

2042 023

Nachschlagewerk: ja
BGHZ: _____ nein

GG Art. 14 Cf, D; StVZO § 54

Zu der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen
ein entschädigungspflichtiger Eingriff in den Gewerbe-
betrieb vorliegt, wenn gesetzliche Bestimmungen
(hier: über die Ausrüstung von Kraftfahrzeugen)
geändert werden, auf die ein Unternehmen seine
Produktion eingerichtet hat.

BGH, Urt.v. 7. Dezember 1967 - III ZR 83/65 - OLG Köln
LG Bonn

*Apr 1968, 211/291
KMR MUG 218
ham Nr. 229*

27

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 83/65

URTEIL

Verkündet am

7. Dezember 1967
Schorm, Justiz-
angestellter

in dem Rechtsstreit

als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

der Firma J. [REDACTED] & K. [REDACTED], Elektro-, Autozubehör- und
Metallwarenfabrik, B. [REDACTED] am Rhein, Kö [REDACTED] Str. [REDACTED]

Klägerin und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

gegen

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den
Bundesminister für Verkehr, Bo [REDACTED],

Beklagte und Revisionsbeklagte, -

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -.

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 23. Oktober 1967 unter Mitwirkung des Senatspräsidenten Dr. Pagendarm sowie der Bundesrichter Dr. Kreft, Dr. Arndt, Gähtgens und Keßler

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des 7. Zivilsenats des Oberlandesgerichts Köln vom 8. März 1965 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Revisionsrechtszuges zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

Die Klägerin macht Ansprüche nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen oder wegen Amtspflichtverletzungen von Beamten des Bundesverkehrsministeriums auf Grund des nachstehenden Sachverhalts geltend.

Mit der Verordnung zur Änderung von Vorschriften des Straßenverkehrsrechts vom 7. Juli 1960 (BGBl I 485) änderte der Bundesminister für Verkehr u.a. Bestimmungen der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO), insbesondere deren § 54 über die Ausrüstung von Kraftfahrzeugen und Anhängern mit Fahrtrichtungsanzeigern, bestimmte jedoch in dem neugefaßten § 72 StVZO, daß Fahrtrichtungsanzeiger an Zug- und Arbeitsmaschinen mit nach hinten offenem Führersitz sowie an land- und forstwirtschaftlichen Anhängern erst ab 1. Januar 1962 erforderlich seien.

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



Im Herbst 1961 regte der Deutsche Bauernverband an, die Bestimmungen über die Ausrüstung von landwirtschaftlichen Fahrzeugen, insbesondere Anhängern und Anhängerzügen, zu erleichtern, wenigstens aber den Ausrüstungstermin zu verschieben, weil dieser keinesfalls eingehalten werden könne. Die Klägerin, die u.a. Blinkleuchten für Kraftfahrzeuge herstellt, schrieb am 26. Januar 1962 an das Bundesverkehrsministerium, sie habe - angeregt durch vielfach geäußerte Zweifel, ob der kurze Ausrüstungstermin eingehalten werden könne - eine Produktioneschätzung angestellt, der zu entnehmen sei, daß die erforderlichen Zubehörteile von der Industrie in etwa 10 Monaten hergestellt werden könnten. Nach weiteren technischen Ausführungen schließt das Schreiben:

"Zusammenfassend kommen wir zu der Feststellung, daß die Umrüstung mit Blinklicht bis zum Jahresende abgeschlossen sein könnte, wenn durch ständige Aufklärung aller Beteiligten im Rahmen der Möglichkeiten zügig gearbeitet wird.

Es wäre im Interesse der Verkehrssicherheit unklug, neue ungewisse Termine für die Umrüstung anzusetzen, die die Zubehörindustrie veranlassen würden, ihre langfristigen Produktionsplanungen wieder umzustellen, abgesehen davon, daß dieses durch den Materialvorlauf erst nach vielen Monaten möglich ist, genauso wie die Einrichtung der Fabrikationen für die Umrüstung der landwirtschaftlichen Fahrzeuge mit Blinklicht viele Monate gedauert hat.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Angaben gedient zu haben."

Das Bundesverkehrsministerium antwortete hierauf unter dem 6. Februar 1962:

"Ich danke Ihnen für die freundliche Unterrichtung und teile mit, daß eine Terminverschiebung nicht erwogen wird."

Mit der Sechsten Ausnahmeverordnung zur StVZO vom 17. Juli 1962 (BGBl I 450) bestimmte der Bundesminister für Verkehr, daß die neuen Vorschriften über Fahrtrichtungsanzeiger (§ 54 StVZO) für Zug- und Arbeitsmaschinen mit nach hinten offenem Führersitz sowie für Anhänger in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben erst ab 1. April 1963 gelten sollten (§ 24), daß beim Mitführen von Anhängern in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben Blinkleuchten am Ende des Zuges genügten (§ 18) und bei diesen Anhängern die Leuchten auf einem abnehmbaren Schild oder Gestell (Leuchtenträger) angebracht sein dürften (§ 14). Die Siebente Ausnahmeverordnung zur StVZO vom 10. April 1963 (BGBl I 207) verschob den Ausrüstungstermin für die genannten Fahrzeuge - unter gewissen Voraussetzungen - weiter auf den 1. Januar 1964.

Die Klägerin sieht in diesen Vorgängen einen enteignenden Eingriff in ihren Gewerbebetrieb sowie ein amtspflichtwidriges Verhalten des Bundesministers für Verkehr und der Beamten des Bundesverkehrsministeriums; sie hat im einzelnen vorgetragen: Im Vertrauen auf den Bestand der ursprünglichen Regelung, wonach jeder Anhänger eines Zuges mit Blinkleuchten auszurüsten gewesen sei, habe sie umfangreiche technische Vorbereitungen und Investitionen für die Entwicklung und Herstellung solcher An-

lagen gemacht. Allerdings sei ihr klar gewesen, daß der ursprüngliche Termin vom 1. Januar 1962 aus technischen Gründen nicht eingehalten werden könne. Deshalb habe sie mit ihrem Schreiben vom 26. Januar 1962 um Klärung des Termins gebeten. Im Vertrauen auf die Antwort vom 6. Februar 1962 habe sie ihre Produktionsvorbereitungen verstärkt in der Annahme, wegen des unveränderten Termins werde ein erhöhter und beschleunigter Bedarf für die Nachrüstung der Fahrzeuge zu decken sein. Die Vorbereitungen seien soweit durchgeführt gewesen, daß bei unveränderter Rechtslage eine erhebliche Produktion und ein erheblicher Absatz sicher gewesen wären. Infolge der späteren Änderung der Ausrüstungspflicht, die Blinkleuchten nur noch für den jeweils letzten Anhänger eines Zuges vorsehe, seien die gesamten kostspieligen Vorbereitungen nutzlos, auch die angeschafften Werkzeugmaschinen wertlos geworden; die speziell entwickelten Blinkgeber und Zweikreissschalter könnten nicht mehr abgesetzt werden. Die ministerielle Antwort vom 6. Februar 1962 sei - abgesehen davon, daß sie von einer inhaltlichen Änderung der Ausrüstungspflicht nichts sage, - unrichtig gewesen. Der Bundesverkehrsminister habe schon in Besprechungen mit dem Schleswig-Holsteinischen Ministerpräsidenten am 15./16. Februar 1962 eine Terminverschiebung zugesagt und sich mit einem Fernschreiben an den Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes vom 2. März 1962 bereit erklärt, die Durchführung des § 54 StVZO für landwirtschaftliche Fahrzeuge bis zum 1. April 1964 auszusetzen und Vorschlägen über auswechselbare Fahrtrichtungsanzeiger näherzutreten. Entweder seien also Erörterungen über eine Terminverschiebung schon am 6. Februar 1962 im Gange gewesen oder aber der kurzfristige Meinungsumschwung im Ministerium sei auf sachfremde

Erwägungen politischer Natur, nämlich die Bevorzugung einer Interessentengruppe, der Landwirtschaft, im Wahlkampf zurückzuführen.

