO S. 258), ob als Ausnahme von der grundsätzlichen Regelung in bestimmten Fällen entsprechend § 79 Abs. 2 VwGO der Widerspruchsbescheid angefochten werden könne und müsse und ob in einem solchen Fall der Antrag auf gerichtliche Entscheidung bei der Behörde einzureichen sei, die den Widerspruchsbescheid erlassen hat. Nach der Meinung des Berufungsgerichts könnte hier ein Fall, der dem in § 79 Abs. 2 VwGO geregelten entspricht, gegeben sein, da die beteiligte Stadt nur den Widerspruchsbescheid angreife, soweit dieser keine Verzinsung der Ratenzahlungen ausgesprochen habe.

Es kann indes dahinstehen, ob die hier gegebene Fallgestaltung der in § 79 Abs. 2 VwGO geregelten entspricht und ob dies bei einer entsprechenden Anwendung der Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung zu dem Ergebnis führen müßte, der

Antrag auf gerichtliche Entscheidung habe bei dem Oberen Umlegungsausschuß angebracht werden müssen. Die Vorschriften der §§ 79 und 78 VwGO sind in besonderer Weise auf die verwaltungsgerichtliche Anfechtungs- (und Verpflichtungs-) Klage zugeschnitten. Hin- gegen sind die in diesen Vorschriften enthaltenen Differenzierungen der in § 157 Abs. 2 BBauG getrof- fenen Regelung für die Anbringung des Antrags auf gerichtliche Entscheidung fremd geblieben und von ihr nicht übernommen worden. Es ist deshalb nicht gerechtfertigt, die genannten Vorschriften der Ver- waltungsgerichtsordnung auch im Verfahren nach dem Bundesbaugesetz mit dem Ergebnis anzuwenden, daß in bestimmten Fällen der Antrag auf gerichtliche Ent- scheidung mit rechtlicher Wirksamkeit nicht bei der - grundsätzlich zuständigen - Verwaltungsbehörde, die den ursprünglichen Verwaltungsakt erlassen hat, angebracht werden könne, sondern ausschließlich bei der Widerspruchsbehörde eingereicht werden müsse. Vielmehr ist, da das Gesetz in § 157 Abs. 2 BBauG insoweit keine Unterschiede macht, in allen Fällen die Verwaltungsbehörde, die den ursprünglichen Ver- waltungsakt erlassen hat, auch die Stelle, bei der der Antrag auf gerichtliche Entscheidung mit recht- licher Wirksamkeit angebracht werden kann. Die Richtigkeit dieser Auffassung zeigt sich nach der Meinung des Senats auch darin, daß eine andere Auf- fassung im Einzelfall zu Ergebnissen zwingen würde, die dem Sinn der gesetzlichen Regelung zuwiderlie- fen. Dies würde etwa der Fall sein, wenn Ausgangs- behörde und Widerspruchsbehörde ihren Sitz nicht

im Bezirk derselben Baulandkammer haben und ein Teil der Beteiligten den Antrag auf gerichtliche Entscheidung bei der Ausgangsbehörde und ein anderer Teil ihn bei der Widerspruchsbehörde einzureichen hätte mit der Folge, daß zur Entscheidung über die Anträge gemäß § 159 Abs. 1 BBauG verschiedene Baulandkammern berufen sein würden (vgl. dazu Lubbe in NJW 1962, 233, 234/5 sowie Schrödter, BBauG, 2. Aufl., Rdn. 6 zu § 157). Der hier zur Entscheidung stehende Fall gibt keine Veranlassung, der Frage nachzugehen, ob unter bestimmten Voraussetzungen - etwa dann, wenn ein Beteiligter erstmalig durch den Widerspruchsbescheid beschwert wird - neben der Zuständigkeit der Ausgangsbehörde auch die Zuständigkeit der Behörde, die den Widerspruchsbescheid erlassen hat, für die Anbringung des Antrags auf gerichtliche Entscheidung anzunehmen ist.

II.

