

42. 1. Zur Unterscheidung einer Anforderung auf Grund der §§ 4 flg. des Ausführungsgesetzes zum Friedensvertrage vom 31. August 1919 (RGBl. S. 1530) von einem Vertragsantrag.

2. Zur Frage der privatrechtlichen oder der öffentlichrechtlichen Natur eines Abkommens zwischen dem Deutschen Reich und einem Kommunalverband über Leistungen zur Ausführung des Vertrags von Versailles.

IV. Zivilsenat. Urt. v. 2. Juli 1925 i. S. Fiskus des Deutschen Reichs (Bekl.) w. Bezirksverband des Regierungsbezirks Kassel (Kl.).
IV 141/25.

I. Landgericht I Berlin.

II. Kammergericht daselbst.

Im Januar 1922 verlangte die französische Regierung unter kurzer Fristsetzung die Übernahme einer Anzahl aus Elsaß-Lothringen ausgewiesener Hilfsbedürftiger. Daraufhin ersuchte der Reichsminister des Innern unter dem 18. Januar 1922 den Kläger um vorläufige Unterbringung derjenigen Hilfsbedürftigen, welche in der Rheinprovinz nicht untergebracht werden könnten; gleichzeitig wurde „die Erstattung der durch die Übernahme und Unterbringung entstehenden Kosten aus Reichsmitteln vorbehaltlos zugesichert“. Durch Schreiben vom 23. Januar 1922 erklärte sich der Kläger zur vorläufigen Unterbringung der betreffenden Personen bereit mit dem Vorbehalte, daß einmal alle durch die Übernahme und Unterbringung, auch durch die gegebenenfalls notwendig werdende Verlegung in eine andere Anstalt entstehenden Kosten für die ganze Dauer des Aufenthalts aus Reichsmitteln gedeckt würden, wie dies ja auch in Aussicht gestellt sei, daß sich weiterhin aus der Übernahme keinerlei belastende armenrechtliche Folgen für einen Armenverband des Bezirks ergäben, und daß schließlich die Reichsregierung bemüht sei, die Überführung

der vorläufig übernommenen Personen in die für sie in Betracht kommenden Landesteile zu veranlassen. Auf Wunsch des Klägers bestätigte der Reichsminister des Innern unter dem 27. Januar 1922, daß er der vorläufigen Unterbringung der 17 hilfsbedürftigen Personen deutscher Abstammung, deren Abtransport aus elsäß-lothringischen Anstalten bevorstehe, unter den erwähnten Bedingungen zustimme. Der Kläger überführte darauf 17 Personen in die ihm unterstellte Landesheilanstalt in Marburg. Der Beklagte zahlte die Verpflegungskosten bis Ende März 1923, lehnte dann aber die Weiterzahlung mit der Begründung ab, daß die elsäß-lothringische Flüchtlingsfürsorge abgebaut werden müsse.

Der Kläger vertritt den Standpunkt, daß durch den wiedergegebenen Schriftwechsel zwischen ihm und dem Beklagten ein privatrechtlicher Vertrag zustande gekommen sei, durch den der Beklagte die Tragung der Verpflegungskosten für die Hilfsbedürftigen auf die ganze Dauer ihres Aufenthaltes im Gebiete des Klägers übernommen habe. Er verlangt mit der Klage die Erstattung ihm in der Zeit vom 1. Mai 1923 bis zum 29. Februar 1924 entstandener Verpflegungskosten. Beide Vorinstanzen haben gegen den Widerspruch des Beklagten den Rechtsweg für zulässig erachtet. Das Reichsgericht hat dies gebilligt.