Die Industrie - so hat die Klägerin weiter vorge-
tragen - müsse sich darauf verlassen können, daß der Ge-
setzgeber eine für notwendig erachtete technische Weiter-
entwicklung und Gebote der Verkehrssicherheit befolge und
nicht zurückstecke, um den Wünschen einer Interessenten-
gruppe nachzukommen. Die Zusammenarbeit des Ministeriums
mit der Kraftfahrzeug-Zubehörindustrie, auch der Klägerin,
habe die beiderseitige Interessenlage in eine gegenseitige
Abhängigkeit gebracht, die es verboten habe, Vorschriften,
die die Grundlage eines gemeinsamen Vorgehens gewesen
seien, einseitig zu ändern, oder die wenigstens jede ein-
seitige Änderung als unmittelbaren hoheitlichen Eingriff
in den Gewerbebetrieb der Klägerin erscheinen lasse.

Die Klägerin hat - mit ihrem im Berufungsrechtszug
erhöhten Antrag - beantragt, die Beklagte zur Zahlung von
50 219,81 DM nebst 4 % Zinsen auf 14 550 DM seit dem
15. Dezember 1962 und auf 35 669,81 DM seit dem 1. August 1964
zu verurteilen.

Dem Antrage der Beklagten entsprechend hat das Land-
gericht die Klage abgewiesen und das Oberlandesgericht
die Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Mit der Revision
verfolgt die Klägerin ihren früheren Antrag weiter. Die
Beklagte bittet, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe:

Die Revision erweist sich als unbegründet, weil der
Klageanspruch weder als ein Schadensersatzanspruch wegen

Amtspflichtverletzung noch als ein Entschädigungsanspruch nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen gerechtfertigt ist.

I.

1. Das Berufungsgericht hat einen Anspruch auf Schadensersatz aus Amtshaftung (§ 839 BGB mit Art. 34 GG) verneint. Soweit die Klägerin eine Amtspflichtverletzung des Bundesministers für Verkehr in der Änderung von § 54 StVZO und der Verschiebung der Termine sieht, hat das Berufungsgericht dahin stehen lassen, ob eine gesetzgeberische Maßnahme überhaupt unter dem Gesichtspunkt der Amtspflichtverletzung geprüft werden könne; es ist zur Ablehnung eines Anspruchs gelangt, weil die Aufgabe der Sicherung des Straßenverkehrs dem Bundesminister für Verkehr nicht im Interesse der Klägerin oder eines sonstigen "Dritten", sondern allein zum Schutz und im Interesse der Allgemeinheit obliege, weil die Änderung der Bestimmungen auf einer Ermessensentscheidung des Bundesministers beruht habe und nicht festgestellt werden könne, daß die Grenzen eines ordnungsmäßigen Ermessens überschritten seien, und weil der Grundsatz einer Rechtspflicht zu "konsequenten Verhalten" sich auf gesetzgeberische Maßnahmen nicht übertragen lasse.

Was die Revision demgegenüber vorbringt, kann nicht durchgreifen. Denn entgegen der Auffassung der Revision waren die Sechste und Siebente Ausnahmeverordnung zur StVZO nicht Verwaltungsakte des Bundesministers für Verkehr, sondern Akte der Gesetzgebung und die Amtshaftungsbestimmungen sind unanwendbar, weil der Bundesminister durch sachliche oder formelle Fehler allenfalls seine Pflichten

gegenüber der Allgemeinheit, nicht aber gegenüber einem Einzelnen verletzt haben würde.

Nach Art. 80 GG kann ein Bundesminister durch Bundesgesetz, das Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt, ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen; vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung bedürfen der Zustimmung des Bundesrats u.a. Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die ihrerseits der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Der Erlass derartiger Rechtsverordnungen - d.h. von generellen Rechtssätzen, die zwar nicht im förmlichen Gesetzgebungsverfahren entstehen, die aber unmittelbar bindend und befehlend in die Rechtssphäre des Bürgers eingreifen und daher Gesetze im materiellen Sinne sind (Maunz-Dürig, Grundgesetz zu Art. 80 Rdn. 1; vgl. Hamann, Das Grundgesetz, 2. Aufl. zu Art. 80 Anm. 4) - gehört zur Gesetzgebung; das ergibt sich schon aus der Stellung des Art. 80 im Siebenten Abschnitt des Grundgesetzes, der von der Gesetzgebung handelt, sowie aus den Bestimmungen über die Verkündung in Art. 82 GG und in dem Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30. Januar 1950 (BGBl 23).

Der Bundesminister für Verkehr ist durch ein Bundesgesetz ermächtigt, Rechtsverordnungen u.a. über die Beschaffenheit, die Ausrüstung, die Prüfung und die Kennzeichnung der Fahrzeuge mit Zustimmung des Bundesrats zu erlassen (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG in der damals geltenden Fassung der Gesetze vom 19. Dezember 1952 - BGBl I 837 - und vom 16. Juli 1957 - BGBl I 710 -). Rechtsverordnungen zur Durchführung der Vorschriften über die Beschaffenheit, die Ausrüstung und die Prüfung von Fahrzeugen und Fahrzeug-

teilen sowie Rechtsverordnungen über allgemeine Ausnahmen von den auf dem Straßenverkehrsgesetz beruhenden Rechtsvorschriften bedurften und bedürfen jedoch nicht der Zustimmung des Bundesrats; vor ihrem Erlass sind die zuständigen obersten Landesbehörden zu hören (§ 6 Abs. 1 letzter Satz StVG). Auf Grund dieser Bestimmung sowie des § 27 StVG (Kleinkraftträder) hat der Bundesminister für Verkehr mit Zustimmung des Bundesrats die Verordnung zur Änderung von Vorschriften des Straßenverkehrsrechts vom 7. Juli 1960 (BGBl I 485), durch die § 54 StVZO die hier umstrittene Fassung erhalten hat, erlassen und daraufhin die Neufassung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 6. Dezember 1960 (BGBl I 897) bekanntgemacht. Daß dies ein Akt der Gesetzgebung war, bezweifelt auch die Revision nicht; sie spricht vielmehr selbst von dem "Gesetzgeber", der die Vorschrift des § 54 StVZO verkündet und nach § 72 StVZO zum 1. Januar 1962 in Kraft gesetzt habe.

Die Zweifel der Revision beginnen erst bei den beiden Ausnahmeverordnungen vom 17. Juli 1962 und 10. April 1963, die - was die Revision nicht beachtet - ebenfalls auf Grund von § 6 Abs. 1 (und § 27) StVG erlassen worden sind. Die Revision hält diese Ausnahmeverordnungen, obwohl sie in der äußeren Form der Rechtsverordnung ergangen sind und obwohl sie nicht auf § 70 StVZO Bezug nehmen, für "überregionale Verwaltungsakte" (vgl. Füzzelein DVBl 1951, 33) und beruft sich hierfür auf eine Bemerkung von Floegel-Har (Straßenverkehrsrecht 16. Aufl. zu § 70 StVZO Anm. 1), wonach die Regelung der Ausnahmen in der Neufassung des § 70 die Frage des überregionalen Verwaltungsaktes berühre, die heute jedoch Schwierigkeiten nicht mehr biete. Dabei