In der Sache selbst verfißt die Revision weiterhin die von den Vorinstanzen abgelehnte Auffassung, daß der Obere Umlegungsausschuß als staatliche Stelle die (Ermessens-) Entscheidung des Umlegungsausschusses über die Fälligkeit und Verzinslichkeit der Ausgleichsleistungen nicht hätte abändern dürfen. Ihr muß der Erfolg jedoch versagt bleiben:

1. Die Bestimmung des Betrages der Ausgleichsleistung, wie sie hier von den Umlegungsausschüssen im

Rahmen des § 57 BBauG übereinstimmend vorgenommen worden ist, stellt keine Ermessensentscheidung dar. Ausschließlich maßgebend für die Höhe der Ausgleichsleistungen ist der Unterschied der Verkehrswerte (bezogen auf den Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses unter Berücksichtigung der durch die Umlegung bewirkten Wertänderung) des eingeworfenen Grundstücks einerseits und des zugeteilten Grundstücks andererseits. Die Verkehrswerte (§ 141 BBauG) sind zu "ermitteln", d.h. tatsächlich festzustellen, und der Behörde steht insoweit bei ihrer Bestimmung ein Ermessensspielraum nicht zu (Schrödter aaO Rdn. 1 zu § 57; Brügelmann-Förster, BBauG, Anm. 2 c zu § 57; Heitzer-Oestreicher, BBauG, 4. Aufl., Anm. 2 zu § 57; vgl. auch bereits die Entscheidungen des Senats in LM unter Nr. 20 zu § 26 RRG = MDR 1956, 544 sowie in BGHZ 26, 373, 375/6 = NJW 1958, 749, 750).

Anders verhält es sich mit der Entscheidung über die Fälligkeit der Ausgleichsleistungen. Diese Leistungen werden gemäß § 64 Abs. 2 Satz 1 BBauG mangels anderweiter Bestimmung mit dem Eintritt der Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans fällig, jedoch kann gemäß Satz 2 aaO ihre Fälligkeit bis zu längstens 10 Jahren hinausgeschoben und ihre ratenweise Abtragung vorgesehen werden. Diese Entscheidung über die Fälligkeit ist nach der gesetzlichen Regelung in das freie pflichtgemäße Ermessen der Behörde gestellt (vgl. Schrödter, Rdn. 1 zu § 64; Heitzer-Oestreicher, Anm. 2 zu § 64).

Im Rahmen dieser (Ermessens-) Entscheidung ist auch die Frage zu regeln, ob und in welcher Höhe die - in ihrer Fälligkeit hinausgeschobenen - Ausgleichsleistungen zu verzinsen sind. Daß in jedem Fall der Hinausschiebung der Fälligkeit eine Verzinsung vorgesehen werden müßte, kann der gesetzlichen Regelung nicht entnommen werden. Der Gesetzgeber hat in §§ 99 Abs. 3 und 135 Abs. 3 BBauG ausdrücklich vorgesehen, daß einmalige (Enteignungs-) Entschädigungsbeträge und, soweit sie verrentet worden sind, Erschließungsbeiträge in bestimmter Höhe zu verzinsen sind. Darin, daß es in § 64 BBauG an einer entsprechenden Bestimmung fehlt, kann mithin eine Bestätigung der Auffassung gesehen werden, daß der Gesetzgeber im Rahmen des § 64 Abs. 2 BBauG die Verzinsung der gestundeten Ausgleichsleistungen nicht für jeden Fall vorgesehen, sondern die Entscheidung darüber ebenfalls dem Ermessen der Behörde überlassen wollte. Eine Verpflichtung zur Anordnung der Verzinsung der Ausgleichsraten kann auch nicht aus § 38 Abs. 2 GemHVO hergeleitet werden, wonach von der Gemeinde gestundete Forderungsbeträge angemessen verzinst werden sollen. Denn gegenüber dieser allgemeinen Bestimmung, die die Gemeinden in einer Sollvorschrift anhält, ihr zustehende Forderungen im allgemeinen nur gegen angemessene Verzinsung zu stunden, stellt die in § 64 BBauG getroffene Regelung eine Sonderbestimmung dar, die zudem auch als bundesrechtliche Regelung der landesrechtlichen vorgeht.

Sonach gehen die Vorinstanzen und die Revision zu Recht davon aus, daß die hier in Rede stehenden behördlichen Entscheidungen über die Verzinsung und Nichtverzinsung der festgesetzten Ausgleichsleistungen Ermessensentscheidungen darstellen.

