

24

Nachschlagewerk: ja

BGHZ : ja

GG Art. 14 Cc, Fb; Art. 19 Abs. 3; Freundschafts-, Handels- und Schiffsverkehrsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 29. Oktober 1954 (BGBl 1956 II S. 487, 488, 763)

Die streikähnliche Aktion der deutschen Flugleiter (Fluglotsen) im Jahre 1973 stellte einen enteignungsgleichen Eingriff in Gewerbebetriebe dar, die auf die ordnungsgemäße Durchführung der Flugsicherung angewiesen waren (Ergänzung zu BGHZ 69, 128).

Für die Folgen dieses enteignungsgleichen Eingriffs hat die Bundesrepublik Deutschland auch gegenüber einem US-Charterunternehmen einzustehen, das in der Rechtsform einer juristischen Person des Privatrechts betrieben wird.

BGH, Urt. v. 28. Februar 1980 - III ZR 131/77 - OLG Frankfurt/M.
LG Frankfurt/M.

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 131/77

URTEIL

Verkündet am

28. Februar 1980

Schorm,

Justizamtsinspektor

**als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle**

in dem Rechtsstreit

der C [REDACTED] Inc., S [REDACTED], Tennessee
37167/USA, vertreten durch den Präsidenten Jesse F. St [REDACTED],
dasselbst, mit Niederlassung - Direktion für Mitteleuropa -
F [REDACTED] er Straße 172 - 176, N [REDACTED]

Klägerin und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt [REDACTED] -

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den
Bundesminister [REDACTED], K [REDACTED] allee 72, B [REDACTED]
[REDACTED],

Beklagte und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt [REDACTED] -

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 28. Februar 1980 durch den Vorsitzenden Richter Prof. Dr. Nüßgens und die Richter Dr. Krohn, Dr. Tidow, Dr. Peetz und Kröner

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des 1. Zivilsenats des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main vom 14. Juli 1977 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweiten Verhandlung und Entscheidung, auch über die Kosten des Revisionsrechtszuges, an das Berufungsgericht zurückverwiesen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Die Klägerin ist ein amerikanisches Charterluftfahrtunternehmen mit Sitz in Tennessee/USA. Die Beklagte unterhält auf den inländischen Verkehrsflughäfen Flugsicherungsdienste, die organisatorisch in der dem Bundesminister für Verkehr unterstellten, nicht rechtsfähigen Bundesanstalt für Flugsicherung zusammengefaßt sind.



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
(mobile App)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Im Frühjahr 1973 kam es zu Kampfmaßnahmen der bei den Flugsicherungsstellen tätigen Fluglotsen (Flugleiter), die mit ihren Arbeitsbedingungen unzufrieden waren. Die Fluglotsen führten in der Zeit vom 31. Mai bis 23. November 1973 eine als "Dienst nach Vorschrift" bezeichnete Aktion durch. Im Verlauf dieser Aktion stiegen die Krankenquoten auf bis zu 90 % des Personalbestandes ("sick out"); ein Teil der Fluglotsen setzte über einen längeren Zeitraum die bisherigen Arbeitsleistungen beträchtlich herab ("go slow"). Das führte zu erheblichen Störungen des zivilen Luftverkehrs.

Die Klägerin hat behauptet, infolge dieser Aktion hätten ihre Flugzeuge den Frankfurter Rhein-Main-Flughafen häufig nicht anfliegen oder nur verspätet dort landen können. Das habe Umdispositionen notwendig gemacht und Kosten verursacht, die einen - im einzelnen aufgeschlüsselten - Schaden von 533.148,20 DM ergäben.

Die Klägerin hat die Auffassung vertreten, die Beklagte hafte ihr unter dem Gesichtspunkt der Amtspflichtverletzung auf Ersatz dieses Schadens (Art. 34 GG in Verbindung mit § 839 BGB). Das Verhalten der Fluglotsen stelle sich als Amtsmißbrauch dar, weil die streikähnliche Aktion rechtswidrig gewesen sei. Jeder, der durch einen solchen Amtsmißbrauch geschädigt werde, könne Schadensersatz verlangen.

