

75. 1. Haftet der Staat dem geschädigten Zeitungsverlag auf Schadensersatz, wenn die Landesjustizverwaltung in die Ausübung des richterlichen Ermessens bei Auswahl der Zeitungen für die Bekanntmachung gerichtlicher Verfügungen eingegriffen hat?

2. Kann die Landesjustizverwaltung allgemeine Anordnungen darüber treffen, welche Zeitungen von den Gerichtsvollziehern für öffentliche Bekanntmachungen zu verwenden sind?

3. Kann ein Zeitungsverlag Schadensersatzansprüche gegen den Staat daraus herleiten, daß die Landesjustizverwaltung den Gerichtsbollziehern durch allgemeine Anordnung untersagt hat, die in dem Verlag erscheinenden Zeitungen für öffentliche Bekanntmachungen zu verwenden?

RVersf. Art. 118 Abs. 1, Art. 131. BGG. § 839. GG. § 154.

Pr.UG.z. GG. § 73. ZPO. § 816.

V. Zivilsenat. Ur. v. 21. Juni 1933 i. S. Sch. Umbf. (R.)
w. Preuß. Staat (Wekl.). V 392/32.

- I. Landgericht I Berlin.
- II. Kammergericht daselbst.

Die Reichsregierung hat im Einverständnis mit der Preussischen Staatsregierung Richtlinien für die Auswahl von Zeitungen zur Bekanntgabe amtlicher Veröffentlichungen aufgestellt. Der Preussische Justizminister hat diese Richtlinien im Preussischen Justizministerialblatt vom 1. November 1929 (S. 323) mitgeteilt.

Am 3. Dezember 1929 hat der Preussische Justizminister angeordnet, daß die im Verlag der Klägerin erscheinenden Zeitungen nicht mehr zu Veröffentlichungen der Justizverwaltungsorgane benutzt werden sollen. Er hat den Kammergerichtspräsidenten ersucht, diese Anordnung zur Kenntnis der Richter an den Berliner und sonst in Betracht kommenden Gerichten seines Bezirks zu bringen und ihnen mitzuteilen, der Justizminister vertraue darauf, daß bei der Ausübung des richterlichen Ermessens in der Auswahl der zu amtlichen Veröffentlichungen bestimmten Blätter auch die Tatsache gebührend berücksichtigt werde, daß sich die Justizverwaltung im staatlichen Interesse genötigt gesehen habe, von der Benutzung der im Verlag der Klägerin erscheinenden Berliner Zeitungen zu amtlichen Veröffentlichungen abzusehen. Diese Maßnahme wurde damit begründet, daß der Reichsinnenminister und der Preussische Ministerpräsident den Wunsch ausgesprochen hätten, es möchten den Zeitungen der Klägerin wegen ihres überaus heftigen und regierungsfeindlichen Charakters amtliche Bekanntmachungen zur Veröffentlichung nicht mehr übermittelt werden.

Am 18. Januar 1930 hat weiterhin der Preussische Justizminister durch Rundverfügung bestimmt, daß die allgemeinen Richt-

linien über die Veröffentlichung amtlicher Bekanntmachungen auch für die Gerichts- und Gerichtsklassenvollzieher zu gelten haben. In derselben Rundverfügung ist ferner unter II 1 angeordnet, daß, wenn die Benutzung einzelner Zeitungen zu amtlichen Bekanntmachungen der Justizverwaltungsorgane von der Dienstaufsichtsbehörde unterjagt sei, diese auch den Gerichts- und Gerichtsklassenvollziehern die Benutzung solcher Zeitungen zu untersagen hätten. Für Ausnahmefälle sei bei Unaufschiebbarkeit die Erlaubnis des Aufsichtsrichters, sonst die des Landgerichtspräsidenten zur Abweichung von der vorgenannten Bestimmung einzuholen. Endlich ist in der Rundverfügung die Anweisung erteilt, daß, wenn die Art der Bekanntmachungen dem Auftraggeber überlassen sei und dieser eine der Anordnung unter II 1 widersprechende Bestimmung über die Bekanntmachung treffe, die Gerichtsvollzieher den Auftrag, soweit dies zulässig sei, abzulehnen hätten, falls der Auftraggeber bei seiner Bestimmung beharre. In Ausführung dieser Rundverfügung hat der Kammergerichtspräsident am 24. Januar 1930 die Präsidenten der Landgerichte II und III Berlin und den Präsidenten des Amtsgerichts Berlin-Mitte auf den Erlaß des Justizministers vom 3. Dezember 1929 hingewiesen und sie ersucht, den Gerichts- und Gerichtsklassenvollziehern das Bekanntmachen in den Zeitungen der Klägerin zu untersagen.

