

Nachschlagewerk: ja

Amtliche Sammlung: ja

GG Art. 14 A, Ba, Ce; Verwaltungsrecht - Allgemeines (Autonome Satzung); NdsAufbauG idF v. 17. Mai 1955, GVBl 195, §§ 3, 4, mit 1. DV v. 17. Juni 1949, GVBl 126, § 4; NdsGemeindeO v. 4. März 1955, GVBl 55, § 6 Abs. 1 Satz 1

- a) Der Beschluß, durch welchen ein Gemeindegebiet (ganz oder teilweise) zum Aufbaugebiet erklärt wird, schafft im Wege der Gemeindegliederung Ortsrecht.
- b) Das einer Gemeinde im Rahmen der §§ 3, 4 NdsAufbauG zustehende Vorkaufsrecht stellt keine Enteignung dar (Bestätigung von BGHZ 29, 113, 114).
- c) Die Ausdehnung des Aufbaugebiets allein zu dem Zweck, Austauschgrundstücke im Wege einer Ausübung des Vorkaufsrechts zu gewinnen, ist wegen Verstoßes gegen § 4 der 1. DV unwirksam.

BGH, Urt. v. 27. April 1960 - V ZR 29/59 - OLG Celle
LG Hildesheim -

Verkündet am 27. April 1960
Symalla, Justizhauptsekretär
als Urkundsbeamter der Geschäfts-
stelle

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

In dem Rechtsstreit

der Bäuerin M. J. geb. M. in
W. bei H. , Kreis S. ,

Klägerin, Berufungsklägerin und
Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt -

gegen

die Stadt S t a d e , vertreten durch den Verwaltungs-
ausschuß,

Beklagte, Berufungsbeklagte und
Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt -

hat der V. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs auf die münd-
liche Verhandlung vom 27. April 1960 unter Mitwirkung des
Senatspräsidenten Dr. Tasche und der Bundesrichter Schuster,
Dr. Rothe, Dr. Mattern und Offterdinger
für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil
des 4. Zivilsenats des Oberlandesgerichts in Celle
vom 23. Dezember 1958 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweiten Verhandlung und
Entscheidung an das Berufungsgericht zurückverwiesen,
dem auch die Entscheidung über die Kosten des Revi-
sionsverfahrens übertragen wird.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

Die beklagte Stadtgemeinde hat durch Beschluß vom 22. Februar 1957 auf Grund des § 3 Abs. 1 des niedersächsischen Gesetzes zur Durchführung der Ortsplanung und des Aufbaues in den Gemeinden (Aufbaugesetz) vom 9. Mai 1949 (GVBl 107) in der Fassung vom 17. Mai 1955 (GVBl 195) - NdsAufbauG - das durch den Beschluß vom 1. November 1950 auf einen Teil des Gemeindegebiets beschränkte Aufbaugebiet mit Zustimmung des Regierungspräsidenten in Stade und unter ordnungsmäßiger Bekanntmachung auf das gesamte Gemeindegebiet ausgedehnt. Nach dem Flächennutzungsplan vom 22. Juli 1955 soll sich das geschlossene Ortsgebiet der Stadt Stade, abgesehen von einigen Ortsteilen, die als Siedlungsgebiet ausgewiesen sind, nicht über die Umgehungsstraße nach Süden und Südwesten erstrecken.

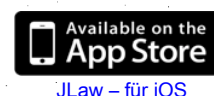
Die Klägerin kaufte durch notariellen, alsbald von der Landwirtschaftsbehörde genehmigten Kaufvertrag vom 18. Oktober 1957 zwei Flurstücke (46,09 a und 10,78 a), eingetragen im Grundbuch von Stade Band 103 Blatt Nr. 3352, die südwestlich der Umgehungsstraße in dem landwirtschaftlich genutzten Gebiet der früheren Gemeinde Barge liegen, von dem Bauern B um 0,80 DM pro Quadratmeter.

Die Beklagte hat durch Erklärung vom 14. November 1957 das ihr nach ihrer Ansicht gemäß § 4 Nr. 2 NdsAufbauG zustehende Vorkaufsrecht an diesem Grundstück ausgeübt. Der Verkäufer B hat das Grundstück darauf der Beklagten übereignet, diese wurde ohne Genehmigung dieser Auflassung durch die Landwirtschaftsbehörde als Eigentümerin im Grundbuch eingetragen.

