

38. 1. Sind die Außenhandelsstellen juristische Personen des öffentlichen Rechts?

2. Haftet das Reich nach ihrer Auflösung für ihre schuldrechtlichen Verbindlichkeiten?

Verordnung über die Außenhandelskontrolle v. 20. Dezember 1919.
Ausführungsbestimmungen dazu v. 8. April 1920.

IV. Zivilsenat. Urt. v. 30. Oktober 1930 i. S. Deutsches Reich
(Bef.) w. G. (Rl.). IV 475/29.

- I. Landgericht I Berlin.
- II. Kammergericht daselbst.

Für die Klägerin waren auf einem Hausgrundstück in B. zwei Vorkriegshypotheken von 50000 M. und 300000 M. eingetragen. Das Grundstück ging am 12. Mai 1922 durch Kauf und Auflassung in das Eigentum der Außenhandelsstelle für die holzbearbeitende Industrie über, welche die Hypothekenforderungen in Anrechnung auf den Kaufpreis übernahm, am 21. Juni 1922 zum Nennbetrag zurückzahlte und am 17. März 1924 löschen ließ. Durch Bekanntmachung des Reichswirtschaftsministers vom 12. Dezember 1924 wurde die Außenhandelsstelle aufgelöst. Die Klägerin meldete später die Hypotheken bei der Aufwertungsstelle zur Aufwertung an und bezeichnete dabei den verklagten Reichsfiskus als Schuldner. Dieser bestritt seine persönliche Haftung, weil die Außenhandelsstelle selbständige juristische Person und als solche persönliche Schuldnerin gewesen sei. Nach Aussetzung des Verfahrens durch die Aufwertungsstelle hat die Klägerin Klage erhoben mit dem Antrag, festzustellen, daß die Hypotheken der Aufwertung nach den Vorschriften des Aufwertungsgesetzes unterlägen und daß der Beklagte für die Aufwertungsforderungen unbeschränkt hafte. Die Klägerin steht auf dem Standpunkt, daß die Außenhandelsstelle keine selbständige juristische Person, sondern nur eine Verwaltungsabteilung und ein Hilfsorgan des Reichs gewesen sei, daß aber auch, wenn sie als juristische Person angesehen werden müsse, der Beklagte entweder als ihr Rechtsnachfolger oder aus anderen, besonderen Rechtsgründen hafte. Die Vorinstanzen haben dem Antrag der Klage entsprochen. Die Revision des Beklagten wurde zurückgewiesen aus folgenden

Gründen:

Nach § 3 der Verordnung über die Außenhandelskontrolle vom 20. Dezember 1919 (RGBl. S. 2128) kann der Reichskommissar für Aus- und Einfuhrbewilligung die ihm wegen dieser Bewilligung zustehenden Befugnisse auf Außenhandelsstellen übertragen. Diese sollen nach § 1 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen vom 8. April 1920 (RGBl. S. 500), die auf Grund der Verordnung mit Zustimmung des Reichsrats vom Reichswirtschaftsminister erlassen sind, als fachliche Selbstverwaltungsorgane der verschiedenen Wirtschaftsgruppen mit räumlicher Zuständigkeit für das ganze Reich gebildet werden. Im § 1 Abs. 3 das. ist vorgesehen, daß der Reichswirtschaftsminister ihnen Rechtsfähigkeit verleihen kann und zu

ihrer Auflösung ermächtigt ist. Auf Grund dieser Bestimmungen wurde u. a. die Außenhandelsstelle für die Holzverarbeitende Industrie gebildet und ihr die Rechtsfähigkeit verliehen.

Die Parteien streiten in erster Linie darüber, ob die Außenhandelsstelle als juristische Person des öffentlichen Rechts, also als ein dem Reiche gegenüber selbständiges Rechtssubjekt anzusehen ist. Wäre das nicht der Fall, so könnte es sich nur um ein Organ oder um eine abhängige Verwaltungsstelle des Reichs handeln, und dieses würde dann aus dem der Klage zugrunde liegenden Schuldverhältnis unmittelbar haften. Hätte dagegen die Außenhandelsstelle selbständige Rechtspersönlichkeit besessen, wäre sie also zunächst allein berechtigt und verpflichtet gewesen, so entstände die weitere Frage, ob und aus welchen Gründen nach ihrer inzwischen erfolgten Auflösung das Reich eine schuldrechtliche Haftung trifft.

