

20. 1. Voraussetzungen des Schadenserjaganspruchs wegen Unterjagung der Benutzung einer gewerblichen Anlage durch die höhere Verwaltungsbehörde.

2. Wer ist der Verpflichtete?

GewD. § 51.

Einl. zum WR. § 75.

VII. Zivilsenat. Urt. v. 18. März 1913 i. S. Pulverfabriken Gebr. W. (Kl.) m. preuß. Fiskus u. Gen. (Bekl.). Rep. VII. 430/12.

I. Landgericht Hagen.

II. Oberlandesgericht Hamm.

Die Klägerin und vorher ihre Rechtsvorgänger betrieben seit dem 18. Jahrhundert bei D. eine Pulverfabrik. Die Grundstücke, auf denen sich die Betriebsanlagen befinden, liegen in der Gemeinde B. im Landkreise Hagen am Abhang und Fuße eines Berges. Durch diesen ist in einem von Süden nach Norden verlaufenden Tunnel die

im Jahre 1874 gebaute, von Brügge nach Hagen führende Bolmetalbahn geführt. Der Berg wird in der Richtung vom südlichen Tunneleingange zum nördlichen in einem Halbkreise von der Wolme umflossen. Die Fabrikanlagen der Klägerin liegen innerhalb dieses Halbkreises und längs des Flusses an seinem linken Ufer. Unmittelbar am rechten Ufer entlang, also am äußeren Rande des Halbkreises, läuft die im Eigentum des Provinzialverbandes stehende, seit mehr als 70 Jahren zur Chaussee ausgebaute Landstraße. Gegenüber den Anlagen der Klägerin steigt auf der anderen Seite der Chaussee ein Berg an, der in der zum Landkreis U. gehörigen Gemeinde S. liegt. In diesem Gemeindebezirk befinden sich unweit der Anlagen der Klägerin flußaufwärts Wohnhäuser und das Kaltwalzwerk der Firma K. & Söhne. Durch Beschluß des Bezirksausschusses wurde der Klägerin wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl die Benutzung ihrer Fabrikanlagen zur Herstellung und Lagerung von Explosivstoffen auf Grund des § 51 GewD. untersagt. Die Klägerin verlangte deshalb mit der Klage Erfaß des ihr durch diese Unterjagung entstandenen Schadens in Anteilen, die nach richterlichem Ermessen näher bestimmt werden sollten, zusammen aber mindestens 520000 M. Als Beklagte waren 5 Rechtspersonen angeführt, nämlich der preußische Landesfiskus als Beklagter zu 1, der preußische Eisenbahnfiskus als Beklagter zu 2, die Provinz Westfalen, der Kreiskommunalverband Hagen-Land und der Kreiskommunalverband Altena als Beklagte zu 3, 4 und 5.

Das Landgericht erklärte die Klage gegenüber dem Landesfiskus dem Grunde nach für gerechtfertigt und wies sie im übrigen ab. Hiergegen legten sowohl die Klägerin als auch der verklagte Landesfiskus Berufung ein. Die Klägerin beantragte, die vom Beklagten zu 1 eingelegte Berufung zurückzuweisen, andernfalls die sämtlichen Beklagten nach dem in erster Instanz gestellten Antrage zu verurteilen. Der Antrag des verklagten Landesfiskus ging dahin, die Klage gegen ihn abzuweisen. Das Oberlandesgericht erließ ein Urteil auf Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung dahin, daß die Klage gegen den Landesfiskus (Beklagten zu 1) abgewiesen wurde und der Klagenanspruch, soweit er sich gegen den Eisenbahnfiskus und die Provinz Westfalen richtete, dem Grunde nach mit der Maßgabe für gerechtfertigt erklärt wurde, daß der Klägerin der ihr erwachsene

Schade vom Eisenbahnfiskus zur Hälfte und von der Provinz Westfalen zu einem Viertel zu ersetzen sei. Zur weiteren Verhandlung und Entscheidung über den Betrag des Anspruchs gegen die letztgenannten beiden Beklagten wurde die Sache in die erste Instanz zurückverwiesen und im übrigen die Berufung der Klägerin zurückgewiesen.

