

112. Ist die Erhebung einer Schadenersatzklage gegen das Reich wegen Beamtenverschuldens bei der Verfallerklärung und Behandlung eingeführter Waren nach § 3 Abs. 4 der Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Regelung der Einfuhr vom 16. Januar 1917 (RGBl. S. 41) vom 22. März 1920 (RGBl. S. 334) nur zulässig, wenn das Reichswirtschaftsgericht die Verfallerklärung für unrechtmäßig erklärt hat?

III. Zivilsenat. Urte. v. 23. März 1923 i. S. Deutsches Reich (Bekl.)
w. S. (Kl.). III 339/22.

I. Landgericht I Berlin. — II. Kammergericht daselbst.

Am 25. April 1920 wurde ein für die Klägerin bestimmter Eisenbahnwagen Apfelsinen von der Kontrollstelle des Beklagten in D. beschlagnahmt, die Ladung demnächst für verfallen erklärt und verkauft. Der Erlös wurde der Klägerin am 20. Dezember 1920 ausgezahlt. Die Klägerin behauptet, daß die ordnungsmäßige Bewilligung zur Einfuhr der Ladung vorhanden gewesen, die Verfallerklärung zu Unrecht erfolgt sei und die Beamten des Beklagten die ihnen obliegende Pflicht fahrlässig verletzt hätten. Sie fordert den Ersatz des ihr

Hierdurch entstandenen Schadens von dem beklagten Reich. Der Beklagte erhob die Einrede der Unzulässigkeit des Rechtswegs. Beide Vorderrichter verworfen diese Einrede. Auch die Revision hatte keinen Erfolg.

Gründe:

Der Beklagte leitet die Unzulässigkeit des Rechtswegs aus der Vorschrift des Art. I § 3 Abs. 4 der V.D. des Reichswirtschaftsministers zur Änderung der V.D. über die Regelung der Einfuhr vom 16. Januar 1917 vom 22. März 1920 her, wonach über die Rechtmäßigkeit der Verfallerklärung und die Festsetzung einer Entschädigung auf Beschwerde der Betroffenen endgültig das Reichswirtschaftsgericht entscheidet. Diese Vorschrift vermag jedoch die Einrede des Beklagten nicht zu begründen.

Wenn durch § 3 Abs. 4 dem Reichswirtschaftsgericht die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Verfallerklärung mit der Wirkung übertragen werden sollte, daß seine Entscheidung für die ordentlichen Gerichte bindend sei auch bei der Prüfung von Schadenersatzansprüchen wegen Verschuldens von Reichsbeamten bei Ausübung der ihnen anvertrauten öffentlichen Gewalt, so würde die Vorschrift nach Art. 131 Abs. 1 Satz 3 der Reichsverfassung der Rechtswirksamkeit entbehren.

Art. 131 Abs. 1 Satz 3 ordnet an, daß für die in Satz 1 bezeichneten Ansprüche der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden darf. Dieses Verbot ist maßgebend auch für die zuständige Reichs- und Landesgesetzgebung, der im Abs. 2 die nähere Regelung übertragen ist. Um den ordentlichen Rechtsweg auszuschließen, bedarf es eines verfassungsändernden Gesetzes. Das Verbot des Art. 131 Abs. 1 Satz 3 trifft nicht nur die völlige Ausschließung der ordentlichen Gerichte von der Entscheidung über den Anspruch, sondern auch eine solche Regelung, welche die Entscheidung über eine Vorfrage einer anderen Behörde als den ordentlichen Gerichten überträgt und die gerichtliche Geltendmachung des Anspruchs nur in dem Falle zuläßt, daß die Vorfrage in einem für den Schadenersatzfordernden günstigen Sinne beantwortet wird, andernfalls aber den Anspruch endgültig erlebigt. Dies hat der erkennende Senat in den Gründen seines gemäß Art. 13 Abs. 2 RVerf. und des AusfG. vom 8. April 1920 auf Antrag des preussischen Staatsministeriums erlassenen Beschlusses vom 20. Februar 1923 (RGZ. Bd. 106 S. 34) ausgesprochen und demgemäß auch den § 5 des preussischen Staatshaftungsgesetzes vom 1. August 1909 für nicht vereinbar mit Art. 131 Abs. 1 Satz 3 RVerf. erklärt. Diese Entscheidung hat nach § 3 Abs. 3 des Gesetzes vom 8. April 1920 Gesetzeskraft. Was dort für § 5 des preussischen Gesetzes vom 1. August 1909 und die darin in Bezug genommene Vorschrift des § 6 des Gesetzes über die Zulässigkeit des Rechtswegs in