läßt die Revision jedoch außer acht: Wenn nach § 70 StVZO die höheren Verwaltungsbehörden und die zuständigen obersten Landesbehörden oder von ihnen bestimmte Stellen Ausnahmen "in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte einzelne Antragsteller" bewilligen können (Abs. 1 Nr. 1 und 2) oder das Kraftfahrt-Bundesamt mit Ermächtigung des Bundesverkehrsministers Ausnahmen bei Erteilung oder in Ergänzung einer Allgemeinen Betriebs-erlaubnis oder Bauartgenehmigung gewähren kann (Abs. 1 Nr. 4), so ist damit in persönlicher oder sachlicher Hinsicht die Beziehung auf den Einzelfall gegeben (vgl. Müller, Straßenverkehrsrecht, 21. Aufl. zu § 70 StVZO Anm. 1 b), die solche Ausnahmegenehmigungen den Verwaltungsakten zuweist. Einzig der Bundesminister für Verkehr, der schon nach § 6 StVG zu Rechtsverordnungen über die Beschaffenheit, Ausrüstung und Prüfung der Fahrzeuge ermächtigt ist, ist befugt, allgemeine Ausnahmen von den Vorschriften der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung zu genehmigen (§ 70 Abs. 1 Nr. 3 StVZO), die sich nicht auf einzelne bestimmte Antragsteller oder bestimmte Typen oder sonstige Einzelfälle beschränken, sondern gesetzes-ähnlich für alle in Betracht kommenden Fälle wirken (Floegel-Hartung aaO zu § 70 StVZO Anm. 4). Derartige allgemeine Ausnahmeregelungen sind, wenn sie auch nicht die Zustimmung des Bundesrats, sondern nur die Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörden voraussetzen, nach Inhalt und Wesen Akte der Gesetzgebung, nicht Verwaltungsakte; sie ergehen daher in der Form der Rechtsverordnung (§ 70 Abs. 1 Nr. 3 StVZO; § 6 Abs. 1 StVG; Art. 80 GG) und sind damit schon äußerlich der Gesetzgebung zugewiesen.

Allerdings werden diese Rechtsetzungsakte außerhalb des gesetzgebenden Verfahrens von einem Bundesminister, dem Träger eines vom Staate verliehenen Amtes, kraft dieses Amtes erlassen, und es könnte deshalb eine Haftung für "legislatives Unrecht" (Schack MDR 1953, 514) - anders als beim Erlaß eines förmlichen Gesetzes - nicht deshalb verneint werden, weil die Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften nicht in einem Amtsverhältnis stehen (vgl. BGH Urteil vom 16. November 1953 - III ZR 158/52 - S. 12). Jedoch greift hier der Gesichtspunkt durch, daß der Bundesminister für Verkehr Rechtsverordnungen dieser Art auf das Wohl der Allgemeinheit, nicht eines Einzelnen oder einzelner Gruppen auszurichten hat. Schon das Reichsgericht (RGZ 118, 325, 328) hat bei allgemeinen finanz- und währungspolitischen Maßnahmen des Reichskanzlers und der Reichsminister eine Haftung des Reiches gegenüber dem einzelnen Betroffenen abgelehnt, weil die Leiter der Finanzpolitik gehalten seien, bei ihren Maßnahmen lediglich das Wohl des Reiches und der Allgemeinheit im Auge zu halten und hinter ihm, soweit sie es nach pflichtgemäßen Ermessen für erforderlich hielten, die Interessen einzelner Staatsbürger zurücktreten zu lassen. Der erkennende Senat ist dem in ständiger Rechtsprechung gefolgt mit der Begründung: Die Frage, ob ein Gesetz zu erlassen und welcher Inhalt ihm zu geben ist, hängt von einer Vielzahl von wirtschaftlichen, politischen und weltanschaulichen Erwägungen ab, die aus dem Bereich des einzelnen Staatsbürgers heraustreten (vgl. BVerfGE 1, 97; BGH NJW 1953, 582). Es fehlt, wenn der Gesetzgeber - sei es als Gesetzgeber im gesetzgebenden Verfahren, sei es eine Regierungsstelle bei dem Erlaß von Rechtsverordnungen - eine Rechtsnorm setzt, grundsätzlich

an der individuellen Beziehung zu dem einzelnen Staatsbürger und damit an einer Amtspflicht, die dem Gesetzgeber gerade gegenüber dem Dritten obliegt (BGH Urteil vom 30. November 1953 - III ZR 275/52 - S. 12; Urteil vom 7. Januar 1960 - III ZR 49/59 = VersR 1960, 520; Urteil vom 10. Januar 1966 - III ZR 70/64 = NJW 1966, 726; Urteil vom 31. Januar 1966 - III ZR 118/64 = NJW 1966, 1021; Urteil vom 13. März 1967 - III ZR 28/64 - S. 56 = NJW 1967, 1662).

Die Revision will dies im Grundsatz auch nicht bezweifeln; sie meint aber, wegen des besonderen Interesses der Industrie und der vorangegangenen Fühlungnahme und Erörterung habe der Bundesminister für Verkehr nicht den Interessen der Landwirtschaft den Vorzug geben dürfen. Das kann nicht durchgreifen. Es gibt grundsätzlich keinen Individualanspruch darauf, daß der Gesetzgeber ein Gesetz aufrechterhält, oder darauf, daß der Gesetzgeber ein Gesetz erläßt (BGH NJW 1953, 582). Ob die für eine Anwendung des Amtshaftungsrechts erforderliche individuelle Beziehung gegeben sein kann, wenn eine Verordnung gerade nur die Rechtsverhältnisse Einzelner oder eines fest umrissenen Personenkreises regeln soll (so Schack MDR 1953, 514, 517), bedarf hier nicht der Erörterung. Denn die Bestimmungen über die Ausrüstung von Fahrzeugen, hier über die Ausstattung von land- und forstwirtschaftlichen Anhängern mit Blinkleuchten, berühren nicht nur die Interessen der Zubehörindustrie, sondern wenigstens in gleichem Maße die der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Werkstätten, schließlich jedes einzelnen Verkehrsteilnehmers; es handelt sich eben um die Regelung einer Angelegenheit der Allgemeinheit, bei der keine Gruppe eine Bevorzugung erwarten

darf, sondern die widerstreitenden Einzelinteressen im Blick auf das Gemeinwohl abzuwägen sind. Der Vortrag der Klägerin über eine "Anhörungssitzung" im Bundesverkehrsministerium am 25. April 1962 ergibt, daß der Bundesminister sich über die Interessen einzelner Gruppen unterrichtet und sie gegeneinander abgewogen hat. Auch in der Art der Vorbereitung der Verordnungen war der Bundesminister nicht durch eine Amtspflicht gegenüber der Industrie oder der Klägerin gebunden. Entgegen der Annahme der Revision war der Bundesminister für Verkehr nicht verpflichtet, Anregungen des Deutschen Bauernverbandes vom 29. November 1961, die sich auf eine Änderung der Bestimmungen bezogen, sofort der Industrie oder der Klägerin zur Kenntnis zu bringen, und es bedeutete keine Verletzung von Amtspflichten gegenüber einem Dritten, wenn er diese Anregungen erst am 17. Januar 1962 den Verkehrsministern der Länder bekannt gab. Weder das von der Klägerin vorgetragene ständige "Hin und Her der Gesetzgebung", noch die angebliche Überflüssigkeit der Gesetzesänderung oder angebliche inhaltliche Fehler der Verordnungen oder Fehler im Verfahren können als Amtspflichtverletzung gegenüber der Klägerin gewertet werden.

Erlaß und Inhalt der beiden Ausnahme-Verordnungen vermögen daher Amtshaftungsansprüche der Klägerin nicht zu begründen.

2. Soweit es um die angeblich falsche Auskunft des Ministeriums vom 6. Februar 1962 geht, ist das Berufungsgericht richtig davon ausgegangen, daß die Auskunft eines Beamten - gleichgültig, ob sie auf Grund einer Rechtspflicht zur Auskunftserteilung oder freiwillig abgegeben wird - sachgerecht, also richtig und vollständig sein muß (BGHZ 14, 319, 321; BGH VersR 1959, 520). Das Berufungsgericht hat

jedoch nicht festzustellen vermocht, daß die Auskunft unrichtig gewesen, eine Terminverschiebung doch schon am 6. Februar 1962 erwogen worden sei; die gesamten Unterlagen - so führt das Berufungsurteil aus - sprächen für das Gegenteil, denn sie ergäben, daß die in den Fernschreiben des Bundesministers für Verkehr an den Schleswig-Holsteinischen Ministerpräsidenten und den Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes vom 2. März 1962 ausgesprochene Bereitschaft, den Ausrüstungstermin bis zum 1. April 1963 auszusetzen, auf Besprechungen zurückgehe, die der Bundesminister erst am 15. Februar 1962 mit dem Schleswig-Holsteinischen Ministerpräsidenten geführt habe.