Das gelte auch für sie als amerikanische Gesellschaft. Zwar trete nach § 7 des Gesetzes über die Haftung des Reichs für seine Beamten vom 22. Mai 1910 (RGBl. S. 798, RBHaftG) die Staatshaftung gegenüber Ausländern nur insoweit ein, als nach einer im Reichs- oder

Bundesgesetzblatt enthaltenen Bekanntmachung durch die Gesetzgebung des ausländischen Staates oder durch Staatsvertrag die Gegenseitigkeit verbürgt sei. Dies treffe aber im Verhältnis zu den USA zu. Dort gebe es gleichfalls eine Staatshaftung für Amtspflichtverletzungen, die auch gegenüber Ausländern Platz greife. Vor allem aber sei die Gegenseitigkeit durch den Freundschafts-, Handels- und Schiffsverkehrsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 29. Oktober 1954 gewährleistet; die Vertragsteile hätten sich darin gegenseitig Inländerbehandlung und unbedingte Meistbegünstigung versprochen. Die Veröffentlichung des Vertragstextes im Bundesgesetzblatt (BGBl. 1956 II S. 487) ersetze die in § 7 RBHaftG geforderte Bekanntmachung.

Daneben rechtfertige sich die Haftung der Beklagten aus dem Gesichtspunkt des enteignungsgleichen Eingriffs und der Verletzung von Pflichten aus einem vertragsähnlichen Anstaltsnutzungsverhältnis.

Die Klägerin hat beantragt, die Beklagte zu verurteilen, ihr 533.148,20 DM nebst Zinsen zu zahlen.

Die Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Sie hat ausgeführt, eine Staatshaftung (Art. 34 GG) scheitere zumindest daran, daß mit den USA für Amtshaftungsansprüche keine Gegenseitigkeit verbürgt sei. Darüber hinaus fehle es an der nach § 7 RBHaftG erforderlichen Bekanntmachung. Eine Verletzung von Pflichten aus öffentlich-rechtlicher Anstaltsbenutzung scheide aus, weil gegen den von dieser Anstalt zu verwirklichenden Zweck - die Sicherheit der Luftfahrt - nicht ver-

stoßen worden sei. Auch ein enteignungsgleicher Eingriff habe nicht stattgefunden, weil der Klägerin nicht im Interesse der Allgemeinheit sondern im eigennützigen Interesse der Amtsträger ein Sonderopfer zugefügt worden sei.

Das Landgericht hat die Klage dem Grunde nach für gerechtfertigt erklärt, das Oberlandesgericht hat die Klage abgewiesen. Mit ihrer Revision verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter.

Entscheidungsgründe

I.

1. Das Berufungsgericht hat eine Haftung der Beklagten gemäß Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB verneint, weil § 7 des Gesetzes über die Haftung des Reichs für seine Beamten vom 22. Mai 1910 (RGBl. S. 798 - RBHaftG -) den Ersatzanspruch gegen den Staat ausschließe. Hiergegen wendet sich die Revision ohne Erfolg.

2. Gemäß § 7 RBHaftG steht den Angehörigen eines ausländischen Staates ein Ersatzanspruch gegen die Bundesrepublik Deutschland (früher: das Reich) nur insoweit zu, als nach einer im Bundesgesetzblatt enthaltenen Bekanntmachung des Bundesministers der Justiz (früher: des Reichskanzlers) durch die Gesetzgebung des ausländischen Staates oder durch Staatsvertrag die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Diese Gesetzesbestimmung ist durch Art. 34 GG, der die Haftung des Staates nur "grundsätzlich" gewährleistet, nicht verdrängt worden (BGHZ 13,

241; stRspr.). Ihre Gültigkeit ist auch nicht deshalb zu verneinen, weil sie zu einer unterschiedlichen Staatshaftung gegenüber Inländern und Ausländern führt oder weil sie zur Folge hat, daß der amtspflichtwidrig handelnde Beamte bei Anwendung des § 7 RBHaftG ohne Verweisungsmöglichkeit persönlich haftet.

a) Es ist sachlich gerechtfertigt, den Staatshaf-
tungsanspruch solchen Ausländern zu versagen, deren
Heimatstaaten deutschen Staatsangehörigen einen ver-
gleichbaren Anspruch ebenfalls nicht gewähren. Die Re-
gelung ist Ausdruck des völkerrechtlichen Gegenseitig-
keitsprinzips, das der Wahrnehmung eigener staatlicher
Belange gegenüber anderen Staaten dient. Sie soll die
Möglichkeit geben, anderen Staaten die Gleichstellung
ihrer Staatsangehörigen als Gegenleistung dafür anzu-
bieten, daß sie Deutschen entsprechende Rechte gewäh-
ren (vgl. BVerfGE 30, 409, 414 m.weit.Nachw.). Ein Ver-
stoß gegen das verfassungsrechtliche Willkürverbot
kann darin nicht erblickt werden, wie der erkennende
Senat bereits im Urteil vom 1. Oktober 1956 - III ZR
48/55 = NJW 1956, 1836 ausgesprochen hat (zustimmend
Dagtoglou in Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, Art. 34
GG Rdn. 329 a; Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art. 34
Rdn. 34; Frowein JZ 1964, 409; Neufelder NJW 1974, 1979,
1980; ebenso BVerfGE 30, 409, 413 für § 12 des - inzwi-
schen aufgehobenen - Untersuchungshaft-Entschädigungs-
gesetzes vom 14. Juli 1904 RGBI 321).

