

25. 1. Welcher Art ist das Rechtsverhältnis zwischen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und einer Gemeinde, der auf Grund der §§ 172 und 175 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 gewisse Aufgaben des Unterstützungsverfahrens übertragen worden sind?

2. Ist der Rechtsweg gegeben für Schadenersatzansprüche der Reichsanstalt gegen die Gemeinde aus ordnungswidriger Erlebigung der zu 1 bezeichneten Aufgaben?

3. Besteht neben der Verpflichtung, die einer Gemeinde einem Dritten gegenüber obliegt, noch eine besondere Amtspflicht des Gemeindevorstehers gegenüber diesem Dritten, für Erfüllung der Verpflichtung zu sorgen?

4. Wieweit besteht eine Amtspflicht des Beamten, sich eines Mißbrauchs seiner Amtsbefugnisse zu enthalten?

Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 (RGBl. I S. 187) — WBAVG. — §§ 172, 175. GG. § 13. BGB. § 839.

III. Zivilsenat. Urf. v. 12. März 1937 i. S. Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (R.) w. Landgemeinde S. (Bekl.). III 81/36.

I. Landgericht Hirschberg.

II. Oberlandesgericht Breslau.

Im Frühjahr 1929 hat der Vorsitzende des Arbeitsamts in S. verschiedenen Landgemeinden seines Bezirks, darunter auch der Beklagten, mit deren Zustimmung auf Grund der §§ 172 und 175 WBAVG. gewisse Aufgaben des Unterstützungsverfahrens übertragen, nämlich die Entgegennahme und Vorprüfung von Unter-

stüßungsanträgen und die Auszahlung der bewilligten Arbeitslosenunterstützung, nach Behauptung der Klägerin auch die sogenannte Stempelkontrolle.

Der frühere Mitbeklagte W. war damals Gemeindevorsteher der Beklagten. Er war zugleich Vorsitzender des Verkehrsvereins E. Dieser Verein beschloß die Anlage eines Freibades und führte sie im Lauf des Sommers 1929 durch. Dabei wurden Personen als Arbeiter beschäftigt, denen auf ihren bei der Gemeinde eingereichten und von ihr befürworteten Antrag Arbeitslosenunterstützung bewilligt worden war. Die Gemeinde zahlte ihnen die Unterstützung fortlaufend aus, der Verkehrsverein legte ihnen aus seinen Mitteln den am tarifmäßigen Lohn fehlenden Betrag zu.

Die klagende Reichsanstalt behauptet, sie sei durch das Verhalten der verklagten Gemeinde und ihres Gemeindevorstehers um insgesamt 3498,99 RM. geschädigt worden. In dieser Höhe hätten die beim Bau des Freibades beschäftigten Arbeiter Arbeitslosenunterstützung ausgezahlt erhalten, obwohl sie nicht arbeitslos im Sinne des Gesetzes gewesen seien, also auch keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung gehabt hätten. Zur Erstattung seien sie außerstande. Der Schaden sei durch die Gemeinde und ihren damaligen Vorsteher verschuldet. Denn beide hätten gewußt, daß die unterstützten Arbeiter, solange sie vom Verkehrsverein beschäftigt wurden, keinen Anspruch auf die Unterstützung gehabt hätten. Sie hätten also weder die Anträge der Arbeiter befürwortet noch auch ihnen die Unterstützung auszahlen dürfen.

Mit der Klage hat die Klägerin von der Gemeinde und dem früher mitverklagten Gemeindevorsteher W. als Gesamtschuldnern einen Teilbetrag von 1200 RM. mit Prozeßzinsen verlangt. Das Landgericht hat die Gemeinde zur Zahlung des verlangten Betrags verurteilt, die Klage gegen den Gemeindevorsteher aber abgewiesen. Gegen dieses Urteil hat nur die verklagte Gemeinde Berufung eingelegt mit dem Antrag auf Abweisung auch der gegen sie gerichteten Klage. Das Oberlandesgericht hat diesem Verlangen entsprochen. Die Revision der Klägerin führte zur Aufhebung und Zurückverweisung.

