

HRRS-Nummer: HRRS 2017 Nr. 931

Bearbeiter: Christoph Henckel/Karsten Gaede

Zitiervorschlag: HRRS 2017 Nr. 931, Rn. X

BGH 2 ARs 188/15 - Beschluss vom 27. Juli 2017

Eröffnung des ordentlichen Gerichtswegs für Justizverwaltungsakte (Begriff: Amtshandlung als spezifisch justizmäßige Aufgabe, hier: berichtende Presseäußerung eines Staatsanwalts, Begriff der Justizbehörde).

§ 23 Abs. 1 EGGVG

Leitsätze des Bearbeiters

1. Lediglich berichtende Presseäußerungen eines Staatsanwalts zu einem Strafverfahren eröffnen regelmäßig nicht die Anwendung der speziellen Rechtswegbestimmung des § 23 Abs. 1 EGGVG.
2. Der besonderen Rechtswegregelung des § 23 Abs. 1 EGGVG liegt die Annahme zugrunde, dass den ordentlichen Gerichten die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen auf den Gebieten des bürgerlichen Rechts, des Zivilprozesses, der freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Strafrechtspflege von der Sache her näher stehen als den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Außerdem soll die Regelung verhindern, dass Gerichte verschiedener Gerichtszweige über Verwaltungsstreitigkeiten desselben Rechtsgebietes entscheiden. Aus diesem Gesetzeszweck und der Entstehungsgeschichte folgt, dass § 23 EGGVG die Nachprüfung von Maßnahmen den ordentlichen Gerichten nur zuweist, wenn die in Rede stehende Amtshandlung der zuständigen Behörde gerade als spezifisch justizmäßigen Aufgabe auf einem der dort genannten Rechtsgebiete anzusehen ist. Auch systematisch ist § 23 Abs. 1 EGGVG als Ausnahmevorschrift eng auszulegen (vgl. BGHSt 44, 107, 112 ff.). Auf dem Gebiet der Strafrechtspflege ist danach letztlich allein maßgebend, ob die beanstandete Maßnahme funktional der Verfolgung strafbarer Handlungen dient.
3. Der Begriff der Justizbehörde in § 23 EGGVG ist nicht organisationsrechtlich, sondern rein funktional zu verstehen (vgl. BVerwGE 69, 192, 195 ff.). Er kann demnach auch auf Maßnahmen solcher Behörden Anwendung finden, die organisatorisch nicht zum Justizressort gehören, namentlich solche der zum Innenressort gehörenden Polizeibehörden (vgl. BVerwGE 47, 255, 259).

Entscheidungstenor

Die Anhörungsrügen der Beschwerdeführer gegen den Senatsbeschluss vom 25. November 2015 werden mit der Maßgabe als unbegründet zurückgewiesen, dass ihre Beschwerden gegen den Beschluss des Oberlandesgerichts Dresden vom 6. März 2015 - 2 VAs 31/14 - als unbegründet verworfen werden.

Es wird davon abgesehen, eine Gebühr im Anhörungsrügeverfahren zu erheben.

Gründe

I.

Die Generalstaatsanwaltschaft Dresden hat unter dem 28. April 2012 Anklage gegen die Beschwerdeführer vor dem Amtsgericht Leipzig wegen Bestechung ausländischer Amtsträger, Untreue und Steuerhinterziehung erhoben. Ihr Pressesprecher, Oberstaatsanwalt K., hat in einem in der Fernsehsendung „Monitor“ am 22. Mai 2014 ausgestrahlten Bericht auf Frage eines Journalisten geäußert, man warte auf eine Entscheidung des Amtsgerichts über die Eröffnung des Hauptverfahrens; man könne nur zuwarten, bis das Verfahren eröffnet und die Hauptverhandlung terminiert werde. In dem Fernsehbericht wurde zudem gezeigt, wie der Oberstaatsanwalt in den Räumen der Generalstaatsanwaltschaft Aktenordner, die unter anderem mit dem Aktenzeichen des Strafverfahrens gegen die Beschwerdeführer beschriftet waren, in Umzugskartons verpackte. Damit sollte die Aktenversendung an das Gericht nachgestellt werden. 1