2. Den Vorinstanzen ist auch darin beizupflichten, daß der Obere Umlegungsausschuß im Widerspruchsverfahren befugt ist, die Entscheidungen des Umlegungsausschusses nicht nur auf ihre Rechtmäßigkeit, sondern gleichfalls auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen und dementsprechend auch gegebenenfalls eine anderweite Ermessensentscheidung zu treffen:

Das Bundesbaugesetz sieht im Grundsatz nur ein einstufiges Verwaltungsverfahren vor, gibt jedoch in § 155 den Landesregierungen die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß ein nach dem Vierten oder Fünften Teil des Gesetzes, mithin ein im Rahmen der Bodenordnung oder der Enteignung erlassener Verwaltungsakt durch Antrag auf gerichtliche Entscheidung erst angefochten werden kann, nachdem seine Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit in einem Vorverfahren nachgeprüft worden ist. Von dieser ihr vom Bundesgesetzgeber eingeräumten Befugnis hat die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht und ein derartiges Vorverfahren eingeführt, das im einzelnen in der ersten Verordnung zur Durchführung des Bundesbaugesetzes vom 29. November 1960 (GVBl 433) - geändert durch Änderungsverordnung vom 10. Januar 1967 (GVBl 17) - geregelt ist. In § 14 dieser

Verordnung ist bestimmt, daß der Anfechtung eines nach dem Vierten Teil des Bundesbaugesetzes erlassenen Verwaltungsakts durch Antrag auf gerichtliche Entscheidung ein Vorverfahren voranzugehen hat, in dem der Verwaltungsakt auf seine Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit hin nachzuprüfen ist und auf das die einschlägigen Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung (§§ 68-73, 75, 76 und 80) entsprechend anzuwenden sind. Über den Widerspruch entscheidet ein bei dem Regierungspräsidenten und im Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk bei der Landesbaubehörde R■■■■ gebildeter Oberer Umlegungsausschuß (§§ 1, 15, 16 der genannten Verordnung). Wenn diese bei den höheren staatlichen Verwaltungsbehörden gebildeten Oberen Umlegungsausschüsse auch selbständige Entscheidungsbefugnis haben und an Weisungen nicht gebunden sind (§§ 8 Abs. 1 Satz 2, 15 Abs. 4 der Verordnung), so ändert das nichts daran, daß es sich bei den Oberen Umlegungsausschüssen um staatliche Stellen handelt.

Nun gehört aber die Umlegung im Rahmen des Bundesbaugesetzes zu den Aufgaben, die von den Gemeinden (Umlegungsstellen) in eigener Verantwortung anzuordnen und durchzuführen sind (§ 46 Abs. 1 BBauG). Sie ist mithin eine Angelegenheit der gemeindlichen Selbstverwaltung. Es stellt sich daher die Frage, ob die Nachprüfung von Entscheidungen der - bei den Gemeinden gebildeten - Umlegungsausschüsse durch die - staatlichen - Oberen Umlegungsausschüsse auch auf ihre Zweckmäßigkeit hin mit dem in Art. 28

Abs. 2 GG gewährleisteten Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, vereinbar ist.

Bei der Frage, wie weit der Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten abzustecken ist und in welchem Maße - gesetzliche - Beschränkungen der Selbstverwaltung zulässig sind, also bei der Frage, was zu dem Kernbereich gehört, der durch die verfassungsrechtliche Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung gegen jede gesetzliche Schmälerung gesichert ist, muß der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen historischen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung Rechnung getragen werden (BVerfGE 7, 358, 364; 8, 332, 359; 11, 266, 274; 17, 172, 182).

Die Umlegung gehört nicht zu den Aufgaben, die in der Vergangenheit stets den Gemeinden obgelegen haben; sie ist mithin nicht kraft Überlieferung eine Aufgabe der gemeindlichen Selbstverwaltung. Vielmehr war in den dem Bundesbaugesetz vorausgehenden gesetzlichen Regelungen einer städtebaulichen Umlegung die Durchführung der Umlegung durchweg nicht den Gemeinden als eine in eigener Verantwortung zu erledigende Aufgabe anvertraut.