Die Vorinstanzen stehen auf dem Standpunkt, daß die Außenhandelsstelle nicht als juristische Person des öffentlichen Rechts anerkannt werden könne. Der Berufungsrichter führt hierzu im wesentlichen aus: Allerdings scheine die Verleihung der Rechtsfähigkeit für die Eigenschaft einer juristischen Person zu sprechen. Indessen ergebe eine nähere Prüfung der für die Außenhandelsstellen erlassenen gesetzlichen Vorschriften, daß die Verleihung einer wirklichen Rechtsfähigkeit nicht habe gemeint sein können. Es fehle an einer Organisation, wie sie für wahre Selbstverwaltungskörper gefordert werden müsse. Der Reichsbevollmächtigte sei zwar nach den Ausführungsbestimmungen gesetzlicher Vertreter der Stelle, er werde aber vom Reichskommissar bestellt und sei in seinen Entschlüssen abhängig von diesem, der das Recht jederzeitigen Eingreifens habe. Der Außenhandelsausschuß übe keine beschließende, sondern nur eine beratende und überwachende Tätigkeit aus, die von ihm aufzustellende Satzung unterliege der Genehmigung des Reichskommissars. Auch die Bildung eines von der Außenhandelsstelle zu verwaltenden Vermögens sei nicht vorgesehen, ungeachtet der Vorschriften über die Erhebung von Gebühren und Abgaben. Die Absicht, durch die vorbehaltene Verleihung der Rechtsfähigkeit eine juristische Person zu schaffen, sei wohl vorhanden gewesen, sie sei aber durch die Ausführungsbestimmungen nicht verwirklicht worden und an der Art und Weise, wie die Organisation schließlich geregelt worden sei, gescheitert. Es handle sich hiernach nur um

eine formelle Rechtsfähigkeit, wie sie bei gewissen Gesellschaften des Handelsrechts bestehe, nämlich in dem Sinn, daß das Reich unter dem Namen der Außenhandelsstelle nach außen hin auftreten und Rechte erwerben sollte.

Diese Ausführungen werden mit Recht von der Revision bekämpft. Es ist davon auszugehen, daß die Daseinsordnung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts durch dieses geschaffen wird. Durch den Akt der Verleihung der Rechtsfähigkeit wird ihr Dasein zwar äußerlich gekennzeichnet. Die Verleihung allein befähigt indessen eine juristische Person noch nicht, sich vor der Rechtsordnung und im Verkehr zur selbständigen Geltung zu bringen. Hierzu bedarf es, wie der Berufsrichter zutreffend annimmt, einer Organisation (Verfassung), durch die sie in den Stand gesetzt wird, eine selbständige Willensfunktion auszuüben. Das gilt grundsätzlich auch für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, vor allem insoweit, als sie am Privatrechtsverkehr teilnehmen. Zwar hat das bürgerliche Recht das vom öffentlichen Recht geschaffene Rechtssubjekt der juristischen Person als solches anzuerkennen. Vorausgesetzt ist dabei aber immer eine solche Gestaltung ihrer Verfassung, daß sie befähigt wird, ihre Teilnahme am Privatrechtsverkehr zu betätigen. Andernfalls ist ihre Rechtsfähigkeit trotz der Verleihung nur unvollkommen (Prot. der 2. Lesung des BGB. Bd. 2 S. 608; D. Mayer Verwaltungsrecht Bd. 2 S. 326).

Es fragt sich hiernach, ob die Außenhandelsstellen vermöge ihrer Organisation in ihrer Willensbildung vom Reiche unabhängig und Träger selbständiger Rechte und Pflichten sind. Sie werden in § 1 der Ausführungsbestimmungen als sachliche Selbstverwaltungsorgane der einzelnen Wirtschaftsgruppen bezeichnet. Danach wäre die Wirtschaftsgruppe oder ihr Ausschuß Träger der Selbstverwaltung, die Außenhandelsstelle nur ihr Organ. Dem steht aber entgegen, daß den Außenhandelsstellen die Rechtsfähigkeit verliehen werden kann. Mit der Verleihung jedenfalls werden sie zu Hauptträgern der Organisation gestempelt; sie bilden auf der Grundlage und im Rahmen der einzelnen Wirtschaftsgruppen den Selbstverwaltungskörper, als dessen Organe dann der Reichsbevollmächtigte und der Ausschuß erscheinen. Der erstere hat die Außenhandelsstelle zu leiten und ist ihr gesetzlicher Vertreter (§ 2 a. a. O.), also das eigent-