Gegen diese Entscheidung haben die Klägerin einerseits und die beiden verurteilten Beklagten, also der Eisenbahnfiskus und die Provinz Westfalen andererseits Revision eingelegt. Auf diese Revisionen wurde das Berufungsurteil aufgehoben, der Klaganspruch gegenüber dem Landesfiskus dem Grunde nach für gerechtfertigt erklärt und die Klage im übrigen abgewiesen aus folgenden

Gründen:

„In der Klageschrift und in den Urteilen der Vorinstanzen wird neben dem als Beklagter zu 1 bezeichneten preussischen Landesfiskus als Beklagter zu 2 der preussische Eisenbahnfiskus benannt und im Berufungsurteile die Klage gegenüber dem Landesfiskus abgewiesen, dem Eisenbahnfiskus gegenüber aber in gewissen Grenzen dem Grunde nach für gerechtfertigt erklärt. Auch bei der Verhandlung vor dem Revisionsgericht ist es bei dieser Verteilung der Partierollen verblieben. Sie konnte aber nicht aufrecht erhalten und mußte von Amts wegen so geändert werden, wie aus der dem Urteilskopfe jetzt gegebenen Fassung ersichtlich ist. Der Landesfiskus und der Eisenbahnfiskus stellen nur zwei verschiedene Seiten derselben einheitlichen und untrennbaren Rechtsperson dar. Diese wird zwar im jetzigen Rechtsstreite nach beiden Richtungen hin in Anspruch genommen; bei der einen kommt der Staat als Vertreter des Gemeinwohls und Träger der Polizeigewalt, bei der anderen als Eigentümer der Staatsbahnen in Betracht, und er wird auch nach diesen beiden Richtungen hin durch verschiedene staatliche Behörden vertreten. Das ändert aber nichts daran, daß diese Behörden nach außen hin nur das einheitliche Interesse derselben, freilich aus doppeltem Gesichtspunkte zu beurteilenden Rechtsperson und nicht etwa sich widersprechende Interessen verschiedener Rechtspersonen vertreten. Als diese verklagte einheitliche Rechtsperson kann hiernach nur der „preussische Fiskus“ in Betracht kommen, so daß die Klage als nur gegen 4, nicht gegen 5 Personen gerichtet anzusehen ist.

Sachlich gründet sich der Entschädigungsanspruch der Klägerin auf § 51 GewD. Danach kann wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl die fernere Benutzung einer jeden gewerblichen Anlage durch die höhere Verwaltungsbehörde zu jeder Zeit untersagt werden; „doch muß dem Besitzer alsdann für den erweislichen Schaden Ersatz geleistet werden“. Der Tatbestand des § 51 ist hier gegeben. Der Klägerin ist die fernere Benutzung ihrer seit langer Zeit rechtmäßig bestehenden Pulverfabrik durch den Bezirksauschuß endgültig in vollem Umfang untersagt worden. Sie hat daher kraft Reichsrechts einen Anspruch auf Schadenserfaß. Es ist aber weder im § 51 noch sonst in Reichsgesetzen eine Bestimmung darüber enthalten, von wem der Schade zu ersetzen ist. Diese Frage ist deshalb gemäß Art. 109 GG. 3. WVB. nach Landesrecht zu entscheiden.

Für das preußische Recht ist hierbei die grundlegende Vorschrift des § 75 der Einl. 3. WR. maßgebend, wonach der Staat denjenigen, der seine besonderen Rechte und Vorteile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird, zu entschädigen gehalten ist. Dementsprechend bestimmt auch § 31 WR. I. 8, daß der Staat, wenn er zum allgemeinen Besten das Privateigentum einschränkt, zugleich dafür sorgen muß, daß der Eigentümer für den dadurch entstehenden Verlust vollständig schadlos gehalten werde. Diesen Vorschriften ist freilich später für eine große Anzahl von Fällen derartiger Einschränkungen die Anwendbarkeit durch neuere Gesetze, z. B. das Allg. Berggesetz vom 24. Juni 1865, das Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874 und das Fluchtliniengesetz vom 2. Juli 1875, welche die Entschädigungspflicht besonders geregelt haben, entzogen worden. Über den Bereich dieser Gesetze hinaus haben aber die landrechtlichen Vorschriften ihre Bedeutung behalten. In diesen wird zwar, entsprechend dem Umstande, daß die zwangsmäßigen Einschränkungen nur aus Gründen des Gemeinwohls erfolgen sollen, der Staat selbst als der alleinige Entschädigungspflichtige bezeichnet. Seit langer Zeit ist aber der Sinn dieser Bestimmungen durch die ständige Rechtsprechung des preußischen Obertribunals und später des Reichsgerichts nach anfänglichem Schwanken dahin festgestellt worden, daß nur beim Vorhandensein eines allgemeinen Landesinteresses an der einschränkenden Maßregel der Staat als solcher Entschädigung zu