Die Revision hält diese Erwägungen für fehlerhaft (§ 286 ZPO); sie sieht in den vorgelegten Urkunden den sicheren Beweis dafür, daß der Deutsche Bauernverband schon am 29. November 1961 seine Anregungen unterbreitet, das Ministerium daraufhin Erwägungen und Erörterungen (mit dem Bauernverband, den Verkehrsministern der Länder, der CDU-Fraktion des Schleswig-Holsteinischen Landtags) angestellt habe und am 5. Februar 1962 bestenfalls noch habe hoffen können, seinen Standpunkt zu wahren. Die Rüge ist unbegründet. Das Berufungsgericht hat - wie die Entscheidungsgründe des Berufungsurteils aufzeigen - alle Urkunden, aus denen die Revision ihre Schlüsse zieht, beachtet und damit das Verhandlungs- und Beweisergebnis vollständig gewürdigt. Die Prüfung, ob diese vollständig gewürdigten Unterlagen die Überzeugung von der inhaltlichen Unrichtigkeit des Schreibens vom 6. Februar 1962 begründen könnten, lag im Rahmen der tatrichterlichen Aufgabe des Berufungsgerichts (BGH DRiZ 1967, 239). Die Revision darf nicht ihre Würdigung

der Urkunden an die Stelle der tatrichterlichen Würdigung des Berufungsgerichts setzen.

Im übrigen lassen die Ausführungen der Revision erkennen, daß sie den Ausdruck "erwägen" in einem ministeriellen Schreiben anders versteht, als das Berufungsgericht ihn verstanden hat. Das führt zu dem weiteren Vorwurf der Revision, das Schreiben vom 6. Februar 1962 sei jedenfalls weder vollständig noch sachgerecht gewesen. Zu beidem ist zu sagen: Das Berufungsgericht hat nicht verkannt, daß dem Ministerium seit dem Herbst 1961 Anregungen und Wünsche zur Änderung der Ausrüstungsbestimmungen oder zur Verschiebung des Termins vorlagen, die sachlich geprüft und behandelt wurden, es hat aber eine inhaltliche Unrichtigkeit des Schreibens verneint, weil noch am 5. Februar 1962 Änderungswünsche abgelehnt wurden. Der Zusammenhang der Entscheidungsgründe des Berufungsurteils ergibt, daß das Berufungsgericht das ministerielle Schreiben vom 6. Februar 1962 dahin verstanden hat, das Ministerium habe sich die Änderungs- oder Verschiebungswünsche nicht zu eigen gemacht, es "erwäge" sie nicht seinerseits und ernstlich, sondern beharre auf dem Standpunkt der Verordnung. Diese Auslegung ist haltbar und verständig und wird den Gegebenheiten gerecht. Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden (Art. 17 GG). Es ist eine bekannte Tatsache, daß eine Regelung, namentlich wenn sie wirtschaftliche Belange berührt, vielfach Anlaß zu Änderungswünschen und Anregungen aus der Bevölkerung, von Verbänden und Organisationen wird. Solche Petitionen sind sachlich zu prüfen und mit einem Bescheid zu beantworten,

aus dem ersichtlich ist, wie die angegangene Stelle die Petition zu erledigen gedenkt (BVerfGE 2, 225, 230). Eine solche Prüfung und Behandlung setzt Erwägungen - gerade im Sinne der Abwägung des Gewichts der Anregung - voraus. Gleichwohl wäre es sprachlich und sachlich verfehlt, nur weil derartige Anregungen im Ministerium sachlich geprüft und erörtert werden, davon zu sprechen, im Ministerium werde eine Änderung "erwogen". Dies wäre im Gegenteil irreführend und unrichtig, solange das Ministerium sich die Anregung nicht zu eigen macht und sie nicht selbst fördert. Die Umstände der vorliegenden Sache konnten dem Berufungsgericht auch bei Berücksichtigung des Vortrages der Klägerin Anlaß zu einer anderen Auslegung nicht geben. Die Klägerin hat hierzu vorgetragen, sie habe im Januar 1962 vertraulich die Fotokopie eines Schreibens des Präsidenten Rehwinkel an Bundesminister Seeborn erhalten, in dem Präsident Rehwinkel gebeten habe, die Blinkleuchtausrüstung für landwirtschaftliche Fahrzeuge weiterhin aufzuschieben und möglichst ganz abzusetzen, weil die Industrie einwandfreie Blinkgeber nicht liefern könne; darauf habe sie, die Klägerin, sich mit anderen Herstellern in Verbindung gesetzt, deren Kapazität erfragt und das Ergebnis der Auswertung in ihrem Schreiben vom 26. Januar 1962 dem Ministerium mitgeteilt, um eine zuverlässige Auskunft darüber zu erhalten, ob es bei der Ausrüstung mit Blinklichtern bleiben werde und ob die zuletzt genannten Termine eingehalten würden. Wenn dies Wunsch und Absicht der Klägerin war, so gab sie dem doch nicht in einer für den Empfänger verständlichen Weise Ausdruck. Denn das Schreiben vom 26. Januar 1962 enthielt keine Bitte um Auskunft; es unterrichtete das Ministerium darüber, daß die

Industrie - auch wenn man nicht eine der als "unproblematisch" bezeichneten Möglichkeiten wähle - entgegen "vielfach geäußerten" Zweifeln die erforderlichen Zubehöerteile in etwa 10 Monaten werde herstellen und daß die Umrüstung der landwirtschaftlichen Fahrzeuge bis Ende 1962 werde beendet sein können, so daß es einer Terminverschiebung nicht bedürfe. Diesem Schreiben konnte der Sachbearbeiter des Ministeriums nur entnehmen, daß der Klägerin die Bestrebungen und Anregungen der Landwirtschaft bekannt seien - was ja auch nach dem Vortrag der Klägerin zutraf - und die Klägerin demgegenüber die bei der Industrie gesammelten Zahlen ins Feld führen wolle, um für die Entscheidung des Ministeriums Material zu liefern und die Argumente der Landwirtschaft zu entkräften; es erscheint bei unvoreingenommener Betrachtung nach Inhalt und Form als ein Diskussionsbeitrag. Der Dank für "die freundliche Unterrichtung" in der Antwort des Ministeriums vom 6. Februar 1962 läßt erkennen, daß das Schreiben der Klägerin in diesem Sinne vom Sachbearbeiter verstanden wurde. Der Zusatz, eine Terminverschiebung werde nicht erwogen, besagt dann - bei Berücksichtigung der bekannten, durch die Anregungen der Landwirtschaft veranlaßten Erörterungen, Prüfungen und Erwägungen - nicht mehr und nichts anderes, als daß das Ministerium sich die Anregungen der Landwirtschaft nicht zu eigen gemacht habe und an seinem bisherigen Kurs festhalte. So verstanden, war die Antwort inhaltlich richtig, vollständig und sachgerecht. Der Sachbearbeiter des Ministeriums konnte nicht damit rechnen, daß die Klägerin darin eine Garantie für die Zukunft sehen werde, zumal sie eine Frage nicht gestellt hatte. Damit ist auch die Frage der Revision beantwortet, weshalb das Ministerium am 6. Februar 1962 der Klägerin nicht den gesamten Stand der Erörterungen mitteilte.