Nach den frühesten einschlägigen gesetzlichen Regelungen, die sich insbesondere im badischen Ergänzungsgesetz vom 6. Juli 1896 (GVBl 207) zum Orts-

straßengesetz und im sächsischen allgemeinen Baugesetz vom 1. Juli 1900 (GVBl 381) finden, lag bereits die Durchführung der städtebaulichen Umlegung (Neueinteilung) entscheidend in den Händen staatlicher Stellen (so in Baden beim Bezirksamt und Ministerium des Innern nach Art. 8 e und 8 f des genannten badi-schen Gesetzes) oder es unterlag der - von der Ge-meindebehörde aufzustellende - Umlegungsplan der Prü-fung und Genehmigung durch das Ministerium des Innern (so in Sachsen gemäß §§ 57 ff des genannten sächsi-schen Gesetzes). Nach dem preußischen Gesetz betref-fend die Umlegung von Grundstücken in Frankfurt a.M. vom 28. Juli 1902 (GS 273) - lex Adickes -, das ge-mäß Art. 1 Nr. 10 des preußischen Wohnungsgesetzes vom 28. März 1918 (GS 23) auch in allen übrigen Ge-meinden durch Ortsstatut eingeführt werden konnte, wurde das Umlegungsverfahren durch eine Verfügung des Regierungspräsidenten eingeleitet und von einer vom Regierungspräsidenten zu ernennenden Kommission, der Magistratsmitglieder nicht angehören durften, durch-geführt (§ 8 des Gesetzes).

Auch in den weiteren zwischen den beiden Welt-kriegen erlassenen einschlägigen Gesetzen war ent-weder bereits die Durchführung der Umlegung in die Hände anderer Stellen als die der Gemeinden gelegt (so in Bayern, wo gemäß Art. 17 ff des Gesetzes über die Erschließung von Baugelände vom 4. Juli 1923 - GVBl 273 - die Entscheidung über die Einleitung des Umlegungsverfahrens bei der Regierung und die

Durchführung bei einem von der Gemeinde unabhängigen Umlegungsausschuß unter dem Vorsitz eines Beamten der Baupolizei lag) oder es unterlag zumindest der von der Gemeinde oder einem von der Gemeinde zu bestellenden Ausschuß aufzustellende Umlegungsplan der ministeriellen Genehmigung (so §§ 2, 4 des braunschweigischen Umlegungsgesetzes vom 24. Januar 1920 - GVS 125 - und Art. 2, 28 des württembergischen Baulandgesetzes vom 18. Februar 1926 - RegBl. 43).

Diese vorstehend wiedergegebenen Regelungen wollten mithin die Umlegung nicht, zumindest nicht entscheidend von gemeindlichen, sondern von staatlichen Stellen angeordnet und durchgeführt wissen, obwohl zur Zeit des Erlasses aller genannten Gesetze der Grundsatz der gemeindlichen Selbstverwaltung in allen in Betracht kommenden Gebieten bereits gesetzlich verankert war (vgl. § 6 der badischen Städteordnung in der Fassung vom 20. Juni 1884, GVBl 239, 240; § 4 der sächsischen revidierten Städteordnung vom 24. April 1873, GBl 295; § 2 des preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes für die Stadt Frankfurt a. M. vom 25. März 1867, GS 401; Art. 127 WeimVerf.).

In den Aufbaugesetzen, die nach dem 2. Weltkrieg in vielen Ländern erlassen wurden, war ebenfalls die städtebauliche Umlegung durchweg nicht als eine von den Gemeinden in eigener Verantwortung zu erledigende Aufgabe normiert: In einigen Ländern lag die Durchführung der Umlegung, insbesondere die Aufstellung des Umlegungsplans von

vornherein bei staatlichen Stellen. So war in Rheinland-Pfalz gemäß § 27 des Aufbaugesetzes vom 1. August 1949 (GVBl 317) die Umlegung - auf Antrag der Gemeinde - von der mittleren Baubehörde einzuleiten und im Regelfall von einer Fachbehörde als Umlegungsbehörde durchzuführen. Im Saarland war gemäß §§ 6, 13 ff, 28 ff des Gesetzes über die Umlegung von Baugelände vom 2. Mai 1950 (Amtsbl. 379) die Einleitung einer Umlegung vom Minister für Wiederaufbau zu verfügen und hatte die staatliche Vermessungsbehörde den Verteilungsplan und das Verteilungsverzeichnis aufzustellen, der Minister für Wiederaufbau sie jedoch endgültig festzustellen. In Baden hatte die Obere Aufsichtsbehörde (Ministerium des Innern) zu bestimmen, welche Behörde das Umlegungsverfahren durchzuführen hatte (§ 11 Abs. 2 des Aufbaugesetzes vom 25. November 1949 - GVBl 1950, 29). Nach dem hessischen Aufbaugesetz vom 25. Oktober 1948 (GVBl 139) war zwar in den kreisfreien Gemeinden der Gemeindevorstand, in den kreisangehörigen Gemeinden jedoch der Kreisausschuß zu der die Umlegung durchführenden Umlegungsbehörde bestimmt (§ 27). In Württemberg-Baden hatte ebenfalls der Gemeinderat den Umlegungsplan festzustellen. Dieser bedurfte jedoch der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (Innenministerium), und wenn der Gemeinderat innerhalb einer bestimmten Frist keinen den Bedürfnissen genügenden Plan feststellte, konnte dies die Aufsichtsbehörde tun (§ 15 des Aufbaugesetzes vom 18. August 1948 - RegBl. 127). In anderen Ländern wurde die Durchführung der Umlegung besonderen von den Gemeinden mehr oder weniger unabhängigen Umlegungsaus-

