

Nachschlagewerk: ja
Amtliche Sammlung: ja

GVG § 13

Zur Abgrenzung der Zulässigkeit des Rechtsweges vor
den Zivilgerichten.

BGH, Urt. v. 19. Januar 1959 - III ZR 160/57 LG Bonn

III 28 160/57

Verkündet
am 19. Januar 1959
Fieser, Just. Ang.
als Urkundsbeamter der
Geschäftsstelle

I m N a m e n d e s V o l k e s

In dem Rechtsstreit

des Rechtsanwalts Dr. Thomas D [REDACTED], Oberlandes-
gerichtspräsident a.D. und Bundesminister a.D.,
B [REDACTED], S [REDACTED] str. [REDACTED]

Klägers und Revisionsklägers,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Fhr.v. [REDACTED] -

gegen

den Vorsitzenden der Christlich Demokratischen Union,
Bundeskanzler Dr. Konrad A [REDACTED], R [REDACTED],
Z [REDACTED] weg [REDACTED],

Beklagten und Revisionsbeklagten,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

hat der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs auf die
mündliche Verhandlung vom 10. November 1958 unter Mit-
wirkung des Senatspräsidenten Prof. Dr. Geiger sowie der
Bundesrichter Dr. Pagendarm, Dr. Arndt, Dr. Wolany und
Dr. Beyer

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Klägers wird das Urteil
der 2. Zivilkammer des Landgerichts in Bonn vom
18. Juni 1957 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweiten Verhandlung
und Entscheidung an das Landesverwaltungsgericht
in Köln verwiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens trägt der
Kläger.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

Am 6., 7. und 13. Dezember 1955 fanden im Bundeskanzleramt zwischen Vertretern der an der damaligen Regierungskoalition beteiligten Parteien – darunter der Kläger und der Beklagte – Verhandlungen über die Politik der Bundesregierung statt.

Die Gespräche wurden entsprechend einer Vereinbarung aller Beteiligten sowohl von Parlamentsstenographen mitgeschrieben als auch auf Tonband aufgenommen. Nach der ausdrücklichen Zusicherung des Beklagten sollte jeder Gesprächsteilnehmer eine wörtliche Niederschrift erhalten. Der Beklagte verweigerte dem Kläger jedoch später Niederschrift und Bandaufnahme. Er bot ihm lediglich eine Abschrift an, die seine eigenen außenpolitischen Darlegungen nicht enthalten sollte, weil sie aus außenpolitischen Rücksichten nicht bekannt werden sollten. Der Kläger wies dieses Angebot des Beklagten zurück.

Mit der Klage beantragt der Kläger, den Beklagten zu verurteilen,

- 1.) an den Kläger eine vollständige Abschrift der Niederschrift über die Koalitionsgespräche vom 6., 7. und 13. Dezember 1955 herauszugeben, hilfsweise, dem Kläger die vollständige Niederschrift vorzulegen und die Vornahme einer vollständigen Abschrift für den Kläger durch eine von dem Beklagten zu bestimmende Schreibkraft zu gestatten,
- 2.) dem Kläger ein Tonband herauszugeben, auf das von dem Originaltonband die Koalitionsgespräche überspielt worden sind, hilfsweise, dem Kläger das Originaltonband vorzulegen und die Überspielung auf ein Tonband des Klägers zu gestatten.



Der Kläger hält die Abrede, daß jeder Teilnehmer des Gesprächs eine wörtliche Niederschrift erhalten sollte, für einen privatrechtlichen Vertrag. Er meint weiter, aus § 810 BGB folge, daß er sich zumindest selbst Kopien der Niederschriften und des Tonbandes nach Vorlage der Originale anfertigen lassen könne, die Vorenthaltung seines im Tonband "verdinglichten" gesprochenen Wortes stelle außerdem eine Verletzung seines allgemeinen Persönlichkeitsrechts dar.

Der Beklagte hat um Klageabweisung gebeten. Er ist der Ansicht, für die Klage sei der ordentliche Rechtsweg unzulässig. Hierzu trägt er vor, die Gespräche hätten der Fortsetzung der Regierungskoalition gedient; er sei daher im Rahmen der ihm gem. Art. 64, 65 GG obliegenden Aufgaben als Bundeskanzler, nicht als Parteiführer tätig geworden. Jene Koalitionsverhandlungen seien dem Verfassungsrecht zuzurechnen.