Gründe:

Der jetzt allein noch in Betracht kommende Anspruch gegen die Gemeinde stützt sich einmal auf schuldhafte Verletzung der Pflichten,

die ihr der Klägerin gegenüber aus der Übertragung der arbeitsamtlichen Aufgaben obgelegen hätten, weiter aber auch auf § 839 BGB., verbunden mit Art. 131 WeimVerf. (Amtspflichtverletzungen ihres Gemeindevorstehers). Wenn die Klägerin in den Vorinstanzen das Verhältnis, das zwischen ihr und der verklagten Gemeinde durch die Übertragung der arbeitsamtlichen Aufgaben entstanden war, als Vertrag bezeichnet hat, so ist dem schon das Oberlandesgericht mit zutreffender Begründung entgegengetreten. Es handelt sich um eine Beteiligung der Gemeinde an der Erfüllung der Aufgaben der Klägerin, wie sie durch die §§ 172 und 175 WBAWG. ermöglicht worden ist. In der Klagschrift ist auch § 205 WBAWG. genannt. Doch ist die Klägerin darauf im weiteren Verfahren mit Recht nicht zurückgekommen, denn dort handelt es sich um eine Beauftragung durch den Vorstand der Reichsanstalt oder des Verwaltungsausschusses eines Landesarbeitsamts; offenbar hat aber weder die eine noch die andere Stelle im vorliegenden Fall der Beklagten einen Auftrag erteilt. Nach §§ 172 und 175 a. a. O. kann der Vorsitzende des Arbeitsamts den Gemeinden (und Gemeindeverbänden) seines Bezirks sowohl die Entgegennahme und Vorprüfung der Unterstützungsanträge als auch die Auszahlung der bewilligten Unterstützungen übertragen, allerdings nur mit Zustimmung der betreffenden Gemeinde oder ihrer Aufsichtsbehörde. Aber dadurch, daß die Gemeinde zustimmt, wird die Übertragungsverfügung nicht zu einem Vertrag — so wenig wie die Beamtenernennung deshalb einen Vertrag darstellt, weil sie zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Ernannten bedarf. Der Gedanke an einen Vertrag scheidet vollends aus, wenn die Zustimmung nicht durch die Gemeinde selbst, sondern durch die Dienstaufsichtsbehörde erteilt wird. Von einem Vertrag kann auch nicht deshalb die Rede sein, weil sich hier der Vorsitzende des Arbeitsamts die Zustimmung der verklagten Gemeinde im Wege der Verhandlung verschafft und sich dabei mit ihr über die Höhe einer Entschädigung geeinigt hat. Ob man mit dem Oberlandesgericht von einer „Delegation“ sprechen darf, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls wird durch den Übertragungsakt eine Pflicht der Gemeinde geschaffen, an der Durchführung der Arbeitslosenversicherung in bestimmter Weise mitzuwirken, ebenso wie im Bereich der Sozialversicherung gewissen außerhalb der Versicherungsträger stehenden Stellen ohne weiteres durch Gesetz oder durch be-

sondere Anordnung einer Verwaltungsbehörde die Pflicht auferlegt ist oder auferlegt werden kann, in bestimmter Weise mit jenen zwecks Durchführung der Versicherung zusammenzuwirken. So haben nach §§ 145 ff. ABAWG. die Krankenkassen die Beiträge für die Arbeitslosenversicherung einzuziehen und an die Gliederungen der Reichsanstalt abzuführen. Nach §§ 726, 988, 1159 RVD. ist die Reichspost zur Auszahlung der Unfallrenten verpflichtet, nach § 1297 RVD. zur Auszahlung der Invalidenrenten, nach § 1412 zum Verkauf der Invalidenmarken. Nach § 1419 RVD. bestimmt die oberste Verwaltungsbehörde die Stellen, die zur Ausgabe und zum Umtausch der Quittungskarten für die Invalidenversicherung verpflichtet sein sollen. Nach § 1447 Abs. 1 RVD. kann die oberste Verwaltungsbehörde Krankenkassen und andere Stellen zur Einziehung der Beiträge zur Invalidenversicherung verpflichten; nach § 1447 Abs. 2 kann — ein echtes Gegenstück zu den §§ 172, 175 ABAWG. — die Versicherungsanstalt selbst durch ihre Satzung mit Genehmigung der obersten Verwaltungsbehörde den Krankenkassen usw. diese Pflicht zur Beitragseinzahlung auferlegen. Es handelt sich bei alledem um eine Art von Amtshilfe, die sich in der hier in Frage stehenden Beziehung ihrem Wesen nach z. B. nicht von der Auskunftspflicht unterscheidet, die nach § 171 ABAWG. allen Behörden, Versicherungsträgern und Privatpersonen dem Arbeitsamt gegenüber obliegt. Alle diese Pflichten liegen — das ist hier das Entscheidende — vollständig auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts.

