

22. 1. Reicht der vom Landrat erteilte Vorbescheid zur Eröffnung des Rechtswegs aus, wenn er vermögensrechtliche Ansprüche eines Kommunalbeamten aus seinem Dienstverhältnis zu einer kreiszugehörigen Stadt von nicht mehr als 10 000 Einwohnern betrifft?

2. Unter welchen Voraussetzungen befreit die Feststellung der Jahresrechnung und die Erteilung der Entlastung durch die Stadtverordneten den Bürgermeister von seiner Verantwortlichkeit für Haushaltsüberschreitungen?

Preuß. Kommunalbeamten-gesetz vom 30. Juli 1899 (GS. S. 141) — RRG. — § 7. Preuß. Verordnung zur Vereinfachung und Verebilligung der Verwaltung vom 1. September 1932 (GS. S. 233) § 24 (in der Fassung der Verordnung zur Regelung einiger Punkte des Gemeindeverfassungs-, Verwaltungs- und Abgabenrechts usw. vom 17. März 1933, GS. S. 43, Art. IX Nr. 8). Preuß. Gesetz über die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates vom 15. Dezember 1933 (GS. S. 479) §§ 1, 9. Preuß. Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 (GS. S. 261) — StädteO. — § 69.

III. Zivilsenat. Urt. v. 8. Dezember 1936 i. S. Stadtgemeinde F. (Bekl.) w. B. (Kl.). III 322/35.

I. Landgericht Guben.

II. Kammergericht Berlin.

Aus den Gründen:

1. Nach § 7 RRG. setzt die Einklagung von Ansprüchen der Kommunalbeamten aus ihrem Dienstverhältnis die Erteilung eines

Vorbescheids durch die Verwaltungsbehörde voraus. Hieran haben sich im gegenwärtigen Falle zahlreiche Zweifelsfragen geknüpft.

Der Kläger, der sein Ruhegehalt als früherer Bürgermeister von der verklagten (preussischen) Stadtgemeinde fordert, hat die Auffassung vertreten, daß es eines Vorbescheids überhaupt nicht bedürfe, weil sein Anspruch an sich unstreitig sei, der Streit vielmehr nur um die von der Beklagten zur Aufrechnung gestellten Gegenforderungen gehe. Diese Ansicht wird auch in den Bescheiden des vom Kläger angerufenen Landrats sowie des Regierungspräsidenten vertreten. Der erkennende Senat hat bereits für die grundsätzlich gleiche Bestimmung in § 2 des preussischen Gesetzes betr. die Erweiterung des Rechtsweges vom 24. Mai 1861 (GS. S. 241) einen gegenteiligen Standpunkt eingenommen (Urt. vom 5. November 1935 III 67/35). Daran ist auch hier festzuhalten. Nach dem uneingeschränkten Wortlaut des § 7 RWG. muß der Vorbescheid ergangen sein, ehe die Klage im ordentlichen Rechtsweg erhoben werden kann. Der Vorbescheid bildet daher eine unerläßliche Voraussetzung für die Zulässigkeit des Rechtswegs. Dabei kommt es nicht auf die Gründe an, aus denen sich die Verwaltung weigert, den vom Beamten erhobenen Anspruch zu erfüllen. Auf der anderen Seite ist der Beamte, wenn sich die Verteidigung der Verwaltung im Rechtsstreit ändert, demzufolge auch nicht zur Beibringung eines neuen Bescheids genötigt. Hier hatte die Beklagte, als der Kläger den ersten Vorbescheid des Landrats vom 12. März 1934 erwirkte, zwar nur mit einer Gegenforderung aufgerechnet, während sie erst im Rechtsstreit mit einer zweiten Gegenforderung, weil sich der Kläger einer Haushaltsüberschreitung schuldig gemacht habe, hervorgetreten ist. Dadurch wurde die Beibringung eines weiteren Bescheides nicht veranlaßt, ebensowenig nach der feststehenden Rechtsprechung des erkennenden Senats dadurch, daß der Kläger seinen Anspruch um die fortlaufend weiter fällig werdenden Raten seines Ruhegehalts jeweils erhöht hat. Es war daher überflüssig, daß ihm das Berufungsgericht dieserhalb die Erwirkung eines neuen Bescheids nahegelegt hat.

Das in der Revisionsinstanz hervorgetretene Hauptbedenken lag darin, ob der Landrat oder der Regierungspräsident zur Vorbescheidserteilung zuständig war. Das Bedenken hat zwar für den gegenwärtigen Rechtsstreit keine Bedeutung mehr, da der Kläger — was der erkennende Senat stets für zulässig erachtet hat — in der Revisions-

instanz einen Bescheid des Regierungspräsidenten nachgebracht hat. Seine Klärung ist jedoch mit Rücksicht auf die Vereinheitlichung der Rechtsprechung geboten.