b) Der Ausschluß der Staatshaftung hat zur Folge,
daß der Beamte, der dem Ausländer durch Verletzung ei-
ner ihm gegenüber bestehenden Amtspflicht Schaden zuge-

fügt hat, nach § 839 BGB persönlich haftet. Auf diese Weise kann das gleiche amtspflichtwidrige Verhalten für den Beamten verschiedene Rechtsfolgen auslösen, je nachdem ob seine amtliche Tätigkeit einem Ausländer gilt, für dessen Heimatstaat die Gegenseitigkeit verbürgt ist, oder einem Ausländer, bei dem es an einer solchen Verbürgung fehlt. Im ersten Fall haftet nach Art. 34 GG der Staat oder die sonstige Körperschaft, in deren Dienst der Beamte steht, während eine Eigenhaftung des Beamten gegenüber dem Geschädigten ausgeschlossen ist. Eine Regreßpflicht trifft den Beamten nach dem Art. 34 Satz 2 GG entsprechenden Beamten-gesetzen nur in den Fällen, in denen ihm Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last liegt. Dagegen haftet der Beamte dem Geschädigten selbst, und zwar gemäß § 839 BGB ohne Rücksicht auf den Grad seines Verschuldens, wenn die Gegenseitigkeit nicht verbürgt ist.

Die Wirksamkeit des Ausschlusses der Staatshaftung wird durch diese "Ungleichbehandlung" nicht in Frage gestellt. Die dadurch eintretende Differenzierung ist die vom Gesetz vorausgesehene und notwendige Folge einer Einschränkung der Staatshaftung, die nach noch geltendem Recht grundsätzlich eine übergeleitete Beamtenhaftung ist. Soweit der die unterschiedliche Behandlung von Inländern und Ausländern rechtfertigende Grund reicht, läßt er auch die für den einzelnen Beamten damit verbundenen Folgen nicht als willkürlich erscheinen (vgl. W.W. Schmidt, Grundrechte und Nationalität juristischer Personen, 1966, S. 61 Fn. 27 m.weit. Nachw.).

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob und inwieweit der Dienstherr im "Innenverhältnis" zum Beamten kraft seiner Fürsorgepflicht gehalten ist, das dem ein-

zelnen Beamten im Interesse des Staates zugemutete Opfer auszugleichen. Für den Umfang dieser Fürsorge kann von Bedeutung sein, daß die Amtspflichten des einzelnen Beamten gegenüber Inländern und Ausländern regelmäßig gleich sind, ebenso wie die gegenüber Ausländern, für deren Heimatstaat die Gegenseitigkeit verbürgt ist, und anderen, bei denen dies nicht der Fall ist. Daraus ergibt sich, daß das dem einzelnen Beamten im Allgemeininteresse abverlangte Opfer ihn mehr oder minder "zufällig" trifft. Dieser Sachverhalt könnte es rechtfertigen oder gar erfordern, den so betroffenen Beamten durch Maßnahmen der Fürsorge (u.a. Gewährung von Rechtsschutz, von Freistellungs- oder Ausgleichsansprüchen, die nicht zugunsten des Geschädigten pfändbar sind) den anderen Beamten weitgehend gleichzustellen. Selbst wenn auf diesem Wege eine völlige Gleichstellung aller Beamten nicht erzielt werden könnte, würde dies von den durch den Ausschluß der Staatshaftung betroffenen Beamten nach Art. 33 Abs. 5 GG hingenommen werden müssen, ohne daß es die Wirksamkeit der Haftungsregelung im Verhältnis zwischen Dienstherrn und Geschädigtem beeinträchtigen könnte.

