

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 119/67

URTEIL

Verkündet am

23. November 1970
Schorm,
Justizsekretär

**als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle**

in dem Rechtsstreit

der Firma Hans H [REDACTED], KG, gesetzlich vertreten durch ihre persönlich haftenden Gesellschafter Hans H [REDACTED] und Dr. Ernst K [REDACTED], D [REDACTED], K [REDACTED]-M [REDACTED]-Straße [REDACTED],

Klägerin und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

gegen

die B u n d e s r e p u b l i k D e u t s c h l a n d ,
vertreten durch

- 1) den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,
- 2) den Bundesminister der Finanzen,

Beklagte und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 23. November 1970 unter Mitwirkung des Senatspräsidenten Hubert Meyer sowie der Bundesrichter Dr. Kreft, Dr. Arndt, Dr. Hußla und Keßler

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des 7. Zivilsenats des Oberlandesgerichts in Köln vom 29. Mai 1967 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens werden der Klägerin auferlegt.

Von Rechts wegen

- 3 -

Tatbestand:

Die Klägerin macht gegen die beklagte Bundesrepublik Schadensersatzansprüche geltend mit der Begründung, daß Beamte des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) durch amtspflichtwidriges Verhalten ihr ein Geschäft über Zuckereinfuhr aus der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) und ein solches über Zuckerausfuhr unmöglich gemacht hätten. Im einzelnen geht es um folgenden Sachverhalt:

Im Rahmen des Abkommens über den Handel zwischen den Währungsgebieten der DM-West und den Währungsgebieten der DM-Ost schrieb der Bundesminister für Wirtschaft mit einer Bekanntmachung vom 15. Januar 1963 (Bundesanzeiger Nr. 14 vom 22. Januar 1963) zum Bezug aus den Währungsgebieten der DM-Ost neben 22.500 to Zucker für Westberlin auch 17.500 to Zucker der Ernte 1962/3 für das Bundesgebiet aus, der in den Monaten Februar bis August 1963 abgeladen werden sollte. Die Klägerin schloß daraufhin Anfang Februar 1963 mit der Deutschen Genußmittel GmbH in Ostberlin unter Abänderung früherer Verträge zwei Kaufverträge über insgesamt 3.025 to Zucker der Ernte 1962/3, lieferbar bis August 1963 ab. Diese Verträge wurden von der dafür zuständigen Landesbehörde genehmigt. Die Deutsche Genußmittel GmbH lieferte der Klägerin den gekauften Zucker jedoch nicht. Die Zuckerernte des Jahres 1962 war nämlich allgemein schlecht, so daß im Zuckerwirtschaftsjahr 1962/63 (1. Oktober 1962 bis 30. September 1963) auf dem ganzen Weltmarkt Zuckerknappheit herrschte und der Weltmarktpreis für Zucker erstmals

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.



seit Jahren den deutschen Zuckerpreis überstieg. Die Klägerin und ihr Vertragspartner vereinbarten nunmehr im September 1963, daß der von der Klägerin gekaufte Zucker aus der neuen Ernte 1963/64 geliefert werden solle, und zwar bis Ende des Jahres 1963. Dem von der Klägerin bei der zuständigen Landesbehörde gestellten Antrag, die Einfuhrgenehmigung den neuen Vereinbarungen entsprechend zu ändern, wurde zunächst entsprochen. Kurz darauf widerrief die Landesbehörde jedoch die Genehmigung und leitete den Antrag wegen der Abweichung der neuen Vereinbarungen von der Ausschreibung an das BML weiter.

Inzwischen hatten unter den für die Interzonenhandelsvereinbarungen zuständigen Stellen - die Treuhandstelle für Interzonenhandel (TSH) und das sowjetzonale Ministerium für Außen- und Innenhandel (MAI) - Verhandlungen darüber begonnen, ob und in welcher Weise für das Interzonenhandels-Abrechnungsjahr 1963 die ausgefallenen Zuckerlieferungen aus der Ernte 1962/63 durch Lieferungen aus der Ernte 1963/64 ersetzt werden könnten. Diese Verhandlungen, deren Verlauf im einzelnen unter den Parteien streitig ist, endeten damit, daß das MAI schließlich jede Zuckerlieferung für das Bundesgebiet ablehnte und daß lediglich die Lieferung von 12.500 to Zucker für West-Berlin vereinbart wurde. Die Deutsche Genußmittel GmbH erklärte daraufhin mit Schreiben vom 7. November 1963 die mit der Klägerin geschlossenen Verträge angesichts der getroffenen Interzonenhandelsvereinbarungen für gegenstandslos. Dementsprechend kam es auch nicht zu der von der Klägerin beantragten Änderung der Genehmigung der Zuckereinfuhr ins Bundesgebiet.