Nach § 7 RStG. war ursprünglich der Bezirksausschuß für die Vorbescheidserteilung zuständig; nur bei den in §§ 18 bis 20 das. erwähnten ländlichen Kommunalverbänden war von vornherein die Zuständigkeit des Kreisausschusses begründet. Dieser ist dann später auch für kreisangehörige Städte mit nicht mehr als 10000 Einwohnern zuständig geworden. Diese Stadtgemeinden sind durch die Verordnung zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 1. September 1932 nicht nur hinsichtlich der Staatsaufsicht dem Landrat unterworfen (§ 16), sondern sie sind zugleich auch hinsichtlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit dem Kreisausschuß unterstellt worden, der abgesehen von hier nicht in Betracht kommenden Ausnahmefällen für alle Angelegenheiten, an denen sie beteiligt sind, als Beschlußbehörde und Verwaltungsgericht berufen war (§ 24 in der Fassung von Art. IX Nr. 8 der Verordnung vom 17. März 1933). Da die verklagte Stadtgemeinde dieser Art von Gemeinden zurechnet, stand die Erteilung von Vorbescheiden nicht mehr dem Bezirksausschuß, sondern dem Kreisausschuß zu. An dessen Stelle als Beschlußbehörde ist aber jetzt nach §§ 1 und 9 des preußischen Gesetzes über die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates vom 15. Dezember 1933 der Landrat getreten. Daran ist durch § 58 des preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes vom 15. Dezember 1933 (GS. S. 427) sowie durch § 107 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49) nebst § 33 der Ersten Durchführungsverordnung hierzu vom 22. März 1935 (RGBl. I S. 393) nichts geändert worden.

Es erhebt sich aber die Frage, ob mit Rücksicht auf die Bestimmung in § 9 Abs. 2 Satz 2 des Anpassungsgesetzes vom 15. Dezember 1933:

War die Entscheidung des Kreisausschusses (Stadtausschusses usw.) Voraussetzung für einen weiteren Rechtsgang, so tritt der Beschwerdeentscheid des Regierungspräsidenten verfahrensrechtlich an ihre Stelle.

Stets noch eine Beschwerdeentscheidung des Regierungspräsidenten erfordert werden muß. Der Erlaß des Reichs- und Preussischen Ministers des Innern vom 14. November 1935 (V a III 1. 31/35)

scheint das bejahen zu wollen. Es muß indessen bezweifelt werden, ob dies dem Sinne der schrittweise fortentwickelten Gesetzgebung entspricht. Ausgangspunkt dieser Entwicklung ist § 7 RVO. gewesen, der besagt, daß der Beamte schon gegen den im ersten Rechtszuge ergangenen Bescheid den Rechtsweg beschreiten kann, ohne zuvor zur Einlegung eines Rechtsmittels im Verwaltungsverfahren gezwungen zu sein. Ihm ist vielmehr freigestellt, vor Anrufung des ordentlichen Gerichts von einem solchen Rechtsmittel Gebrauch zu machen. Eine ausdrückliche Aufhebung dieser Sonderregelung ist nicht erfolgt. Es würde auch kein Grund dafür ersichtlich sein. Die späteren Vorschriften haben nur die Zuständigkeiten für den Vorbescheid geändert und diese dem in der Staatsverwaltung durchgeführten Führergrundsatz angepaßt. Damit kann nicht beabsichtigt gewesen sein, die Rechtsverfolgung vor den ordentlichen Gerichten durch Einführung weiterer förmlicher Voraussetzungen zu erschweren. Das müßte allen gesunden Bestrebungen für die deutsche Rechts-erneuerung zuwiderlaufen. Übrigens besagt die in Rede stehende Bestimmung des Anpassungsgesetzes dem Wortlaut nach nicht mehr, als daß die Beschwerdeentscheidung des Regierungspräsidenten, wenn sie einmal herbeigeführt ist, dann auch die Grundlage für den weiteren Rechtsgang bildet, so daß also der Beschwerdeführer insbesondere keine Nachteile insoweit zu befürchten hat, als er etwaige Fristen durch die Beschwerdeeinlegung verjäumt haben sollte. Mag aber auch der Sinn der Bestimmung ein weitergehender sein, so fehlt doch jeder Anhalt, daß damit über das Gebiet des verwaltungsmäßigen Rechtsgangs hinaus auch in die bestehende Regelung der Zulässigkeit des ordentlichen Rechtswegs eingegriffen und daß namentlich die Sonderbestimmung in § 7 RVO. beseitigt werden sollte. Das hätte, sollte es wirklich beabsichtigt gewesen sein, im Gesetz unzweideutig erklärt werden müssen. Die gegenteilige Auffassung würde in der tatsächlichen Handhabung zu schweren Nachteilen für die Kommunalbeamten führen. Solchenfalls könnten das Auseinandergehen der gesetzlichen Bestimmungen und die daraus hervorgehende Unklarheit leicht eine Verjäumung der Beschwerdefrist (vgl. §§ 51, 52 des Landesverwaltungs-gesetzes vom 30. Juli 1883, GS. S. 195) nach sich ziehen und zu einem Fallstrick für den sein Recht suchenden Beamten werden, wenn dieser im Vertrauen auf § 7 RVO. von der Erhebung einer Beschwerde absteht.