Die Klägerin ist der Ansicht, der Beklagten habe kein gesetzliches Vorkaufsrecht auf Grund der angezogenen Bestimmung zugestanden; sie meint, diese Bestimmung verstoße gegen das Grundgesetz, dieser landesrechtlichen Regelung stehe Bundes-



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



recht entgegen, der Beschluß vom 22. Februar 1957 entbehre der gesetzlichen Ermächtigung und schließlich stelle die Ausübung des Vorkaufsrechts einen Rechtsmißbrauch dar. Sie hat beantragt, festzustellen, daß die Beklagte nicht berechtigt ist, gegenüber dem Landwirt B. in Stade und der Klägerin das Vorkaufsrecht auszuüben aus dem zwischen diesen abgeschlossenen Vertrag vom 18. Oktober 1957 Nr. 390 der Urkundenrolle 1957 des Notars H. , hilfsweise, die Beklagte zu verurteilen, das Grundstück in Stade Band 137 Bl 4240 an den Landwirt B. in Stade zurückaufzulassen.

Die Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Beide Vorinstanzen haben den Anträgen der Beklagten entsprochen. Mit der Revision verfolgt die Klägerin ihre Anträge weiter. Die Beklagte bittet um Zurückweisung der Revision.

Entscheidungsgründe:

I.

Die Klägerin hat ein rechtliches Interesse an der begehrten Feststellung. Die Formulierung des Hauptantrags dahin, daß die Beklagte zur Ausübung des Vorkaufsrechts nicht berechtigt sei, ist allerdings insoweit ungenau, als die Beklagte dieses - nach ihrer Ansicht wirksam zustande gekommene - Recht schon ausgeübt hat und sich daher eines solchen Rechts nicht mehr berührt. Der Antrag ist aber dahin auszulegen, daß die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht wirksam sei.

Die Klägerin hat ein rechtliches Interesse an einer Feststellung in diesem Sinn gegenüber der Beklagten, da diese ein Vorkaufsrecht an dem von der Klägerin gekauften Grundstück in Anspruch genommen hat und auf Grund dieses Rechts eine Einigung über den Übergang des Eigentums an diesem Grundstück zustande

gekommen ist. Wäre dieses Recht wirksam, so hätte der Beklagten nach seiner Ausübung gegen B ein Anspruch auf Übertragung des Eigentums an diesem Grundstück zugestanden, der entsprechend der Wirkung einer Vormerkung der Klägerin gegenüber gesichert gewesen wäre. Ohne dieses Vorkaufsrecht hätte die Beklagte dagegen das Grundstück ohne Rechtsgrund von dem Verkäufer erlangt und die Klägerin könnte von diesem mit Erfolg die Erfüllung des Kaufvertrags verlangen.

II.

Die Revision geht davon aus, daß die vom niedersächsischen Aufbaugesetz geregelte Materie zur konkurrierenden Gesetzgebung gehört (Art. 74 Nr. 18 GG), und meint, diese Materie sei bundesrechtlich geregelt, und zwar teils durch früheres Reichsrecht, das nunmehr gemäß Art. 125 GG als Bundesrecht gelte (Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot in der Fassung der Verordnung vom 9. Dezember 1919, RGBl 1968, Verordnung über die Regelung der Bebauung vom 15. Februar 1936, RGBl 104, Verordnung über die Baugestaltung vom 10. November 1936, RGBl 938), teils durch das Baulandbeschaffungsgesetz vom 3. August 1953 (BGBl 720).

Diese bundesrechtliche Regelung steht aber der Geltung des niedersächsischen Aufbaugesetzes nicht nach Art. 72 GG entgegen. Abgesehen davon, daß die genannten Gesetze mit Ausnahme von geringen Ansätzen in der Verordnung über die Regelung der Bebauung vom 15. Februar 1936 nicht das Recht der städtischen Planung zum Gegenstand haben, regelt Art. 72 GG das Gesetzgebungsrecht von Bund und Ländern für die Zukunft. Das Rangverhältnis zwischen Bundes- und Landesgesetzen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes bereits erlassen waren, richtet sich nach Art. 31 GG (vgl. Herrfahrt im Bonner Kommentar zum Grundgesetz Art. 72 unter II).