Mit der persönlichen Haftung des Beamten entspricht die gesamte Rechtslage auch dem völkerrechtlich geforderten "Mindeststandard", nach dem der Aufenthaltsstaat Leben, Freiheit und Vermögen eines Ausländers nicht schutzlos lassen darf (vgl. hierzu Neufelder NJW 1974, 979, 981; Frowein JZ 1964, 412 m.w.Nachw.). Andererseits ist der mit der Regelung vom Gesetzgeber verfolgte Zweck im Verhältnis zu einem ausländischen Staat nicht offensichtlich unerreichbar. Auch insoweit ist die Regelung aus verfassungsrechtlichen Gründen (insbesondere der

Rechtsstaatlichkeit) nicht zu beanstanden. Ob das Erfordernis der Verbürgerung der Gegenseitigkeit die Erwartungen, die daran geknüpft werden, wirklich erfüllt und ob es unter den heutigen Verhältnissen noch rechtspolitisch erwünscht ist, ist eine vom Gesetzgeber zu beantwortende Frage, die auf die Rechtmäßigkeit der Regelung keinen Einfluß haben kann (vgl. dazu auch das gleichzeitig verkündete Senatsurteil III ZR 165/78).

3. Eine Bekanntmachung des Bundesministers der Justiz über die Verbürgung der Gegenseitigkeit im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten von Nordamerika (USA) besteht für den Bereich der Staatshaftung nicht.

Dem Oberlandesgericht ist darin beizutreten, daß bereits das Fehlen einer Bekanntmachung des vorgeschriebenen Inhalts die haftungsrechtliche Verantwortlichkeit der Beklagten ausschließt, ohne daß es darauf ankommt, ob durch die Gesetzgebung der USA oder durch Staatsvertrag die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des erkennenden Senats, von der abzuweichen kein Anlaß besteht (BGHZ 13, 241, 243; Urteil vom 1. Oktober 1956 aaO; vgl. bereits RGZ 149, 83, 84). Der Wortlaut der zu prüfenden Norm geht eindeutig dahin, daß die "Bekanntmachung" eine selbständige, neben die Verbürgung der Gegenseitigkeit tretende Voraussetzung des Ersatzanspruchs gegen den Staat ist. Zweck dieser "Bekanntmachung" (Fundstellen: BGBl III 2030-9-1 ff) ist es, bei der Beurteilung ausländischen Rechts und der Auslegung völkerrechtlicher Verträge der Bundesrepublik Deutschland die umfassenden Erkenntnismöglichkeiten der Regierungsebene auszu-

schöpfen und eine einheitliche, der Rechtssicherheit dienende Verwaltungs- und Gerichtspraxis herbeizuführen. Dieses gesetzliche Anliegen hat gerade in einer Zeit zunehmender Kompliziertheit der nationalen Rechtsordnungen seine Bedeutung behalten.

Die "Bekanntmachung" kann auch nicht, wie die Revision meint, auf den die Gegenseitigkeit verbürgenden Staatsvertrag selbst bezogen werden. Das widerspricht bereits dem klaren Wortlaut der Bestimmung. Im übrigen stellt die im Bundesgesetzblatt vorzunehmende Verkündung (Art. 82 GG) des Zustimmungsgesetzes zum völkerrechtlichen Vertrag (Art. 59 Abs. 2 GG) einen zur Wirksamkeit des Gesetzes notwendigen Akt des Gesetzgebungsverfahrens dar. Schon deshalb kann in dieser Verkündung nicht zugleich auch ein die hierdurch eintretende Rechtslage klarstellender Akt der Regierung gesehen werden. Inwieweit das deutsche Staatsrecht zur Zeit des Inkrafttretens des § 7 RBHaftG die Wirksamkeit völkerrechtlicher Verträge des Reichs von einem Zustimmungsgesetz abhängig machte, ist in diesem Zusammenhang rechtlich nicht von Bedeutung.

Hiernach bedarf es in dem vorliegenden Rechtsstreit nicht der Klärung, ob die Gegenseitigkeit durch den Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 29. Oktober 1954 (Gesetz vom 7. Mai 1956 - BGBl II 487) oder durch die US-Gesetzgebung verbürgt ist.

