

38. Können die Strafverfügung einer Preisüberwachungsstelle und die Beschwerdeentscheidung des Reichskommissars der Preisbildungsstelle im Rechtsweg angegriffen werden? Unter welchen Voraussetzungen kann die gerichtliche Nachprüfung im Weg einer Schadensersatzklage wegen Amtspflichtverletzung herbeigeführt

werden? Wird die Schadenserzählung durch die gesetzliche Bestimmung gehindert, nach der Anordnungen auf Grund des Gesetzes über die Bestellung eines Reichskommissars für die Preisbildung für die Gerichte bindend sind und wegen eines Schadens, der durch eine Anordnung oder Maßnahme auf Grund dieses Gesetzes entsteht, keine Entschädigung gewährt wird?

Gesetz zur Durchführung des Vierjahresplanes — Bestellung eines Reichskommissars für die Preisbildung — vom 29. Oktober 1936 (RGBl. I S. 927) §§ 4, 6. Erste Anordnung über die Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse des Reichskommissars für die Preisbildung vom 12. Dezember 1936 (Deutscher Reichsanz. Nr. 291).

GGV. § 839. WeimVerf. Art. 131. GVG. § 13.

III. Zivilsenat. Ur. v. 24. November 1939 i. S. Deutsches Reich (Bekl.). w. R. (Rl.). III 26/39.

I. Landgericht Saarbrücken.

II. Oberlandesgericht Zweibrücken.

Der Kläger, ein Rechtsanwalt, hat nach seiner Darstellung am 18. Juni 1937 auf dem Wochenmarkt in S. den Erzeuger Adam H. aus St. B., der ihn um seinen Rechtsbeistand gebeten hatte, dahin beraten, er solle dem Verbote des Leiters der örtlichen Sammelstelle für Gartenbauerzeugnisse, Sch., die von ihm auf den Wochenmarkt gebrachten Erdbeeren zum Kleinhandelspreis an die Verbraucher zu verkaufen, nicht folgen, und hat dem Sch. erklärt, H. werde es auf eine Entscheidung der zuständigen Stellen ankommen lassen. Frau H. hat daraufhin den Verkauf zum Kleinhandelspreise fortgesetzt. Wegen dieses Vorgangs wurde gegen den Kläger durch Strafverfügung der zuständigen Preisüberwachungsstelle vom 29. Oktober 1937 eine Ordnungsstrafe von 500 RM. nach § 4 des Gesetzes zur Durchführung des Vierjahresplans — Bestellung eines Reichskommissars für die Preisbildung — vom 29. Oktober 1936 in Verbindung mit der Ersten Anordnung über die Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse des Reichskommissars für die Preisbildung vom 12. Dezember 1936 festgesetzt, weil er am 18. Juni 1937 die Erzeuger auf dem Wochenmarkt in S. aufgefordert habe, ihre Erdbeerpreise gegenüber dem festgesetzten Erzeugerpreis ohne Erteilung einer Ausnahmegenehmigung

zu erhöhen, und damit der Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen vom 26. November 1936 (RGBl. I S. 955) in Verbindung mit § 48 StGB. zuwidergehandelt habe. Der Einspruch des Klägers wurde durch Bescheid des Reichskommissars, Preisbildungsstelle S., vom 14. Januar 1938 als unbegründet zurückgewiesen, da er sich „schlechthin als Preistreiber“ betätigt habe. Der Bescheid wurde als mit der Zustellung rechtskräftig bezeichnet. Der Kläger zahlte die Hälfte der Strafe mit 250 RM. Er verlangt Verurteilung des Beklagten zur Zahlung von 250 RM. als Schadensersatz für die bezahlte Geldstrafe, weil die zuständigen Beamten bei der Entscheidung ihre Amtspflicht vorsätzlich oder fahrlässig verletzt hätten.

Das Landgericht hat die Klage wegen Unzulässigkeit des Rechtswegs abgewiesen. Das Berufungsgericht hat den Beklagten zunächst durch Verjähurteil vom 13. Oktober 1938 nach dem Klageantrage verurteilt, das Verjähurteil aber durch das Urteil vom 22. Dezember 1938 aufgehoben und die Sache zur Verhandlung und Entscheidung an das Landgericht zurückverwiesen. Die Revision des Beklagten führte zur Aufhebung des Berufungsurteils und zur Zurückweisung der Berufung des Klägers.