Eine Pflicht zur Belehrung der Klägerin (vgl. LM zu BGB § 839 Fe Nr. 9 und C Nr. 54; Beyer DVBl 1962, 613, 617) bestand nicht, weil das Schreiben der Klägerin nicht erkennen ließ, daß die Klägerin im Unklaren über wesentliche Punkte sei und der Belehrung bedürfe. Der Sachbearbeiter des Ministeriums konnte nach dem Inhalt des Schreibens vom 26. Januar 1962 vielmehr davon ausgehen, daß alle wesentlichen Umstände, insbesondere die Interessentengegensätze, der Klägerin bekannt waren; von einem künftigen Sinneswandel des Bundesministers wußte er nach dem eigenen Vortrag der Klägerin nichts und brauchte einen solchen auch nicht zu erwarten.

Wenn die Revision demgegenüber darauf hinweist, daß - nach einem Vermerk vom 17. Januar 1962 in den von der Beklagten vorgelegten Unterlagen - das Ministerium bei einer Besprechung mit dem Deutschen Bauernverband am 20. Dezember 1961 zugesagt habe, im April oder Mai 1962 zu prüfen, ob erneut im Sinne des Schreibens vom 13. Oktober 1961 an die Länder herangetreten werden müsse, und eine Stellungnahme der obersten Verkehrsbehörden der Länder zur Frage der Auswechselbarkeit der Blinkleuchten und der Beschränkung auf den letzten Anhänger einzuholen, so verkennt sie: Das Berufungsgericht hat diesen Vorgang nicht übersehen, sondern das - auf diesem Vermerk beruhende - Schreiben des Ministeriums an die Verkehrsminister der Länder vom 17. Januar 1962 in den Entscheidungsgründen des Berufungsurteils ausdrücklich behandelt. Es ist verfahrensrechtlich nicht zu beanstanden, daß das Berufungsgericht aus diesem und den weiter angeführten Schreiben des Ministeriums den tatsächlichen Schluß gezogen hat, bis zum 5. Februar 1962 sei eine Terminverschiebung abgelehnt worden. Denn die Schreiben vom 13. Ok-

tober 1961 und vom 17. Januar 1962 hatten, soweit sie den Termin behandelten, zum Inhalt, daß es bei dem Termin vom 1. Januar 1962 verbleiben, aber zunächst Nachsicht gewährt werden solle; sie können also keinen Zweifel daran begründen, daß das Bundesverkehrsministerium den - damals schon überschrittenen - Termin beibehalten wollte. Daß das Ministerium die weiteren Wünsche der Landwirtschaft den Ländern bekannt gab und zur Erörterung stellte, kann - angesichts des vom Berufungsgericht weiter gewürdigten Schreibens des Ministeriums vom 5. Februar 1962 - nicht den Schluß rechtfertigen, eine Änderung sei am 6. Februar 1962 doch schon "erwogen" worden. Im übrigen war die Frage der Verschiebung des Termins das Thema des Schreibens der Klägerin vom 26. Januar 1962, das die Möglichkeit der "unproblematischen" Lösungen nur streifte, und es war sachgemäß, wenn der Sachbearbeiter des Ministeriums sich in seiner knapp gehaltenen Antwort an das Thema hielt.

Wenn die Revision weiter meint, spätestens Mitte Februar 1962 habe die Klägerin über die angebliche Zusage des Bundesministers Seehofer gegenüber dem Schleswig-Holsteinischen Ministerpräsidenten unterrichtet werden müssen, so steht dem entgegen: Nach dem Vortrag der Klägerin waren die Sachbearbeiter des Ministeriums sehr betroffen, als sie durch die Presse von angeblichen Zusagen ihres Ministers an den Bauernverband, bei denen sie nicht befragt oder beteiligt waren, erfuhren. Die Revision verläßt den vom Berufungsgericht festgestellten Sachverhalt, indem sie davon ausgeht, der Bundesminister habe schon bei seinem Besuch in Schleswig-Holstein am 15./16. Februar 1962 Zusagen gemacht. Die Feststellungen des Berufungsgerichts gehen vielmehr dahin, daß der Bundesminister erstmals am

2. März 1962 in seinem Fernschreiben an den Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein und an den Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes eine Terminverschiebung mitgeteilt habe, was allerdings auf Unterhaltungen am 15. Februar 1962 zurückgehe. Frühestens Anfang März 1962 also hätte der Sachbearbeiter des Ministeriums die Klägerin überhaupt erst davon verständigen können, daß der Minister die bisherige Linie aufgebe. Zu dieser Zeit aber berichtete schon die Presse über das Fernschreiben des Bundesministers an den Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes, in dem vorbehaltlich der erforderlichen Zustimmungen oder Anhörungen eine Terminverschiebung bis zum 1. April 1963 zugesagt sei. Einer Mitteilung an die Klägerin bedurfte es, auch wenn sie die fraglichen Zeitungen nicht las, nicht. In tatsächlicher Hinsicht liegt nichts dafür vor, daß zwischen dem Ministerium und der Klägerin eine besondere individuelle Beziehung etwa im Sinne eines Entwicklungsauftrages oder einer Produktionsanregung bestanden hätte, die eine laufende Unterrichtung der Klägerin oder wenigstens eine Unterrichtung über einen grundsätzlich neuen Kurs geboten hätte. Ob die Eingabe der Klägerin vom 26. Januar 1962 eine Amtspflicht zur Bescheidung begründete, kann dahinstehen. Denn dieser Vorgang war durch den Bescheid vom 6. Februar 1962 abgeschlossen und erledigt; es war weder rechtlich noch geschäftsmäßig veranlaßt, ihn wieder aufzunehmen, wenn die Sache nachträglich eine andere Wendung nahm. Es kommt daher nicht darauf an, ob dem Inhaber der Klägerin die Pressenotizen im "Stor-merner Tageblatt" und in der "Offenbach-Post" bekannt waren und ob die Klägerin - wie in den Akten des Ministeriums

vermerkt ist - im März 1962 über die Terminverschiebung unterrichtet wurde, was das Berufungsgericht nicht festgestellt hat und die Revision in Abrede stellt.

3. Schließlich wirft die Revision die Frage auf, ob nicht das Ministerium sofort beim Auftreten von Zweifeln die "Industrie" hätte benachrichtigen müssen. Es kann jedoch auf sich beruhen, ob die Beamten des Ministeriums, wenn sie wußten, daß die Industrie ihre Produktion auf den Vollzug des § 54 StVZO eingerichtet hatte, verpflichtet waren, die Verbände der Industrie oder die Öffentlichkeit zu unterrichten, und ob die etwaige Verletzung einer solchen Pflicht als Verletzung einer Amtspflicht gewertet werden könnte, die der Klägerin gegenüber bestand. Denn dem Berufungsurteil ist darin zu folgen, daß jeder tatsächliche Anhalt für die Annahme fehlt, der behauptete Schaden sei auf eine unterlassene Unterrichtung zurückzuführen.

Keinesfalls konnten schon die Vorstellungen des Deutschen Bauernverbandes im Herbst 1961 eine Verlautbarung des Ministeriums veranlassen, denn dadurch wäre statt Sicherheit gerade Unsicherheit begründet worden; im übrigen wußte die Klägerin von diesen Vorgängen. Eine Pflicht zur Unterrichtung der "Industrie" oder der Öffentlichkeit konnte frühestens beginnen, sobald das Ministerium - gleichviel aus welchen Gründen - den Anregungen des Bauernverbandes soviel Gewicht beimaß, daß damit der Fortbestand der Ausrüstungs-Regelung, sei es hinsichtlich des Umfangs oder des Termins, in Frage gestellt war. Das war nach den getroffenen Feststellungen frühestens am 2. März 1962 der Fall. Auch an diesem Tage fiel aber noch nicht die endgültige Entscheidung; der Bundesminister erklärte

sich bereit, den Anregungen des Bauernverbandes zu folgen, wies jedoch darauf hin, daß er die Länder noch anhören müsse und zu einzelnen Punkten noch konkretere Vorschläge erwarte. Anfang März 1962 konnte die Klägerin sich aus der Presse jedenfalls darüber unterrichten, daß der Termin verschoben werden solle; nach der von der Klägerin vorgelegten Notiz im "Landmaschinen-Markt" vom 11. Juni 1963 gingen im März 1962 Meldungen mit verschiedenen Terminen durch die Presse, denen die Klägerin wenigstens soviel entnehmen konnte, daß es fraglich sei, bis zu welchem Termin die Ausrüstung vollzogen sein müsse. Die Klägerin hat in der Klageschrift auch vortragen, sie sei durch eine Pressenotiz unterrichtet worden.