Beziehung auf polizeiliche Verfügungen vom 11. Mai 1842 ausgeführt ist, müßte auch für die Vorschrift des § 3 Abs. 4 der W. vom 22. März 1920 gelten, wenn sie dahin zu verstehen wäre, daß die Erhebung eines Schadenersatzanspruchs wegen Beamtenverschuldens bei der Behandlung eingeführter und für verfallen erklärter Waren vor den ordentlichen Gerichten nur zulässig sein solle, wenn das Reichswirtschaftsgericht die Verfallerklärung für unrechtmäßig erklärt hat. Auch das enthielte eine dem Art. 131 Abs. 1 Satz 3 RVerf. widerstrebende Ausschließung des ordentlichen Rechtswegs.

Daran ändert auch nichts, daß die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Verfallerklärung gerade dem Reichswirtschaftsgericht übertragen worden ist. Zunächst kann der Meinung des Beklagten nicht beigetreten werden, daß die Vorschrift des Art. 131 Abs. 1 Satz 3 RVerf. durch die des Art. 107 eingeschränkt werde und daß es danach zulässig sei, die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von Amtshandlungen auch insoweit, als von der Frage ihrer Rechtmäßigkeit die Entscheidung über einen auf Art. 131 RVerf. in Verbindung mit § 839 BGB. gestützten Schadenersatzanspruch abhängt, einem mit aller Gewähr für eine unabhängige Rechtsprechung ausgestatteten Verwaltungsgericht zu übertragen. Wie bereits in den Gründen des oben erwähnten Beschlusses vom 20. Februar 1923 ausgeführt worden ist, gibt Art. 107 RVerf. keinen Anhalt dafür, daß der Schutz gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden ausschließlich den Verwaltungsgerichten übertragen und die Prüfung der objektiven Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsbehörden den ordentlichen Gerichten entzogen sei. Art. 131 Abs. 1 Satz 3 aber spricht den Satz, daß der Rechtsweg für die dort bezeichneten Ansprüche nicht ausgeschlossen werden darf, uneingeschränkt aus und entzieht damit der Gesetzgebung die Befugnis, den Rechtsweg durch Übertragung der Entscheidung — sei es über den Anspruch als solchen, sei es über einzelne Fragen, von deren Verantwortung die Verfolgung des Anspruchs vor den ordentlichen Gerichten abhängen soll — an ein Verwaltungsgericht auszuschließen.

Ohne Bedeutung für die zu entscheidende Frage ist auch, ob man das Reichswirtschaftsgericht als ein Verwaltungsgericht oder als Sondergericht anderer Art ansieht. Der ordentliche Rechtsweg wird ausgeschlossen, wenn die Entscheidung anderen Behörden oder Gerichten übertragen wird, als den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die nach Art. 103 RVerf. ausgeübt wird durch das Reichsgericht und die Gerichte der Länder, und er wird gleichermaßen ausgeschlossen, wenn das Verfahren anders als in der Zivilprozeßordnung geregelt wird. Übrigens vermag der erkennende Senat der in dem Urteil des VII. Zivilsenats vom 28. Oktober 1921, RGZ. Bd. 103 S. 102, ausgesprochenen, auch vom Beklagten vertretenen Auffassung nicht bei-