Die Beschwerdeführer haben bei dem Oberlandesgericht Dresden einen Antrag auf gerichtliche Entscheidung gestellt, mit dem sie die Feststellung begehrt haben, dass die Äußerungen des Oberstaatsanwalts, die Erteilung einer Dreherlaubnis in den Räumen der Generalstaatsanwaltschaft und das Nachstellen der Aktenversendung rechtswidrig gewesen seien. 2

Mit Beschluss vom 6. März 2015 hat das Oberlandesgericht Dresden festgestellt, dass der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten nicht eröffnet sei. Zugleich hat es die Sache an das Verwaltungsgericht Dresden verwiesen. Dabei hat es sich der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts angeschlossen. 3

Gegen diese Entscheidung des Oberlandesgerichts haben sich die Beschwerdeführer mit ihren vom Oberlandesgericht zugelassenen sofortigen Beschwerden gewandt. 4

Der Generalbundesanwalt hat beantragt, die sofortigen Beschwerden als unbegründet zu verwerfen. Er hat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ebenfalls die Auffassung vertreten, der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten sei gegeben. 5

Der Senat hat die sofortigen Beschwerden mit dem angegriffenen Beschluss als unzulässig verworfen. Hiergegen richten sich die Anhörungsrügen der Beschwerdeführer. 6

II.

Die Anhörungsrügen sind gemäß § 33a StPO zulässig, aber im Ergebnis unbegründet. 7

1. Zwar hat der Senat den Beschwerdeführern das rechtliche Gehör nicht gewährt, indem er ihre Beschwerden als unzulässig verworfen und deshalb nicht zur Sache entschieden hat; denn diese sind nach Zulassung durch das Oberlandesgericht gemäß § 17a Abs. 4 Satz 5 GVG statthaft (vgl. Senat, Beschluss vom 12. Januar 2001 - 2 ARs 355/00, BGHSt 46, 261, 262), form- und fristgerecht eingelegt worden und auch im Übrigen zulässig. Die Frage der Unanwendbarkeit der subsidiären §§ 23 ff. EGGVG, auch mit Blick auf § 23 Abs. 3 EGGVG (vgl. Conrad, Der sogenannte Justizverwaltungsakt, 2011, S. 186 ff.), spielt insoweit keine Rolle. 8

2. Auf der Zurückweisung der sofortigen Beschwerden als unzulässig beruht aber deren Verwerfung nicht, weil die Rechtsmittel unbegründet sind. 9

a) Die Frage, welcher Rechtsweg für die Überprüfung von Presseäußerungen eines Staatsanwalts zu einem Strafverfahren gegeben ist, wurde vom Bundesgerichtshof bisher offen gelassen (vgl. BGH, Urteil vom 17. März 1994 - III ZR 15/93, NJW 1994, 1950, 1951). Sie wird in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich beantwortet. 10

aa) Die Oberlandesgerichte sind - anders als das Oberlandesgericht Dresden im vorliegenden Fall - überwiegend der Ansicht, dass darüber nach Maßgabe der §§ 23 ff. EGGVG zu entscheiden sei (vgl. OLG Celle, Beschluss vom 4. Dezember 2003 - 2 VAs 23/03, NJOZ 2005, 3115; OLG Stuttgart, Beschluss vom 21. Juni 2001 - 4 VAs 3/01, NJW 2001, 3797; zur Ablehnung einer Presseauskunft OLG Hamm, Beschluss vom 14. Juli 1980 - 1 VAs 7/80, NJW 1981, 356; OLG Karlsruhe, Beschluss vom 14. Dezember 1994 - 2 VAs 14/94, NJW 1995, 899 f. und Beschluss vom 21. Dezember 2007 - 14 U 193/06, BeckRS 2008, 18542; OLG Koblenz, Beschluss vom 25. Juni 1987 - 2 VAs 28/87, StV 1987, 430 f.; a.A. für einen Unterlassungsanspruch OLG Rostock, Beschluss vom 29. August 2003 - VAs 5/03, BeckRS 2005, 09628). Dem stimmt die Literatur meist zu (vgl. LR/Böttcher, StPO, 26. Aufl., § 23 EGGVG Rn. 30; KK/Mayer, StPO, 7. Aufl., § 23 EGGVG Rn. 28; SK-StPO/Paeffgen, 5. Aufl., Vor § 23 EGGVG Rn. 48; Sauerland NZWiSt 2015, 246 ff.). Soweit zum Teil für eine analoge Anwendung des § 23 Abs. 1 EGGVG plädiert wird (Wasmuth, NJW 1988, 1705, 1707 ff.), begegnet das schon deshalb Bedenken, weil eine Analogie zu einer Ausnahmenvorschrift dogmatisch fragwürdig bleibt. 11

