

V ZR 166/61

Verkündet am 23. Oktober 1963
[REDACTED], Justizhauptsekretär
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

2215 071

I m N a m e n d e s V o l k e s

In dem Rechtsstreit

der Stadt O [REDACTED], vertreten durch ihren
Verwaltungsausschuß, dieser vertreten durch den Ober-
stadtdirektor,

Klägerin, Berufungsbeklagten und Revisions-
klägerin,

- Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Dr. [REDACTED]
und Dr. [REDACTED] -

gegen

Frau Luise S [REDACTED] geb. L [REDACTED] in O [REDACTED],
W [REDACTED]straße [REDACTED],

Beklagte, Berufungsklägerin und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

hat der V. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs auf die
mündliche Verhandlung vom 23. Oktober 1963 unter Mit-
wirkung des Senatspräsidenten Dr. Tasche sowie der
Bundesrichter Dr. Augustin, Dr. Piepenbrock, Dr. Freitag
und Dr. Mattern für Recht erkannt:

Die Revision gegen das Urteil des 1. Zivil-
senats des Oberlandesgerichts in Oldenburg vom
14. Juli 1961 wird auf Kosten der Klägerin zurück-
gewiesen.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

Die im Jahre 1960 verstorbene Frieda L. verkaufte mit notariellem Vertrag vom 19. August 1959 ihr in Osnabrück gelegenes Grundstück (Wiese "in der Wüste", Flur 155, Flurstück 198/19) zur Größe von 18 a 70 qm zum Preis von 7 480 DM an den Blumenbindermeister N. Auf die Mitteilung des Verkaufs faßte der Rat der Stadt O. Ende September 1959 den Beschluß, daß der Stadt auf Grund des Niedersächsischen Aufbaugesetzes vom 17. Mai 1955 zustehende gesetzliche Vorkaufsrecht auszuüben. Mit Schreiben vom 15. Oktober 1959 eröffnete dies die Klägerin den Vertragsparteien. Das Schreiben ist von dem städtischen Oberinspektor Zahlten im Auftrag des Oberstadtdirektors unterzeichnet. Das Grundstück sollte zu etwa einem Drittel seiner Grundfläche für einen geplanten Kinderspielplatz, im übrigen als Tauschobjekt verwendet werden, wenn für den öffentlichen Bedarf der Stadt anderes Eigentum beansprucht werden sollte.

Die Verkäuferin lehnte die Auflassung an die Stadt ab, da nach ihrer Meinung die Vorkaufsausübung mißbräuchlich erfolgt sei. Diesen Standpunkt nimmt auch die Beklagte ein, die nach dem Tode der Verkäuferin deren befreite Vorerbin geworden ist.

Die Klägerin beantragt, die Beklagte zu verurteilen,

1. zu erklären, daß sie mit der Übertragung des Eigentums an dem in O. gelegenen im Grundbuch von O. Band 1 Blatt verzeichneten Grundstück Wiese "in der Wüste" an die Klägerin einverstanden ist,
2. darin einzuwilligen, daß die Klägerin als Eigentümerin des genannten Grundstücks im Grundbuch eingetragen wird.

- 3 -

Die Beklagte hat um Klageabweisung gebeten. Sie wiederholt den Einwand des Mißbrauchs und führt weiter aus, daß die Vorkaufsausübung nicht ordnungsgemäß erfolgt sei. Das Schreiben vom 15. Oktober 1959 trage nicht die für Verpflichtungserklärungen der Stadt notwendigen Unterschriften. Um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handle es sich nicht.

Das Landgericht hat der Klage stattgegeben, das Berufungsgericht auf die Berufung der Beklagten die Klage abgewiesen.

Mit der Revision verfolgt die Stadt ihren Klageantrag weiter; die Beklagte bittet um Zurückweisung des Rechtsmittels.