zupflichten, daß das Reichswirtschaftsgericht nicht ein Verwaltungsgericht, sondern ein zur Entscheidung bürgerlichrechtlicher Streitigkeiten berufenes Sondergericht gleich den Kaufmanns- und Gewerbegerichten sei. Wie die Zusammenstellung der dem Reichswirtschaftsgericht übertragenen Entscheidungen ergibt — vgl. Müller und Wiedersum Ann. 2 zu § 2 der VO. über das Reichswirtschaftsgericht vom 21. Mai 1920 —, liegt seine Tätigkeit zum mindesten so überwiegend auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts, daß es seinem Wesen nach als ein Verwaltungsgericht, als ein Verwaltungs-Sondergericht angesehen werden muß. Daß es sich bei den dem Reichswirtschaftsgericht zugewiesenen Streitigkeiten zum größten Teile um vermögensrechtliche Ansprüche handelt, steht dem nicht entgegen; denn keineswegs sind, wie dies im Schrifttum gelegentlich angenommen wird, vermögensrechtliche Ansprüche notwendig auch privatrechtliche. Vielmehr sind diejenigen vermögensrechtlichen Ansprüche, welche ihrem Wesen nach auf dem öffentlichen Rechte beruhen, auch ihrerseits als öffentlichrechtliche anzusehen, wenn sie auch zum Teil nach der geschichtlichen Entwicklung als bürgerlichrechtliche im Sinne des § 13 OBG. anzuerkennen sind (vgl. besonders RGZ. Bd. 99 S. 41 (45), Bd. 102 S. 251 (252), Bd. 103 S. 52 (56), Bd. 104 S. 251 (252)). Die vorstehende Kennzeichnung des Reichswirtschaftsgerichts als eines Verwaltungsgerichts entspricht der im Schrifttum ganz überwiegend, und insbesondere auch von Mitgliedern des Reichswirtschaftsgerichts selbst, vertretenen Auffassung; vgl. Urteil des Reichswirtschaftsgerichts vom 27. Oktober 1921, JW. 1922 S. 1426 Nr. 1; Lucas das. S. 662, Dochow das. S. 696; Walbecker das. S. 665; Köppel JW. 1921 S. 311; Stein das. S. 1138 Anm. 3, Klinger, die Zuständigkeitsgebiete des Reichswirtschaftsgerichts (Heft IV von „Wirtschaftsgericht und Wirtschaftspflege“) S. 62 Anm. 6. Insbesondere ist die Frage, deren Entscheidung in § 3 Abs. 4 der VO. vom 22. März 1920 dem Reichswirtschaftsgericht übertragen ist, ob die von dem Reichsbeauftragten für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr, seinen Bevollmächtigten oder der Zollverwaltung ausgesprochene Verfallserklärung von Waren rechtmäßig ist oder nicht, zweifellos eine solche des öffentlichen Rechts.

Die Einrede der Unzulässigkeit des Rechtswegs ist somit zu Recht von den Vorberrichtern verworfen worden. Aber auch die Unzuständigkeit der ordentlichen Gerichte ist nicht gegeben, denn nur diese, nicht irgendwelche Sondergerichte, haben nach Art. 131 WRVf. und den Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes über den Schadenersatzanspruch zu entscheiden.

Wenn hiernach die ordentlichen Gerichte im Rechtsstreit über den Schadenersatzanspruch wegen Beamtenverschuldens auch die Frage der Rechtmäßigkeit der Verfallserklärung zu entscheiden haben, ohne durch