Dazu hat die Klägerin geltend gemacht: Die zuständigen Beamten hätten dem Antrag auf Änderung der Importgenehmigung unverzüglich stattgeben müssen, da sachlich gerechtfertigte Gründe für eine Versagung oder Verzögerung der Genehmigung nicht vorgelegen hätten. Die Verhandlungen über die in Rede stehenden Zuckerimporte seien im wesentlichen daran gescheitert, daß die TSI eine Hinauszögerung des Liefertermins für den Zucker aus der Ernte 1963/64 bis weit in das Jahr 1964 angestrebt habe. Die Weisung, die Lieferungen bis Mitte 1964 hinaus zu zögern, habe der TSI aber nicht gegeben werden dürfen, weil für diese Weisung allein - außerhalb des Schutzzweckes des Zuckergesetzes liegende - fiskalische Erwägungen maßgeblich gewesen seien.

Den Gewinnausfall aus dem nicht zur Ausführung gekommenen Zucker-Importgeschäft beziffert die Klägerin auf 24.650 DM, und sie hat dementsprechend vor dem Landgericht beantragt, die Beklagte zur Zahlung dieses Betrages zu verurteilen.

Demgegenüber hat die Beklagte, die um Abweisung der Klage gebeten hat, Amtspflichtverletzungen ihrer Beamten in Abrede gestellt und insbesondere vorgetragen: Im Interesse einer sparsamen Haushaltsführung (Einsparung von Lager- und Finanzierungskosten) sei es zulässig und sogar geboten gewesen, bei den Interzonenverhandlungen zu versuchen, die Importtermine hinauszuschieben.

Das Landgericht hat die Klage abgewiesen, und das Oberlandesgericht, vor dem die Klägerin die Verurteilung der Beklagten auch zur Zahlung von Zinsen erstrebte, hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen.

Mit ihrer Revision verfolgt die Klägerin ihren in der Berufungsinstanz gestellten Antrag weiter, während die Beklagte um Zurückweisung des Rechtsmittels bittet.

Entscheidungsgründe:

1. Das Berufungsgericht hat der Klägerin Ersatzansprüche wegen des nicht zustandegekommenen Importgeschäfts im wesentlichen aus folgenden Erwägungen versagt:

Selbst wenn man unterstelle, die Bezugsgenehmigung hätte - notfalls nach entsprechender Änderung der Ausschreibung vom 15. Januar 1963 - antragsgemäß geändert werden müssen und sei auch geändert worden, so würde dennoch der von der Klägerin geltend gemachte Schaden eingetreten sein. Denn auch dann, wenn die Genehmigung vorgelegen hätte, würde die Deutsche Genußmittel GmbH den Zucker nicht geliefert haben, weil es schließlich nicht zu einer die Lieferverträge deckenden Interzonenhandelsvereinbarung gekommen sei.