III.

1. Entgegen der Ansicht der Revision stellt die Belastung aller Grundstücke in einem Aufbaugbiet mit einem Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinde (§ 4.Nr. 2 NdsAufbauG) keinen Verstoß gegen das Grundgesetz dar. Diese durch Ortsrecht (vgl. unten IV) ausgesprochene Belastung legt in den vom Gesetz gezogenen Grenzen den Inhalt und die Schranken des Grundstückseigentums allgemein und einheitlich fest; sie hält sich daher im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und stellt keine Enteignung dar (vgl. auch RGZ 107, 261, 269 zum Vorkaufsrecht nach dem sächsischen Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken vom 20. November 1920). Dies hat der Senat schon in dem Urteil vom 17. Dezember 1958 (BGHZ 29, 113, 114) ausgesprochen und hält auch nach erneuter Prüfung daran fest. Wenn im Einzelfall nur einzelne Grundstücke durch die Ausübung des Vorkaufsrechts betroffen werden, so stellt diese Maßnahme für den Eigentümer keinen zusätzlichen Eingriff dar und ist in der Regel auch nur die Folge der Lage der Grundstücke innerhalb des zu planenden Raums oder innerhalb des festgelegten Plans. Dies gilt gleichermaßen für den Fall, daß das Vorkaufsrecht nur innerhalb eines festgestellten Planes, wie im Land Hessen und den Gebietsteilen der ehemaligen Länder Baden und Württemberg-Baden des Landes Baden-Württemberg, ausgeübt werden kann (ebenso nach § 28 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs eines Bundesbaugesetzes, Deutscher Bundestag, 3. Sitzungsperiode Drucksache 336), als auch für den Fall, daß es innerhalb eines fest umrissenen Planungsgebiets schon bei der Vorbereitung des Aufbaus und zur Sicherung seiner Planung geboten ist, Grundstücke in die öffentliche Hand überzuführen, wie dies §§ 3, 4 NdsAufbauG vorsehen.

2. Die Revision zieht die ~~zivilrechtlichen~~ zivilrechtlichen Verhältnisse zwischen dem Vorkaufsverpflichteten und dem Käufer nicht hinreichend in Betracht, soweit sie vorträgt, dem Käufer werde bei Ausübung des Vorkaufsrechts der Übereignungsanspruch aus

dem Kaufvertrag "entzogen". Entweder wird der Kaufvertrag unter der Bedingung abgeschlossen, daß das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt wird oder der Verkäufer behält sich für den Fall der Ausübung ein Rücktrittsrecht vor. Verpflichtet sich aber der Verkäufer trotz des Vorkaufsrechts zur unbedingten Verschaffung des Eigentums, so bleibt dem Käufer unbenommen, Ersatzansprüche zu erheben. Die Chance, das Eigentum an einem Grundstück erwerben zu können, ist kein enteignungsfähiges Recht. Bei dieser Rechtslage ist auch keine Partei in ihrer Vertragsfreiheit gehindert.

Schließlich entnimmt die Revision zu Unrecht aus § 4 Nr. 2 Satz 4 NdsAufbauG, wonach die Gemeinde auch einen Dritten bezeichnen kann, an den das Grundstück aufzulassen ist, wenn das öffentliche Wohl es erfordert, der Selbsteintritt der Gemeinde sei nicht an diese Voraussetzung geknüpft, das Vorkaufsrecht stelle daher aus diesem Grunde eine Enteignung dar. § 4 Nr. 4 Satz 4 NdsAufbauG hebt jedoch nur im Hinblick auf Art. 14 Abs. Satz 1 GG hervor, daß auch und gerade die Auflassung an einen Dritten vom öffentlichen Wohl gefordert sein müsse; die Hervorhebung dieses Erfordernisses in diesem besonderen Fall schließt jedoch keineswegs aus, daß der Eintritt der Gemeinde zur Vorbereitung des Aufbaus und zur Sicherung seiner Planung eben im Interesse der städtebaulichen Planung geboten ist und damit dem öffentlichen Wohl dient.