Gründe:

Verwaltungsakte können in ihrem Rechtsbestande grundsätzlich nicht im Rechtsweg angegriffen werden. Sie können nicht durch die Gerichte aufgehoben, berichtigt oder geändert werden. Die Strafverfügung ist ein solcher Verwaltungsakt. Gegen sie ist ein bestimmter Instanzenzug im Verwaltungsverfahren gegeben, aber nicht die Anrufung des ordentlichen Gerichts. Auch die Klage geht von der Rechtswirklichkeit der Ordnungsstrafe aus und verlangt Ersatz des durch diese entstandenen Schadens. Die Schadensersatzklage aus einer bei Erlaß der Strafverfügung begangenen Amtspflichtverletzung wird dadurch nicht gehindert, daß der Rechtsweg für die Nachprüfung der Rechtswirklichkeit des Verwaltungsakts selbst verschlossen ist.

Der Beklagte glaubt aber, hier die Zulässigkeit auch der Schadensersatzklage aus den besonderen Bestimmungen des § 6 des Gesetzes zur Durchführung des Vierjahresplans — Bestellung eines Reichskommissars für die Preisbildung — vom 29. Oktober 1936 verneinen zu müssen. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung sind die auf Grund dieses Gesetzes ergangenen Anordnungen für die Verwaltungsbehörden und

Gerichte bindend. Dem Berufungsgericht ist aber einmal darin zuzustimmen, daß die Verhängung der Ordnungsstrafe keine Anordnung im Sinne des Gesetzes ist, sondern erst der Zutwiderhandlung gegen eine Anordnung oder eine auf Grund des Gesetzes vom Reichskommissar getroffene Maßnahme folgt (§ 4 Abs. 3 des Gesetzes). Zudem ist, ähnlich wie in § 41 Abs. 3 WMAndG. oder in § 358 Abs. 4 Satz 2 RWG., durch § 6 Abs. 1 nicht der Rechtsweg ausgeschlossen, sondern nur die Bindung der Gerichte an die sachlichen Entscheidungen der Behörden für die Preisbildung ausgesprochen. Schließlich wird aber die Zulässigkeit der Schadenserzagsklage wegen Amtspflichtverletzung nicht einmal durch den Ausschluß des Rechtswegs abgeschnitten, da sie den Bestand der Verwaltungshandlung nicht angreift. Aber auch § 6 Abs. 2 des Gesetzes hindert die Schadenserzagsklage nicht. Nach dieser Bestimmung wird wegen eines Schadens, der durch eine Anordnung oder Maßnahme auf Grund des Gesetzes entsteht, keine Entschädigung gewährt. Es ist schon ausgeführt, daß die Strafverfügung keine Anordnung oder Maßnahme im Sinne des Gesetzes ist. Dazu kommt, daß der gewählte Ausdruck „Entschädigung“ zeigt, daß dabei nicht an Schadenserzags für eine rechtswidrige Amtshandlung gedacht ist, sondern an eine Nachteilsausgleichung, ähnlich wie bei der Enteignung oder bei dem Aufopferungsanspruch, für eine im Gesetze begründete Amtshandlung. Nur eine solche Nachteilsausgleichung ist hier ausgeschlossen.

Es ist aber weiter ständige Rechtsprechung, daß der dem Rechtsweg entzogene Verwaltungsakt nicht dadurch vor den ordentlichen Richter gebracht werden kann, daß seine Bemängelung nur äußerlich in das Gewand einer Schadenserzagsklage gekleidet wird. Ob es sich um einen solchen Versuch handelt, ist nach der Klagebegründung zu beurteilen, die ein pflichtwidriges Verhalten eines Beamten erkennen lassen muß (so u. a. RWG. Bd. 97 S. 179, Bd. 140 S. 84, Bd. 144 S. 253, Bd. 150 S. 174, Bd. 157 S. 197, Bd. 159 S. 247). Nur das tatsächliche Vorbringen der Klage ist dabei als richtig zu unterstellen; die vom Kläger geäußerte Rechtsansicht ist unmaßgeblich (RWG. Bd. 129 S. 287). Der Schaden wird sich hier zunächst mit dem Kostenaufwande decken müssen, der dem Bestraften durch die Strafverfügung entstanden ist. Daraus kann sich kein Bedenken gegen die Zulässigkeit der Schadenserzagsklage ergeben. Andererseits ist aber damit allein und damit, daß die Klage nicht Aufhebung der