Der erwähnte Vertrag enthält auch keine § 7 RBHaftG unmittelbar verdrängende Sonderregelung der Staatshaftung

(vgl. RGZ 149, 83, 86), weil er die sachlich-rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen von Amtshaftungsansprüchen zugunsten der beiderseitigen Staatsangehörigen nicht ändert. Die in Art. VI des Vertrages enthaltene sog. Rechtsschutzklausel (vgl. dazu Arnold/Hill/Kern, Beil. zum BAnz. Nr. 141 vom 26. Juli 1955 S. 3) enthält nur eine verfahrensrechtliche Gewährleistung des Zugangs zu den einheimischen Gerichten (vgl. RG aaO), die zudem durch Ziff. 6 und 7 des Protokolls (Armenrecht; Sicherheitsleistung für die Prozeßkosten) noch eingeschränkt ist (Schwenk, JZ 1957, 197, 199 f). Auch Art. VII des Vertrages, auf den die Revision in diesem Zusammenhang hinweist, regelt sachlich-rechtlich nicht den Umfang der Ersatzpflicht und die Voraussetzungen einer Haftung des Staates bei rechtswidrigen Eingriffen von behördlicher Seite. Die dort zugesagte "Inländerbehandlung von Gesellschaften jedes Vertragsteils hinsichtlich der Ausübung jeder Art von geschäftlicher, industrieller, finanzieller und sonstiger gegen Entgelt vorgenommener Tätigkeit" garantiert nur die unternehmerische Betätigung und Entfaltung selbst. Diese Klausel kann Bedeutung für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite einer bereits bestehenden Anspruchsnorm erlangen (vgl. dazu unten II); sie umschreibt indessen nicht die sachlich-rechtlichen Voraussetzungen für einen Ersatzanspruch des Ausländers gegen die Bundesrepublik Deutschland.

Soweit die Revision weiter auf die in dem Vertrag den beiderseitigen Staatsangehörigen und Gesellschaften grundsätzlich zugesicherte Inländerbehandlung und unbedingte Meistbegünstigung verweist, kann offenbleiben, ob dieser in die Präambel des Vertrages aufgenommene Grund-

24

satz die in § 7 RBHaftG vorausgesetzte sachliche Gegenseitigkeit derart verbürgt, daß die beiderseitigen Staatsangehörigen in jedem der beiden Staatsgebiete sachlich wirklich gleichgestellt sind. Denn dies allein, ohne die in § 7 RBHaftG zusätzlich geforderte "Bekanntmachung", würde für eine Begründung der Staatshaftung nicht ausreichen, wie bereits ausgeführt ist.

II.

1. Das Berufungsgericht hat auch das Vorliegen eines enteignungsgleichen Eingriffs verneint. Es fehle, so hat es ausgeführt, schon an der Voraussetzung, daß der Eingriff in fremde vermögenswerte Rechte im Interesse der Allgemeinheit vorgenommen worden sei. Des weiteren stelle die Erwartung der Klägerin, bei den von ihr veranstalteten Charterflügen durch die inländische Flugsicherung unterstützt zu werden, keine in den Schutz des Eigentums einbezogene Rechtsposition dar. Im übrigen sei die Beklagte durch die rechtswidrige Aktion der Fluglotsen selbst geschädigt worden; sie komme deshalb als "Begünstigte" im Sinne des Enteignungsrechts nicht in Betracht.

Die hiergegen von der Revision erhobenen sachlichen Rügen haben im Ergebnis Erfolg.

2. Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts kann für den hier zu entscheidenden Sachverhalt ein Eingriff in den geschützten Gewerbebetrieb im Sinne des Enteignungsrechts nicht verneint werden.

Als Eingriff kommt jede hoheitliche Maßnahme in Betracht, die auf eine fremde, den Eigentumsschutz genießende Rechtsposition unmittelbar einwirkt (BGHZ 55, 229, 231; 54, 332, 338; Urteil vom 13. Dezember 1979 - III ZR 95/78). Der vorausgesetzte unmittelbare Zusammenhang zwischen Maßnahme und Eingriffsfolge wird auch so umschrieben, daß das dem Einzelnen auferlegte Sonderopfer eine notwendige, aus der Eigenart der hoheitlichen Maßnahme sich ergebende Folge darstellen muß (BGHZ 28, 310, 313; 37, 44, 47; Urteile vom 14. Oktober 1963 - III ZR 188/62 = NJW 1964, 104; vom 26. Februar 1976 - III ZR 88/73 = VersR 1976, 757 = MDR 1976, 826; Steffen, DRiZ 1967, 110, 111). Die streikähnliche Aktion der bundesdeutschen Flugleiter (Fluglotsen) des Jahres 1973 ist in diesem Sinne als eine hoheitliche Maßnahme einzustufen, die in den geschützten Gewerbebetrieb der Klägerin enteignungsgleich eingegriffen hat.