Auch aus dem Tatsachenvortrag der Klägerin zu den der TSI gegebenen Verhandlungsweisungen sei ein Schadensersatzanspruch nicht herzuleiten. Dabei könne dahinstehen, ob die für die Verhandlungen erteilten Weisungen als materielle Regierungstätigkeit (Regierungsakte) oder als Maßnahmen im Rahmen der Wirtschaftsverwaltung anzusehen seien. Denn auch wenn die Weisungen Regierungsakte gewesen und wenn sie als solche überhaupt gerichtlicher Nachprüfung unterworfen seien, so seien doch jedenfalls die Voraussetzungen eines aus Regierungsakten etwa herzuleitenden Amtshaftungsanspruchs nicht geringer als die eines auf Maßnahmen im Rahmen der Wirtschaftsverwaltung gestützten Amtshaftungsanspruchs. Die Voraussetzungen für einen aus den Verhandlungsweisungen herzuleitenden Amtshaftungsanspruch seien aber schon deswegen nicht gegeben, weil den handelnden Beamten, als sie der TSI ihre Weisungen für die Führung der Verhandlungen mit den Vertretern der SBZ gaben, keine Amtspflichten gegenüber der Klägerin als "Dritter" im Sinne des § 839 BGB obgelegen, für sie vielmehr ausschließlich Amtspflichten gegenüber dem Staat und der Allgemeinheit bestanden hätten. Aber selbst wenn im Verhandlungsbereich und bei den Verhandlungsweisungen bereits gegenüber der Klägerin bestehende Amtspflichten zu beachten gewesen wären, so seien diese jedenfalls nicht schuldhaft verletzt worden. Insbesondere sei es nicht ermessensfehlerhaft gewesen, daß für die Weisungen fiskalische Erwägungen (Einsparung von Lager- und Finanzierungskosten) maßgebend gewesen seien. Ferner sei es sachgerecht gewesen, auch mit Rücksicht auf die inländischen Zuckerproduzenten, bei denen gerade in

den von der Klägerin vereinbarten Liefermonaten die neue Zuckerernte angefallen sei, eine möglichst späte Lieferung des Zuckers anzustreben. Der - gescheiterte - Versuch, spätere Liefertermine zu erreichen, könnte allenfalls dann eine Amtspflichtverletzung darstellen, wenn die verantwortlichen Beamten aus irgend einem Grunde verpflichtet gewesen wären, ohne Rücksicht auf die Liefertermine auf jeden Fall die Lieferzusagen über 17.500 to Zucker für das Bundesgebiet vom MAI zu erreichen. Eine solche Verpflichtung habe aber nicht bestanden, könne insbesondere auch nicht aus der Pflicht der Behörde zu "konsequentem Verhalten" hergeleitet werden.

Nach Enteignungsgrundsätzen könne die Klägerin ebenfalls eine Entschädigung nicht verlangen.

2. Die hiergegen gerichteten Angriffe der Revision sind unbegründet:

a) Das Berufungsgericht stellt, ohne daß dies von der Revision beanstandet würde, fest, daß die Deutsche Genußmittel GmbH nur im Rahmen der zwischen der TSI und dem MAI vereinbarten Kontingente geliefert haben würde. Ist das aber so, dann sind Bedenken gegen die Schlußfolgerung des Berufungsgerichts nicht zu erheben, nicht die Behandlung des Genehmigungsantrages und der damit zusammenhängenden Ausschreibungsfragen, sondern allein das Scheitern der Interzonenverhandlungen habe zu dem Ausfall des Importgeschäftes geführt.

Dem entspricht es, daß der entscheidende Vorwurf der Klägerin dahin geht: Die Direktiven für die Verhandlungen mit dem MAI sowie die Verhandlungsführung selbst auf Seiten der beteiligten Beamten der Beklagten seien fehlerhaft gewesen und darauf allein sei das Scheitern der Interzonenvereinbarung und der Wegfall der Lieferbereitschaft der SBZ zurückzuführen. Hingegen hätte es bei pflichtgemäßem Verhalten der maßgeblichen Organe der Beklagten noch im September 1963, nachdem das MAI sich am 19. September 1963 zu der Zuckerlieferung aus der neuen Ernte bis Ende des Jahres 1963 bereit erklärt habe, zu einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen (Lieferung aus der Ernte 1963/64 bis Ende 1963) kommen und hätte alsdann auch ihrem - der Klägerin - Antrag auf entsprechende Änderung der Bezugsgenehmigung unverzüglich stattgegeben werden müssen.

Dem Berufungsgericht ist jedoch darin beizupflichten, daß einen Schadensersatzanspruch auslösende Amtspflichtverletzungen auf Seiten der verantwortlichen Beamten der Beklagten nicht festgestellt werden können.