Nach §§ 172 und 175 ABAWG. hatte sonach die Beklagte die öffentlich-rechtliche Pflicht, die Anträge auf Arbeitslosenunterstützung entgegenzunehmen und einer Vorprüfung zu unterziehen sowie das Auszahlgeschäft für das Arbeitsamt zu besorgen. Aus welchem Rechtsgrund sie, wie die Klägerin behauptet, auch zur Besorgung der sogenannten Stempelkontrolle verpflichtet gewesen sein sollte, ist nicht ersichtlich. Auf § 205 ABAWG. kann sich, wie schon gesagt, die Klägerin nicht berufen. § 173 Abs. 4 sieht für eine Mitwirkung bei der Kontrolle der Arbeitslosen nur „nicht-gewerbsmäßige, außerhalb der Reichsanstalt stehende Arbeitsnachweise“ vor. Der Frage braucht aber nicht weiter nachgegangen zu werden, denn keinesfalls kann insoweit ein privatrechtlicher Vertrag zwischen Arbeitsamt und der Beklagten vorliegen, weil die Stempelkontrolle eine Ausübung öffentlicher Gewalt darstellt und darüber ein Vertrag bürgerlichen

Rechts nicht geschlossen werden kann. Es kann sich also auch hier nur um das Bestehen einer öffentlich-rechtlichen Pflicht handeln.

Die Klägerin macht nun in erster Reihe geltend, die verklagte Gemeinde habe diese ihr obliegenden öffentlich-rechtlichen Pflichten schuldhaft verletzt. Davon ist nicht die Rede, daß sie etwa ihre Pflicht zur Vorprüfung der Unterstützungsanträge nicht ordnungsgemäß erfüllt hätte, indem sie in ihrem Vorprüfungsbericht der Wahrheit zuwider Arbeitslosigkeit bestätigt und Unterstützung befürwortet habe, wo kein Anspruch darauf bestanden habe. Behauptet wird nur, daß sie die ihr vom Arbeitsamt zur Auszahlung an Unterstützungsempfänger überwiesenen Unterstützungsbeträge auch dann noch ausgezahlt habe, nachdem die Empfänger, wie sie gemußt habe, in zwischen regelmäßige Arbeit beim Verkehrsverein gefunden hatten, also zum Empfang der Unterstützung nicht mehr berechtigt waren. Daneben wird eine im einzelnen nicht näher beschriebene Verletzung der Pflicht zur Stempelfontrolle behauptet. Durch diese Pflichtverletzungen sei der Klägerin Schaden entstanden. Es fragt sich, ob für einen so begründeten Anspruch der Rechtsweg gegeben ist.

Das Landgericht wollte den Streit der Parteien für einen bürgerlich-rechtlichen allein deshalb erklären, weil der geltendgemachte Schadenersatzanspruch, wie überhaupt die aus einer Übertragungsanordnung nach §§ 172, 175 WVG. entstehenden vermögensrechtlichen Beziehungen, im Gesetz nicht geregelt sei — anders als der im Fall RGZ. Bd. 137 S. 133 streitige Anspruch — und weil sich das Verhältnis zwischen der Klägerin und der zu keinerlei selbständigen Entschließungen befugten Beklagten als auftragsähnlich darstelle. Es hat sich dafür auf RGZ. Bd. 133 S. 244 berufen. Es hat beide Entscheidungen mißverstanden. In der erstgenannten Entscheidung hat der jetzt erkennende Senat die Zulässigkeit des Rechtswegs für einen auf § 244 WVG. gestützten Anspruch (Ausführung von Beitragseinnahmen eines kommunalen Arbeitsnachweisamts an die Reichsanstalt nach Übernahme des Nachweisamts auf diese) verneint, weil das Gesetz keinen Anhalt dafür biete, daß dieser zweifellos öffentlich-rechtliche Anspruch der ordentlichen Gerichtsbarkeit habe unterstellt werden sollen. Entscheidend war also nicht, daß der Klagenanspruch unmittelbar auf eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung gestützt werden konnte, sondern die Rechtsnatur dieses Anspruchs als eines öffentlich-rechtlichen und der Mangel