leisten hat, daß aber dann, wenn der Eingriff in das Privateigentum innerhalb des Staates einer bestimmten engeren öffentlichrechtlichen Gemeinschaft zugute kommt, die Entschädigungspflicht auf dieser, und zwar je nach Lage des Falles ausschließlich oder neben dem Staate, ruht (ObTribEntsch. Bd. 43 S. 23; Arch. f. Rechtsfälle Bd. 6 S. 220; ObTribEntsch. Bd. 49 S. 80, Bd. 53 S. 31, 41, 46/47, 47/48, Bd. 68 S. 265; Strieth. Arch. Bd. 75 S. 218ffg.; Entsch. des RG.'s in Zivilf. Bd. 32 S. 203, Bd. 34 S. 297, Bd. 36 S. 277, 281, Bd. 64 S. 184, 187, Bd. 77 S. 195; Jur. Wochenschr. 1905 S. 211 Nr. 20, 1911 S. 413 Nr. 41 und S. 992 Nr. 36).

Dabei sind von der Rechtspredung regelmäßig als entschädigungspflichtige Körperschaften nur der engste Kreis, die Gemeinde, und die allumfassende Gemeinschaft, der Staat selbst, herangezogen worden. Von dieser Rechtspredung hier abzuweichen, liegt kein genügender Anlaß vor. Insbesondere ist daran festzuhalten, daß als entschädigungspflichtig, sobald der Eingriff in das Privateigentum in einer über das lediglich örtliche Interesse hinausgreifenden Weise dem allgemeinen Wohle dient, nur der Staat in Betracht zu ziehen ist, nicht auch einer der zwischen Staat und Gemeinde stehenden öffentlichrechtlichen Verbände (Provinzen, Regierungsbezirke, Kreise). Diese Einschränkung erweist sich schon aus praktischen Erwägungen infolge der Natur des Staates als eines lebendigen Organismus notwendig, der mittelbar leidet, wenn einer seiner Teile leidet, und der Nutzen hat, wenn das Wohl eines seiner Teile gefördert wird. Eine Scheidung des Interesses des Staatsganzen und desjenigen eines seiner Teile läßt sich allenfalls noch vornehmen bei Eingriffen, die ihre Wirkung lediglich im örtlichen Bereiche einer bestimmten städtischen oder ländlichen Gemeinde äußern, obgleich nicht zu verkennen ist, daß auch in solchen Fällen der Eingriff, wenn auch vielleicht in geringem Maße, zugleich dem Interesse des Ganzen, also auch der übrigen Teile des Staates zugute kommt. Aber die Gemeinde stellt im Rechtssinn in viel stärkerem Maße eine Individualität für sich dar, als die weiteren Verbände (Kreise, Provinzen). Bei diesen Verbänden ist das Gebiet der den Einwohnern gemeinschaftlichen Interessen viel eingeschränkter als bei den Gemeinden, was sich auch in der viel eingreifenderen Zentralisierung der Verwaltung der Gemeinden ausprägt. Kann man hiernach noch bei den Gemeinden ein gewisses

eigenes, dem des Staates gegenüberstehendes Interesse als ein nach § 75 a. a. D. schutzbedürftiges, also auch zum Schadenersatz verpflichtendes anerkennen, so fließt doch schon das Gemeinwohl, soweit es sich lediglich auf den Bereich einer Provinz oder eines Kreises bezieht, für den aus § 75 sich ergebenden Schutz regelmäßig derart mit dem Gemeinwohl der Staatsgesamtheit zusammen, daß eine Trennung dieser Interessen und damit der Schadenersatzpflicht nicht angängig erscheint.