bb) Vor allem nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. April 1988 - 3 C 65/85, NJW 1989, 412, 413 f.; Beschluss vom 6. Februar 1991 - 3 B 85/90, NJW 1992, 62), der die Verwaltungsgerichte folgen (vgl. VGH München, Beschluss vom 21. Februar 2002 - 5 C 01.3135 und Beschluss vom 27. März 2014 - 7 CE 14.253, NJW 2014, 2057, 2058; VG Berlin, Beschluss vom 31. Januar 2014 - 1 L 17.14, LKV 2014, 139, 140; für einen presserechtlichen Auskunftsanspruch VG Augsburg, Beschluss vom 29. Januar 2014 - 7 E 13.2018; VG Düsseldorf, Beschluss vom 16. November 2011 - 26 L 1431/11, ZD 2011, 188 f.), und der die Literatur vereinzelt zustimmt (Strubel/Sprenger, NJW 1972, 1738 f.; Zöller/Lückemann, ZPO, 31. Aufl., § 23 EGGVG Rn. 13), handelt es sich bei der Beanstandung einer staatsanwaltschaftlichen Presseerklärung über den Stand eines Strafverfahrens um eine Streitigkeit, für die der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben ist (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO). 12

Die Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG seien bei der Beanstandung einer staatsanwaltschaftlichen Presseäußerung zum Strafverfahren nicht erfüllt. Nicht zweifelhaft sei zwar, dass die Staatsanwaltschaft dabei als Justizbehörde tätig werde. Richtig sei ferner, dass die Eröffnung des Rechtswegs nach § 23 Abs. 1 EGGVG keine Maßnahme einer Justizbehörde voraussetze, die den gesetzestechnischen Begriff des Verwaltungsakts erfülle. Jedoch stellte die Presseerklärung der Staatsanwaltschaft keine Maßnahme auf dem „Gebiet der Strafrechtspflege“ dar. Ausgangspunkt bleibe § 40 Abs. 1 VwGO. Demgegenüber bilde die durch die §§ 23 ff. EGGVG begründete 13

Zuständigkeit eine Ausnahme. § 23 Abs. 1 EGGVG weise den ordentlichen Gerichten eine Entscheidungsbefugnis nur über die spezifisch justizmäßigen Maßnahmen der Justizbehörden zu. Zum Gebiet der Strafrechtspflege gehörten außer der Strafverfolgung selbst sowie der Vollstreckung strafgerichtlicher Entscheidungen auch die damit in Zusammenhang stehenden Maßnahmen. Es reiche für die Anwendung der §§ 23 ff. EGGVG nicht aus, dass die Presseerklärung nur thematisch „in unmittelbarem Zusammenhang“ mit der ein Strafverfahren betreffenden Tätigkeit stehe. Presseerklärungen der Staatsanwaltschaft über Strafverfahren dienten dagegen der Erfüllung des Informationsanspruchs der Presse.

b) Der Antrag der Beschwerdeführer auf Feststellung, dass die Äußerungen des Oberstaatsanwalts, die Erteilung einer Dreherlaubnis in den Räumen der Generalstaatsanwaltschaft und das Nachstellen der Aktenversendung rechtswidrig gewesen seien, betrifft auch nach Ansicht des Senats eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art im Sinne von § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist; die Streitigkeit ist nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht zugewiesen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VwGO).

aa) Die Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG liegen nicht vor. 15