a) Die streikähnliche Aktion der bundesdeutschen Flugleiter (Fluglotsen) im Jahre 1973 stellte in ihrer Gesamtheit eine hoheitliche Maßnahme zu Lasten privater Rechtsgüter dar. Wie der Senat im Urteil BGHZ 69, 128 (132 f) näher ausgeführt hat, war das entsprechende Verhalten der Beamten derart eng mit der Dienstausbübung, d.h. ihrer sonderpolizeilichen Funktion verbunden, daß sie als ihr zugehörig angesehen werden muß. Das beanstandete Vorgehen der Flugleiter (grundlose Krankmeldungen nach Verabredung; Herabsetzung der Arbeitsleistung) stand zu der unmittelbaren Verwirklichung des hoheitlichen Ziels, der Sicherung des Flugverkehrs, in einer so engen Beziehung, daß es mit dieser als ein einheitlicher Lebensvorgang anzusehen ist. Der zu bejahende

innere Zusammenhang zwischen Zielsetzung der streikähnlichen Aktion und dem dadurch mißbrauchten (vgl. BGH Urteil vom 22. März 1979 - III ZR 24/78 = WM 1979, 1158) anvertrauten öffentlichen Amt sowie die Art und Weise der Ausführung dieses Vorhabens kennzeichnet diese Aktion als eine noch im Bereich der Betätigung von Hoheitsrechten liegende Maßnahme, die im Sinne des Enteignungsrechts nach ihrer Eigenart unmittelbar eine Beeinträchtigung fremden Eigentums bewirkt hat.

b) Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts ist ein "enteignungsgleicher" Eingriff auch nicht deshalb zu verneinen, weil die streikähnliche Aktion der Flugleiter als solche nicht im Interesse der Allgemeinheit lag. Eine Beschränkung des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes auf die Fälle, in denen eine zum Wohl der Allgemeinheit vorgenommene hoheitliche Maßnahme gewissermaßen ungewollt "abgeleitet" und dadurch in Einzelfällen fremdes Eigentum beeinträchtigt (vgl. BGH NJW 1964, 104 und BGHZ 37, 44), wäre mit Art. 14 GG nicht zu vereinbaren. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG schützt in erster Linie den Bestand des Eigentums in der Hand des jeweiligen Rechtsträgers (BVerfGE 24, 267, 400; 38, 175, 181; 42, 263, 294 f). In diese Rechtsposition soll rechtens nur unter den Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 (Enteignung) eingegriffen werden dürfen. Das hierin liegende "Sonderopfer" (BGHZ 6, 270, 290) wird dem Einzelnen ebenso abgefordert, wenn die öffentliche Hand außerhalb der Legitimation des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG und über die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG dem Eigentum gesetzten Grenzen hinaus in durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Rechtspositionen rechtswidrig eingreift (BGHZ 13, 88, 92). Das gilt auch

für hoheitliche Maßnahmen, die - wie hier die Aktion der Flugleiter - "gezielt" auf geschützte Rechtspositionen einwirken, ohne die hierfür erforderliche verfassungsrechtliche Legitimation in Anspruch nehmen zu können. Andernfalls würde das Anliegen des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, rechtswidrige Zugriffe von hoher Hand auf das Eigentum abzuwehren (zum öffentlich-rechtlichen Abwehranspruch als Ausprägung der eigentumsrechtlichen Bestandsgarantie vgl. BVerwG DÖV 1976, 563; Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 68 S. 34, 36; BVerwGE 44, 236, 243), nicht verwirklicht. Ob die in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG enthaltene Bestandsgarantie des Eigentums den Betroffenen zunächst auf die Geltendmachung und notfalls gerichtliche Durchsetzung seines Abwehranspruchs verweist, bedarf für den zu entscheidenden Fall keiner grundsätzlichen Erörterung. Denn zur Abwehr der hier auf den Gewerbebetrieb der Klägerin einwirkenden "Aktion" der Flugleiter stand der Betroffenen kein geeigneter Rechtsbehelf zur Verfügung.

c) Durch Art. 14 GG geschützt ist auch der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb in der Substanz, die in ihrer Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Gewerbebetriebes ausmacht. Jedoch genießen Ausstrahlungen und Erscheinungsformen des konkreten Betriebes nur insoweit Eigentumsschutz, wie sie einen bestimmten Gewerbebetrieb als eine von dem Inhaber geschaffene Organisation persönlicher und sachlicher Mittel, als eine bestimmte Sach- und Rechtsgesamtheit kennzeichnen. Dazu rechnen im wesentlichen alle Werte, die dem Betriebsinhaber - ebenso wie dem Sacheigentümer die ihm gehörende Sache - als ihm gehörend zuzurechnen sind. Ausgeschlossen sind damit alle Umstände, denen der kon-

krete Bezug zu einem bestimmten Gewerbebetrieb fehlt, namentlich vorgefundene Vorteile und Chancen, auf die ein Betrieb sich einstellt (BGH Urteil vom 13. März 1975 - III ZR 152/72 = WM 1975, 834).