Diese Anordnungen hatten einen erheblichen Rückgang in den Anzeigen der Gerichtsbehörden sowie der Gerichtsvollzieher bei dem *B. L.-M.*, den die Klägerin verlegt, zur Folge. Die genannten Stellen haben seitdem statt dieses Blattes in erheblichem Maß andere Zeitungen zur Veröffentlichung ihrer Anzeigen in Anspruch genommen, sodaß der Anzeigenumsatz bei der Klägerin nicht unerheblich zurückgegangen ist. Sie ist der Ansicht, daß der Beklagte verpflichtet sei, ihr den dadurch erwachsenen Schaden zu ersetzen. Diesen Anspruch stützt sie auf den Gesichtspunkt der Amtshaftung nach Art. 131 *RBVerf.* in Verbindung mit § 839 *BGB.* sowie auf die Bestimmungen der §§ 823, 826, 31, 89 *BGB.* und der Art. 109, 118, 130, 151 *RBVerf.* Von ihrem angeblich weit höheren Schaden hat sie zunächst einen Teilbetrag von 50000 *RM.* geltend gemacht.

Der Beklagte führt aus, der Justizminister könne als Chef der Justizverwaltung allgemeine Verwaltungsanordnungen erlassen. Der Umstand, daß durch solche Anordnungen der Klägerin ein Schaden

entstehe, reiche nicht aus, um in diesen Verfügungen einen rechtswidrigen Verstoß gegen Art. 118 RVerf. zu erblicken. Die Rechtslage sei die gleiche, wie wenn ein Privatunternehmen seine Anzeigen nicht mehr einer bestimmten Zeitung gebe. Es seien aber auch keine öffentlichen Interessen verletzt. Die Anzeigen seien vielmehr nach sorgfältigster Prüfung auf andere Zeitungen verteilt worden, die mindestens ebenso geeignet seien wie die Zeitungen der Klägerin. Das Verbot sei auch nicht aus Willkür erlassen worden, sondern im Interesse der Staatsautorität als berechtigte Abwehrmaßnahme gegen ständige rechtswidrige Angriffe der Klägerin. Die Zeitungen der Klägerin hätten verschiedentlich die Schranken des Art. 118 RVerf. überschritten und durch Aufsätze die Strafgesetze verletzt.

Beide Vorinstanzen haben die Klage abgewiesen. Die Revision der Klägerin führte zur Aufhebung des Berufungsurteils und zur Zurückverweisung der Sache an das Berufungsgericht.

Gründe:

Die Klägerin nimmt den verklagten Staat wegen einer angeblich vom Preussischen Justizminister begangenen unerlaubten Handlung in Anspruch. Nun haftet aber der Staat nicht in allen Fällen für den durch eine unerlaubte Handlung seiner Beamten verursachten Schaden. Diese Haftung tritt vielmehr nur ein in den gesetzlich besonders geregelten Fällen des § 89 in Verbindung mit § 31 BGB. sowie des Art. 131 RVerf., der an die Stelle des preussischen Gesetzes vom 1. August 1909 (GS. S. 691) getreten ist.