Nach der Vorschrift des § 23 Abs. 1 EGGVG, die von vornherein nur vorübergehend Bedeutung haben sollte (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1974 - 1 C 11.73, BVerwGE 47, 255, 258), entscheiden über die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen, die von den Justizbehörden zur Regelung einzelner Angelegenheiten unter anderem auf dem Gebiet der Strafrechtspflege getroffen werden, auf Antrag die ordentlichen Gerichte. Betrifft der Antrag eine Angelegenheit der Strafrechtspflege, so entscheidet ein Strafsenat des Oberlandesgerichts, in dessen Bezirk die Justizbehörde ihren Sitz hat. Der besonderen Rechtswegregelung des § 23 Abs. 1 EGGVG liegt die Annahme zugrunde, dass den ordentlichen Gerichten die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen auf den Gebieten des bürgerlichen Rechts, des Zivilprozesses, der freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Strafrechtspflege von der Sache her näher stehen als den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die für bestimmte Sachgebiete geltende Generalklausel soll deshalb die gerichtliche Kontrolle gewisser Maßnahmen aus der sonst gemäß § 40 Abs. 1 VwGO gegebenen Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte herausnehmen und bewirken, dass über die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen die Gerichte der sachnäheren Gerichtsbarkeit entscheiden. Außerdem soll die Regelung verhindern, dass Gerichte verschiedener Gerichtszweige über Verwaltungsstreitigkeiten desselben Rechtsgebietes entscheiden. Aus diesem Gesetzeszweck und der Entstehungsgeschichte folgt, dass § 23 EGGVG die Nachprüfung von Maßnahmen den ordentlichen Gerichten nur zuweist, wenn die in Rede stehende Amtshandlung der zuständigen Behörde gerade als spezifisch justizmäßigen Aufgabe auf einem der dort genannten Rechtsgebiete anzusehen ist. Auch systematisch ist § 23 Abs. 1 EGGVG als Ausnahmevorschrift eng auszulegen (vgl. BGH, Beschluss vom 24. Juni 1998 - 5 AR [VS] 1/98, BGHSt 44, 107, 112 ff.). 16

Der Begriff der Justizbehörde ist weder in § 23 Abs. 1 EGGVG noch in anderen Vorschriften definiert. Damit soll letztlich auch nur eine Unterscheidung exekutivischer Maßnahmen von einer Rechtsprechungstätigkeit im weiteren Sinne vorgenommen werden. Der Begriff der Justizbehörde ist in dieser Vorschrift deshalb auch nicht organisationsrechtlich, sondern rein funktional zu verstehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. April 1984 - 1 C 10.84, BVerwGE 69, 192, 195 ff.; Conrad aaO S. 121 ff.). Er kann demnach auch auf Maßnahmen solcher Behörden Anwendung finden, die organisatorisch nicht zum Justizressort gehören, namentlich solche der zum Innenressort gehörenden Polizeibehörden (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1974 - 1 C 11.73, BVerwGE 47, 255, 259). 17

Für die Anwendung der speziellen Rechtswegbestimmung des § 23 Abs. 1 EGGVG auf dem Gebiet der Strafrechtspflege ist danach letztlich allein maßgebend, ob die beanstandete Maßnahme funktional der Verfolgung strafbarer Handlungen dient. Das ist, anders als bei Öffentlichkeitsfahndungen (vgl. KK/Mayer, StPO, 7. Aufl., § 23 EGGVG Rn. 28), bei lediglich berichtenden Presseäußerungen eines Staatsanwalts zu einem Strafverfahren regelmäßig nicht der Fall. Darin stimmt der Senat mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts überein. 18

bb) Die hiergegen vorgebrachten Gründe sind von Gewicht, können aber ein anderes Ergebnis nicht rechtfertigen. 19