Das muß im besonderen Grade für solche Eingriffe in das Privateigentum gelten, die sich als eine polizeiliche Maßnahme zur Abwendung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit darstellen, wie dies im vorliegenden Falle zutrifft. Freilich darf nicht verkannt werden, daß außerhalb des Bereiches des § 75 die Provinzen und die Kreise selbständige Träger besonderer Rechte, Befugnisse und Interessen sind (z. B. als Eigentümer von Provinzial- oder Kreischauffeen). Die Machtbefugnisse der Polizeigewalt werden aber in den Provinzen und Kreisen nicht durch die besonderen Behörden der Provinzial- und Kreisverwaltung, sondern durch unmittelbare königliche Staatsbeamte (Oberpräsident, Regierungspräsident, Landrat) ausgeübt, während bei Stadtgemeinden die Polizeiverwaltung, wenn auch unter Aufsicht des Staates, regelmäßig der städtischen Obrigkeit zusteht. Das entspricht auch der geschichtlichen Entwicklung der städtischen Verhältnisse in Deutschland, wonach gerade die Städte, im Gegensatz zum platten Lande, in besonderem Maße als Träger einer Selbstverwaltung angesehen wurden.

Es kann daher im Streitfalle lediglich in Frage kommen, ob die Unterfügung des Betriebes nur im Staatsinteresse, also aus landespolizeilichen Gesichtspunkten erfolgte, oder ob das örtliche Interesse für sich allein die Unterfügung erforderte. Auf demselben Standpunkte steht auch das Bd. 80 S. 298 der Entsch. des RG.'s in Zivilf. abgedruckte Urteil des VI. Zivilsenats. Darin ist ausgeführt: Die Unterscheidung, welcher öffentlichrechtliche Verband für einen Schaden hafte, der aus einem behördlichen Eingriff in den Gewerbebetrieb nach § 51 GewD. entstanden sei, müsse in Preußen aus den Einrichtungen der Polizeiverwaltung und Polizeihandhabung entnommen werden. Das durch den Eingriff geschützte Gemeinwohl könne nur entweder dasjenige der örtlichen Gemeinschaft sein, das

Gemeindeinteresse, oder das des Staatsganzen, das Landesinteresse. Deshalb sei in jenem Falle der Stadtgemeinde, innerhalb deren der unterjagte Betrieb der Patronen- und Zündhütchenfabrik stattgefunden hatte, die Schadenersatzpflicht insoweit aufzulegen, als das ortspolizeiliche Interesse, die Sorge für die Sicherheit der Ortsbewohner und ihres Eigentums in Frage komme, dem Staate aber insoweit, als das landespolizeiliche Interesse maßgebend gewesen und durch Unterjagung des Gewerbebetriebes gefördert und gesichert worden sei. Ob auch den weiteren Ausführungen jenes Senats überall beizutreten ist, in denen die Schadenersatzpflicht der Stadtgemeinde auch auf § 3 des Polizeiverwaltungsgegesetzes vom 11. März 1850 gegründet wird, wonach die Kosten der örtlichen Polizeiverwaltung von den Gemeinden zu tragen sind, und ob insbesondere hier der zum Erfaze des Schadens erforderliche Geldbetrag als ein Teil dieser Verwaltungskosten anzusehen ist, kann dahingestellt bleiben.

Im Streitfalle sind irgendwelche Gemeinden nicht mitverklagt. Es bedarf daher keiner Prüfung, im Interesse welcher Gemeinde oder welcher Gemeinden etwa der Betrieb unterjagt worden ist, ob nur im Interesse derjenigen Gemeinde, in deren Bezirke sich die Gefahrenquelle, d. i. der Fabrikbetrieb, befand, oder auch im Interesse benachbarter Gemeinden, die durch den Betrieb gefährdet wurden, ob nicht auch die örtliche Polizeiobrigkeit der letzteren die amtliche Aufgabe hatte, zum Schutze der Einwohner ihres Bezirkes und deren Eigentums die Schließung der Fabrik durch die höhere Verwaltungsbehörde in die Wege zu leiten und ob nicht etwa für die Gemeinde B. der aus der Schließung der Fabrik ihr erwachsende Vorteil ganz oder zum Teil aufgewogen wird durch den Schaden, den sie durch den Fortfall der steuerkräftigen Eigentümerin der Fabrik erleidet.