schüssen anvertraut; aber in allen Fällen war hier staatlichen Stellen die Möglichkeit einer entscheidenden Einflußnahme eingeräumt. So konnte in Niedersachsen, wo die Durchführung der Umlegung grundsätzlich bei den von den Gemeinden und für die kreisangehörigen Gemeinden vom Landkreis zu bestellenden Umlegungsausschüssen lag, die Oberste Aufsichtsbehörde eine abweichende Regelung treffen und konnte die höhere Verwaltungsbehörde anstelle des Landkreises eine andere Stelle als Umlegungsbehörde bestimmen (§ 19 des Aufbaugesetzes vom 9. Mai 1949 - GVBl 107). Eine entsprechende Regelung galt in Schleswig-Holstein, wo der Sozialminister anstelle der Gemeinde oder des Landkreises, die grundsätzlich als Umlegungsbehörden vorgesehen waren, sich jedoch bei der Umlegung eines Umlegungsausschusses zu bedienen hatten, eine andere Stelle als Umlegungsbehörde bestimmen konnte (§ 19 des Aufbaugesetzes vom 21. Mai 1949 - GVBl 93). In Württemberg-Hohenzollern war der Umlegungsplan, der von dem für die Durchführung des Umlegungsverfahrens zuständigen Umlegungsausschuß aufzustellen war, von der Aufsichtsbehörde (Innenministerium) zu genehmigen, die auch über die vorher noch nicht erledigten "Einsprachen" zu entscheiden hatte (§§ 6, 31, 34 des Baulandgesetzes vom 28. November 1949 - RegBl. 1950,1). In Nordrhein-Westfalen schließlich war das von der Gemeinde - jedoch nur mit Zustimmung des Ministers für Wiederaufbau - anzuordnende Umlegungsverfahren von einem vom Rat der Gemeinde zu bestellenden Umlegungsausschuß (Umlegungsbehörde) durchzuführen. Auf Antrag der Aufsichtsbehörde konnte jedoch der Minister

für Wiederaufbau die - staatlichen - Dienststellen des ländlichen Flurbereinigungsverfahrens als Umlegungsbehörden bezeichnen (§§ 14, 18 Abs. 6 des Aufbaugesetzes vom 29. April 1950 - GVBl 78).

Diesen in den Aufbaugesetzen der Länder getroffenen Regelungen entsprechend sahen auch die ersten Entwürfe für ein Bundesbaugesetz noch nicht vor, daß die Umlegung ausschließlich von den Gemeinden in eigener Verantwortung durchzuführen sei. Vielmehr war in diesen Entwürfen eine weitgehende staatliche Einflußnahme auf die Durchführung der Umlegung in Aussicht genommen. So sah der von dem Abgeordneten Lü[REDACTED] u.a. unter dem 26. Oktober 1955 vorgelegte Entwurf (Bundestagsdrucksache Nr. 1813 der 2. Wahlperiode) vor, daß die Umlegung von der Gemeinde angeordnet, aber von der Baubehörde durchgeführt werden solle, die Länder jedoch durch Rechtsverordnungen bestimmen könnten, daß die Umlegung durch Ausschüsse mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen durchzuführen sei (§ 39); auch war den Ländern vorbehalten (§ 57), durch Rechtsverordnung die Umlegungspläne an die Genehmigung der höheren Baubehörde zu binden. Der Regierungsentwurf eines Bundesbaugesetzes vom 13. Dezember 1956 (Bundestagsdrucksache Nr. 3028 der 2. Wahlperiode) wollte eine Regelung dahin getroffen sehen, daß die Umlegung zwar von den kreisfreien Städten und Landkreisen als Umlegungsstellen einzuleiten und durchzuführen sei, der höheren Verwaltungsbehörde jedoch die Befugnis zustehe, dann, wenn die Umlegungs-