Mit zutreffender, von der Revision nicht bemängelter Begründung stellt das Kammergericht fest, daß der Preussische Justizminister bei Erlass der Verfügungen vom 3. Dezember 1929 und 18. Januar 1930 in Ausführung eines obrigkeitlichen Verwaltungsaktes gehandelt hat, nicht in Wahrnehmung rein privatrechtlicher Interessen des Fiskus. Infolgedessen kann die Bestimmung des § 89 BGB. keine Anwendung finden. Denn sie bezieht sich nur auf die Handlungen, die von den verfassungsmäßig berufenen Vertretern des Fiskus in Ausführung privatrechtlicher Verrichtungen vorgenommen worden sind (RGKomm. Anm. 1 zu § 89 BGB.; RGZ. Bd. 72 S. 347 [349]).

Die Haftung des Staates gemäß Art. 131 RVerf. in Ver-

bindung mit § 839 BGB. setzt aber voraus, daß der Beamte eine ihm dem Geschädigten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt hat. Nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts ist die Frage, ob dem Beamten eine Dienstpflicht gegenüber einem Dritten obliegt, unter Berücksichtigung des Amtskreises des Beamten und der Art des Geschäfts, das er verrichtet, zu beurteilen. Das Hauptgewicht ist hierbei auf den Zweck zu legen, dem die Amtspflicht dienen soll. Ist diese dem Beamten gerade im Interesse einzelner Personen auferlegt, so ist Dritter jeder, dessen Interessen nach der besonderen Natur des Amtsgeschäfts durch dieses berührt werden. Daher wird der Kreis der „Dritten“ auf dem Gebiet des Beurkundungswesens der streitigen und freiwilligen Gerichtsbarkeit und des Grundbuchwesens von der Rechtsprechung des Reichsgerichts weit gezogen (RGZ. Bd. 72 S. 324 [327], Bd. 78 S. 241 [243], Bd. 86 S. 102 [105], Bd. 129 S. 37 [43]). Ist der Zweck der Amtspflicht aber nur die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder das Interesse des Staates an einer ordentlichen Amtsführung der Beamten, so handelt es sich nicht um eine dem Beamten einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, mag auch durch die Ausübung dieser Amtspflicht mittelbar in die Interessen Dritter eingegriffen werden (RGKomm. Anm. 3 zu § 839 BGB.; RGZ. Bd. 135 S. 110 [113], Bd. 139 S. 149 [153]).

Im gegebenen Fall hat der Preussische Justizminister die von der Klägerin beanstandeten Verfügungen in seiner Eigenschaft als oberstes Organ der Justizverwaltung erlassen, zur Regelung einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Angelegenheit seines Verwaltungsbereichs. Es handelt sich also um die Erfüllung einer Amtspflicht im rein öffentlichen Interesse, nicht im Interesse einzelner Dritter. Wollte man aber selbst annehmen, die betreffenden Verfügungen seien, soweit sie Anweisungen an die Gerichtsvollzieher und Gerichtsfassenvollzieher enthalten, auch auf Grund einer der Justizverwaltung im Interesse einzelner obliegenden Amtspflicht erlassen, so könnten doch als „Dritte“ im Sinne des § 839 BGB. nur die von dem Zwangsvollstreckungsverfahren betroffenen Personen, wie Gläubiger und Schuldner, sowie die Eigentümer der Pfandsachen, in deren Rechtskreis durch die Versteigerung eingegriffen wird, angesehen werden (RGUrt. vom 4. März 1913 III 423/12, abgedr. Recht 1913 Nr. 1288, und vom 24. April 1931 III 177/30, abgedr. JW. 1931

§. 2427 Nr. 1), bei freiwilligen Versteigerungen die an diesem Verfahren beteiligten Personen, nicht dagegen die Zeitungsunternehmer, deren Zeitungen für die öffentlichen Bekanntmachungen in Betracht kommen. Diesen Zeitungsunternehmern ist auch keinerlei Erinnerungs- oder Beschwerderecht eingeräumt, was ebenfalls einen Anhalt dafür bietet, daß ihnen gegenüber keine Amtspflicht besteht (RGZ. Bd. 135 S. 110 [115]).