Das Berufungsgericht hebt ersichtlich auf solche Chancen ("Erwartungen") ab, wenn es ausführt, die Unterstützung der Charterflüge durch die Flugsicherung sei ein außerhalb des Gewerbebetriebes liegender Umstand, der in den Eigentumsschutz des Betriebes selbst nicht einbezogen sei. Diese Betrachtungsweise wird jedoch den Besonderheiten des vorliegenden Falles nicht gerecht.

Hier handelt es sich darum, daß die hoheitliche Maßnahme nach der Willensrichtung der Amtsträger und nach den tatsächlichen Auswirkungen der "Aktion" betriebsbezogen war und deshalb unmittelbar auf die geschützte Sach- und Rechtsgesamtheit solcher Betriebe einwirkte, die wegen ihrer Planung und Organisation von Flugreisen auf die ordnungsmäßige Durchführung der Flugsicherung angewiesen waren. Wie der Senat in BGHZ 69, 128, 139/140 näher dargelegt hat, beeinträchtigte diese "Aktion" das in § 823 Abs. 1 BGB als "sonstiges Recht" geschützte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Hieran hält der Senat fest (vgl. auch Urteil vom 22. März 1979 - III ZR 24/78 = WM 1979, 1158). Für den durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vermittelten Schutz des Gewerbebetriebes ergeben sich dieselben Folgerungen. Insoweit geht es nicht darum, daß die "Erwartung" in das weitere Funktionieren der Flugsicherung enttäuscht worden ist, was in der Tat nur das nicht dem Betrieb selbst zuzurechnende "Umfeld" unternehmerischer Tätigkeit betroffen hätte. Vielmehr ist der zur Entscheidung stehende Fall dadurch gekenn-

zeichnet, daß geschäftliche Veranstaltungen, zu deren Durchführung sich die Klägerin als ein Unternehmen der Charterluftfahrt gegenüber Dritten verpflichtet hatte, durch einen betriebsbezogenen Eingriff von hoher Hand erschwert oder verhindert worden sind. Ein derartiger Gebrauch polizeilicher Befugnisse zum Nachteil von Gewerbetreibenden bewegte sich nicht mehr im Bereich des allgemeinen unternehmerischen Wagnisses sondern traf den Betrieb der Klägerin in seiner geschützten Sach- und Rechtsgesamtheit (vgl. dazu auch BGHZ 69, 128, 142).

d) Ausländische juristische Personen nehmen allerdings, auch wenn sie im Inland anerkannt (zugelassen) sind, gemäß Art. 19 Abs. 3 GG am Schutz durch die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) nicht teil (BVerfGE 21, 207, 209; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 19 Abs. 3 Rdn. 30; v. Mutius in Bonn.Komm. GG Art. 19 Abs. 3 Zweitbearb. Rdn. 50; Rübner AöR 89 [1964] S. 261, 275 f; W.W. Schmidt, Grundrechte und Nationalität juristischer Personen S. 43, 168 f; aA Hendrichs in v. Münch GG Art. 19 Rdn. 31; für im Inland anerck. ausl. jur. Personen: v. Mangoldt/Klein GG Art. 19 Bem. 2). Das würde hier der Annahme eines enteignungsgleichen Eingriffs entgegenstehen, weil auch dieser einen Eingriff in eine des Eigentumsschutzes fähige Rechtsposition voraussetzt (Vorlagebeschl. des Senats vom 17. Januar 1980 - III ZR 107/78).

Insoweit ist jedoch die durch den Deutsch-Amerikanischen Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsvertrag vom 29. Oktober 1954 geschaffene Rechtslage im Bereich des Eigentumsschutzes zu beachten. Art. V enthält Bestimmungen zum Schutz und zur Sicherheit des Eigentums und Vermögens der natürlichen und juristischen Personen.