stelle ihre Aufgaben nicht erfülle, die Einleitung und Durchführung der Umlegung unter Fristsetzung anzuordnen und nach fruchtlosem Ablauf der Frist selbst vorzunehmen (§ 46). Auch sollten die Länder Vorschriften darüber erlassen können, daß der Umlegungsplan der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bedürfe (§ 67). Demgegenüber hatte der Bundesrat vorgeschlagen (vgl. Anlage 2 zum Regierungsentwurf vom 16. April 1958, Bundestagsdrucksache Nr. 336 der 3. Wahlperiode), im Gesetz als Umlegungsstellen nicht die kreisfreien Städte und Landkreise, sondern "die von der Landesregierung bestimmte Stelle" vorzusehen. Jedoch hielt der Regierungsentwurf vom 16. April 1958 (§§ 43, 64) demgegenüber an der im Entwurf vom 13. Dezember 1956 vorgesehenen Regelung fest. Die der in § 46 BBauG Gesetz gewordenen Regelung entsprechende Fassung erhielt der Gesetzesentwurf erst auf Grund der Beschlüsse des Bundestagsausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht, denen zufolge auch die Bestimmung des § 64 des zweiten Regierungsentwurfs, nach der die Landesregierungen die Wirksamkeit des Umlegungsplans von der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde sollten abhängig machen können, gestrichen wurde (vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 1794 der 3. Wahlperiode zu §§ 43 und 64 des Entwurfs). Jedoch wurde alsdann auf Grund der Beschlüsse des genannten Ausschusses und der Beratungen des Bundestages in zweiter Lesung des Gesetzes (vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 1861 der 3. Wahlperiode) die in § 155 BBauG Gesetz gewordene Bestimmung in den Entwurf (§ 195 a) aufgenommen, nach

der die Länder zur Überprüfung der nach dem Vierten und Fünften Teil des Gesetzes erlassenen Verwaltungsakte auf Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit hin ein Vorverfahren einführen können.

Die Rechtsentwicklung und auch die Entstehungsgeschichte der hier interessierenden Vorschriften des Bundesbaugesetzes zeigen danach eindeutig, daß die städtebauliche Umlegung eine Aufgabe ist, die nach den dem Bundesbaugesetz vorausliegenden gesetzlichen Regelungen nicht den Gemeinden als in eigener Verantwortung zu erledigende Aufgabe anvertraut und die auch nach den ersten Entwürfen zum Bundesbaugesetz nicht als eine solche Aufgabe gedacht war. Erst das Bundesbaugesetz in seiner im Laufe der Beratungen gewonnenen endgültigen Fassung hat ganz allgemein den Gemeinden die Anordnung und Durchführung der Umlegung in eigener Verantwortung anvertraut, hat aber gleichzeitig gewisse Beschränkungen der gemeindlichen Selbstverwaltung bei der Durchführung der Umlegung vorgesehen. Insoweit kommt einmal in Betracht die Vorschrift des § 46 Abs. 2 BBauG, wonach die Landesregierungen durch Rechtsverordnungen u.a. bestimmen können, daß von den Gemeinden für die Durchführung der Umlegung Umlegungsausschüsse mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen und daß zur Entscheidung über einen Rechtsbehelf im Umlegungsverfahren Obere Umlegungsausschüsse gebildet werden. Auch ist in diesem Zusammenhang auf die Vorschrift des § 147 Abs. 1 BBauG hinzuweisen, nach der die zuständige oberste Landesbehörde - wenn auch nur im Einvernehmen

mit der Gemeinde - die nach diesem Gesetz der Gemeinde obliegenden Aufgaben auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen kann oder auf einen Verband, an dessen Willensbildung die Gemeinde mitwirkt. Ferner liegt eine Einschränkung der ausschließlichen gemeindlichen Selbstverwaltung bei der Durchführung der Umlegung in der hier besonders interessierenden Vorschrift des § 155 BBauG, nach der von den Landesregierungen die Überprüfung von im Umlegungsverfahren ergangenen Verwaltungsakten durch andere als gemeindliche Stellen außer auf ihre Rechtmäßigkeit auch auf ihre Zweckmäßigkeit vorgesehen werden kann. Schließlich könnte eine das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden einschränkende Bestimmung auch darin gefunden werden, daß gemäß § 163 Satz 2 BBauG die Gerichte befugt sind, Ermessensentscheidungen (Verwaltungsakte) auch der gemeindlichen Verwaltungsbehörden über einen Anspruch auf eine Geldleistung in vollem Umfang und damit auch auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls eine andere Ermessensentscheidung zu treffen.