Er sei auch nicht der richtige Beklagte, da sich die Niederschriften und Tonbänder nicht in seinem Privatbesitz, sondern in amtlichem Gewahrsam des Bundeskanzleramtes befänden und seiner privaten Disposition nicht unterlägen. Bei seiner Zusicherung, es stünden den Teilnehmern die Verhandlungsniederschriften zur Verfügung, habe es sich um eine einseitige Erklärung, höchstens aber um ein "gentleman-agreement" ohne rechtliche Bindung gehandelt. In der Entscheidung, ob die Niederschriften herausgegeben werden könnten, sei er folglich frei. Seine Äußerungen zur Außenpolitik seien aus Rücksicht auf das Wohl der Bundesrepublik geheimhaltungsbedürftig. Die Herausgabe einer vollständigen Niederschrift verstoße also gegen seine Amtspflichten und müsse deshalb unterbleiben. Das Persönlichkeitsrecht des Klägers sei nicht verletzt; es könne nur des Klägers Ausführungen umfassen; die würden ihm aber nicht vorenthalten.

Der Kläger hat demgegenüber die Auffassung vertreten, der Beklagte sei bei den Koalitionsbesprechungen nicht als Regierungschef, sondern als Parteivorsitzender tätig geworden. Selbst wenn es sich um einen Rechtsstreit über einen öffentlichrechtlichen Anspruch handele, sei gem. Art. 19 Abs. IV S. 2 GG der ordentliche Rechtsweg gegeben, da er - der Kläger - durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt worden sei und eine andere gerichtliche Zuständigkeit nicht bestehe.

Das Landgericht hat die Klage als unzulässig abgewiesen, da es sich um eine Streitigkeit des öffentlichen Rechts im Sinne des § 22 MRVO Nr. 165 handele, die zu entscheiden die Verwaltungsgerichte zuständig seien. Mit seiner formgerecht eingelegten Sprungrevision begehrt der Kläger Aufhebung des angefochtenen Urteils und Zurückverweisung der Sache an das Landgericht, da der ordentliche Rechtsweg für die erhobenen Klageansprüche offen stehe. Der Beklagte bitet um Zurückweisung der Revision.

Entscheidungsgründe:

1.) Das Landgericht hat zur Begründung seiner Entscheidung ausgeführt: Die Koalitionsverhandlungen, anlässlich derer die Niederschriften und das Tonband angefertigt wurden, seien auf seiten des Beklagten Regierungstätigkeit, also Amtshandlung gewesen. Der Beklagte sei dem Kläger als Bundeskanzler gegenübergetreten. Er müsse im Interesse der Funktionsfähigkeit und Stabilität seiner Regierung ständig mit den Parteien der Koalition im Gespräch bleiben. Der Beklagte sei daher bei diesem Gespräch als Regierungschef aufgetreten und habe die Interessen seiner Regierung wahrgenommen.

Der ordentliche Rechtsweg sei - so legt das Landgericht weiter dar - für den vorliegenden Rechtsstreit auch nicht

kraft ausdrücklicher Zuweisung eröffnet. Soweit der Kläger sein Klagebegehren auf die Verletzung von Persönlichkeitsrechten stütze, käme als Anspruchsgrundlage § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG in Betracht. Jedoch würde der Kläger mit dem Verlangen auf Herausgabe der Niederschrift und des Tonbandes - in Anbetracht des amtlichen Charakters der Koalitionsgespräche - die Verurteilung des Beklagten zur Vornahme einer Amtshandlung begehren. Eine Klage vor dem ordentlichen Gericht auf Vornahme einer Amtshandlung sei aber in jedem Falle unzulässig. Eine Anwendung des Art. 19 Abs. 4 Satz 2 entfalle, weil eine andere Zuständigkeit, nämlich die der Verwaltungsgerichte, gegeben sei.

2.) Der im Revisionsverfahren allein zu entscheidende Streitpunkt ist die Frage der Zulässigkeit des ordentlichen Rechtsweges.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (vgl. BGHZ 14, 222, 225; 17, 317, 320; LM Nr. 55 zu § 13 GVG und Nr. 29 zu § 549 ZPO u.a.), der der erkennende Senat folgt, ist für die Frage, ob ein bürgerlicher Rechtsstreit im Sinne des § 13 GVG vorliegt, die rechtliche Natur des Klagebegehrens, wie sie sich aus dem zugrundeliegenden Sachverhalt ergibt, entscheidend. Stellt sich der Klageanspruch nach der ihm vom Kläger gegebenen tatsächlichen Begründung als Folge eines Sachverhaltes dar, der nach bürgerlichem Recht zu beurteilen ist, so ist für ihn der Rechtsweg vor den Zivilgerichten eröffnet. Dieser Rechtsweg ist - abgesehen von den Fällen der "Zuweisung" an die ordentlichen Gerichte - jedoch verschlossen, wenn der streitige Anspruch nach dem vom Kläger vorgetragenen Tatbestand nur als öffentlichrechtlicher Anspruch möglich ist.