Strafverfügung, sondern Ersatz des durch sie entstandenen Schadens aus dem Rechtsgrunde von Amtspflichtverletzungen bei Erlass der Strafverfügung verlangt, noch nicht ausgeschlossen, daß die Klage nichts anderes ist als der Versuch, die Unzulässigkeit des Rechtswegs durch die Behauptung eines Schadenersatzanspruchs zu umgehen. Daher ist zu prüfen, ob die vorgetragenen Tatsachen nicht etwa nur zu rechtlich anderen Folgerungen führen können, als sie die Verwaltungsbehörde daraus gezogen hat, sondern in sich schlüssig ein Handeln oder Unterlassen bestimmter Beamten aufzeigen, das einen vorsätzlichen oder fahrlässigen Amtsmißbrauch darstellt. Das hat das Berufungsgericht verkannt. Es hat die Zulässigkeit des Rechtswegs aus der äußerlichen Gestaltung der Klage als einer Schadenersatzklage allein bejaht und hat die Tatsachen, an denen erst das Wesen der Klage als einer echten Schadenersatzklage zu untersuchen war, nur darauf geprüft, ob sie die Klage sachlich begründen könnten. Das hat es dann — ohne abschließendes Urteil — als unwahrscheinlich angesehen.

Infolge dieses Rechtsirrtums fehlt in dem angefochtenen Urteil grundlegend die Würdigung, inwieweit die Klagebehauptungen, ihre Richtigkeit unterstellt, überhaupt geeignet sind, eine schuldhafte Amtspflichtverletzung aufzuzeigen. Nach dem Tatbestande des landgerichtlichen Urteils behauptet der Kläger: Die Behörden, welche die Strafverfügung erlassen und seinen Einspruch zurückgewiesen haben, hätten den Tatbestand mangelhaft festgestellt; sie hätten auf diesen Tatbestand unter gleichzeitiger Verklemmung einfachster Strafrechtbegriffe die Preisstoppverordnung vom 26. November 1936 unrichtig angewendet, obwohl ihre Anwendung auf den Tatbestand nach ihrem klaren Wortlaut unmöglich sei; die Erzeuger hätten vor und nach dem 18. Juni 1937 ihre Erbbeernte unbeanstandet zum Verbraucherpriß auf dem Wochenmarkt absetzen können, ohne daß der zuständige Gendarmeriebeamte dagegen eingeschritten wäre oder daß sie je bestraft worden wären; durch § 1 Abs. 2 der Verordnung des zuständigen Reichskommissars vom 7. Dezember 1937 über Preise für Gartenbauerzeugnisse sei seine an jenem Tage vertretene Rechtsauffassung als richtig bestätigt worden; es sei nicht einmal geprüft worden, ob er sich als Rechtswahrer überhaupt hätte strafbar machen können. Dazu kommt nach dem Tatbestande des Berufungsurteils weiter die Behauptung des Klägers, man habe sich durch die außerordentlich

aufgebaute Darstellung des Anzeigers Sch. und durch die Erwiderung des Klägers auf die „undefinierbaren Anschuldigungen“ des Sch. zu einer feindseligen und unwahrhaften Einstellung ihm gegenüber verleiten lassen und aus dieser Einstellung ungesetlich und willkürlich und nur zu dem Zwecke gehandelt, die ungesetliche Handlungsweise des Sch. zu decken und dem Kläger ein in Ausübung seines Berufs als Rechtswahrer erforderlich erscheinendes weiteres Handeln zu verleiden.

Freilich kann der Strafbescheid nicht als ein Urteil in einer Rechtsache im Sinne des § 839 Abs. 2 BGB. angesehen werden, so daß er dem besonderen Schutze dieser Bestimmung unterstehen würde, also als eine Sachentscheidung, die in der äußeren Form eines Urteils ergangen wäre und in prozeßtechnischem Sinne den Begriff des Urteils erfüllen würde (RGZ. Bd. 116 S. 90 [93], Bd. 138 S. 6 [11], RGUrt. vom 17. Februar 1928 III 248/37, abgedruckt in JW. 1928 S. 2534 Nr. 19); denn es fehlt an einem den beiden Prozeßordnungen angenäherten, in aller Regel auf mündlicher Verhandlung beruhenden, urteilsmäßig abzuschließenden Verfahren. Aber weder im einzelnen noch in ihrer Gesamtheit reichen die vorgetragenen Behauptungen zum schlüssigen Nachweis einer Amtspflichtverletzung bei der Bestrafung aus, auf die es allein ankommt. Eine etwaige Amtspflichtverletzung des Sch. könnte nur insoweit eine Rolle spielen, als sie derart offen zutage trat, daß auch die Bestrafung wegen Zuwiderhandlung gegen dessen Anordnung wieder nur pflichtwidrig vorgenommen sein könnte.