Bei Berücksichtigung dieses feststehenden Sachverhalts gibt der Vortrag der Klägerin keinen tatsächlichen Anhalt dafür, daß der Verlust der Klägerin vermieden worden wäre, wenn Anfang März 1962 - statt der inoffiziellen Pressemitteilungen - eine Verlautbarung des Bundesverkehrsministeriums erschienen wäre. Die Klägerin selbst hat vortragen, eine Benachrichtigung am 29. März 1962 - wie sie in den Akten des Ministeriums vermerkt ist - wäre zu spät gewesen, um den Schaden abzuwenden (Berufungsbegründung Bl. 3). Der Grund hierfür ergibt sich aus dem erstinstanzlichen Vortrag der Klägerin, sie habe schon auf Grund des Schreibens vom 6. Februar 1962 umfangreiche Produktionsvorbereitungen mit erheblichen Investitionen vorgenommen, doppelte Formen, Werkzeuge und Montagevorrichtungen bestellt und gleichzeitig mit den Zulieferanten große Abschlüsse vereinbart. Als Zeitpunkt der Bestellung eines Werkzeugsatzes für Zweikreis-schalter 7141 für 14 500 DM hat die Klägerin den 15. Februar 1962 angegeben, die übrigen Aufträge, Bestellungen und Dispositionen,

die "auf Grund des Schreibens vom 6. Februar 1962" und "im Vertrauen" auf diese Auskunft getroffen worden sein sollen, müssen nach dem Zusammenhang des Vortrages der Klägerin etwa "gleichzeitig" gewesen sein. Der Vortrag der Klägerin gibt hiernach keinen Anhalt dafür, daß eine Anfang März 1962 vom Ministerium herausgegebene Verlautbarung des Inhalts, eine Änderung der Ausrüstung für landwirtschaftliche Anhänger und eine Terminverschiebung stehe zur Erörterung, werde angestrebt oder sei in Aussicht genommen - mehr hätte bei dem damaligen Stand nicht gesagt werden können -, die Investitionen und Aufträge der Klägerin noch hätte verhindern können. Der Vortrag der Klägerin gibt weiter aber auch keinen Anhalt dafür, daß die Klägerin sich in ihrem Ziel und Vorhaben durch eine solche Verlautbarung hätte beeinflussen lassen. Denn nach eigenem Vortrag hat die Klägerin noch im Juni 1962 weitere Serien geplant, Unteraufträge erteilt und die Annahme anderer großer Aufträge, aus Mangel an freier Kapazität, abgelehnt, obwohl sie inzwischen unstreitig den Stand der Sache kannte und obwohl ihr Inhaber an der "Anhörungssitzung" am 25. April 1962 teilgenommen hatte, auf der Standpunkt und Argumente der verschiedenen Interessengruppen erörtert wurden.

Das Berufungsgericht hat hiernach der Klägerin einen Schadensersatzanspruch ohne Rechtsfehler versagt.

II.

Die Revision bleibt auch erfolglos, soweit es um einen Anspruch auf Entschädigung nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen (Art. 14 GG) geht.

1. Das Berufungsurteil führt hierzu aus: Die Aussicht auf den Bedarf und die Absatzmöglichkeit, die bei unverändertem Fortbestehen der Regelung in § 54 StVZO hätten erwartet werden können, sei nicht ein Bestandteil des "Gewerbebetriebes" der Klägerin gewesen; der Bundesminister für Verkehr habe, indem er die Bestimmungen änderte, nicht in eine Rechtsposition der Klägerin eingegriffen, die als Eigentum verfassungsrechtlich geschützt sei. Auch fehle es an der Unmittelbarkeit eines "Eingriffs" gegenüber der Klägerin; denn die Änderung der Ausrüstungsbestimmungen habe unmittelbar nur die Fahrzeughalter betroffen und erst auf dem Umweg über deren veränderten Bedarf, also nur mittelbar, die Klägerin berührt.

2. Die Revision hält die Auffassung des Berufungsgerichts in beiden Punkten für rechtsirrig. Dazu ist vorweg zu bemerken: Die Auffassung der Revision, ein Enteignungstatbestand setze nach der Rechtsprechung die Unmittelbarkeit des Eingriffs nicht voraus, ist unrichtig. Im Gegenteil hat der erkennende Senat in ständiger Rechtsprechung das Wesen eines "Eingriffs" gerade darin gesehen, daß von der Eigenart einer hoheitlichen Maßnahme unmittelbar Auswirkungen auf das Eigentum im enteignungsrechtlichen Sinne ausgehen (vgl. BGHZ 31, 1, 2; 37, 44, 47; 48, 58, 64; LM zu GG Art. 14 D Nr. 42 und zu BLG § 77 Nr. 1 Bl. 3 mit weiteren Nachweisen). Etwas anderes kann die Revision aus Entscheidungen, die unter bestimmten Voraussetzungen bei Arbeiten an der Straße eine Pflicht zur Entschädigung der dadurch betroffenen Anlieger-Gewerbebetriebe bejaht haben, nicht herleiten. Denn diese Entscheidungen betreffen Fälle, in denen Zugang und Zufahrt von und zu der Straße - sei es kraft Gemeingebrauches oder eines sonstigen Rechtstitels - dem

Gewerbebetrieb wesentlich zugehörte und deshalb die Verhinderung dieses Zugangs den Gewerbebetrieb, die Funktion der wirtschaftlichen Einheit, unmittelbar treffen und beeinträchtigen konnte; sie geben jedoch nichts dafür her, daß eine nur mittelbare Folge hoheitlicher Maßnahmen den Tatbestand einer Enteignung bilden könnte, was in der bisherigen Rechtsprechung stets abgelehnt worden ist.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE, 13, 225, 229) und des erkennenden Senats ist der Gewerbebetrieb in seiner Substanz als Eigentum im Sinne des Art. 14 GG verfassungsrechtlich geschützt. Dieser Schutz erstreckt sich auf die den Betrieb bildende Sach- und Rechtsgesamtheit, die gesamte Erscheinungsform und den Tätigkeitskreis, die geschäftlichen ^{und Beziehungen} Verbindungen, den Kundenstamm, kurz alles, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Gewerbebetriebes ausmacht (BGHZ 23, 157, 162; 45, 83, 87). Indessen wird die "Substanz" eines Gewerbebetriebes durch eine hoheitliche Maßnahme nur berührt, wenn in die den Betrieb darstellende Sach- und Rechtsgesamtheit als solche, in den Betrieb als wirtschaftlichen Organismus eingegriffen und damit das ungestörte Funktionieren dieses Organismus unterbunden oder beeinträchtigt, wenn - mit anderen Worten - der Inhaber gehindert wird, von dem Gewerbebetrieb, der von ihm aufgebauten und aufrechterhaltenen Organisation sachlicher und persönlicher Mittel, den bestimmungsgemäßen Gebrauch zu machen (BGH Urteil vom 29. Mai 1967 - III ZR 191/64 = NJW 1967, 1857). Davon, daß die Klägerin durch behördliche Maßnahmen gehindert worden wäre, zu fabrizieren und ihre Fabrikate abzusetzen, ist hier nicht die Rede. Vielmehr sieht die Klägerin eine Enteignung darin, daß durch die

Änderung der Bestimmungen über die Ausrüstung land- und forstwirtschaftlicher Anhänger die Investitionen, die sie für die Entwicklung der Blinkeinrichtungen und zur Steigerung der Fabrikationsmöglichkeiten gemacht habe, nutzlos geworden und ihre Aussichten auf erhebliche Produktion und Absatz, die sie bei Fortbestand der Rechtslage sicher habe erwarten können, geschwunden seien. Damit aber sind die Voraussetzungen einer Enteignung nicht dargelegt.