liche Willensorgan. Er entscheidet auf Grund seiner Vertretungsmacht zunächst über die Anträge auf Ein- und Ausfuhrbewilligung (vgl. die Begründung zum Entwurf der Ausführungsbestimmungen in Druckf. der Verhandl. des Reichsrats 1920 Nr. 77 S. 6). Der Außenhandelsausschuß, der für jede Außenhandelsstelle zu bilden ist und sich aus Vertretern der Erzeugung, des Handels und des Verbrauchs zusammensetzt (§ 3 a. a. D.), soll nach der Begründung zum Entwurf der Außenhandelskontrolle-Verordnung (Druckf. daf. 1919 Nr. 277 S. 5) im Verhältnis zum Reichsbevollmächtigten etwa die Stellung eines Aufsichtsrats gegenüber dem Vorstand einer Gesellschaft haben. Seine Aufgaben sind in § 3 Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen dahin geregelt, daß er Richtlinien für die Handhabung der Kontrolle aufzustellen, den Geschäftsgang zu überwachen und den Reichskommissar zu beraten hat. Alle diese Bestimmungen fügen sich zunächst in den Rahmen einer eigenen, auf der Grundlage der Selbstverwaltung beruhenden Organisation ein, die nach außen im wesentlichen selbständig handelt.

Ob allerdings diese Selbständigkeit in vollem Maße, nämlich auch dem Reiche gegenüber besteht, kann im Hinblick auf andere Vorschriften zweifelhaft sein. Nach § 2 der Ausführungsbestimmungen unterstehen die Außenhandelsstellen der Aufsicht und den Weisungen des Reichskommissars, der über Beschwerden entscheidet und für die einheitliche und den öffentlichen Interessen sowie den Belangen der Gesamtwirtschaft entsprechende Handhabung der Außenhandelskontrolle zu sorgen hat. Nach § 5 Abs. 1 erläßt er ferner die erforderlichen allgemeinen Vorschriften und Weisungen über die Bedingungen der Ein- und Ausfuhrbewilligungen. Er bestellt nach Anhörung der beteiligten Kreise den Reichsbevollmächtigten. Die Einrichtung besonderer Abgaben oder Beiträge sowie die von den Außenhandelsstellen aufzustellende Gebührenordnung bedürfen seiner Genehmigung (§ 5 Abs. 2, § 8 Abs. 1 daf.), ebenso die vom Ausschuß zu beschließende Satzung und Geschäftsordnung (§ 4 Abs. 1). In allen diesen Bestimmungen ist indessen nichts enthalten, was sich nicht mit dem Recht einer gewissen staatlichen Mitwirkung bei der Verwaltung der Stellen und mit der allgemeinen staatlichen Aufsicht vereinigen ließe. Es ist zu beachten, daß das Reich selbst die Außenhandelsstellen zur Erreichung bestimmter gemeinwirtschaftlicher Zwecke im öffentlichen Interesse geschaffen hat. Wenn es sich, als