Es bedurfte dieser Prüfung auch nicht etwa deshalb, um den Anteil des verklagten Fiskus festzusetzen, zu dem dieser zum Erfaze des Gesamtschadens beizutragen hat. Denn auch im Falle der Mitverhaftung einer Gemeinde für den entstandenen Schaden haftet der Klägerin gegenüber der Fiskus als Gesamtschuldner jedenfalls auf das Ganze. Es handelt sich dann um einen auf einheitlicher tatsächlicher und gesetzlicher (§ 51 GewD.) Grundlage ruhenden Anspruch des Ersatzberechtigten gegen mehrere Ersatzverpflichtete. Wegen jedes

einzelnen der Interessenten, auch beim Fortfall der übrigen, hätte die Unterjagung erfolgen müssen, um den erstrebten Zweck der Abwendung von Gefahr zu erreichen. Dieser Zweck war also für die Interessenten ein einheitlicher (Entsch. des RG.'s in Zivilf. Bd. 72 S. 406), und deshalb muß jeder von ihnen für das Ganze der erforderlichen Aufwendungen derart einstehen, daß die Schuld nur einmal zu erfüllen ist und der Erfüllende ein Rückgriffsrecht gegenüber den anderen Interessenten hat (§§ 421 ff. BGB.). Auch in den ähnlichen Fällen, wo bei einer unerlaubten Handlung mehrere nebeneinander verantwortlich sind (§ 840 BGB.) oder mehrere Eisenbahnunternehmer aus der Vorschrift des § 1 des Reichshaftpflichtgesetzes vom 7. Juni 1871 haften, hat die Ersatzpflicht dieser mehreren Schuldner die Natur einer Gesamtschuld (Entsch. des RG.'s in Zivilf. Bd. 61 S. 56). Da hier neben dem Staatsfiskus etwa mitberhaftete Rechtspersonen am Rechtsstreite nicht beteiligt sind, bedarf es keiner Erörterung der Frage, mit wem und mit welchem Erfolge sich seinerzeit der Staatsfiskus bei einem Rückgriff auf Mitverpflichtete auseinanderzusetzen haben wird.

Daß die Unterjagung des Gewerbebetriebes der Klägerin im Interesse des Staatsganzen erforderlich war und erfolgt ist, kann nicht zweifelhaft sein. Gerade der Staat hatte als öffentliche Wohlfahrtsorganisation und als Träger der landespolizeilichen Befugnisse die Pflicht, für die durch den Gewerbebetrieb gefährdete Sicherheit des auf der Eisenbahnstrecke Hagen-Brügge und auf der an der Fabrik vorbeiführenden Chaussee stattfindenden Weltverkehrs und Landesverkehrs zu sorgen, da die gefährdeten Interessen über die Interessen der benachbarten Gemeinden und Kreise und auch über diejenigen der beklagten Provinz Westfalen weit hinausreichten. Daß die Betriebsunterjagung auch dem Schutze des im Eigentum dieser Provinz stehenden Wegeförpers diente, begründet für diese keine Schadenserjagpflicht. Auch dieser Schutz liegt innerhalb der Aufgaben der Landespolizei. Polizeiliche Befugnisse stehen den Provinzen und ebenso den Kreisen nicht zu. Solche sind den Provinzen, selbst für die von ihnen hergestellten Chausseen, insbesondere auch durch die Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und vom 8. Juli 1875 nicht eingeräumt worden (Entsch. des RG.'s in Zivilf. Bd. 3 S. 236), sondern beim Staate verblieben.

Das Interesse des Staates als Eisenbahnunternehmers begründet keine besondere Entschädigungspflicht. Er ist als Eisenbahnunternehmer lediglich Gewerbetreibender und hat keine andere Rechtsstellung als ein Privatunternehmer. Auch wenn sich der Eisenbahnbetrieb nicht in den Händen des Staates, sondern eines Privatunternehmers befunden hätte, wäre durch die Nachbarschaft eines für Personen und Eigentum gefährlichen Gewerbebetriebes das landespolizeiliche Interesse genau im gleichen Maße berührt worden. Nur aus dem Gesichtspunkte haftet der Staat, daß durch die Gefährdung des Eisenbahnbetriebes gleichzeitig das Allgemeininteresse gestört wird (vgl. das oben angeführte Urteil in Bd. 80). Haftet der Staat, wie oben dargelegt ist, schon als Vertreter des Allgemeininteresses für den gesamten Schaden, so kann der Umstand, daß er zu Unrecht auch in seiner Eigenschaft als Eisenbahnunternehmer in Anspruch genommen ist, nicht verhindern, daß er in vollem Umfange zum Erfasse des zu ermittelnden Schadens verurteilt wird.“ . . .