Wenn aber erst das Bundesbaugesetz die städtebauliche Umlegung, die vorher niemals eine ausschließliche gemeindliche Angelegenheit war, zu einer im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung zu erledigenden Aufgabe gemacht hat, dann sind auch aus der verfassungsrechtlichen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung keine durchgreifenden Bedenken dagegen zu erheben, daß der Gesetzgeber die Umlegung nicht zu einer von den Gemeinden in unum-

schränkter eigener Verantwortung zu erledigenden Aufgabe gemacht, sondern die oben erörterten Einschränkungen vorgesehen hat. Da die städtebauliche Umlegung nach den überkommenen Regelungen niemals eine Aufgabe gemeindlicher Selbstverwaltung war und auch ihrer "Natur" nach nicht eine solche Aufgabe ist, hätte der Gesetzgeber mit ihrer Durchführung auch andere Stellen als die Gemeinden betrauen können, ohne sich mit der in Art. 28 GG normierten Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung in Widerspruch zu setzen. Ist das aber so, dann steht diese verfassungsrechtliche Bestimmung auch einer gesetzlichen Regelung nicht entgegen, die zwar grundsätzlich die Umlegung den Gemeinden zur Durchführung in eigener Verantwortung anvertraut, gleichzeitig aber auch gewisse Beschränkungen der eigenverantwortlichen Durchführung durch die Gemeinden, wie sie oben dargelegt sind, vorsieht.

Der Obere Umlegungsausschuß war hier sonach befugt, die Entscheidung des Umlegungsausschusses über die Fälligkeit der von den betroffenen Eigentümern zu erbringenden Ausgleichsleistungen auch auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen und diese Entscheidung durch eine eigene (Ermessens-) Entscheidung zu ersetzen.

3. Die in Form von Verwaltungsakten ergangenen Ermessensentscheidungen der Verwaltungsbehörden können gemäß § 163 Satz 1 BBauG vom Gericht grundsätzlich nur daraufhin überprüft werden, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten

sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist. Etwas anderes gilt gemäß Satz 2 aaO nur, soweit in dem Verwaltungsakt über einen Anspruch auf eine Geldleistung entschieden worden ist. Mithin kann - wie oben bereits gesagt - auch das Gericht, wenn - ausnahmsweise (oben unter 1) - über einen Anspruch auf eine Geldleistung im Rahmen einer Ermessensentscheidung zu befinden ist, das eigene Ermessen walten lassen und die Entscheidung der Verwaltungsbehörde durch eine eigene Ermessensentscheidung ersetzen. Das Berufungsgericht ist sich dieser Befugnis - entgegen der Meinung der Revision (vgl. S. 5 der Revisionsbegründung) - durchaus bewußt gewesen. Es hat die vom Oberen Umlegungsausschuß getroffene Entscheidung einer eigenen Zweckmäßigkeitsüberprüfung unterzogen und sie im Rahmen eigener Ermessensentscheidung gebilligt. Eine Überprüfung dieser Entscheidung durch das Revisionsgericht kann jedoch nur in beschränktem Umfang erfolgen, da das Revisionsgericht die Entscheidungen des Tatrichters nur auf Rechtsfehler hin nachprüfen kann

(§ 161 Abs. 1 Satz 1 BBauG in Verbindung mit §§ 549, 550 ZPO). Eine Gesetzesverletzung und damit ein Rechtsfehler aber kann in der vom Berufungsgericht im einzelnen begründeten Entscheidung, daß die von den betroffenen Eigentümern zu erbringenden Raten der Ausgleichsleistungen nicht zu verzinsen seien, nicht gefunden werden.

Meyer

Kreft

Dr. Hußla

Keßler

Sonnabend