Sein Absatz 1 entspricht in etwa der Garantie des Eigentums in Art. 14 Abs. 1 GG. Absatz 4 regelt die Enteignung. Die Bestimmung in Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG, wonach eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig ist, wird fast wörtlich übernommen. Sie ist danach nur gegen Entschädigung zulässig, die dem Wert des entzogenen Eigentums entsprechen muß (vgl. Arnold/Hill/Kern aaO S. 3; Schwenk aaO S. 199).

Angesichts dieser mit unmittelbarer Geltung für das innerstaatliche Recht versehenen Regelung des Eigentumschutzes, die in allen wesentlichen Punkten der in Art. 14 GG gewährten Garantie des Eigentums folgt, ist es nicht zweifelhaft, daß auch die Klägerin Rechtsschutz für ihr Eigentum im Inland in einem Umfang beanspruchen kann, der ihr eine "Rechtsposition" im Sinne des Enteignungsrechts vermittelt (vgl. dazu auch das gleichzeitig verkündete Senatsurteil III ZR 165/78; zum Deutsch-Amerikanischen Freundschaftsvertrag zustimmend Niessen, NJW 1968, 1017, 1019; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 14 Rdn. 11; ähnl. Rupp-v.Brünneck, Festschr. Arnoldt [1969] S. 349 f, 382; aA Meessen, JZ 1970, 602, 605).

3. Zur Leistung der Entschädigung wegen enteignungs-gleichen Eingriffs ist grundsätzlich die durch den Eingriff unmittelbar begünstigte, nicht die eingreifende Körperschaft verpflichtet (BGHZ 13, 81; 11, 248, 256; Urteil des Senats vom 25. Oktober 1979 - III ZR 105/78 = WM 1980, 220). An einer solchen Begünstigung der Beklagten fehlt es hier, weil die rechtswidrige Aktion der Flugleiter der Beklagten weder Vorteile gebracht noch eine ihr obliegende Aufgabe erfüllt hat (vgl. BGH NJW 1962, 1673). Das steht indessen einer Inanspruchnahme der Beklagten in diesem besonderen Fall nicht entgegen. Läßt sich eine

"Begünstigung" einer bestimmten öffentlichen Körperschaft nicht feststellen, so bliebe hier nur der Ausweg, den geschädigten Eigentümer darauf zu verweisen, wegen seines Entschädigungsanspruchs Befriedigung bei den einzelnen Beamten zu suchen, die bei der Ausübung des ihnen anvertrauten öffentlichen Amtes in geschütztes Eigentum eingegriffen haben. Eine derartige Verweisung des Geschädigten auf Einzelpersonen würde jedoch der Schutzfunktion des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG nicht gerecht. Da der Beklagten das rechtswidrige Verhalten ihrer Organe im Sinne des Enteignungsrechts "zuzurechnen" ist (vgl. oben II 1), ist es in Fällen wie dem vorliegenden geboten, zur Bestimmung der entschädigungspflichtigen Körperschaft auf den Aufgabenbereich abzustellen, dem die rechtswidrige Handlung der staatlichen Organe zuzuordnen ist, die dem Bürger mit hoheitlicher Zwangsgewalt gegenübergetreten sind (vgl. BGHZ 13, 88, 92).

Eine Entschädigungspflicht der Beklagten wegen enteignungsgleichen Eingriffs kann daher nicht verneint werden.

III.

Bei dieser Rechtslage kommt es nicht darauf an, ob die Beklagte der Klägerin auch aus Verletzung eines öffentlich-rechtlichen Anstaltsbenutzungs-Verhältnisses haftet.

IV.

Das Berufungsgericht hat - von seinem Standpunkt aus folgerichtig - die geltend gemachte Forderung der Höhe nach nicht geprüft. Unter Aufhebung des Berufungsurteils ist daher die Sache an das Berufungsgericht zurückzuverweisen.

Hierbei erscheint der Hinweis geboten, daß die Entschädigung wegen enteignungsgleichen Eingriffs grundsätzlich nur den entstandenen Substanzverlust ausgleichen soll und daher nach der durch den Eingriff herbeigeführten Wertminderung der betroffenen Rechtsposition zu bestimmen ist. Die Rechtsprechung hat allerdings bei vorübergehenden Eingriffen in einen Gewerbebetrieb die Zubilligung eines Ertragsverlustes gestattet. Dies stellt indessen nur eine vereinfachte Berechnung für die Folgen einer vorübergehenden Substanzentziehung dar (BGHZ 57, 359, 368/369).

Nußgens

Krohn

Tidow

Peetz

Kröner