Auszugehen ist also vom Sachvortrag des Klägers (nicht von der rechtlichen Würdigung durch den Kläger); aus dem vorgetragenen Sachverhalt ist die Natur der geltend gemach-

ten Rechtsfolge zu bestimmen. Die rechtliche Beurteilung des Sachverhalts durch den Beklagten ist in diesem Zusammenhang ohne jede Bedeutung.

An Tatsächlichem hat der Kläger in diesem Verfahren bisher nur vorgetragen: Er habe zusammen mit dem Beklagten im Bundeskanzleramt an einer Aussprache zwischen Vertretern der Koalitionsparteien teilgenommen, die der Klärung der weiteren Koalitionspolitik und der Fortsetzung der damals amtierenden Koalitionsregierung galt; vor Beginn der Verhandlungen habe man ausdrücklich vereinbart, die Gespräche sollten im Wortlaut genau durch Stenographen und Tonband festgehalten werden, und jeder Teilnehmer sollte davon eine vollständige Kopie erhalten; für ihn und seine Freunde sei diese vorangegangene förmliche Vereinbarung die Voraussetzung für den Eintritt in die sachlichen Verhandlungen gewesen; entsprechend der Abrede sei mit Hilfe von Parlamentsstenographen und einem Tonbandgerät ein Wortprotokoll der Unterhaltung hergestellt worden; seinem Verlangen auf Aushändigung einer ungekürzten und unveränderten Abschrift habe der Beklagte bisher nicht entsprochen.

Die rechtliche Würdigung dieses Sachverhalts zum Zwecke der Ermittlung der Rechtsnatur des geltend gemachten Anspruchs ergibt:

Jene Zusammenkunft im Bundeskanzleramt trug keinen privaten Charakter. Ihr Gegenstand und Zweck war ein politischer; genauer: die Gesprächsteilnehmer waren erschienen als Sprecher (Unterhändler) ihrer Fraktion und Partei und, soweit sie zugleich Mitglied der Bundesregierung waren, auch als "Repräsentant" der politischen Kräfte, die sich in der Koalitionsregierung zusammengefunden hatten; sie waren zusammengekommen, um eine ihnen obliegende öffentliche Aufgabe zu erfüllen. Nach der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland sind die politischen Par-

teilen die Institutionen, mittels derer die obersten Verfassungsorgane handlungsfähig gemacht werden; das Verfassungsorgan Bundesregierung (ebenso Bundestag und Bundesrat) hängt außerdem in seiner jeweils konkreten Gestalt, was Zusammensetzung und - unbeschadet des Art. 65 S. 1 GG - die von ihm verfolgte Politik anlangt, von den politischen Parteien ab. Daraus folgt: Die Mitwirkung der politischen Parteien (ihrer Fraktionen, Vorstände, Sprecher, Unterhändler usw.) im - aktuell-konkreten - Prozeß der Regierungsbildung, der Bestimmung der Regierungspolitik, einschließlich ihrer Mitwirkung bei allen konkreten Maßnahmen (Schritten und Entscheidungen), die der Aufrechterhaltung einer Koalition und der Unterstützung einer Regierung oder der Aufkündigung einer Koalition, der Änderung der Regierungspolitik oder dem Sturz der Regierung dienen, gehören dem Verfassungsleben an und, soweit es rechtlich geordnet ist, ist diese Ordnung verfassungsrechtliche Ordnung. Die politischen Parteien sind insoweit verfassungsrechtliche Institutionen; das Handeln einzelner, das ihnen zuzurechnen ist, besitzt insoweit verfassungsrechtlichen Charakter; die dadurch entstehenden rechtlichen Beziehungen sind verfassungsrechtlicher Art. Es kommt also nicht darauf an, ob der Beklagte als Bundeskanzler an jenen Gesprächen teilnahm und ob seine Mitwirkung sich als Wahrnehmung von Kompetenzen darstellt, die sich aus Art. 65 GG ergeben. Auch wenn er als prominentes Mitglied der CDU, als Mitglied des Parteivorstandes oder als Mitglied der Fraktion beteiligt war, gehörten die Verhandlungen, wie dargelegt, dem Bereich des Verfassungsrechts an.