Allerdings kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die gegebene Rechtslage für die Führung eines jeden Gewerbebetriebes und daß insbesondere die geltenden Bestimmungen über die Ausrüstung von Kraftfahrzeugen für Fabrikationsprogramm und Absatzmöglichkeit der Zubehörindustrie von entscheidender Bedeutung sind. Grundsätzlich besteht aber kein Recht auf den Fortbestand von Vorteilen, die sich für den einzelnen Betrieb aus einer günstigen tatsächlichen oder rechtlichen Lage ergeben. So hat der erkennende Senat gewerblichen Unternehmern, die durch die Herabsetzung eines Schutzzolls (BGHZ 45, 83, 85) oder durch das Verbot der Anwesenheit von Kindern unter 6 Jahren bei öffentlichen Filmveranstaltungen (BGH Urteil vom 5. Dezember 1963 - III ZR 31/62 = LM zu JugendschutzG Nr. 1 = NJW 1964, 769) betroffen wurden, einen Entschädigungsanspruch versagt; das beruht auf folgenden grundsätzlichen Erwägungen: Nicht alle tatsächlichen Umstände und bestehenden Rechtsregelungen, die sich günstig für den Gewerbebetrieb auswirken und die der Inhaber sich zunutze macht, können vom Begriff des als Eigentum geschützten Gewerbebetriebes mitumfaßt werden. Der Inhaber des Betriebes kann die gegebene Rechtslage nutzen, er schafft und gestaltet sie nicht. Deshalb ist die Rechtslage, von der das Unternehmen bei seiner Planung

und Fabrikation, bei seinem Wirken ausgeht, und ihre Aufrechterhaltung rechtsgrundsätzlich nicht etwas dem Betrieb Zugehöriges, sondern etwas, das außerhalb des Betriebes steht; sie kann zwar Aussichten und Risiko des Unternehmens entscheidend beeinflussen, berührt aber den Betrieb als wirtschaftliche Einheit nicht. Der Unternehmer darf sich im allgemeinen nicht darauf verlassen, daß die einmal gegebene Gesetzeslage, auf die er sich für seine Leistung eingerichtet hat, bestehen bleibt; er hat in der Regel kein Recht darauf, daß Umsatz oder Marktanteil, die auf der gegebenen Rechtslage aufbauen, ihm ungeschmälert erhalten bleiben. Wenn also die Senkung des Schutzzolls für Knäckebrötchen oder die Änderung des Alters, von dem ab Kinder Märchenfilme besuchen dürfen, sich nachteilig für die inländischen Hersteller von Knäckebrötchen oder die Filmproduzenten und Kinobesitzer auswirkten, so wurde doch durch diese Maßnahmen Eigentum im Sinne des Art. 14 GG nicht beeinträchtigt, denn dem Betrieb der Betroffenen war ein Recht auf Erhaltung des früheren, ihnen günstigen Zustandes nicht eigen. Auf der gleichen Ebene liegt es, wenn den Krabbenfischern, denen der Bau des Elbe-Leitdammes Nachteile brachte (BGHZ 45, 150), oder Anliegerbetrieben, deren Umsatz infolge von Verkehrsbeschränkungen im üblichen Rahmen - wie z.B. Umleitung des Verkehrs oder Einführung des Einbahnverkehrs (BGHZ 8, 273, 276) - zurückging, oder dem Inhaber einer Gaststätte, deren Umsatz sank, weil der Verkehr infolge des Ausbaues einer neuen Straße von der an dem Betriebsgrundstück vorbeiführenden Straße abgezogen wurde (BGHZ 48, 58), Entschädigungsansprüche versagt wurden. Etwas anderes könnte - wie in BGHZ 45, 83, 87 ausgeführt ist - nur gelten, wenn durch besondere Umstände des Einzel-

fallens ein Vertrauenstatbestand begründet wird, auf Grund dessen der Unternehmer mit dem Fortbestand der gegebenen Rechtslage rechnen darf, etwa wenn er von behördlicher Seite unter Hinweis auf geltende Bestimmungen und ein öffentliches Interesse zu erhöhten Aufwendungen und Investitionen veranlaßt worden wäre; in einem solchen Falle kann eine Entschädigung gerechtfertigt sein, wenn entgegen der in dem Unternehmer begründeten Erwartung, auf der der Betrieb wesentlich aufgebaut ist, die Rechtslage geändert, eine übertragene Befugnis zurückgenommen wird, damit Entwicklungskosten, Investitionen und Personalaufwand nutzlos werden und alles dies sich geradezu als ein Eingriff in die Struktur des Betriebes darstellt (vgl. BGHZ 25, 266; LM zu GG Art. 14 Cf Nr. 22). Unter solchen Voraussetzungen kann ein Überwachungsauftrag an einen Technischen Überwachungsverein, selbst wenn er widerruflich ist, oder ein "Entwicklungsauftrag" an die Industrie oder ein einzelnes Unternehmen, selbst wenn er nicht in rechtlich verbindlicher Form erteilt wäre, wie eine wertvolle Kundenbeziehung schon als ein wesentlicher, wirkender Wert dem einzelnen Betriebe zugerechnet werden und eine Beeinträchtigung einen Ausgleichsanspruch begründen. Einer solchen Konkretisierung im Rahmen der einzelnen Betriebsorganisation, der Begründung eines echten Vertrauenstatbestandes durch Zusage, Genehmigung oder Auftrag, auf dem der Betrieb strukturell aufbaut, aber bedarf es, wenn eine Änderung der gegebenen Rechtslage als Eingriff in den Gewerbebetrieb gewertet werden soll.

3. Daran fehlt es in vorliegender Sache. Die Klägerin war - wie jedes andere Unternehmen auch - berechtigt, im Rahmen der Gesetze zu produzieren und durch die Anpassung

ihrer Produktion an die jeweilige Gesetzeslage ihren Vorteil zu suchen. Dieses Recht, in dem die Klägerin nicht beeinträchtigt worden ist, schließt aber nicht ein, daß eine der Klägerin günstige Rechtslage oder Bestimmungen, auf die sie ihre Produktion eingerichtet hatte, erhalten bleiben müßten. Die Auffassung der Revision, der Bundesverkehrsminister sei schon dadurch, daß er wollte und wußte, die Industrie werde sich auf eine schnelle und umfangreiche Produktion einstellen, und daß er die Industrie durch den Erlaß der Ausrüstungsbestimmungen zu einer entsprechenden Produktion geradezu "aufgefordert" habe, in dem Sinne gebunden und die Industrie sei in dem Sinne berechtigt worden, daß eine Änderung der Bestimmungen nur gegen Entschädigung des Aufwandes zulässig gewesen sei, ist abzulehnen.

Das Berufungsgericht hat nicht festgestellt, daß der Klägerin von behördlicher Seite Zusagen gemacht, Aufträge oder Erklärungen gegeben worden wären, die als ein konkreter Wert im Rahmen ihres Betriebes gewürdigt werden könnten; er hat auch nicht festgestellt, daß die Klägerin seitens des Ministeriums gedrängt oder veranlaßt worden wäre, Investitionen und Entwicklungsarbeiten vorzunehmen.