Nun vertritt aber weiter das Reichsgericht in ständiger Rechtsprechung den Grundsatz, daß der Beamte jedem Dritten gegenüber die Amtspflicht hat, die Grenzen seiner Zuständigkeit einzuhalten, und daß eine schuldhaftes Amtsüberschreitung eine Schadenersatzpflicht gemäß § 839 BGB. jedem gegenüber begründet, der durch sie geschädigt worden ist (vgl. RGZ. Bd. 71 S. 60 [62], Bd. 91 S. 381 [383], Bd. 99 S. 285 [288], Bd. 104 S. 346 [348]; Recht 1922 Nr. 1102). Es ist daher zu prüfen, ob sich der Erlaß der von der Klägerin beanstandeten Verfügungen innerhalb des dem Preussischen Justizminister zugewiesenen Amtsbereichs hält. Das ist insoweit zu verneinen, als sich die Verfügung vom 3. Dezember 1929 an die richterlichen Beamten wendet. Die Ausübung des richterlichen Ermessens bei der Auswahl der Zeitungen für die Bekanntmachung gerichtlicher Verfügungen stellt eine Tätigkeit des Richters dar, die unter dem Schutz des Art. 102 RVerf. steht (vgl. RGZ. Bd. 58 S. 429 [434]). Die Justizverwaltung ist daher nicht befugt, in irgendeiner Form in die Ausübung dieses Ermessens einzugreifen. Wenn auch die letztgenannte Verfügung des Preussischen Justizministers ihrem Wortlaut nach keine ausdrückliche Anweisung an die Richter enthält, so läßt doch ihr nicht mißzuverstehender Sinn nur die Auslegung zu, daß die Richter dahin beeinflusst werden sollten, ihr Ermessen nach einer den Blättern der Klägerin nachteiligen Richtung hin auszuüben. Daß die Verfügung nur in diesem Sinn verstanden werden konnte, war für den Preussischen Justizminister bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt ebenso erkennbar, wie daß sie einen unzulässigen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit, also eine Amtsüberschreitung darstellte. Demgemäß hat der Preussische Justizminister durch die an die richterlichen Beamten gerichtete Verfügung fahrlässig die Grenzen seiner Zuständigkeit überschritten. Der Beklagte haftet daher gemäß Art. 131 RVerf. in Verbindung mit § 839 BGB. der Klägerin, soweit ihr hierdurch ein Schaden

entstanden ist. Die Entstehung eines Schadens setzt allerdings voraus, daß sich ein Richter durch die Verfügung des Ministers hat bestimmen lassen, die Blätter der Klägerin für gerichtliche Bekanntmachungen nicht mehr zu berücksichtigen. Jedoch wäre durch die unter dem Druck dieser Verfügung getroffene Entschließung des betreffenden Richters der ursächliche Zusammenhang zwischen der Amtsüberschreitung des Ministers und dem schädigenden Erfolg nicht unterbrochen, sondern nur fortgesetzt worden.

Soweit sich dagegen die Verfügungen vom 3. Dezember 1929 und 18. Januar 1930 nicht an die richterlichen Beamten wenden, hat der Preussische Justizminister die Grenzen seiner Zuständigkeit nicht überschritten.