die etwa hierüber ergangene Entscheidung des Reichswirtschaftsgerichts rechtlich gebunden zu sein, so entbehrt damit doch eine solche Entscheidung des Reichswirtschaftsgerichts keineswegs einer schwerwiegenden Bedeutung auch für den Schadensersatzanspruch. In ständiger Rechtsprechung pflegt das Reichsgericht ein Verschulden des Beamten zu verneinen, wenn es zwar selbst die Handlung des Beamten für objektiv unrechtmäßig und deshalb auch objektiv pflichtwidrig erachtet, das Landgericht oder Oberlandesgericht aber seine Handlung für objektiv berechtigt erklärt hat. Wenn die Frage der Rechtmäßigkeit einer Handlung derart zweifelhaft ist, daß ein Kollegialgericht nach mündlicher Verhandlung und der gebotenen sorgfältigen Prüfung die gegen die Rechtmäßigkeit der Handlung eines Beamten erhobenen Angriffe für unbegründet erklärt, so wird es dem Beamten selbst, und insbesondere einem Beamten, dessen Tätigkeit eine schnelle Entschließung fordert, regelmäßig nicht zum Verschulden angerechnet werden können, wenn auch er, wie das Instanzgericht, seine Handlung irrtümlich für rechtmäßig erachtete. In erhöhtem Maße muß dies gelten, wenn das Reichswirtschaftsgericht die Beamtenhandlung — die Verfallerklärung — für rechtmäßig erklärt hat. Nach der Art der Zusammensetzung und der Tätigkeit des Reichswirtschaftsgerichts kommt seiner Rechtsprechung eine ganz besondere Bedeutung zu. Seine Erfahrung auf den besonderen ihm zugewiesenen Gebieten versetzt es in die Lage, seine Entscheidungen so zu fällen und zu begründen, daß sie auch auf die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte einen höchst wesentlichen Einfluß ausüben müssen. Sollten selbst einmal im Einzelfalle die ordentlichen Gerichte, und insbesondere auch das Reichsgericht, die Frage der Rechtmäßigkeit der Verfallerklärung anders beurteilen als das Reichswirtschaftsgericht, so wird doch die Billigung der Verfallerklärung durch das Reichswirtschaftsgericht grundsätzlich zur Verneinung der Schuldfolge des Beamten führen müssen. Nur bei einer außerordentlich ungewöhnlichen, durchaus unvorhersehbaren und sehr seltenen Sachlage könnte der Betroffene vielleicht einen Erfolg von der Schadensersatzklage erhoffen, wenn das Reichswirtschaftsgericht die Verfallerklärung für rechtmäßig erklärt hat.

Hierzu kommt, daß das öffentliche Wohl eine strenge Durchführung der Einfuhrverbote erheischt und die damit beauftragten Beamten deshalb im Zweifelsfalle gehalten sein werden, die Verfallerklärung oder doch gemäß § 3 Abs. 2 der W. die vorläufige Sicherstellung der Waren zu veranlassen. Der sichere Weg, den in zweifelhaften Fällen der Beamte wie der Rechtsanwalt usw. einzuschlagen hat, wird hier grundsätzlich derjenige sein, welcher der Wahrung der öffentlichen Interessen dient. Selbst da, wo die Verfallerklärung offenbar objektiv unrechtmäßig ist, wird deshalb die Behauptung eines Verschuldens des

Beamten einer besonderen Begründung bedürfen. Die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte muß dem Gesichtspunkt Rechnung tragen, daß die Entschlossenheit und Tatkraft des Verwaltungsbeamten, insbesondere auch der hier in Betracht kommenden mit der Überwachung der Einfuhr betrauten Beamten, nicht durch die Sorge vor leichthin erhobenen Schadensersatzansprüchen gelähmt wird. Hier wird ihr die Rechtsprechung des Reichswirtschaftsgerichts eine wirksame Stütze sein und einer übertrieben peinlichen Beurteilung vorbeugen. Es ist zu erwarten, daß die von einer Verfallerklärung Betroffenen im eigenen Interesse, ehe sie den langwierigen und kostspieligen Rechtsweg beschreiten, die Entscheidung des Reichswirtschaftsgerichts über die Rechtmäßigkeit der Verfallerklärung anrufen werden, sofern die Verwaltungsbehörde nicht selbst deren Unrechtmäßigkeit anerkennt. Fällt diese Entscheidung dahin, daß die Verfallerklärung rechtmäßig sei, so müssen die Betroffenen damit rechnen — und demgemäß werden sie von dem Anwalt zu beraten sein —, daß auch eine Schadensersatzklage wegen Beamtenverschuldens regelmäßig selbst dann keinen Erfolg haben kann, wenn die Gerichte im Gegensatz zum Reichswirtschaftsgericht die Verfallerklärung für objektiv unrechtmäßig erachten sollten.