Wenn es auch im Ermessen der Preisüberwachungsstellen steht, ob sie im einzelnen Falle von ihrer Strafbefugnis Gebrauch machen wollen, so ist doch die Strafverfügung keine Ermessensentscheidung, sondern die normgemäße Anwendung des Gesetzes auf den gegebenen Tatbestand. Im pflichtmäßigen Ermessen der Behörde steht zwar die Tatbestandsermittlung, auf die sich ihre Überzeugung stützt, nicht aber die rechtliche Beurteilung des festgestellten Tatbestandes und die daraus folgende Entschliebung, daß und wie er strafbar ist. Eine falsche rechtliche Beurteilung des Tatbestandes ist dann schuldhaft, wenn sie offenbar willkürlich ist, also eine Rechtsbeugung enthält, oder wenn dabei die gebotene Sorgfalt in der Rechtsanwendung außer acht gelassen worden ist.

Für die Tatbestandsermittlung hat der Kläger keine Tatsachen

angegeben, die schlüssig ergeben könnten, inwiefern diese Ermittlung und die daraufhin getroffenen Feststellungen unzulänglich gewesen wären. Daß der „Anzeiger“ Sch., der nicht Anzeiger im gewöhnlichen Sprachgebrauch ist, sondern auf Grund seiner amtlichen Zuständigkeit als Leiter der örtlichen Sammelstelle des Gartenbauwirtschaftsverbandes über das Vorkommnis pflichtgemäß an den Reichskommissar berichtet hat, den Sachverhalt außerordentlich aufgebauscht oder „undefinierbare Anschuldigungen“ gegen den Kläger erhoben habe, sind allgemeine Behauptungen. Es ist auch nicht ersichtlich gemacht, inwiefern der Reichskommissar und die Preisbildungsstelle dadurch irreführt worden wären. Wenn der Kläger behauptet, die Angabe des Strafbescheides, er habe „die Erzeuger“ aufgefordert, ihre Preise zu erhöhen, erwecke den Eindruck, als ob er die Gesamtheit der Erzeuger aufgemiegelt habe, diese Darstellung sei also eine Verfälschung der wirklichen Vorgänge, so verkennt er dabei schon, daß auch die Aufforderung an einen Erzeuger in der Öffentlichkeit die Gesamtheit der Erzeuger beeinflussen konnte, daß also deshalb die Fassung des Strafbescheides noch nicht eine schuldhaft ungenügende Tatbestandsermittlung beweist.

Ebenso wenig sind schlüssige Tatsachen dafür vorgetragen, daß die Bestrafung des Klägers nach dem ermittelten Tatbestand in fahrlässiger Verkennung der gesetzlichen Vorschriften oder gar willkürlich verfügt worden wäre. Hier könnte der Vorwurf des Klägers von Bedeutung sein, Sch. habe die Anzeige wider besseres Wissen erstattet, weil er sonst nicht vorher und nachher selbst den Erzeugern den Verkauf zum Einzelhandelspreise gestattet hätte; sein Bericht sei nur ein Racheakt gewesen. Abgesehen davon aber, daß es sich auch dabei nur um eine Schlußfolgerung, nicht um die Angabe schlüssiger Tatsachen für ein willkürliches Verhalten des Sch. handelt, ist noch weniger damit zu beweisen, daß die Preisüberwachungsstelle aus den Umständen die Unrichtigkeit der Anzeige des Sch. hätte erkennen müssen oder gar erkannt hat und daß daher die Bestrafung nur einer feindseligen und unwahrhaften Einstellung gegenüber dem Kläger entspringen sein könnte. Sowohl der gegen Sch. erhobene Vorwurf wie die Beschuldigung der Preisüberwachungs- und der Preisbildungsstelle sind Mutmaßungen über innere Willensvorgänge ohne ausreichende tatsächliche Begründung. Daß die Erzeuger sonst ihre Ware unbeanstandet zu dem Verbraucherpreis auf dem Wochenmarkt verkauft haben, daß