IV.

1. Das Berufungsgericht kommt zu dem Ergebnis, der Beschluß durch welchen das gesamte Gemeindegebiet zum Aufbaugebiet erklärt worden ist, sei wirksam, da die förmlichen Voraussetzungen (§ 3 Abs. 2) eingehalten und die gesetzliche Ermächtigung (§ 3 Abs. 1) nicht überschritten sei. Der im § 3 Abs. 1 zweiter Halbsatz niedergelegte Bedingungssatz ("wenn dies zur Vorbereitung des Aufbaus und zur Sicherung seiner Planung geboten

ist oder wenn die Erfordernisse der Landesplanung dies notwendig machen") schränke die Ermächtigung nicht ein; dieser Satz enthalte lediglich die Richtlinien, die der Gemeinde ein Tätigwerden vorschrieben. Darin liege der Unterschied zu solchen Ermächtigungen, deren Grenzen nachprüfbar seien, wie etwa diejenige der Einführung des Anschlußzwangs, der nach § 8 Nr. 2 NdsGO nur "bei dringendem Bedürfnis" durchgeführt werden könne. Was "geboten" sei, sei auch weitgehend eine Zweckmäßigkeitsfrage. Maßnahmen auf dem Gebiet des Bodenrechts könnten auf das Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses in einem engeren Sinn gar nicht beschränkt werden. In § 3 Abs. 1 NdsAufbauG könne daher nicht nur eine beschränkte gesetzliche Ermächtigung erblickt werden. Der Einzelne sei gleichwohl nicht schutzlos, da die höhere Verwaltungsbehörde eingeschaltet sei; auch sei gegenüber diesem Einwand zu berücksichtigen, daß der einzelne Vollzugsakt - hier die Ausübung des privatrechtlichen Vorkaufsrechts - der richterlichen Kontrolle unterliege.

2. Die Revision hält diese rechtliche Beurteilung des § 3 Abs. 1 NdsGO für irrig. Jedenfalls müsse aus § 4 der 1. Durchführungsverordnung zum Aufbaugesetz vom 17. Juni 1949 (GVBl 126) der Schluß gezogen werden, daß die Erklärung eines bestimmten Gebiets zum Aufbaugebiet von dem Vorliegen der in § 3 Abs. 1 zweiter Halbsatz NdsAufbauG aufgeführten Umstände abhängig sei. Das Berufungsgericht hätte prüfen müssen, ob die Erfassung des vorliegenden Gebiets durch die Ermächtigung in § 3 Abs. 1 NdsAufbauG gedeckt sei.

3. Dieser Rüge kann der Erfolg nicht versagt werden.

a) Ob der beklagten Gemeinde ein Vorkaufsrecht an dem unstrittenen Grundstück zustand, hängt davon ab, ob das Grundstück des Verkäufers B: durch den Beschluß vom 22. Fe-

bruar 1957 wirksam in das Aufbaugebiet einbezogen worden ist. Der Beschluß, durch welchen das gesamte Gemeindegebiet oder ein Teil dieses Gebiets als Aufbaugebiet erklärt wird, ist ein vorbereitender Teil der Gesamtplanung, zu der notwendig ein Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet gehört (§§ 5 ff NdsAufbauG). Er gibt die rechtliche Grundlage für eine frühzeitige Überwachung des Grundstücksverkehrs (§ 4 Nr. 1), für den Erwerb von Grundstücken (§ 4 Nr. 2), und eine zeitlich begrenzte Bausperre (§ 4 Nr. 3) schützt während der Planung gegen bauliche Maßnahmen, welche die Durchführung der Planung stören oder verhindern könnten. Der im Rahmen der Leitplanung letztlich maßgebende Bebauungsplan selbst (nach dem niedersächsischen Aufbaugesetz der "Durchführungsplan" im Sinne der §§ 10 ff NdsAufbauG) wird nach herrschender Ansicht als ortsrechtliche Norm und dementsprechend auch der im Planverfahren begriffene Planentwurf als im Werden begriffenes Ortsrecht angesehen und nicht als Verwaltungsakt behandelt. Das Bundesverwaltungsgericht hält in ständiger Rechtsprechung daran fest, daß der Fluchtlinienplan nach dem preußischen Fluchtliniengesetz und der Ortsbauplan oder ein Bebauungsplan nach württembergischem Baurecht und die im Planverfahren ergehenden Entscheidungen über Einwendungen keine Verwaltungsakte sind (BVerwGE 3, 258; NJW 1956, 1849; NJW 1957, 1083; BVerwGE 6, 149). Der erkennende Senat ist dieser Beurteilung hinsichtlich des hessischen Fluchtlinienplans beigetreten (BGHZ 22, 32, 40 = NJW 1956, 1873). Dasselbe muß auch für die Erklärung eines bestimmten Gemeindegebiets zum Aufbaugebiet nach § 3 NdsAufbauG gelten, da sich diese Erklärung ebenfalls auf sämtliche Grundstücke in diesem Gebiet auswirkt und der Sicherung der Planung dient. Diese Erklärung schafft im Wege der Satzung Ortsrecht. Sie wird mit der öffentlichen Bekanntmachung wirksam. Erst eine Parzellierung oder ein Kaufvertrag löst das Genehmigungsverfahren aus, wie auch erst der Abschluß eines Kaufvertrags und die Erteilung der dafür erforder-