Daß er Anordnungen darüber treffen kann, in welchen Blättern die Anzeigen der Justizverwaltung veröffentlicht werden sollen, liegt auf der Hand. Wenn auch der Gerichtsvollzieher ein selbständiges Organ der Rechtspflege ist und den einzelnen Auftrag nach eigenem pflichtmäßigen Ermessen auszuführen hat, sodaß ihm hierfür bestimmte Anweisungen sachlicher Art nicht im Dienstaufsichtswege erteilt werden dürfen, so ist er doch an die allgemeinen Bestimmungen der Geschäftsanweisung gebunden, die von der Justizverwaltung erlassen ist und von ihr ergänzt werden kann (§ 154 GVG.; § 73 Pr. AG. z. GVG.). Daß durch die Geschäftsanweisung allgemeine Bestimmungen über die Auswahl der zu öffentlichen Bekanntmachungen zu verwendenden Zeitungen getroffen werden können, ist nicht zweifelhaft (vgl. Stein-Jonas Bem. II zu § 816 ZPO.; Seuffert-Walßmann Anm. 3 zu § 816 ZPO.). Denn es handelt sich hierbei weder um Anweisungen sachlicher Art noch um einen Eingriff in das Ermessen des Gerichtsvollziehers bei dem eigentlichen Vollstreckungsakt. Ebenjowenig ist ein Grund ersichtlich, aus dem solche Anweisungen nicht für einen begrenzten Bezirk erlassen werden dürften, welcher Fall übrigens vorliegend gar nicht gegeben ist. Der Preussische Justizminister war daher befugt, die Vorschrift des § 77 Abs. 4 der preussischen Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher vom 24. März 1914 (MBl. S. 343) zu ergänzen, zumal da in der Verfügung vom 18. Januar 1930 für besondere Fälle ausdrücklich Ausnahmen von der allgemeinen Anweisung zugelassen sind. Dieselben Grundsätze gelten auch für Gerichtskassenvollzieher.

Soweit eine Überschreitung der Zuständigkeitsgrenzen nicht vorliegt, kann die Klägerin nicht geltend machen, der Justizminister habe sich bei Ausübung seiner Amtsgewalt, unter Verletzung der Richtlinien der Reichsregierung für die Auswahl von Zeitungen zur Bekanntgabe amtlicher Veröffentlichungen, von unzulässigen politischen Beweggründen leiten lassen und sein Ermessen mißbraucht. Denn der Schadenersatzanspruch der Klägerin muß daran scheitern, daß, wie oben ausgeführt, der Justizminister keinesfalls eine ihm der Klägerin gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt hat, es sei denn, daß der Fall der Willkür gegeben wäre.

Es ist zwar richtig, daß nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts § 826 BGB. beim Vorliegen einer Amtspflichtverletzung nach § 839 BGB. keine Anwendung findet (RGZ. Bd. 87 S. 347 [348], Bd. 94 S. 102 [103], Bd. 100 S. 284 [287]). Allein hiervon unabhängig ist die Frage, ob ein Beamter seine Amtspflicht verletzt, wenn er in einer den Tatbestand des § 826 BGB. erfüllenden Weise durch Ausübung seiner Amtsgewalt einem Dritten Schaden zufügt. Diese Frage ist mit dem Kammergericht zu bejahen. Als eine derartige, den Staat zum Schadenersatz verpflichtende Amtspflichtverletzung ist insbesondere eine Handlung anzusehen, die mehr der Willkür als dem freien Ermessen zuzurechnen ist, die ein verständiger Beamter nicht oder doch nicht leicht in dieser Weise vorgenommen haben würde (RGUrt. vom 27. März 1925 III 183/24, abgedr. JW. 1925 S. 1875 Nr. 2; RGZ. Bd. 121 S. 225 [232], Bd. 126 S. 164 [167]). In dieser Beziehung führt aber das Kammergericht in tatsächlicher Würdigung des Sachverhalts, die keinen Rechtsirrtum erkennen läßt, aus, daß die Preussische Staatsregierung wegen der Artikel, welche in den Zeitungen der Klägerin zum Volksbegehren für das sog. Freiheitsgesetz veröffentlicht wurden, Anlaß hatte, sich angegriffen und in ihrer Ehre verletzt zu fühlen. Schon diese Feststellung nimmt den Abwehrmaßnahmen der Regierung gegenüber den Zeitungen der Klägerin den Charakter eines Willküraktes. Der Umstand, daß das Volksbegehren kurz vor Erlaß der Verfügungen abgelehnt worden war, kann keine maßgebende Bedeutung beanspruchen, da gerade mit Rücksicht auf diese Ablehnung weitere Presseangriffe zu erwarten waren.