Entscheidungsgründe:

Nach § 68 Abs. 1 der Niedersächsischen Gemeindeordnung vom 4. März/17. Mai 1955 (im nachfolgenden: NdsGO) bedürfen Erklärungen, durch die eine Gemeinde verpflichtet werden soll, der Schriftform; sie sind nur verbindlich, wenn sie vom Ratsvorsitzenden oder dessen Stellvertreter und dem Gemeindedirektor oder dessen allgemeinem Vertreter unterzeichnet sind und ein Dienstsiegel tragen. Daß die Erklärung, das Vorkaufsrecht werde ausgeübt, eine Verpflichtungserklärung im Sinne dieser gesetzlichen Bestimmung darstellt, ist nicht zweifelhaft. Das Schreiben vom 15. Oktober 1959 erfüllt aber nicht die Voraussetzung des § 68 Abs. 1 NdsGO. Nun bedürfen allerdings nicht der erwähnten Form die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für die Gemeinde wirtschaftlich nicht von erheblicher Bedeutung sind (§ 68 Abs. 2 NdsGO). Diese Bestimmung kommt aber nach Ansicht des Berufungsgerichtes im vorliegenden Falle nicht zur Anwendung:



Geschäfte der laufenden Verwaltung, so führt das Berufungsgericht aus, seien solche Geschäfte, die zur ungestörten und ununterbrochenen Fortführung der Verwaltung notwendig seien und sich in mehr oder weniger regelmäßiger Form wiederholten, aber weder sachlich noch finanziell von erheblicher Bedeutung seien. Die notwendige sorgfältige Abwägung der Interessen der Stadt und der Belange der in Frage stehenden Vertragsparteien im Rahmen des Bebauungsplanes hebe das hier in Frage stehende Geschäft aus dem Rahmen der Geschäfte der laufenden Verwaltung heraus. Der Rat der Stadt habe darüber beraten und beschlossen. Es handele sich auch nicht um ein kleines Grundstück. Der Kaufpreis übersteige den Rahmen der in der Generalklausel (§ 16 Abs. 2 A) der Hauptsatzung der Stadt O [REDACTED] gegebenen Richtlinien.

Die Revision greift die Ausführungen des Berufungsgerichts nur insoweit an, als dieses einen Fall der laufenden Verwaltung (§ 68 Abs. 2 NdsGO) nicht für gegeben erachtet. Das Berufungsurteil hält jedoch der rechtlichen Nachprüfung stand.

Nach § 68 Abs. 2 NdsGO bedürfen der in Abs. 1 vorgeschriebenen Form nicht die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für die Gemeinde wirtschaftlich nicht von erheblicher Bedeutung sind. Es müssen also zwei Voraussetzungen gegeben sein, um die Anwendung des § 68 Abs. 1 ausschließen zu können. Die Gemeindeordnung enthält keine Bestimmung, wonach den Gemeinden die Befugnis zum Erlass von rechtsverbindlichen Vorschriften zur Durchführung des § 68 Abs. 2 NdsGO eingeräumt wird. Was in Hauptsatzungen und Statuten niedersächsischer Gemeinden zur Ausführung der genannten Bestimmung gesagt wird, hat daher lediglich den Charakter von Richtlinien und innerdienstlichen Anweisungen zur Erläuterung der Vorschrift, bindet aber die Gerichte nicht, wie

dies der Fall ist, wenn es sich um echtes Satzungsrecht handelt (BGHZ 32, 225), wie etwa bei der Ausführung des § 45 Nr. 10 NdsGO (vgl. Lindemann, Die Niedersächsische Gemeindeordnung § 44 Anm. 2 Abs. 4). Auch die Ausführungsbestimmungen zur Niedersächsischen Gemeindeordnung vom 2. August 1955 (NdsMBl 646) sprechen zu § 68 Abs. 2 von allgemeinen Richtlinien, die zu erlassen den Gemeinden empfohlen wird.