Aus den Gründen:

Die Vorfrage, ob der vorliegende Streit als eine bürgerliche Rechtsstreitigkeit im Sinne des § 13 GVG. vor die ordentlichen Gerichte gehört, wird im Berufungsurteil mit der folgenden Begründung bejaht: Der Kläger habe das Ersuchen des Beklagten vom 18. Januar 1922, in dem dieser ihm „vorbehaltlos“ zugesichert habe, daß die durch die Übernahme und Unterbringung der Hilfsbedürftigen entstehenden Kosten aus Reichsmitteln erstattet würden, als das Angebot des Abschlusses eines privatrechtlichen Vertrags auffassen müssen. Der Beklagte habe in seinem Ersuchen, dem sogenannten Erlaß, in keiner Weise darauf hingewiesen, daß er den Kläger für verpflichtet halte, dem Übernahmeersuchen nachzukommen. Insbesondere seien die §§ 4, 5 des Ausführungsgesetzes zum Friedensvertrage vom 31. August 1919 (RGBl. S. 1530), die der Beklagte jetzt anführe, um darzutun, daß der Kläger zur Übernahme verpflichtet gewesen sei, in dem Erlaß gar nicht erwähnt. Schon wegen

des Fehlens des Hinweises auf diese Bestimmungen sowie mit Rücksicht auf die vorbehaltlose Übernahme der entstehenden Kosten auf das Reich habe für den Kläger jede Veranlassung gefehlt, in dem Erlaß einen „Bescheid“ im Sinne des § 7 des Ausführungsgesetzes vom 31. August 1919 zu sehen. Denn der § 7 schreibe für den Bescheid einen ausdrücklichen Hinweis darauf vor, daß die angeforderte Leistung zur Erfüllung des Friedensvertrags oder ergänzender Abkommen bestimmt sei. Für die Festsetzung der „Vergütung“ schreibe der § 8 desselben Gesetzes ein besonderes Verfahren vor. Die „vorbehaltlose“ Übernahme der Kosten durch das Reich habe daher beim Kläger den Gedanken, daß das Reich eine Leistung zur Ausführung des Friedensvertrags gegen eine später erst noch festzusetzende Vergütung verlange, gar nicht aufkommen lassen können. Dazu komme, daß die geforderte Leistung keine solche sei, welche das Reich nach den §§ 4, 5 a. a. D. habe anfordern können. Nach diesen Vorschriften sei die Anforderung von Leistungen land- und forstwirtschaftlicher, gewerblicher und kaufmännischer Betriebe, und zwar entweder unmittelbar oder durch Vermittelung von Verbänden zulässig. Die Unterbringung hilfsbedürftiger (armer) Personen sei aber schon wegen fehlender Gewinnaussicht keine Leistung, die den Gegenstand gewerblicher oder kaufmännischer Betriebe zu bilden pflege. Ebenso wenig sei aus dem Erlaß des Beklagten zu entnehmen gewesen, daß der Kläger auf Grund der Vorschriften über den Unterstützungswohnsitz habe in Anspruch genommen werden sollen, wobei zu berücksichtigen sei, daß er nach diesen Vorschriften auch nicht haftbar gewesen sei. So lasse denn auch die Antwort des Klägers vom 23. Januar 1922 deutlich erkennen, daß er der Überzeugung gewesen sei, er sei vollkommen frei, ob er die Hilfsbedürftigen aufnehmen wolle oder nicht, und könne dementsprechend seine Bedingungen stellen. Daß diese Auffassung richtig gewesen sei, habe der Beklagte durch das Schreiben vom 27. Januar 1922, mit dem er den „Bedingungen“ des Klägers zugestimmt habe, bestätigt. Auch juristische Personen des öffentlichen Rechts könnten Verträge des Privatrechts mit Privatpersonen oder anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts rechtswirksam abschließen. Wenn Sellinet (System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 348) ausführe, daß „öffentliches Recht niemals das Objekt privater Rechtsgeschäfte

bilden könne“, so sei aus diesem Satze, dessen Richtigkeit dahingestellt bleiben könne, für den vorliegenden Fall nichts zu folgern. Denn es handle sich nicht etwa um eine vereinbarte Abänderung, Erweiterung oder Einschränkung irgendwelcher öffentlichrechtlicher Normen, auf Grund deren dem Beklagten gegen den Kläger ein Anspruch auf Unterbringung der Hilfsbedürftigen zugestanden hätte. Vielmehr habe sich der Beklagte an den Kläger wie an eine Privatperson gewendet. Stütze sich der Kläger somit auf ein Abkommen privatrechtlichen Inhalts, so sei auch die Ausführung des Beklagten hinfällig, daß der Kläger einen nach § 28 des Verdrängungsschädengesetzes vom 28. Juli 1921 (RGBl. S. 1021), jetzt § 31 der Gewaltschädenverordnung vom 28. Oktober 1923 (RGBl. I S. 1018) vom ordentlichen Rechtsweg ausgeschlossenen Anspruch auf Ersatz von Verdrängungsschaden geltend mache.