es ihre Entstehung und Verfassung gesetzlich regelte, vorbehielt, in einzelnen Beziehungen an der Erfüllung dieser Aufgaben teilzunehmen und die Tätigkeit der Stellen in gewissen Richtungen kraft öffentlicher Gewalt zu beaufsichtigen, so enthält dies noch nicht notwendig einen Eingriff in ihre Selbstständigkeit mit der Folge, daß das Recht der Selbstverwaltung und Selbstbestimmung damit im wesentlichen beseitigt würde. Was in dieser Hinsicht von den juristischen Personen des bürgerlichen Rechts gelten mag, z. B. von Vereinen, kann hier nicht ohne weiteres maßgebend sein. Daß der vom Reichswirtschaftsminister delegierte Reichskommissar die erforderlichen allgemeinen Vorschriften und Weisungen für die Ein- und Ausfuhr erlassen kann, um eine verständnisvolle Zusammenarbeit zu ermöglichen (vgl. Begr. der Ausführungsbestimmungen a. a. O. S. 7), bedeutet nur, daß die Außenhandelsstelle insoweit an gesetzliche oder gesetzsgleiche Vorschriften gebunden ist. Wenn, wie aus § 2 der Ausführungsbestimmungen zu entnehmen ist, der Reichskommissar in Einzelfällen durch Weisungen einschreiten darf, so soll dies doch nur geschehen, um eine dem öffentlichen Interesse entsprechende Handhabung der Kontrolle zu gewährleisten; es handelt sich also insofern um das allgemein anerkannte Recht staatlicher Aufsicht. Auch die Befugnis zur Bestellung des Reichsbevollmächtigten berührt die Selbstverwaltung grundsätzlich nicht, ebensowenig wie dies z. B. im Falle der Ernennung des Landrats für die Selbstverwaltung der Kreise zutrifft. Bei den dem Reichskommissar vorbehaltenen Genehmigungen handelt es sich ebenfalls um die Ausübung staatlicher Aufsichtsbefugnisse, um die Außenhandelskontrolle in der Bahn des Rechts zu halten (vgl. D. Mayer Verwaltungsrecht Bd. 2 § 61).

Richtig ist, daß der Zweck der Errichtung von Außenhandelsstellen zunächst nicht die Bildung eines Sondervermögens war. Sie sollten vielmehr der Regelung der Ausfuhr, also wirtschafts- politischen Zwecken der Allgemeinheit dienen. Das Vorhandensein eines gesonderten Vermögens ist aber auch nicht die Voraussetzung für die Entstehung einer juristischen Person. Es genügt, wenn sie durch ihre Verfassung in den Stand gesetzt wird, selbständig Vermögen zu erwerben und Verpflichtungen einzugehen. Das muß bei den Außenhandelsstellen gerade mit Rücksicht auf ihre Organisation nach dem vorher Gesagten ohne weiteres angenommen

werden, ist aber auch in den Ausführungsbestimmungen besonders vorgesehen. Denn wenn auch die nach § 6 der Verordnung und § 7 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen für die Erteilung der Ausführbewilligungen zu erhebenden Abgaben und Gebühren der Reichskasse unmittelbar zufließen, so kann daneben, wie die Revision zutreffend ausführt und sich aus der Begründung (Druckf. a. a. O. S. 5) ergibt, nach § 7 Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen die Außenhandelsstelle eigene Gebühren erheben. Diese Gebühren jedenfalls unterliegen ihrer selbständigen Verwaltung und ermöglichen die Bildung eines eigenen Vermögens.

Sinn und Inhalt der ergangenen Vorschriften nötigen hiernach zu der Annahme, daß durch die Verleihung der Rechtsfähigkeit an die Außenhandelsstellen in Verbindung mit ihrer näher geregelten Organisation eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen werden sollte und geschaffen worden ist, die als solche auch im Privatrechtsverkehr selbständig aufzutreten befähigt war. Um eine bloß formelle oder unvollkommene Rechtsfähigkeit — vgl. hierzu Meurer Jur. Personen S. 72 flg., dagegen D. Mayer in der Festgabe für Laband S. 15, 16 — handelt es sich nicht. Keinenfalls war angesichts der während des Krieges gemachten Erfahrungen die Schaffung einer Behörde gewollt. Es darf nicht übersehen werden, daß die Gesetzgebung der Nachkriegszeit bei der Fülle namentlich ihrer öffentlichrechtlichen Aufgaben die juristischen Begriffe nicht immer mit der erforderlichen Schärfe entwickelt hat, ohne daß man ihr deshalb den Vorwurf mangelnder Folgerichtigkeit machen kann. Etwaige Zweifel sind hier durch eine verständnisvolle Gesetzesauslegung zu beseitigen. Die weitgehende Einwirkung des Reiches auf die Außenhandelskontrolle erklärt sich eben daraus, daß es das von ihm geschaffene Unternehmen möglichst in seiner Hand behalten wollte, um die einheitliche Verwirklichung seiner Absichten damit zu sichern. Über die Tatsache der vom Reichswirtschaftsminister auf Grund der Ausführungsbestimmungen ausgesprochenen, vom Verkehr als maßgebend erachteten Verleihung der Rechtsfähigkeit dürfte man sich jedenfalls nur dann hinwegsetzen, wenn einwandfrei das Fehlen jeder Grundlage der Rechtsfähigkeit dargetan wäre. Davon kann aber nach den obigen Ausführungen keine Rede sein. Demgemäß werden die Außenhandelsstellen in der Wissenschaft durchgehend als juristische Personen des öffentlichen Rechts anerkannt (Giehler in