a) Zur laufenden Verwaltung gehören nach einer seit langem feststehenden Rechtsprechung solche Geschäfte, die mehr oder weniger gleichförmig in regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und sachlich von keiner erheblichen Bedeutung sind (BGH NJW 1960, 1805). Der Runderlaß des niedersächsischen Ministers des Innern vom 11. August 1955 (NdsMBl S. 609) zur Niedersächsischen Landkreisordnung beschreibt die Geschäfte der laufenden Verwaltung als Geschäfte, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit wiederkehren und nach feststehenden Verwaltungsgrundsätzen erledigt werden (zu § 57). Was in diesen Kreis fällt, steht nicht ein für alle mal fest. Unterschiedliche Beurteilungen ergeben sich aus dem Zeitwechsel, aus den Größenverhältnissen der in Betracht kommenden Gemeinden, der Dringlichkeit der in Frage stehenden Geschäfte (z.B. Sicherung der Bevölkerung mit notwendigstem Lebensbedarf in Kriegs- und Notzeiten). Für die Beurteilung, ob ein Geschäft der laufenden Verwaltung vorliegt oder nicht, kann auch von Bedeutung sein, ob für das in Frage stehende Geschäft im Haushalt einer Gemeinde bereits Mittel bereitgestellt sind, über die der Gemeindevorstand (Oberstadtdirektor) in Erfüllung der ihm übertragenen Verwaltungsaufgaben nach pflichtgemäßem Ermessen verfügen kann, oder ob Mittel erst noch vom Rat der Gemeinde (Stadt) bewilligt werden müssen (vgl. § 6 Abs. 4 Nr. 6, § 16 Abs. 2 A der Hauptsatzung der Klägerin vom 7. Juni 1955/

28. Juni 1955); wenn Mittel vom Rat erst noch bewilligt werden müssen, wird man kaum von einem Geschäft der laufenden Verwaltung sprechen können. Das gleiche Geschäft, das für eine Gemeinde zu einer bestimmten Zeit aus dem Rahmen der laufenden Verwaltungsgeschäfte fallen kann, kann für dieselbe Gemeinde in einer späteren Zeit durchaus ein Routinegeschäft geworden sein (BGH DÖV 1954, 565). Wenn der Senat in seiner Entscheidung vom 25. Oktober 1961 (DVBl 1962, 62 = MDR 1962, 122) die Auffassung vertreten hat, daß für die Klägerin als eine Großstadtgemeinde die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts nach dem Niedersächsischen Aufbaugesetz ein Geschäft der laufenden Verwaltung sein kann, so besagt das nicht schon, daß auch im vorliegenden Fall die Vorkaufsübung wie im damaligen Fall als Geschäft der laufenden Verwaltung betrachtet werden müsse. Die beiden in Frage kommenden Vorfälle liegen mehr als 5 Jahre auseinander; die Entscheidung darüber, ob das Vorkaufsrecht beansprucht werden soll oder nicht, kann sich im Laufe dieser Zeit (der vorliegende Fall ist der spätere) auch bei einer Großstadtgemeinde zu einem individuellen Verwaltungsvorgang gestaltet haben. Im damaligen Falle war das Grundstück 877 qm groß, sein Kaufpreis betrug 3 508 DM. Nunmehr handelt es sich um ein 1 870 qm großes Grundstück und einen Kaufpreis von 7 480 DM. Zutreffend hat das Berufungsgericht ferner auf den Umstand hingewiesen, daß der Rat der Stadtgemeinde selbst (und nicht wie im damaligen Fall der Gemeindedirektor) über die Ausübung des Vorkaufsrechtes entschieden hat. Dem kommt, entgegen der Auffassung der Revision, keineswegs nur wirtschaftspolitische Bedeutung zu. Gehört eine Angelegenheit zur laufenden Verwaltung, so kann sie kraft Gesetzes nur von dem Verwaltungsausschuß der Gemeinde, im Falle einer Delegation durch den Gemeindedirektor allein erledigt werden.

Das Beschlußrecht des Rates einer Gemeinde hat seine Grenze da, wo kraft Gesetzes der Verwaltungsausschuß und an seiner Stelle der Gemeindedirektor die laufende Verwaltung vorzunehmen hat (Ausführungsbestimmungen zu § 44 NdsGO). Der Rat der Klägerin konnte daher die Angelegenheit nur dann an sich ziehen, wenn er davon ausging, daß es sich in diesem Falle um eine Angelegenheit von besonderer Bedeutung handele; für ein Geschäft der laufenden Verwaltung wäre der Verwaltungsausschuß kraft Gesetzes berufen gewesen. § 6 Abs. 1 der erwähnten Hauptsatzung der Klägerin besagt denn auch, daß der Rat sich in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zu betätigen habe, ausgenommen die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Es widerspricht somit ihrer Handhabung des vorliegenden Falles, wenn die Klägerin nunmehr den Standpunkt vertritt, es liege ein Geschäft der laufenden Verwaltung vor, während sie selbst es durch Beratung und Beschlußfassung des Rates als ein individuelles, aus dem Bereich der laufenden Verwaltung herausfallendes Geschäft behandelt hat. Für das Berufungsgericht konnte auch dieser Umstand einen wichtigen Anhaltspunkt dafür bilden, daß, anders als in dem oben erwähnten Fall aus dem Jahre 1955, hier kein Geschäft der laufenden Verwaltung gegeben sei. Seine rechtliche Würdigung ist mit Rücksicht auf diese besonderen Umstände nicht zu beanstanden.