In diesem Rechtszug kommt der Beklagte auf die Meinung nicht zurück, daß die Verfolgung des vorliegenden Anspruchs vor den ordentlichen Gerichten durch das Verdrängungsschädengesetz oder die Gewaltschädenverordnung ausgeschlossen werde. Ebensonenig wendet sich die Revision gegen die Annahme des Berufungsgerichts, daß der klagende Bezirksverband zur Zeit des Schriftwechsels der Parteien vom Januar 1922 nicht aus dem Unterstützungswohnsitzgesetz oder sonstigen Vorschriften des Armenrechts zur Unterstützung der in Betracht kommenden Personen habe herangezogen werden können. Die sich auf die Zulassung des ordentlichen Rechtswegs (vgl. RGZ. Bd. 106 S. 408) beziehenden Revisionsangriffe bewegen sich vielmehr in den beiden folgenden Richtungen:

a) Die Revision rügt die Verletzung der §§ 4, 5, 8 des Ausführungsgesetzes zum Friedensvertrag vom 31. August 1919. Ihr ist zuzugeben, daß die Auffassung des Berufungsgerichts, die in Rede stehende Leistung sei keine solche, welche die Reichsregierung hätte anfordern können, nicht unbedenklich ist. Es mag dem Beklagten darin gefolgt werden können, wenn er geltend macht: Nach Art. 53 des Vertrags von Versailles sei Deutschland verpflichtet gewesen, diejenigen Einwohner von Elsaß-Lothringen, welche nicht gemäß der Anlage hinter Art. 79 des Vertrags die französische Staatsangehörigkeit erlangten, in seinem Gebiet aufzunehmen. Es habe sich daher um die Erfüllung einer im Friedensvertrag übernommenen Ver-

pflichtung gehandelt, als die Reichsregierung die von der französischen Regierung aus Elsaß-Lothringen ausgewiesenen hilfsbedürftigen Geisteskranken übernommen und für ihre Unterbringung in einer deutschen Irrenanstalt gesorgt habe. Der Betrieb einer Irrenanstalt sei, wenn er in Händen Privater liege, ein gewerblicher Betrieb (§ 30 GewD.), die Verpflegung eines Kranken in einer solchen Anstalt also die Leistung eines gewerblichen Betriebs. Von dem Unternehmer einer Privatirrenanstalt hätte eine derartige Leistung demnach auf Grund des § 4 a. a. D. angefordert werden können. Dieselbe Anforderung habe aber gemäß § 5 a. a. D. auch an den klagenden Bezirksverband gerichtet werden können, selbst wenn dieser die von ihm eingerichtete Anstalt nicht in gewerblicher Form, d. h. nicht in der Absicht der Gewinnerzielung, betreibe.

Die Richtigkeit dieser Ausführung kann dahingestellt bleiben. Denn darauf, ob die Reichsregierung eine Anforderung hätte vornehmen können, kommt es nicht entscheidend an, wenn sie die ihr etwa mögliche Anforderung tatsächlich nicht vorgenommen hat. Das letztere aber hat das Berufungsgericht auf Grund einer rechtlich einwandfreien Würdigung des Schriftwechsels der Parteien festgestellt. Die Anforderung erfolgt nach § 7 a. a. D. ohne besonderes Verfahren möglichst nach Anhörung des Leistungsverbandes (§ 5) oder des Betriebsinhabers (§ 4) durch Bescheid an diese. Der Bescheid hat Art und Umfang, sowie Ort und Zeit der angeforderten Leistung zu bestimmen. Er soll ausdrücklich darauf hinweisen, daß die Leistung zur Erfüllung des Friedensvertrags oder ergänzender Abkommen bestimmt ist. Die Aufnahme dieses Hinweises in den Bescheid ist hiernach nicht zwingend, sondern durch eine bloße Ordnungsvorschrift angeordnet. Der an den Betroffenen zu richtende Bescheid selbst aber ist das notwendige Ausdrucksmittel für die Anforderung, ebenso wie nach § 2 des Gesetzes über Enteignungen und Entschädigungen aus Anlaß des Friedensvertrags vom 31. August 1919 (RGBl. S. 1527) der entsprechende „Bescheid“ für die Enteignung. Bei der Anforderung wie bei der Enteignung handelt es sich um staatlichen Zwang. Dessen Anwendung muß dem Betroffenen durch den „Bescheid“ kundgemacht werden. Zur Ausübung des Zwanges wurde die Reichsregierung durch die beiden Gesetze ermächtigt, um sie in stand zu setzen, „nötigenfalls auch gegen den Willen der Beteiligten