Zuzustimmen ist dem Berufungsgericht zunächst darin, daß die Verhandlungen über den Interzonenhandel und die dafür gegebenen ministeriellen Weisungen in einem Bereich staatlicher Tätigkeit liegen, in dem nach seiner Natur und seinem Zweck nur Amtspflichten der handelnden Beamten gegenüber dem Staat und der Allgemeinheit bestehen, aber nicht gegenüber einzelnen Staatsbürgern oder einer bestimmten Gruppe von ihnen (vgl. dazu u.a. BGHZ 35, 44, 46 ff

und 39, 358, 362 ff sowie LM Nr. 60 zu § 839 [C_7 BGB). Darüber, ob und in welcher Weise derartige Verhandlungen zu führen sind, haben die dafür verantwortlichen Stellen ausschließlich im Blick auf das allgemeine Staatsinteresse zu befinden, und sie haben sich bei ihren Erwägungen - für die außer den handels- und wirtschaftspolitischen auch rein politische Gesichtspunkte und Erwägungen maßgeblich sein können - allein vom Interesse des Staatsganzen leiten zu lassen. Demgegenüber können - wie das Berufungsgericht zutreffend hervorhebt - die Interessen von Einzelnen und bestimmten (Wirtschafts-)Gruppen nur im Rahmen und als Bestandteile des Allgemeininteresses Bedeutung gewinnen. Damit aber werden - gemessen an dem Zweck des in Rede stehenden staatlichen Aufgabenbereichs - diese Einzelnen und bestimmten Gruppen noch nicht zu "Dritten" im Sinne des § 839 BGB, deren Interessen wahrzunehmen und zu berücksichtigen für die verantwortlichen Beamten zum Inhalt ihrer Amtspflichten würde. Dies hat selbst dann zu gelten, wenn die interzonalen Verhandlungen über Gegenstände geführt werden, die die Interessen bestimmter Einzelner oder bestimmter Gruppen berühren.

Eine andere Beurteilung wäre - wie das Berufungsgericht mit Recht ausführt - auch dann nicht gerechtfertigt, wenn es, wie die Klägerin behauptet, bereits am 19. September 1963 zu einer festen Vereinbarung zwischen der TSI und dem MAI über die Zuckerlieferungen aus der SBZ gekommen wäre. Daraus, daß eine solche Vereinbarung getroffen wird, entsteht keine Situation, die es den verantwortlichen Stellen mit Rücksicht auf die Wirtschafts-

kreise, für die die getroffene Vereinbarung wirtschaftliche Vorteile und die Möglichkeit gewinnbringender Geschäfte eröffnet, verböte, den Versuch zu machen, die Verhandlungen mit dem Ziel wieder aufzunehmen, für die Allgemeinheit noch günstiger erscheinende Bedingungen auszuhandeln. Etwas anderes könnte im Einzelfall allenfalls dann gelten, wenn jemand im berechtigten Vertrauen auf den Bestand einer derartigen Vereinbarung Dispositionen getroffen hat, die sich nach dem Wegfall der Vereinbarung als verfehlt erweisen und zu einem Schaden führen, und wenn nach dem auch das öffentliche Recht beherrschenden Grundsatz von Treu und Glauben der Geschädigte in seinem Vertrauen auf den Bestand der behördlichen Maßnahmen geschützt werden muß. Ein solcher Sachverhalt liegt hier schon deswegen nicht vor, weil die Klägerin den Vertrag mit der Deutschen Genußmittel GmbH bereits vor dem 19. September 1963 geschlossen hatte und nichts in der Richtung vorgetragen ist, die Klägerin habe im Vertrauen auf die - angeblich fest getroffene - Interzonenhandelsvereinbarung vom 19. September 1963 irgendwie geschäftlich disponiert.

Die Revision macht dazu geltend, das Berufungsgericht habe nicht berücksichtigt, daß in der Zeit, als die entscheidenden Interzonenverhandlungen geführt worden seien, dem BML der Antrag der Klägerin auf Abänderung der Bezugsgenehmigung bereits vorgelegen habe und die Klägerin dadurch in ein besonderes Verwaltungsverhältnis zu der Beklagten getreten sei, das diese zur gehörigen Berücksichtigung der Interessen der Klägerin als "Dritte" verpflichtet habe. Damit kann die Revision indes keinen Erfolg haben.