derlichen Genehmigungen die Gemeinde in Stand setzt, ihr Vorkaufsrecht auszuüben; selbst die Bausperre tritt erst nach Ablehnung eines bestimmten Baugesuchs im Einzelfall in Erscheinung.

Durch Satzung können die Gemeinden im Rahmen der Gesetze ihre eigenen Angelegenheiten regeln (§ 6 Abs. 1 S. 1 NdsGO; vgl. zum Grundsatz des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1. Band Kommunalverfassung § 20, I, 1 S. 159; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 7. Aufl. § 7, A Nr. 4 S. 129); nach § 2 NdsAufbauG sind die Gemeinden im Rahmen der Selbstverwaltung zur Ortsplanung, nach § 3 Abs. 1 zu deren Sicherung und zur Vorbereitung des Aufbaus verpflichtet. In dieser Vorschrift erblickt das Berufungsgericht zutreffend die gesetzlich Grundlage für die durch die Erklärung zum Aufbaugebiet bewirkten Beschränkungen des Grundstückseigentümers. Nicht gefolgt werden kann dem Berufungsgericht jedoch darin, der zweite Halbsatz des § 3 Abs. 1 NdsAufbauG enthalte lediglich eine Richtlinie für die Gemeinde bei der Begrenzung des Aufbaugebiets, jedoch keine Einschränkung im Rahmen des gesetzlichen Vorbehalts. Allerdings enthält § 3 Abs. 1 seinem Wortlaut nach keine Beschränkung, als vielmehr ebenso wie § 2 NdsAufbauG im allgemeinen, die Festlegung einer Pflicht der Gemeinden. Gleichzeitig umschreibt § 3 Abs. 1 NdsAufbauG aber auch die Voraussetzungen, unter denen die Gemeinde die Norm, welche die Grundlage für eine Beschränkung des Eigentums abgibt, zu erlassen befugt ist. Dies ergibt sich eindeutig aus § 4 der ersten Durchführungsverordnung vom 17. Juni 1949. Danach ist das Aufbaugebiet auf den unbedingt erforderlichen Umfang zu beschränken. Er ist nicht größer zu bemessen, als dies zur Vorbereitung des Aufbaus und zur Sicherung seiner Planung geboten ist. Allerdings bedarf die Erklärung zum Aufbaugebiet der Zustimmung der höheren Ver-

waltungsbehörde, so daß eine Überprüfung ihrer Gesetzmäßigkeit gesichert ist. Daraus kann jedoch entgegen der Ansicht des Berufungsgerichts nicht der Schluß gezogen werden, das richterliche Prüfungsrecht entfalle. Diese Überprüfbarkeit des Ortsrechts auf seine Gesetzmäßigkeit war ein wesentlicher Grund, den Bebauungsplan als Satzung, nicht aber als Verwaltungsakt zu behandeln.