die gesamten wirtschaftlichen Kräfte des Reichs bis zur äußersten Grenze für die Erfüllung der in dem Friedensvertrag und in etwaigen ergänzenden Abkommen übernommenen Verpflichtungen nutzbar zu machen". In erster Linie aber sollte, wie in der Begründung zu den Entwürfen beider Gesetze (bei Schlegelberger, Ausführungsgesetze zum Friedensvertrag 2. Aufl. S. 21, 178) ausdrücklich hervorgehoben ist, darauf hingewirkt werden, die erforderlichen Leistungen „im Wege des Vertrags“ sicherzustellen. Richtete daher ein Reichsminister an einen Verband, von dem er eine Leistung anfordern konnte, ein Ersuchen, in dem weder die technische Bezeichnung „Anforderung“ gebraucht, noch der in § 7 a. a. D. vorgeschriebene Hinweis gemacht wurde, so kann dies, wie in der Vorentscheidung geschehen, als ein wichtiges Anzeichen dafür angesehen werden, daß keine Anforderung erfolgen sollte. Kam wie hier dazu, daß der Reichsminister in dem Ersuchen „vorbehaltslos“, also ohne die sich für eine Anforderungsvergütung aus den §§ 8, 9 das. ergebenden Maßgaben, die Übernahme der entstehenden Kosten auf die Reichskasse zusicherte, so konnte in dem Ersuchen ohne Rechtsirrtum ein den freihändigen Erwerb der Leistungen ausbahnender Vertragsantrag (Schlegelberger a. a. D. S. 153) gefunden werden. Das spätere Schreiben des Reichsministers, in dem er den auf sein Ersuchen von dem Verband gestellten „Bedingungen“ zustimmte, stellt sich erst recht nicht als ein eine Anforderung aussprechender Bescheid dar.

Beim Fehlen einer Anforderung trifft die in § 8 a. a. D. für die Entscheidung über eine Anforderungsvergütung vorgesehene Zuständigkeit des Reichswirtschaftsgerichts im vorliegenden Falle nicht zu.

b) Die Revision macht weiter geltend, daß auch dann, wenn in dem Schriftwechsel vom Januar 1922 ein Vertragschluß zu erblicken sein sollte, nach der rechtlichen Natur des Gegenstandes dieses Vertrags der sich an ihn knüpfende Streit keine bürgerliche Rechtsstreitigkeit im Sinne des § 13 GVG. sei. Der vorausgesetzte Vertrag stelle sich, so wird unter Bezugnahme auf Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht 3. Aufl. Bd. 2 § 60, ausgeführt, als ein vereinbartes Zusammenwirken zweier Verwaltungskörper dar, die als gleichwertige Träger öffentlicher Gewalt bei der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe Hand in Hand gegangen seien und deren Beziehungen

daher sachlich und verfahrensrechtlich nur nach öffentlichem Recht zu beurteilen seien. Allerdings könnten auch juristische Personen des öffentlichen Rechts Verträge privatrechtlichen Inhalts miteinander abschließen. Diese Möglichkeit beschränke sich aber auf die Fälle, in denen der behandelte Gegenstand seiner Natur nach der privaten Vereinbarung zugänglich sei.