JW. 1921 S. 887; Dittmar in JW. 1922 S. 357; Goldschmidt Reichswirtschaftsrecht S. 63, 64; Giesecke Rechtsverhältnisse der gemeinwirtschaftlichen Organisationen S. 17, 75, 103; Rußbaum Neues deutsches Wirtschaftsrecht S. 39; Baum Gesetzgebung über Ein- und Ausfuhr S. 88 Anm. 2). Von der Rechtspersönlichkeit der Außenhandelsstellen geht auch das Urteil des Reichsgerichts vom 30. Juni 1925 III 390/24 aus.

Die Eigenschaft der Außenhandelsstellen als juristischer Personen des öffentlichen Rechts schließt indessen eine Haftung des Reichs für ihre privatrechtlichen Verbindlichkeiten nach ihrer Auflösung nicht aus. Von einer solchen Haftung ist allerdings weder in der Außenhandelsverordnung noch in den Ausführungsbestimmungen die Rede. Es muß daher in dieser Hinsicht auf allgemeine Grundsätze zurückgegriffen werden, zunächst auf solche des öffentlichen Rechts, sofern sie sich dem Gedankenkreise der für die Außenhandelskontrolle getroffenen Regelung anpassen lassen. Der Berufungsrichter folgt hier der Lehre von D. Mayer (Verwaltungsrecht Bd. 2 § 55, Bd. 3 Abt. 2 § 56 I 1 und III), wonach, wenn Anstalten des öffentlichen Rechts durch Abzweigung aus der Fülle der Zuständigkeiten des beteiligten Gemeinwesens entstanden sind und nach ihrer Auflösung an dieses zurückfallen, die Muttergemeinschaft die Verbindlichkeiten der Anstalt zu tragen verpflichtet ist. Diese rechtliche Gestaltung trifft hier zu, da das Reich, das ursprünglich allein berechtigt war, die Außenhandelskontrolle auszuüben, zu diesem Zwecke aus eigener Machtvollkommenheit die Außenhandelsstellen geschaffen und sich ihre Auflösung vorbehalten hat. Mit der Auflösung fiel aber das getrennt gewesene Stück öffentlicher Verwaltung mit allem Zubehör, also mit dem vorhandenen Aktiv- und Passivvermögen, an das Reich zurück. Die Revision wendet hiergegen ein, daß es sich bei der Außenhandelsstelle nicht um eine Anstalt, sondern um eine Genossenschaft des öffentlichen Rechts handle, und daß bei dieser auch nach Mayer (a. a. O. S. 347, 351) das Muttergemeinwesen nicht heimfallberechtigt sei. Dem kann nicht beigepröchtigt werden. Die Anstalt des öffentlichen Rechts stellt einen Bestand von persönlichen und sachlichen Mitteln dar, die zur Erreichung eines öffentlichen Zweckes einheitlich zusammengefaßt sind, während die Genossenschaft auf dem körperchaftlichen Zusammenschluß einer Vielheit von Mitgliedern beruht