Die größere Sachnähe der Strafgerichte ist vor allem von Bedeutung, wenn strafprozessuale oder materiel Strafrechtliche Rechtsfolgen von Presseäußerungen eines Strafrichters oder Ermittlungsbeamten in Bezug auf ein Strafverfahren geltend gemacht werden sollen. So kann eine Verletzung der Unschuldsvermutung durch eine dem Staat zuzurechnende Art der Presseberichterstattung bei der Beweiswürdigung oder bei der Strafzumessung von Bedeutung sein (vgl. zur Frage einer Kompensation nach der Vollstreckungslösung BGH, Urteil vom 7. September 2016 - 1 StR 154/16, NJW 2016, 3670 ff.). Eine „öffentliche Vorverurteilung“ (vgl. BT-Drucks. 10/4608) kann unter anderem einen Strafmilderungsgrund ergeben. Eine sachwidrige Presseäußerung kann im Einzelfall ein Grund zur Ablehnung eines Strafrichters wegen Besorgnis der Befangenheit oder Entpflichtung eines Ermittlungsbeamten von der Sachbearbeitung nach § 145 GVG sein (vgl. Meyer-Mews NJW 2016, 3672, 3673). Alle diese Aspekte sind aber gemäß § 23 Abs. 3 EGGVG vorrangig im Strafverfahren selbst von den dort zuständigen Gerichten, also dem Ermittlungsrichter, dem erkennenden Gericht oder den Rechtsmittelgerichten in Strafsachen, zu berücksichtigen und 20

deshalb von der Anwendung des § 23 Abs. 1 EGGVG ausgeschlossen.

Soweit mit der Beanstandung einer Pressemitteilung eines Strafrichters oder Ermittlungsbeamten dagegen allgemein 21
eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts der betroffenen Person in der Medienöffentlichkeit (vgl. Raabe,
Medienöffentlichkeit im Ermittlungsverfahren. Zur Zulässigkeit von Pressemitteilung der Ermittlungsbehörden, 2016,
S. 124 ff.) geltend gemacht werden soll, unterscheidet sich dieser Beanstandungsgegenstand hinsichtlich der für die
Rechtswegfrage maßgeblichen Gesichtspunkte nicht grundlegend von entsprechenden Beanstandungen der
Presseäußerungen durch Amtsträger außerhalb des Bereichs der Strafrechtspflege. Das gilt zum Beispiel für
Äußerungen von Beamten des Innenministeriums oder der diesem unterstehenden Polizeibehörden zu Maßnahmen
der Gefahrenabwehr, die im Einzelfall im Zusammenhang mit einem Strafverfahren erfolgen können (zur Problematik
konkurrierender Rechtswege LR/Böttcher, StPO, 26. Aufl., § 23 EGGVG Rn. 17; zur Rechtswegfrage bei
doppelfunktionalen Maßnahmen Conrad aaO S. 129 ff.). Hinsichtlich der Frage des Rechtswegs für die Prüfung einer
Rechtswidrigkeit von Presseäußerungen durch Amtsträger im Hinblick auf eine Verletzung eines
Persönlichkeitsrechts ist deshalb weniger die Sachkunde der ordentlichen Gerichte von Bedeutung. Im Vordergrund
steht vielmehr das Interesse an der Vermeidung einer Rechtswegspaltung.

Aus den Geboten der Zweckmäßigkeit und Rechtswegeeinheitlichkeit ergibt sich eine enge Auslegung des § 23 Abs. 22
1 EGGVG (vgl. Conrad aaO S. 104 ff.). Das Interesse an der Sicherung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung,
gebietet es auch, Fälle der vorliegenden Art einheitlich im Verwaltungsrechtsweg zu klären. Dadurch soll eine
divergierende Rechtsprechung, ein „Durcheinander oder Gegeneinander“ (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 1957 -
2 C 72.57, BVerwGE 6, 86, 89 f.; Urteil vom 3. Dezember 1974 - 1 C 11.73, BVerwGE 47, 255, 260) in
verschiedenen Gerichtsverfahren verhindert werden. Diese droht etwa auch, wenn gemeinsame Presseerklärungen
durch Vertreter von Behörden aus verschiedenen Ressorts abgegeben werden (vgl. VGH München, Beschluss vom
27. März 2014 - 7 CE 14.253, NJW 2014, 2057, 2058).

III.

Die Entscheidung über die Nichterhebung einer Gebühr im Anhörungsrügeverfahren beruht auf § 21 Abs. 1 Satz 1 23
GKG.