Der letzte Satz ist zweifellos richtig. Er steht aber der Aufassung des vorliegenden Abkommens als eines privatrechtlichen Vertrags nicht entgegen. Die öffentlichrechtliche Natur des Abkommens ergibt sich nicht schon daraus, daß die in ihm ausbedungene Leistung der Erfüllung einer vom Reich im Friedensvertrag übernommenen, also öffentlichrechtlichen Verpflichtung diene. Wenn das Reich, das nach dem Friedensvertrag zur Lieferung von Schiffen, Tieren, Maschinen, Werkzeugen, Kohlen, Farbstoffen und anderen Gegenständen mehr verpflichtet war, solche Gegenstände, statt sie zu enteignen oder ihre Lieferung anzufordern, freihändig erwarb, so konnte dies im Wege privatrechtlicher Kauf- oder Lieferungsverträge geschehen. Ebenso konnte das Reich die Bereitstellung der von ihm abzuliefernden Gegenstände in der Weise bewirken, daß es ihren Transport, auch eine zur Ausführung des Friedensvertrags erforderliche und deshalb der Anforderung zugängliche Leistung, einem im Wege privatrechtlichen Vertrags angenommenen Transportunternehmer übertrug. Die hier in Rede stehende Unterbringung aus Elsaß-Lothringen ausgewiesener Hilfsbedürftiger in einer deutschen Irren-, Heil- und Pflegenstalt kann, wenn auch insoweit eine Anforderung möglich gewesen sein sollte, grundsätzlich nicht anders beurteilt werden. Das Reich konnte über die Unterbringung der Kranken in einer, sei es privaten oder kommunalen, Anstalt einen privatrechtlichen Vertrag abschließen. Der klagende Bezirksverband war freilich zugleich ein Landarmenverband. Er war aber als solcher (nach der unbeanstandet gebliebenen Annahme des Berufungsgerichts) gegenüber den von ihm in seine Anstalt übernommenen Kranken nicht unterstützungspflichtig und hat es in dem Schreiben vom 23. Januar 1922 mit Zustimmung des Beklagten ausdrücklich abgelehnt, daß aus der Übernahme jener Kranken für einen Armenverband seines Bezirks, also für ihn selbst als Landarmenverband oder für einen Ortsarmenverband, armenrechtliche Folgen hergeleitet werden dürften. Er

hat somit damals nicht in seiner Eigenschaft als Landarmenverband, sondern lediglich in seiner Eigenschaft als Inhaber einer zur Unterbringung der ausgewiesenen Kranken geeigneten Anstalt mit dem Beklagten verhandelt. Der Fall liegt darum rechtlich anders als die von Otto Mayer a. a. D. Anm. 24 für öffentlichrechtliche Vereinbarungen über eine Auskuffe auf dem Gebiete der gemeindlichen Armenunterstützung gegebenen Beispiele, daß die eine Gemeinde ihrem Angehörigen, der sich bei der anderen aufhält, durch diese die nötige Unterstützung verabreichen läßt oder sie bittet, ihn in das dortige Krankenhaus aufzunehmen, oder daß der Landarmenverband einen Ortsarmenverband mit der Fürsorge für einen Landarmen beauftragt. In solchen Fällen handelt es sich bei der von der angegangenen Gemeinde zur Besorgung übernommenen fremden Angelegenheit nach den Worten von Otto Mayer (a. a. D. S. 389 Nr. III), „zugleich um eine eigene Angelegenheit oder doch um eine Aufgabe, in der einem bestimmten höheren Zwecke (nämlich der Armenfürsorge) entsprochen wird, dem man beiderseits zu dienen hat“. Zu der umstrittenen Frage, ob in derartigen Fällen die Geschäftsbeforgung nur unter öffentlichrechtlichen, nicht unter privatrechtlichen Gesichtspunkten zu betrachten ist, braucht hier keine Stellung genommen zu werden. Denn unter den festgestellten besonderen Umständen des gegebenen Falles trifft die von Otto Mayer für seine Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrag zwischen Verwaltungskörpern aufgestellte Voraussetzung (a. a. D. S. 380), daß man beiderseits „als Träger öffentlicher Verwaltung und der darin erscheinenden öffentlichen Gewalt“ gehandelt habe, beim klagenden Bezirksverbände nicht zu.