(Maher a. a. O. S. 268; Fleiner Institutionen S. 322; Jellinek Verwaltungsrecht S. 494; Patzschel Verwaltungsrecht S. 454). Die Außenhandelsstelle ist keine Körperschaft. Nirgends ist gesagt, daß die Mitglieder der betreffenden Wirtschaftsgruppe einen Verein nach Art einer Genossenschaft bilden. Nicht ihr Interesse, sondern das der Allgemeinheit steht im Vordergrund. Die Außenhandelsstelle dient nicht oder doch nicht ausschließlich den besonderen Zwecken gerade der wirtschaftlich beteiligten Kreise. Auch die selbständige Anstalt kann ein Selbstverwaltungskörper sein. Daß die Außenhandelsstelle in gewisser Hinsicht körperschaftliche Züge aufweisen mag, ändert nichts an ihrer Rechtsnatur. Entscheidend ist, daß sachliche Mittel (die Gebühren als Entgelt für die Sachmühung der Anstalt, nämlich für die Ausfuhrbewilligungen) und persönliche Mittel (der Reichsbevollmächtigte als Leiter und der Ausschuß als Vertreter der Wirtschaftsgruppe) als Einheit zusammengefaßt sind, um einen öffentlichen Zweck (die Regelung der Ausfuhr) zu erreichen. Als Anstalten öffentlichen Rechts werden demzufolge die Außenhandelsstellen z. B. von Goldschmidt a. a. O. und von Rußbaum a. a. O. bezeichnet.

Von dieser auf verwaltungsrechtlicher Grundlage beruhenden Betrachtungsweise abgesehen, muß aber auch der allgemeine Gesichtspunkt der Rechtsnachfolge zu einer Haftung des Reiches führen. Das Reich, das die Außenhandelsstellen aus sich heraus und zu seinen Zwecken gegründet hat, tritt nach der in seinem Belieben stehenden Auflösung in allen Beziehungen an ihre Stelle. Es entspricht allgemeinen Rechtsgrundsätzen, daß der Fiskus, dem das Vermögen einer juristischen Person anfällt, für deren Schulden aufzukommen hat. Dieser Rechtsgedanke ist in §§ 192, 201 WR. II 6 wie auch in § 304 HGB. und in § 46 BGB. zum Ausdruck gelangt. Er muß in Fällen der vorliegenden Art um so eher gelten, als das Reich die Außenhandelsstellen nicht zur Förderung des Erwerbs der beteiligten Kreise, sondern für Zwecke der Allgemeinheit geschaffen hat. Daß das Vermögen der aufgelösten Stelle dem Reich anfallen soll, ergibt sich aus § 8 Abj. 3 der Ausführungsbestimmungen. Das Reich, nicht die Außenhandelsstelle, verfügt danach über das bei der Auflösung vorhandene Vermögen, nämlich über die aus den Gebühren als dem hauptsächlichlichen Vermögen sich ergebenden Überschüsse, die es entsprechend den bisherigen Aufgaben

der Außenhandelskontrolle zu gemeinwirtschaftlichen Zwecken verwenden soll. Aus § 6 der Verordnung kann nicht durch Umkehrschluß das Gegenteil gefolgert werden. Ob das Reich bei der Auflösung tatsächlich Überschüsse erhalten hat — was die Revision zum Gegenstand einer Prozeßrüge aus § 139 ZPO. macht —, ist unerheblich. Denn es handelt sich nicht um die Übernahme des Aktivvermögens wie im Falle des § 419 BGB., der auf öffentlichrechtliche Verhältnisse überhaupt nicht anwendbar ist (RGZ. Bd. 68 S. 216, 217), sondern um die Rechtsnachfolge in das Gesamtvermögen, also auch in die etwa allein vorhandenen Schulden. Eine Sperrfrist mit der Folge des Ausschusses der Forderungen der Gläubiger, wie sie u. a. das Gesetz über die Abwicklung von Kriegsgesellschaften und Kriegsorganisationen vom 15. Juli 1921 (RGBl. S. 942) vorschreibt, ist für die Außenhandelsstellen nicht angeordnet. Auf sie bezieht sich mangels besonderer Bestimmung der Reichsregierung dieses Gesetz überhaupt nicht. Die Bekanntmachung des Reichswirtschaftsministers vom 14. April 1924 (Reichsanzeiger Nr. 91), worin zur Anmeldung der Ansprüche aufgefordert wurde, enthält, wie der Berufungsrichter mit Recht ausführt, keine Androhung der Ausschließung, sondern sollte nur den Außenhandelsstellen die Möglichkeit geben, alle Ansprüche rechtzeitig zu erledigen und die Auflösung vorzubereiten. Es entspricht also auch der Billigkeit und dem allgemeinen Rechtsempfinden, die Gläubiger der Außenhandelsstellen nach deren Auflösung nicht rechtlos zu lassen.