Das Berufungsgericht hält eine Nachprüfung, ob sich eine Gemeinde bei der Erklärung zum Aufbaugebiet im Rahmen des Gesetzes gehalten hat, weiter auch deshalb nicht für möglich, weil es sich bei der Frage, ob etwas "geboten" ist, weitgehend um eine Zweckmäßigkeitsfrage handle und die Planung überhaupt weitgehend von Zweckmäßigkeitserwägungen beeinflusst sei, und meint, auch aus diesem Grund könne in § 3 Abs. 1 NdsAufbauG nicht eine gesetzliche Beschränkung erblickt werden. Der Umstand, daß § 3 Abs. 1 NdsAufbauG ebenso wie § 2 dieses Gesetzes in erster Linie die öffentliche Pflicht der Gemeinden, ihr Gebiet städtebaulich zu planen, zum Ausdruck bringt, berührt nicht die in § 4 der ersten Durchführungsverordnung hervorgehobene Verpflichtung, sich dabei im Rahmen dieses Gebots zu halten. Zweifelhaft ist sonach nicht die richterliche Nachprüfbarkeit dieses Ortsrechts überhaupt, es bleibt nur deren Umfang zu klären.

Die Planung selbst als schöpferische Gestaltung nach Maßgabe der kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnisse und des technischen Vermögens ist allein Sache der Gemeinde, wobei sie allerdings Erfordernisse der Landesplanung mit zu berücksichtigen hat. Nach § 3 Abs. 1 NdsAufbauG in Verbindung mit § 4 1. DVO kann und hat die Gemeinde ihr Gebiet insoweit zum Aufbaugebiet zu erklären, als dies zur Vorbereitung des Aufbaus und zur Sicherung seiner Planung geboten ist. Die Sicherung der Planung des Aufbaues, um die es bei der Erklärung

zum Aufbaugebiet geht, hat den Zweck, den Grundstücksverkehr zu überwachen und Maßnahmen zu verhüten, die mit den Zielen der Planung nicht vereinbar sind oder eine geordnete städtebauliche Entwicklung hindern könnten. Die Sicherung erfolgt durch die in § 4 NdsAufbauG vorgesehenen Lenkungsmaßnahmen. Aus dem dargelegten Zweck der Abgrenzung eines bestimmten Gebiets und aus den zur Verfügung stehenden rechtlichen Maßnahmen zur Erreichung dieses Zwecks läßt sich hinreichend sicher die gebotene Abgrenzung dieses Gebiets erkennen. So kann in der ersten Phase der Vorbereitung die Abgrenzung weit zu ziehen sein, um der Planung möglichst freie Entfaltung zu bieten. Läßt jedoch der Flächennutzungsplan (§ 6 Abs. 2 NdsAufbauG) die Siedlungsgebiete und die Erfordernisse der Land- und Forstwirtschaft, der gewerblichen Wirtschaft und des Verkehrs erkennen, so tritt die Sicherung im Gesamtbaubereich gegenüber den übrigen Gebieten der Gemeinde (Außenbereich) in den Vordergrund, soweit nicht auch im Außenbereich Verkehrsflächen, Versorgungsflächen (für Versorgungsanlagen, Abwasseranlagen, Rückhaltebecken) und Freiflächen (für Friedhöfe, Dauerkleingärten usw., vgl. dazu im einzelnen § 6 des Entwurfs der Bundesregierung zum Bundesbaugesetz) vorgesehen sind. Daraus ergibt sich, daß die Ausdehnung des Aufbaugebiets zum Zweck der Beschaffung von Ersatzland oder Tauschland auf Vorrat nicht der im Gesetz angeordneten Sicherung der Planung oder der Vorbereitung des Aufbaus dient. Diese Maßnahmen zielen auf Bodenerwerb außerhalb des Baubereichs um die Planung im Baubereich oder im Außenbereich reibungslos durchzuführen. Eine dem gesetzlichen Zweck entsprechende Einschränkung, nämlich eine Beschränkung auf das Baugebiet enthielten die früheren Richtlinien des Niedersächsischen Aufbauministers, wenn eine derartige Beschränkung auch nicht erforderlich erscheint, solange noch kein gesicherter Flächennutzungsplan vorhanden ist. Ebenso beschränken die süddeutschen Aufbaugesetze (abgesehen von Rheinland/Pfalz, in welchem Land das Aufbaugebiet jedoch