der Gartenbauwirtschaftsverband sonst den Verkauf an den Verbraucher in beschränktem Maße gestattete und daß nie ein Erzeuger bestraft worden ist, sind noch keine Beweise für ein pflichtwidriges Vorgehen der Preisüberwachungs- und Preisbildungsstelle bei der Bestrafung des Klägers. Selbst wenn die Anordnung des Sch. sachlich unrichtig gewesen wäre, war doch eine andere Frage, ob sie nicht zunächst für die Erzeuger bindend war und ob der Kläger die Erzeuger dagegen zum Ungehorsam auffordern durfte. Auch die von der Revisionsbeantwortung aufgeführten, übrigens von ihr zum Teil fälschlich als unbestritten bezeichneten Tatsachen sprechen nicht schlüssig dafür, daß die Bestrafung nur in mißbräuchlicher Amtsausübung verhängt sein könne. Sie könnten höchstens dafür sprechen, daß die Anordnung des Sch. sachlich rechtsirrig war, aber noch keineswegs dafür, daß die Bestrafung, nach der Klage die alleinige Schadensursache, nicht nur rechtsirrig, sondern schuldhaft rechtsirrig war. Auch daraus, daß die Anordnung des Reichskommissars vom 7. Dezember 1937 nach der Behauptung des Klägers den von ihm am 18. Juni 1937 vertretenen Standpunkt gebilligt hat, folgt noch nicht, daß diese Ansicht schon dem Rechtszustand am 18. Juni 1937 entsprach, und noch weniger, daß die Behörden den damaligen Rechtszustand schuldhaft verkannt haben, erst recht aber nicht, daß die Bestrafung des Klägers wegen der Aufforderung zum Ungehorsam gegen die damals bestehenden Anordnungen der Preisüberwachungsstelle pflichtwidrig geschehen sein muß. Das gilt besonders auch für die Behauptung, daß die Preisstopverordnung vom 26. November 1936 nicht auf den Tatbestand hätte angewendet werden können, da nach ihr der Stichtag für das Verbot von Preiserhöhungen der 18. Oktober 1936 gewesen sei, damals aber Erdbeerpreise nicht notiert gewesen seien, also auch am 18. Juli 1937 nicht höher als am Stichtage gewesen sein könnten. Gerade diese Behauptung zielt nur darauf ab, die Rechtsansicht der Verwaltungsbehörden über die Strafbarkeit des Klägers wegen der Zuwiderhandlung gegen die Anordnung des Sch. in unzulässiger Weise der gerichtlichen Nachprüfung zu unterstellen, also, wie das Landgericht zutreffend ausgeführt hat, über die Frage zu entscheiden, ob die Vornahme des Staatshoheitsaktes rechtmäßig ist.

Es ist nach alledem nicht so, daß der Kläger bestimmte Tatsachen behauptet, aus denen sich die Pflichtwidrigkeit der Bestrafung ergeben würde, sondern er versucht umgekehrt, aus der Bestrafung wegen der

Zuwiderhandlung gegen die seiner Meinung nach unrichtige Anordnung des Sch. pflichtwidrige Amtshandlungen bei dem Erlaß der Anordnung und daraus erst wieder die Pflichtwidrigkeit der Bestrafung abzuleiten, weil er glaubt, die Verwaltungsbehörden hätten die Gesetze unrichtig angewendet. Dafür ist der Rechtsweg grundsätzlich verschlossen. Deshalb kann auch nicht nachgeprüft werden, ob die Verwaltungsbehörden allgemeine Strafrechtsbegriffe, insbesondere den strafrechtlichen Begriff der Anstiftung, auf das Verhalten des Klägers in seiner Eigenschaft als Rechtswahrer rechtsirrig angewendet haben. Ein solches Verfahren wäre, was die Rechtsprechung immer abgelehnt hat, die Eröffnung eines weiteren Instanzenzugs über den der nach dem Gesetz allein berufenen Verwaltungsbehörden und bedeutete nichts anderes als die gerichtliche Nachprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit einer Anordnung der Verwaltungsstelle, die den Verkauf des Erzeugers an den Verbraucher unter gewissen Voraussetzungen verboten hatte.

Die Klage ist demnach sachlich der Versuch, die Beurteilung dieses Verwaltungsaktes durch die ordentlichen Gerichte auf dem Umweg über rückschauend aufgestellte Vermutungen zu erreichen. Das angefochtene Urteil und das Versäumnisurteil des Berufungsgerichts vom 13. Oktober 1938 waren deshalb aufzuheben, und die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Landgerichts war wegen Unzulässigkeit des Rechtswegs zurückzuweisen.