Damit ist allerdings noch nicht entschieden, welche Natur der Anspruch des Klägers besitzt. Denn er wird hergeleitet aus einer Vereinbarung, von der der Kläger behauptet, sie sei die Voraussetzung gewesen für den Eintritt in die Verhandlungen, von denen bisher die Rede war. Nach den Tatsachenbehauptungen des Klägers ist demnach zu unterschei-

den zwischen der Vereinbarung über die Zusammenkunft am 6., 7. und 13. Dezember 1955 und dem Gegenstand der Verhandlungen einerseits sowie einer zeitlich vorausgegangen anderen Vereinbarung über eine technische Modalität andererseits, unter der jene Verhandlungen geführt werden sollten: über die Art der Fixierung des Gesprächs und über die spätere Aushändigung eines vollständigen Protokolls an alle Gesprächsteilnehmer. Eine solche Fallgestaltung und eine entsprechende rechtliche Verselbständigung der technischen Vereinbarung gegenüber der Abrede über Koalitionsverhandlungen und ihre Durchführung ist rechtlich möglich. Es ist sogar denkbar, daß die hier für den Kläger erhebliche Modalität zum Gegenstand eines zivilrechtlichen Vertrages gemacht wird; ob dazu vielleicht schon genügt hätte, daß die Erklärungen des Beklagten von dem Kläger und den übrigen Beteiligten nur im Sinne der Übernahme eines zivilrechtlichen, vor den Zivilgerichten verfolgbaren Anspruchs verstanden werden konnten und so verstanden wurden, braucht nicht entschieden zu werden, weil diese tatsächliche Behauptung vom Kläger nicht aufgestellt worden ist. Wo es aber, wie hier - schon nach den Behauptungen des Klägers - an besonderen Umständen fehlt, aus denen sich der bürgerlichrechtliche Charakter der Vereinbarung ergibt, ist für die Beurteilung der Rechtsnatur der vom Kläger behaupteten besonderen, rechtlich selbständigen Abrede ihr Zusammenhang mit der Zusammenkunft und dem Gegenstand der Verhandlungen von entscheidender Bedeutung. Jene Abrede über ein technisches Detail für die Abwicklung des Gesprächs ist ein Akzessorium, ein Annex zu dem "Unternehmen", zu dem sich die Teilnehmer jener Konferenz zusammengefunden hatten. Wie sie, bezogen auf den Gegenstand der Verhandlungen, nicht als Privatleute, sondern als Politiker, als Träger einer politischen Verantwortung und als Mitwirkende an einer öffentlichen Aufgabe im Bereich des Verfassungslebens handelten, so nahmen sie im Zweifel auch bei der Abrede über die Aufnahme des Gesprächs durch

Stenographien und Tonbandgerät nicht private Interessen wahr, sondern versuchten auf diese Weise ihre politischen Interessen zu sichern. Die Vereinbarung rückt damit aus dem Bereich privater Beziehungen heraus und empfängt ihr Gepräge von den Interessen, Beziehungen, Aufgaben, denen sich die Teilnehmer gewidmet haben, und die sie, die Vereinbarung, fordern soll. Eine solche Vereinbarung ist also im Zweifel öffentlichrechtlicher Natur. Wäre sie Bestandteil der Auseinandersetzungen, Verhandlungen und Absprachen, um derentwillen die Zusammenkunft stattgefunden hat, so hätte sie teil an dem verfassungsrechtlichen Charakter, der, wie oben dargelegt, der Zusammenkunft zukommt, mit der Folge, daß "Ansprüche", die daraus hergeleitet werden, näherhin als verfassungsrechtliche zu qualifizieren wären. Der Kläger hat aber behauptet, die Vereinbarung, aus der er seinen Anspruch herleitet, sei getroffen worden, bevor man sich über die Durchführung des Koalitionsgesprächs geeinigt hatte; er habe sie für sich und seine Freunde zur Voraussetzung der Einleitung von Koalitionsgesprächen gemacht. Solche besonderen Vereinbarungen technischen Inhalts sind zwar im Hinblick auf den oben dargelegten Zusammenhang öffentlichrechtlicher Natur, aber mit Rücksicht auf ihren Gegenstand, dem jeder verfassungsrechtliche Gehalt abgeht, näherhin verwaltungsrechtlicher Natur; es entstehen durch sie öffentlichrechtliche Beziehungen nicht-verfassungsrechtlicher Art.