2. Ohne Erfolg greift die Revision die Entscheidung des Berufungsgerichts über die Gegenforderung an, welche die Beklagte aus einer vom Kläger begangenen Haushaltsüberschreitung herleitet. Das Berufungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, daß der Kläger nach §§ 66 und 67 StädteO. verpflichtet war, nur etatisierte oder besonders nachbewilligte Beträge zur Auszahlung zu bringen. Unstreitig aber hat er die für eine Ausschreibung zur Vorbereitung des Rathausumbaus bewilligten 3000 RM. um 4392,43 RM. überschritten. Damit hatte der Kläger fraglos pflichtwidrig gehandelt und sich der Beklagten gegenüber nach den §§ 88 flg. Preuß. WR. II 10 ersatzpflichtig gemacht. Diese Ersatzpflicht des Klägers ist nach Annahme des Berufungsgerichts indessen weggefallen, weil die Jahresrechnungen für 1928 und 1929 von den städtischen Körperschaften gemäß §§ 69 und 70 StädteO. vorbehaltlos festgesetzt sind und dem Kläger zugleich Entlastung erteilt worden ist. Die Revision wirft dazu die auch im Berufungsurteil erörterte Frage auf, ob die Feststellung der Jahresrechnungen gegenüber dem Bürgermeister eine solche Rechtsfolge überhaupt nach sich ziehen konnte. Der erkennende Senat hat in wiederholten Entscheidungen (Urt. vom 14. November 1930 III 15/30, abgedr. *KuPrVerwBl.* 1931 S. 452, vom 20. März 1934 III 302/33, abgedr. *SPR.* 1934 Nr. 1150 und *RVVerwBl.* Bd. 55 S. 901 und vom 20. Oktober 1936 III 8/36, abgedr. *SPR.* 1937 S. 394 Nr. 5) für das preußische öffentliche Recht den Grundsatz aufgestellt, daß die einem Rechnungsbeamten auf dem vorgeschriebenen Wege erteilte Entlastung in der Regel nicht mehr als eine Quittung bedeutet, wenn nicht besondere Gründe für einen Erlaßvertrag im Sinne des § 397 BGB. sprechen. Mit diesem Grundsatz allein ist hier nicht auszukommen, da er die Eigenart, welche der Feststellung der Jahresrechnung im Verwaltungsbetriebe der Gemeinden zukommt, nicht völlig erschöpft. Die Jahresrechnung bildet das Gegenstück zum Haushaltsplan. Beide sind in Titel VII der Städteordnung vom 30. Mai 1853 zusammenhängend geregelt. Damit hat der Gesetzgeber schon äußerlich den engen Zusammenhang zum Ausdruck gebracht, welcher der inneren Bedeutung nach zwischen Haushaltsplan und Jahresrechnung besteht und darauf beruht, daß die Stadtverordnetenversammlung durch den Haushaltsplan die Wirtschaftsführung der Verwaltung festlegt, während die Verwaltung durch die Jahresrechnung die Einhaltung dieser Schranken nachzuweisen hat.

Es kann dahingestellt bleiben, inwieweit durch die Feststellung der Jahresrechnung sonstige mit der Wirtschaftsführung in Zusammenhang stehende Maßnahmen der Verwaltung genehmigt werden; auf jeden Fall vermögen Etatsüberschreitungen als solche durch diese Feststellungen und die damit in Zusammenhang stehende Entlastung gedeckt zu werden. Wird die Entlastung für offenkundig aus der Jahresrechnung hervorgehende Bewilligungsüberschreitungen vorbehaltlos erteilt, so wird diesen dadurch die Etatsmibrigkeit in gleicher Weise genommen, wie das sonst durch eine besondere Nachbewilligung möglich ist. Freilich würden Untredlichkeiten der Verwaltung, falls sich solche unter den in Betracht kommenden Ausgabeposten verbergen sollten, damit noch keine Verzeihung gefunden haben. Hier handelt es sich aber um Überschreitungen von gewöhnlicher Art. Das Berufungsgericht hat nun festgestellt, daß unter den außeretatmäßigen Ausgaben der Jahresrechnungen von 1928 und 1929 die Überschreitungen „als solche“ im einzelnen genau aufgeführt und damit in ihrer Bedeutung deutlich erkennbar gemacht worden sind. Gleichwohl hat die Stadtverordnetenversammlung die Jahresrechnungen genehmigt und Entlastung erteilt. Bei dieser Sachlage ist die Annahme des Berufungsgerichts rechtlich nicht zu beanstanden, daß der Verantwortlichkeit des Klägers für die Überschreitungen damit die Grundlage entzogen worden ist.