von der mittleren Baubehörde abgegrenzt wird, vgl. § 12 des Landesgesetzes über den Aufbau in den Gemeinden - Aufbaugesetz - vom 1. August 1949, GVBl 317) das Vorkaufsrecht der Gemeinden von vornherein auf das Baugebiet (§§ 5, 10 des Gesetzes über den Aufbau der Städte und Dörfer des Landes Hessen - Aufbaugesetz - vom 25. Oktober 1948, GVBl 139; § 26 des badischen Aufbaugesetzes vom 25. November 1949 (GVBl 1950, 29, in Verbindung mit §§ 27, 28 der Landesverordnung vom 1. Oktober 1951 zur Durchführung des badischen Aufbaugesetzes, GVBl 155) oder wenigstens auf bestimmte Gebiete des Übersichtsplans (§ 23 des Aufbaugesetzes in Württemberg-Baden, Gesetz Nr. 329 vom 18. August 1948, GesBl. 127). Dagegen hat Hamburg schon unmittelbar durch Gesetz das gesamte Gebiet der Hansestadt zum Aufbaubereich erklärt (§ 3 des Gesetzes über den Aufbau der Hansestadt Hamburg vom 11. April 1949, GVBl 45, in der Fassung vom 12. April 1957, GVBl 241), so daß die Begrenzung des Aufbaubereichs, wie auch im Lande Schleswig-Holstein, nicht zweifelhaft sein kann.

b) Die Klägerin hat dazu unwidersprochen vorgetragen, daß das geschlossene Ortsgebiet der beklagten Gemeinde nach dem Flächennutzungsplan vom 22. Juli 1955 sich nicht über die Umgehungsstraße hinaus nach Süden oder Südwesten erstrecken sollte. Danach sei auch niemals beabsichtigt worden, das landwirtschaftlich genutzte Gebiet, in dem das verkaufte Grundstück liegt, in einen Durchführungsplan einzubeziehen (vgl. S. 7 des von der Klägerin vorgelegten Urteils des Landesverwaltungsgerichts Oldenburg vom 20. Dezember 1956, A 531/55, Bl. 56 der GA). In der Begründung der Vorlage, die zu dem Beschluß vom 22. Februar 1957 führte, ist ausgeführt:

".....Die Möglichkeit, das Vorkaufsrecht im gesamten Stadtgebiet auszunutzen zu können, sichert die Durchführung der Stadtplanung, da die Stadt hierdurch Austauschgelände für solche Flächen erwerben kann, deren Bebauung ansteht und zur Verfügung gestellt werden muß."

In Erwiderung auf die Einwendungen von Landwirten im Gebiet der früheren Gemeinde Barge hat die Beklagte gegenüber dem Regierungspräsidenten vorgetragen, die Regelung der Wasserwerks- und Friedhofsfrage sei erheblich erschwert worden, weil die Stadt bislang nicht die Möglichkeit habe, das Vorkaufsrecht im gesamten Stadtgebiet auszunutzen. Es hätte Austauschgelände zur Erweiterung der Friedhöfe erworben werden können; die Abrundung des Wassereinzugsgebiets sei mangels eines Vorkaufsrechts verhindert worden. Austauschgelände im Stadtteil Barge bedürfe die Beklagte im besonderen zum Eintauch von Flächen im Bereich des Geestbergs; ihr Eigenbesitz im Stadtteil Barge (12,7 ha) genüge nicht, da das Austauschgebiet jeweils in günstiger Entfernung liegen müsse. Unter Umständen sei ein zweites Wasserwerk von ihr anzulegen. Dieser Vortrag legt den Schluß nahe, daß der landwirtschaftlich genutzte Gebietsteil, in dem auch das umstrittene Grundstück liegt, im Flächennutzungsplan der Beklagten für die Landwirtschaft vorgesehen ist und dort auch keine Verkehrs-, Versorgungs- oder Freiflächen geplant sind. Mindestens dieser Teil ist nach dem bisherigen Vortrag in das Aufbaugesamt nicht zur Vorbereitung des Aufbaus, etwa mangels eines Flächennutzungsplans, und auch nicht zur Sicherung seiner Planung einbezogen worden; seine Erklärung zum Aufbaugesamt erfolgte vielmehr allein um ein Vorkaufsrecht an den dort gelegenen Grundstücken zu erlangen mit dem weiteren Zweck, Austauschland für den Erwerb der in anderen Gebieten eingeplanten Versorgungs- und Freiflächen zu erwerben. Die Anschaffung von Austauschland kann zwar letztlich der Durchführung des Aufbaues und der Ordnung des Bodens dienen, nicht aber der Sicherung seiner Planung. Andere Gründe, die es rechtfertigten, die umstrittene landwirtschaftlich genutzte Fläche im früheren Gemeindebezirk Barge gemäß § 3 Abs. 1 NdsAufbauG in das Aufbaugesamt einzubeziehen, sind nicht festgestellt. Das angefochtene Urteil war sonach aufzuheben.