Das bedeutet, daß es sich bei dem Streit der Parteien um eine Streitigkeit des öffentlichen Rechts handelt, zu deren Entscheidung nach § 22 Abs.1 MRVO Nr. 165 das Verwaltungsgericht berufen ist. Nach dieser Vorschrift ist den Verwaltungsgerichten die Entscheidung über "Verfassungsstreitigkeiten" entzogen, soweit nicht die - hier nicht in Betracht kommende - Ausnahmenvorschrift des § 27 d. MRVO Nr. 165 Platz greift. Daß es sich im vorliegenden Fall, wenn man vom Tatsachenvortrag des Klägers ausgeht, nicht

um eine Verfassungstreitigkeit, sondern um eine Verwaltungstreitigkeit handelt, ist bereits dargelegt.

Der Hinweis des Klägers auf sein höchstpersönliches Recht am eigenen Wort soll offenbar der Verdeutlichung des nach seiner Auffassung privatrechtlichen Charakters des erhobenen Herausgabeanspruchs dienen; er trägt vor, mit jener Vereinbarung habe er dieses sein Persönlichkeitsrecht schützen wollen. Dieser Zusammenhang vermag an dem oben dargelegten Ergebnis deshalb nichts zu ändern, weil zu dem vom Kläger angeführten Zwecke eine verwaltungsrechtliche Abrede des behaupteten Inhalts ebenso dienlich ist wie ein inhaltsgleicher privatrechtlicher Vertrag.

Ein außervertraglicher Anspruch aus der Verletzung des Persönlichkeitsrechts auf das eigene Wort - er ist in diesem Verfahren nicht geltend gemacht worden - könnte nur auf die "Herausgabe des eigenen Wortes" gerichtet sein. Daß dessen Sinn und Bedeutung nur verständlich würde, wenn ihm das ganze Gespräch ohne jede Kürzung - insbesondere einschließlich der Bemerkungen, die der Beklagte nicht freizugeben bereit ist - überlassen wird, hat der Kläger nicht behauptet; deshalb kann unerörtert bleiben, ob unter besonderen Umständen mehr als die Herausgabe der Niederschrift über den eigenen Anteil am fixierten Gespräch verlangt werden kann. Was danach unter dem hier behandelten rechtlichen Gesichtspunkt der Kläger verlangen könnte, hat ihm der Beklagte angeboten; der Kläger hat die Annahme abgelehnt. Entsprechendes gilt für den Herausgabeanspruch, der auf § 823 BGB gestützt werden kann.

Daß ein deliktischer Anspruch auf Herausgabe der Niederschrift wegen schuldhafter - durch eine hoheitliche Maßnahme herbeigeführter - Verletzung des Rechts auf das eigene Wort scheitern muß, hat das Landgericht bereits zutreffend ausgeführt. Nach dem Vortrag des Klägers verweigert der

Beklagte die Herausgabe nicht als Privatmann, sondern unter Berufung auf seine Verantwortung als Bundeskanzler. Seine Weigerung ist deshalb unter dem Gesichtspunkt des § 839 BGB zu würdigen. Der nach § 839 aaO gegebene Anspruch geht nicht auf "Naturalrestitution", nicht auf eine nicht vertretbare Leistung, insbesondere nicht auf eine Verwaltungshandlung; die Zivilgerichte können die Verwaltung oder die Regierung nicht zu einer Handlung verurteilen. Der Anspruch auf Herausgabe des Protokolls und Tonbands unter Berufung auf § 839 BGB ist nicht nur materiell unbegründet, sondern schon unzulässig (vgl. BGHZ 14, 222 [229]).

Soweit der Kläger auf § 810 BGB Bezug nimmt, ergibt der Zusammenhang, daß damit der geltend gemachte öffentlich-rechtliche Anspruch in das Gewand eines zivilrechtlichen Anspruchs gekleidet werden soll. Es bedarf deshalb nicht der näheren Darlegung, daß sich das Klagebegehren rechtlich selbständig nicht auf § 810 BGB stützen läßt.

Daß die Zuständigkeit des ordentlichen Gerichts nicht aus Art. 19 Abs. 4 GG hergeleitet werden kann, da eine andere Zuständigkeit, nämlich die der Verwaltungsgerichte gegeben ist, hat das Landgericht bereits zutreffend ausgeführt.

Mithin war in Anwendung des § 81 BVerwGG und der vom Bundesgerichtshof in BGHZ 11, 43, 56 - 58 und 12, 52, 69 - 71 entwickelten Grundsätze die Sache zur anderweiten Verhandlung und Entscheidung an das zuständige Landesverwaltungsgericht in Köln zu verweisen; die Kosten des Revisionsrechtszuges waren dem Kläger aufzuerlegen.

Dr. Geiger

Dr. Pagendarm

Dr. Arndt

Bundesrichter Dr. Wolany
ist ausgeschieden und
deshalb verhindert, zu
unterschreiben.

Dr. Beyer

Dr. Geiger