Gewiß werden damit, daß sich jemand mit bestimmten Anträgen an eine Behörde wendet, gewisse Amtspflichten gegenüber dem Antragsteller begründet, die u.a. dahin gehen, daß der etwa an unzuständiger Stelle angebrachte Antrag an die zuständige Stelle weitergeleitet, daß der Antrag sachgerecht bearbeitet und in einer den Umständen nach angemessenen Frist beschieden werden muß. Insoweit wurden auch dadurch, daß die Klägerin ihren Antrag auf Abänderung der Bezugsgenehmigung anbrachte, Amtspflichten ihr gegenüber begründet. Die Anbringung des Antrages führte aber nicht dazu, daß die für die Verhandlungen über den Interzonenhandel zuständigen und verantwortlichen Stellen nunmehr ihre Maßnahmen und Entscheidungen im Rahmen dieser Verhandlungen nicht mehr allein im Allgemeininteresse zu treffen hatten und sie sich bei diesen Verhandlungen nicht mehr ausschließlich von den Interessen der Allgemeinheit hätten leiten lassen dürfen, sondern auch auf die mit ihrem Antrag geltend gemachten Interessen der Klägerin mehr Bedacht hätten nehmen müssen, als sie überhaupt auf die Interessen der mehr oder weniger von diesen Verhandlungen betroffenen Wirtschaftskreise im Rahmen und als Bestandteile des Gesamtinteresses Rücksicht zu nehmen hatten. Die den verantwortlichen Beamten im Rahmen der Interzonenverhandlungen obliegenden Aufgaben wurden somit auch durch die Anbringung des Antrags der Klägerin auf Abänderung der Bezugsgenehmigung nicht solche Aufgaben, die ihnen - auch - der Klägerin als "Dritter" gegenüber obgelegen hätten.

Im Blick auf ihren Antrag auf Abänderung der Bezugsgenehmigung könnte die Klägerin bei dem hier gegebenen Sachverhalt als "Dritte" sonach allenfalls betroffen

worden sein, wenn etwa ihr Antrag amtspflichtwidrig verzögerlich behandelt worden wäre. Das aber ist nicht der Fall. Die zur Entscheidung über diesen Antrag berufenen Stellen mußten, wie gesagt, davon ausgehen, daß das Geschäft, für das die Genehmigung erbeten wurde, nur zur Durchführung kommen und die Vertragspartnerin der Klägerin nur dann liefern würde, wenn entsprechende Interzonenhandelsvereinbarungen dies zuließen. Es war daher durchaus sachgerecht, die Entscheidung über den Antrag der Klägerin und die gegebenenfalls zuvor erforderlich werdende neue Ausschreibung zurückzustellen, bis die Interzonenverhandlungen über Zuckerlieferungen aus der SBZ zum Abschluß gekommen waren. Da die Verhandlungen jedoch mit dem Ergebnis endeten, daß das MAI Zuckerlieferungen für das Bundesgebiet überhaupt ablehnte, wurde der Antrag der Klägerin gegenstandslos.

Sonach muß ein Schadensersatzanspruch der Klägerin wegen des Nichtzustandekommens des beabsichtigten Zuckerimportgeschäfts schon daran scheitern, daß insoweit die Amtspflichten, deren Verletzung die Klage den beteiligten Beamten vorwirft, nicht der Klägerin als "Dritter" gegenüber bestanden.

Darüber hinaus sind auch die - oben wiedergegebenen - Ausführungen des Berufungsgerichts dahin nicht zu beanstanden, selbst wenn Amtspflichten gegenüber der Klägerin bestanden hätten, so seien diese jedenfalls nicht schuldhaft verletzt worden.

b) Daß der vorgetragene Sachverhalt nicht die Grundlage für einen Entschädigungsanspruch nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen abgeben kann, hat das Berufungsgericht zutreffend mit der Begründung verneint, daß es insoweit sowohl an einer als "Eigentum" zu qualifizierenden Rechtsposition der Klägerin als auch an einem Eingriff im Sinne einer unmittelbaren Beeinträchtigung einer solchen Rechtsposition durch eine Maßnahme von hoher Hand fehlt. Die Revision ist darauf auch nicht mehr zurückgekommen.

3. Danach muß es bei der Abweisung der Klage sein Bewenden haben, ohne daß noch der Frage nachgegangen zu werden brauchte, ob selbst nach dem eigenen Vortrag der Klägerin nicht Amtspflichtverletzungen im Dienstbereich des Bundesministers der Finanzen von vornherein ausscheiden.

Meyer

Kreft

Dr. Arndt

Bundesrichter Dr. Hußla
ist beurlaubt und an der
Unterschriftsleistung ver-
hindert.

Meyer

Keßler