Nach dem festgestellten Sachverhalt ist die Sache noch nicht zur Endentscheidung reif. Der Tatrichter wird noch zu klären haben, ob die Einbeziehung des Gebiets, in dem das umstrittene Grundstück liegt, etwa zur weiteren Vorbereitung des Aufbaus oder zur Sicherung seiner Pläne als Außenbereich in dem dargelegten Sinn unbedingt erforderlich ist. Unter diesem Gesichtspunkt wird auch zu prüfen sein, ob die in anderem Zusammenhang (Nr. 6 S. 13 BU) unterstellte Vermutung, es könnten auch im Vorgelände des geschlossenen Siedlungsgebiets Grundstücke für Grünanlagen, Friedhöfe oder ähnliche freie Flächen dringend benötigt werden, auf den hier in Frage stehenden Gebietsteil zutrifft.

V.

Insoweit als das Berufungsgericht einen Rechtsmißbrauch bei der Ausübung eines - zur Beurteilung dieser Frage hier zu unterstellenden - Vorkaufsrechts verneint hat, sind die Rügen der Revision unbegründet. Zur Überprüfung der Ausübung des bestehenden Vorkaufsrechts durch eine Gemeinde hat der Senat schon in dem Urteil vom 17. Dezember 1958 (BGHZ 29, 113) Stellung genommen. Die von der Klägerin vorgetragene Tatsache (das in Anspruch genommene Grundstück solle nicht aufgebaut werden, die Beklagte habe dieses Grundstück verpachtet und sie besitze schon 19 ha Land im Gebiet von Barge, der Bund besitze 40 ha Land in diesem Gebiet) lassen die Ausübung des Vorkaufsrechts jedenfalls für sich allein nicht mißbräuchlich erscheinen. Das Vorbringen, die Beklagte übe ein Vorkaufsrecht lediglich zu privaten Zwecken aus, um Land zu horten, ist bei dem Bedürfnis der Gemeinden, Grund und Boden für eine sachgemäße Bodenordnung zu erwerben, nicht hinreichend substantiiert. Auch der Umstand, daß die Klägerin mit dem Kauf des Grundstücks ihrerseits ein gesetzlich gefördertes Ziel, nämlich die Arrondierung ihres land-

wirtschaftlichen Anwesens in Stade anstrebt, macht die Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts der Gemeinden nicht mißbräuchlich. Dieses Bestreben gegenüber den Interessen eines anderen Grundstücksanwärters abzuwägen, ist Sache der Landwirtschaftsbehörde.

Die von der Revision schließlich aufgeworfene Frage, ob der Verkäufer B das Eigentum an dem Grundstück wirksam auf die Beklagte übertragen hat oder ob die Auflassung zu ihrer Wirksamkeit noch der Genehmigung gemäß Art. IV KRG Nr. 45 bedarf, ist für die Entscheidung des Rechtsstreits nicht erheblich.

VI.

Das angefochtene Urteil war sonach aufzuheben und die Sache gemäß § 565 Abs. 1 ZPO an das Berufungsgericht zurückzuverweisen. Diesem mußte auch die Entscheidung über die Kosten

des Revisionsverfahrens übertragen werden, weil sie von dem endgültigen Ausgang des Rechtsstreits abhängt.

Dr. Tasche

Schuster

Rothe

Dr. Mattern

Offterdinger