jeden Anhalts dafür, daß der Gesetzgeber ihn auf den ordentlichen Rechtsweg verweisen wollte. In RGZ. Bd. 133 S. 244 ist der Rechtsweg versagt worden für den Anspruch einer preussischen Gemeinde, die nach der preussischen Ausführungsverordnung zur Fürsorgepflichtverordnung vom 17. April 1924 (GS. S. 210)/28. März 1925 (GS. S. 44), mit der Durchführung der dem Kreis obliegenden Fürsorgeaufgaben betraut war, auf Erstattung des nach der Verordnung vom Kreis zu tragenden Anteils am Fürsorgeaufwand. Der entscheidende Grund war, daß das Verhältnis der beiden Verbände rein auf öffentlichem Recht beruhte (Übertragung der öffentlichen Aufgabe einer Behörde auf eine andere) und daß es deshalb nicht wie in anderen, einer öffentlich-rechtlichen Regelung entbehrenden Fällen möglich war, als Klagenanspruch ein auftragähnliches oder auf auftragloser Geschäftsführung beruhendes Verhältnis bürgerlichen Rechts zu behaupten. Nur nebenbei ist dort ausgesprochen worden, daß in einem Fall wie dem dort entschiedenen, wo der Gemeinde die gesamte Fürsorge zur selbständigen Erledigung unter eigener Verantwortung übertragen gewesen sei, auch gar nicht von Auftragsähnlichkeit die Rede sein könne.

Das Oberlandesgericht geht von der zutreffenden Annahme aus, daß das durch die Aufgabenübertragung entstandene Rechtsverhältnis der Parteien rein öffentlich-rechtlicher Natur sei. Unrichtig ist nur die Begründung, wenn es meint, die Beklagte sei verpflichtet gewesen, den Weisungen der Klägerin zu gehorchen, es habe also ein Unterordnungsverhältnis bestanden. Die Beklagte ist trotz ihrer — in gewissem Umfang zuzugebenden — Gehorsamspflicht gegenüber der Klägerin bei Ausführung der ihr übertragenen arbeitsamtlichen Aufgaben Hoheitsträgerin geblieben. Öffentliches Recht kommt nicht nur dann in Frage, wenn zwischen den Beteiligten ein Über- und Unterordnungsverhältnis besteht. Entscheidend ist hier, daß es sich bei der Durchführung der Arbeitslosenversicherung um eine rein öffentlich-rechtliche Aufgabe handelt. Wenn das Gesetz die einzelnen Maßnahmen auf mehrere Hoheitsträger verteilt, sind die dadurch unter ihnen geschaffenen Beziehungen öffentlich-rechtlicher Art.

Aus der öffentlich-rechtlichen Natur der der Beklagten übertragenen Pflicht zieht das Oberlandesgericht die Folgerung, daß auch eine Verletzung dieser Pflicht nur Folgen öffentlich-rechtlicher Art nach sich ziehen könne. Es meint, so wenig wie etwa die Klägerin