Hiervon hat das Revisionsgericht auszugehen (§ 561 ZPO). Allerdings beruft die Revision sich darauf, daß unstreitig zwischen dem Bundesverkehrsministerium und der Industrie ein gewisses Maß an technischer Zusammenarbeit bestehe und nach dem Vortrag der Klägerin die Blinkleuchtausrüstung für jeden Anhänger zum 1. Januar 1962 erst verbindlich vorgeschrieben worden sei, nachdem - neben 2 anderen Unternehmen - auch die Klägerin die entsprechende Anlage entwickelt und der Sachbearbeiter des Ministeriums, Amtsrat Bosselmann, sich von deren Brauchbarkeit überzeugt habe;

die Revision rügt, daß das Berufungsgericht diesen Vortrag vernachlässigt und die dafür angebotenen Beweise (Vorlage eines Schreibens des Bundesverkehrsministeriums vom 8. September 1961; Vernehmung des Sachbearbeiters Bosselmann) unter Verletzung des § 286 ZPO nicht erhoben habe.

Die Rüge bleibt jedoch erfolglos. Es wäre Sache der Klägerin gewesen, die tatsächlichen Umstände darzulegen, die für einen "Entwicklungsauftrag" oder sonst dafür sprechen könnten, daß ihre Erwartung auf den unveränderten Fortbestand der in § 54 Abs. 4 Nr. 3 StVZO für Anhänger getroffenen Regelung sich kraft eines Vertrauensstatbestandes zu einem ihrem Gewerbebetrieb eigenen Wert hätte konkretisieren oder verdichten können. In dieser Richtung hat die Klägerin nichts Brauchbares vorgetragen. Allerdings hat die Beklagte in ihrem Schriftsatz vom 15. März 1963 (dort Bl. 6) selbst ausgeführt, daß nach der Natur der Sache "ein gewisses Maß an technischer Zusammenarbeit" zwischen dem Fachministerium und der Industrie bestehe und notwendig sei, weil der Verordnungsgeber nicht Anforderungen an die Beschaffenheit und Ausrüstung der Fahrzeuge stellen könne, die technisch oder wirtschaftlich nicht durchführbar seien. Es fehlt aber - selbst wenn die Ausrüstungsbestimmungen des § 54 StVZO in einem Beirat des Bundesverkehrsministeriums in Anwesenheit von Vertretern der beteiligten Wirtschaftsgruppen und der Verkehrsteilnehmer, insbesondere auch der Landwirtschaft und der Kraftfahrzeugindustrie erörtert sein mögen - an jedem Anzeichen für eine "individuelle Beziehung" auf den Betrieb der Klägerin. Auch für die Behauptungen der Klägerin, das Ministerium habe mit ihr wegen der technischen Durchführbarkeit der Blinkleuchtanlagen-Verbindung aufgenommen und sogar

darauf gedrungen, daß die Produktion mit allen Mitteln und unter großem Kapitaleinsatz aufgenommen und durchgeführt werde, liegt nichts vor. Der weitere Vortrag der Klägerin, nur einige marktbeherrschende Unternehmungen hätten ihren Schaden abwälzen können, während dies den meisten Herstellern, auch der Klägerin, nicht möglich gewesen sei, deutet vielmehr in die Richtung, daß nicht der Klägerin besondere Zusagen gemacht, in ihr nicht besondere Erwartungen geweckt, sondern die Hoffnungen des ganzen Industriezweiges auf eine gehobene Absatzmöglichkeit enttäuscht wurden. Auf den Vortrag der Klägerin, ihre Vertreter hätten an einer "Anhörungssitzung" im Bundesverkehrsministerium am 25. April 1962 teilgenommen, kommt es schon wegen des Zeitpunkts dieser Sitzung gegenwärtig nicht an.

Es ist irrig, wenn die Revision gleichwohl glaubt, unterstellen zu können, daß das Ministerium sich zur Klärung der technischen Voraussetzungen mit der Klägerin in Verbindung gesetzt habe. Die Revision sieht die Grundlage dieser Unterstellung in dem erstinstanzlichen Vortrag der Klägerin, das Ministerium habe erst, als u.a. die Klägerin die entsprechende Anlage entwickelt hatte und ihre Brauchbarkeit feststand, unter dem 8. September 1961 die Blinkleuchtausrüstung für jeden Anhänger eines Zuges zum 1. Januar 1962 verbindlich vorgeschrieben; zum Beweise hierfür hatte die Klägerin sich auf Vorlage des Schreibens vom 8. September 1961 bezogen. Nachdem die Beklagte hierauf erwidert hat, ein Schreiben des angegebenen Inhalts vom 8. September 1961 sei nicht bekannt und habe nicht ermittelt werden können, ist die Klägerin auf diesen Vortrag - dem im übrigen entgegensteht, daß die Ausrüstung eines jeden Anhängers mit paarweise angebrachten Blinkleuchten zum 1. Januar 1962 schon in der Verordnung vom 7. Juli 1960

verbindlich angeordnet worden war - nicht mehr zurückgekommen. Statt dessen hat sie in der 2. Berufungsbegründung vom 27. Dezember 1963 (dort Bl. 1, 2) vorgetragen: Auf der Internationalen Automobilausstellung in Frankfurt im Herbst 1961 habe die Klägerin - neben zwei anderen Firmen - eine zuverlässige Lösung des Schaltproblems in Form der sogenannten Zweikreis-schaltung zeigen können; deshalb habe das Verkehrsministerium eine bereits in Aussicht genommene Änderung der Bestimmungen dahin, daß nur die Zugmaschine und der letzte Anhänger eines Zuges mit Blinklicht auszurüsten seien, zurückgestellt, jedenfalls habe der Sachbearbeiter Amtsrat Bosselmann dies der Klägerin auf der Ausstellung erklärt (Beweis: Zeugnis von Bosselmann). Das Berufungsgericht hatte keine Veranlassung, diesen Beweis zu erheben. Denn wenn die Richtigkeit des Vortrages der Klägerin unterstellt wird, folgt daraus lediglich, daß die Klägerin mit ihren Entwicklungsarbeiten, die sie auf Grund der Verordnung vom 7. Juli 1960 eingeleitet hatte, der Mehrzahl ihrer Mitbewerber voraus war und daß der Sachbearbeiter des Ministeriums seiner Befriedigung hierüber Ausdruck gab; die Folgerung der Klägerin, das Ministerium habe mit ihr Verbindung gesucht, Entwicklung und Produktion angeregt, auf die Beschleunigung geradezu gedrängt, findet darin jedoch keine Stütze. Das Berufungsurteil brauchte hierauf nicht ausdrücklich einzugehen (BGHZ 3, 162, 175).

Schließlich konnte das Schreiben des Ministeriums vom 6. Februar 1962 einen dem Gewerbebetrieb der Klägerin zugehörigen und eigenen Wert nicht begründen. Denn dieses Schreiben, das der Klägerin lediglich für die Unterrichtung vom 26. Januar 1962 dankte mit dem kurzen Bemerkten, daß eine Terminverschiebung nicht erwogen werde, gewährte der Klägerin nichts, legte der Organisation ihres Betriebes nicht einen neuen konkreten Wert zu. Es gab der Klägerin weder eine Zusage

oder einen Auftrag, noch konnte es ihr eine Sicherheit für die Zukunft geben, vielmehr unterrichtete es lediglich über den gegenwärtigen Stand der Angelegenheit. Die Auskunft gab der Klägerin keine Gewähr für Rentabilität des Produktionsaufwands oder Absatz und war nicht geeignet, ihr das unternehmerische Risiko abzunehmen. Es blieb Sache der eigenen Entschließung der Klägerin, ob sie eine Beschleunigung der Produktion wagen oder abwarten und damit möglicherweise die Gefahr auf sich nehmen wollte, bei Beibehaltung der Termine ins Hintertreffen zu geraten

Auch ein Entschädigungsanspruch ist daher nicht gerechtfertigt.

Hiernach erweist die Revision sich als unbegründet und ist, da das Berufungsurteil auch im übrigen einen Rechtsfehler zum Nachteil der Klägerin nicht erkennen läßt, zurückzuweisen. Die Kosten des erfolglosen Rechtsmittels treffen nach § 97 ZPO die Klägerin.

Dr. Pagendarm

Dr. Kreft

Dr. Arndt

Gähtgens

Keßler