b) Wann ein Geschäft wirtschaftlich (finanziell) für eine Gemeinde nicht von erheblicher Bedeutung ist, läßt sich gleichfalls nicht ein für alle mal festlegen. Es kommt auch hier auf die Größe der Stadt und die jeweils gegebenen wirtschaftlichen Verhältnisse an: In Zeiten einer Inflation wird beispielsweise auch ein hoher Betrag noch in diesen Kreis fallen können, insbesondere dann, wenn eine Gemeinde sich

wegen der Rückerstattung an das Land oder den Bund halten kann. Im mehrfach erwähnten Urteil vom 25. Oktober 1961 hat der erkennende Senat die Auffassung des Berufungsgerichtes nicht beanstandet, daß ein Kaufpreis, der unter 5 000 DM liegt, für die Klägerin finanziell nicht von erheblicher Bedeutung zu sein brauche. Das Berufungsgericht hatte damals auf § 16 A 2 der Hauptsatzung der Klägerin Bezug genommen. Gewiß stellt diese Hauptsatzung, wie schon erwähnt, kein bindendes Recht dar. Immerhin handelt es sich hierbei um eine wichtige eigene Stellungnahme der Klägerin zu der Frage, was für sie als ein Geschäft von finanziell nicht erheblicher Bedeutung angesehen werden kann. § 18 der Hauptsatzung legt eine Höchstgrenze zwar nicht fest; auch aus dem Wortlaut des § 16 der Hauptsatzung, der dem Oberstadtdirektor auf der Grundlage der §§ 44, 62 und 71 NdsGO bestimmte Befugnisse erteilt, ergibt sich nicht, bis zu welcher Höhe das gesetzliche Vorkaufsrecht nach dem Niedersächsischen Aufbaugesetz durch den Gemeindedirektor allein ausgeübt werden darf. Wenn aber das Berufungsgericht aus dem Vergleich mit den in § 16 Abs. 2 A der Hauptsatzung aufgeführten anderen Fällen die Auffassung gewonnen hat, daß die Überschreitung des Betrages von 5 000 DM bei Ausübung eines Vorkaufsrechtes durch den Oberstadtdirektor von der Satzung der Klägerin nicht gedeckt werde, so ist das mit Rechtsgründen nicht zu beanstanden. Es handelt sich insoweit nicht um die Anwendung von Rechtsvorschriften (die im gegebenen Fall vom Revisionsgericht gar nicht nachgeprüft werden könnte), sondern um die Ermittlung der Ansicht der Klägerin, was sie als finanzielle von nicht erheblicher Bedeutung angesehen wissen will. Im übrigen bedarf es hierzu keiner abschließenden Beurteilung, weil jedenfalls schon aus den Erwägungen zu a) die Ausübung des Vorkaufsrechtes im vorliegenden Falle nicht als ein Geschäft der laufenden Verwaltung bezeichnet werden kann.

Es sei noch darauf hingewiesen, daß in den Ausführungsbestimmungen zu § 68 NdsGO den Gemeinden nahegelegt wird, im Interesse der Rechtssicherheit in zweifelhaften Fällen die Vorschrift des § 68 Abs. 1 anzuwenden. Zweifelhafte kann die Lage aber gerade dann sein, wenn die Gemeinde für das in Frage stehende Geschäft in der Hauptsatzung keine Richtlinien gibt, bis zu welchem Betrage der Gemeindegemeinderat allein die Stadt verpflichten kann.

Aus allen diesen Gründen kann der Revision der Klägerin kein Erfolg zuteil werden. Das Rechtsmittel ist vielmehr unter Überbürdung der Kosten des Revisionsverfahrens auf die Klägerin als unbegründet zurückzuweisen.

Dr. Tasche

Dr. Augustin

Dr. Piepenbrock

Dr. Freitag

Dr. Mattern