gegen die Beklagte auf Erfüllung der dieser übertragenen Aufgaben im ordentlichen Rechtsweg klagen könne, dürfe eine solche Klage für Ansprüche auf Schadensersatz wegen Schlecht- oder Nichterfüllung zugelassen werden. Das Oberlandesgericht verkennt dabei allerdings, daß sich auch aus Rechtsverhältnissen öffentlich-rechtlicher Natur bürgerlich-rechtliche Ansprüche entwickeln können. Der Senat hat erst in dem S. 16 dieses Bandes abgedruckten Urteil vom 9. Februar 1937 III 30/36 wieder ausgesprochen, daß die Verletzung der öffentlich-rechtlichen Wegeunterhaltungspflicht bürgerlich-rechtliche Schadensersatzansprüche aus § 823 BGB. begründen kann. Freilich ist das nur ausnahmsweise der Fall. Insbesondere im Fall der Verletzung der Wegeunterhaltungspflicht beruht die Annahme bürgerlich-rechtlicher Natur der daraus entspringenden Schadensersatzansprüche auf der rechtsgeschichtlich zu erklärenden Vorstellung von einer allgemeinen, auch öffentlich-rechtliche Wegeunterhaltungspflichtige erfassenden Verkehrsicherungspflicht und von der bürgerlich-rechtlichen Natur der aus ihrer Verletzung erwachsenden Rechtsstreitigkeiten. Eine ähnliche Vorstellung kommt aber für das hier streitige Verhältnis der Parteien nicht in Frage. Hier ist also davon auszugehen, daß, wenn nicht das Gesetz einen Anhalt für das Gegenteil ergibt, auch für Ansprüche aus Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten die ordentliche Gerichtsbarkeit ausscheidet. Wenn, sei es auch mit starkem Vorbehalt, in RGZ. Bd. 144 S. 15 (19) ausgesprochen ist, daß bei Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten grundsätzlich die ordentlichen Gerichte zur Entscheidung berufen seien, sofern nicht ausdrückliche Vorschriften eine andere Regelung enthielten, so kann dem nicht beigetreten werden. Aus einem rein öffentlich-rechtlichen Verhältnis können sich grundsätzlich nur öffentlich-rechtliche Beziehungen der Beteiligten entwickeln, und für öffentlich-rechtliche Ansprüche steht der ordentliche Rechtsweg nur soweit offen, als er vom Gesetzgeber gewährt wird (vgl. RGZ. Bd. 130 S. 268). Daß für Schadensersatzansprüche der jetzt streitigen Art, die nicht bürgerlich-rechtlicher, sondern öffentlich-rechtlicher Natur sind, der Rechtsweg zulässig sein solle, dafür bietet das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung keinen Anhalt. Für das Gegenteil spricht § 274 Satz 2, mag auch dabei nicht an Schadensersatzansprüche unmittelbar gedacht sein.

Ob bei solcher Auffassung die Klägerin etwa keine rechtliche Möglichkeit hätte, ihren Schadensersatzanspruch gegen den Willen der

Beklagten durchzusetzen, ist gleichgültig (RGZ. Bd. 102 S. 249, Bd. 130 S. 328). Deshalb braucht hier auch nicht geprüft zu werden, ob etwa der Weg der Zwangsetatifizierung gangbar wäre (vgl. § 167 Abs. 3 UAWG. in der Fassung vom 12. Oktober 1929, RWSt. I S. 162).

Die Klage ist in zweiter Reihe auf § 839 BGB. und Art. 131 WeimVerf. gestützt. Für solche Ansprüche ist der Rechtsweg gegeben. Das Berufungsgericht hat die Klage insoweit als sachlich unbegründet abgewiesen, weil der Gemeindevorsteher der Beklagten nicht Amtspflichten verletzt habe, die ihm der Klägerin gegenüber oblagen; vielmehr hätten nur Pflichten im inneren Verhältnis des leitenden Beamten einer Behörde gegenüber einer anderen in Frage gestanden. Dem ist im Ergebnis beizutreten. Da der Gemeindevorsteher das Organ der Beklagten ist, durch das sie allein handeln kann, kann das Verhalten des Gemeindevorstehers nicht anders beurteilt werden als das Verhalten der Beklagten selbst. In der Tat kann keine besondere Amtspflicht anerkannt werden, die dem gesetzlichen Vertreter der Beklagten der Klägerin gegenüber obgelegen hätte, die Pflichten der Beklagten gegen die Klägerin ordnungsmäßig zu erfüllen.

Aber aus einem anderen Gesichtspunkt könnte der Tatbestand des § 839 BGB. gegeben sein. Jeder Beamte hat die Amtspflicht, sein Amt sachlich und im Einklang mit den Forderungen von Treu und Glauben und guter Sitte auszuüben. Verstößt er hiergegen, so mißbraucht er sein Amt. Die Pflicht, sich jedes solchen Mißbrauchs zu enthalten, liegt ihm gegenüber jedem Dritten ob, der durch den Mißbrauch geschädigt werden könnte. Amtsmißbrauch aber wäre es gewesen, wenn der Gemeindevorsteher der Beklagten in der Absicht, dem von ihm selbst vertretenen Verkehrsverein einen diesem nicht zustehenden Vermögensvorteil zuzuschieben, die ihm vom Arbeitsamt zur Auszahlung als Arbeitslosenunterstützung zur Verfügung gestellten Beträge ausgezahlt hätte, obwohl er wußte, daß die Empfänger in Wahrheit nicht zum Empfang berechtigt waren. Für einen hierdurch entstandenen Schaden könnte die Klägerin die verklagte Gemeinde auf Grund des Art. 131 WeimVerf. in Verbindung mit § 839 BGB. im ordentlichen Rechtsweg in Anspruch nehmen.