Auch die Art. 109, 130, 151 WVerf. sind nicht verletzt, da mit

ihnen solche Abwehrmaßnahmen nicht in Widerspruch stehen, abgesehen davon, daß aus ihnen subjektive Rechte überhaupt nicht hergeleitet werden können. Daß der Gewerbebetrieb der Klägerin geschädigt wurde, macht das Vorgehen des Preussischen Justizministers noch nicht sittenwidrig. Denn wenn auch der eingerichtete Gewerbebetrieb ein geschütztes Rechtsgut darstellt, so ist doch eine Handlung noch nicht schon deswegen rechtswidrig, weil sie für den Gewerbebetrieb eines anderen nachteilig ist (RGZ. Bd. 64 S. 52 [55]). In diesem Zusammenhang ist es ferner rechtlich unerheblich, ob in dem Vorgehen des Preussischen Justizministers ein eigentlicher Boykott oder nur eine Abwehr zu sehen ist. Denn auch der Boykott verstößt nicht als solcher ohne weiteres gegen § 826 BGB., sondern nur dann, wenn mit ihm eine öffentliche Verurufserklärung verknüpft ist, die den Zweck und Erfolg hat, die gewerbliche Stellung des Gegners völlig zu vernichten, oder wenn Verurufserklärungen ohne jede Angabe einer Tatsache oder mit aufreizendem Inhalt öffentlich verbreitet werden, oder wenn die Maßregel desjenigen, der den Boykott verhängt, in keinem billigen Verhältnis zu der Handlungsweise dessen steht, gegen den sich der Boykott richtet (RGZ. Bd. 51 S. 369 [385], Bd. 64 S. 52 [56, 61], Bd. 66 S. 379 [384], Bd. 79 S. 17 [19], Bd. 105 S. 4 [7], Bd. 130 S. 89 [92]). Keiner dieser Umstände ist im gegebenen Fall von der Klägerin schlüssig behauptet. Es liegt weder eine Verurufserklärung noch eine öffentliche Bekanntmachung einer solchen vor; ebensowenig kann die Klägerin, wie schon aus der Begründung der Höhe ihres Schadens folgt, behaupten, daß die Verfügungen des Preussischen Justizministers den Zweck und Erfolg hatten, die wirtschaftliche Existenz ihres Zeitungsverlags zu vernichten. Daß die Klägerin einen erheblichen Schaden erlitten hat, mag unterstellt werden. Allein da der Preussische Justizminister, wie das Kammergericht feststellt, Veranlassung hatte, die Stellung der Staatsregierung gegenüber den im Verlag der Klägerin erscheinenden Blättern zu verteidigen, so kann nicht davon gesprochen werden, daß die von ihm ergriffene Maßregel in keinem billigen Verhältnis zu der Handlungsweise der Klägerin stehe.

Endlich verfaßt auch die Berufung der Klägerin auf Art. 118 Abs. 1 Satz 2 RWerf. Diese Vorschrift wendet sich, wie in der Entscheidung des Reichsarbeitsgerichts vom 19. Dezember 1931 (RWG. Bd. 10 S. 27 [32], vgl. auch S. 275 f. daf.) ausführlich erörtert ist,

gegen die „Maßregelung“ eines Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber wegen einer Meinungsäußerung und allgemein gegen die einer solchen Maßregelung gleichstehenden Willkürakte des in sozialer Machtstellung Befindlichen gegenüber dem seine Meinung frei Äußernden. Ein soziales Abhängigkeitsverhältnis der Klägerin gegenüber der Preussischen Justizverwaltung ist aber ebensowenig gegeben wie eine Monopolstellung dieser Verwaltung. Es können daher auch die Grundsätze über den Mißbrauch einer Monopolstellung nicht in Betracht kommen.

Hiernach bedarf es einer Erörterung der Sache in der Tatsacheninstanz noch insoweit, als festzustellen ist, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe der Klägerin ein Schaden aus der an die richterlichen Beamten gerichteten Verfügung des Preussischen Justizministers vom 3. Dezember 1929 entstanden ist.