

35. 1. Müssen die Sachdienlichkeit einer Klageänderung und die Zulassung nachträglichen Vorbringens in den Urteilsgründen stets ausdrücklich erörtert und begründet werden?

2. Über den Umfang der öffentlich-rechtlichen Fürsorgepflicht öffentlich-rechtlicher Körperschaften gegenüber ihren Beamten.

BPD. §§ 264, 529 Abs. 2.

III. Zivilsenat. Ur. v. 22. Juni 1937 i. S. Landesbauernschaft Ostpreußen (Bekl.) w. D. (Kl.). III 233/36.

I. Landgericht Königsberg.

II. Oberlandesgericht daselbst.

Der Kläger war als Direktor der Landwirtschaftsschule in B. lebenslänglich angestellter Beamter der Landwirtschaftskammer für die Provinz Ostpreußen, deren Rechtsnachfolgerin die Beklagte ist. Am 1. Juli 1932 ist er im Alter von 45 Jahren aus Gesundheitsrücksichten mit dem gesetzlichen Ruhegehalt in den Ruhestand getreten.

In erster Instanz hat der Kläger in Höhe von 1100 RM. nebst Zinsen Schadensersatzansprüche erhoben, die er folgendermaßen begründete: Im August 1925 habe er sich auf Anraten der Rechtsvorgängerin der Beklagten (im folgenden kurz Beklagte genannt) für dienstliche Zwecke einen Kraftwagen angeschafft, der 9000 RM. gekostet habe. Zur Ermöglichung der Anschaffung habe er von der Beklagten ein Darlehen von 6000 RM. erhalten. Zu den Unterhaltungskosten habe ihm die Beklagte Kilometergelder gewährt, jedoch nur in der völlig unzulänglichen Höhe von 10 Rpf. je Kilometer. Infolgedessen sei er nach und nach stark verschuldet, zumal er auch noch Versicherung und Steuern des Wagens habe tragen müssen. Die Folge der Verschuldung sei schließlich ein Nerven zusammenbruch gewesen, der dann zu seiner vorzeitigen Pensionierung geführt habe. Für diese Folgen sei die Beklagte verantwortlich aus dem Gesichtspunkt einer Fürsorgepflichtverletzung, da sie durch Zahlung angemessener Kilometergelder seine Verschuldung hätte verhindern müssen. Der eingeklagte Betrag werde gefordert als ein Teil des Unterschieds zwischen dem Ruhegehalt und dem bisherigen vollen Beamtengehalt. Die Beklagte hat jede Verletzung einer Fürsorgepflicht bestritten und um Klageabweisung gebeten. Daraufhin hat das Landgericht die Klage abgewiesen.

Im Laufe der zweiten Instanz hat der Kläger die bisherige Klagebegründung fallen lassen und folgendes geltend gemacht:

Der Preussische Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten habe der Beklagten durch Erlaß vom 15. März 1926 zur Förderung der Landeskultur eine Reichs- und Staatsbeihilfe von 109000 RM. bewilligt. Diese Mittel seien u. a. auch für Darlehen an Beamte zur Beschaffung von Kraftwagen zu dienstlichen Zwecken bestimmt gewesen. Bei solcher Anschaffung seien den Beamten nach dem Erlaß Kilometergelder bis zu 35 Rpf. zu zahlen gewesen. Weiterhin sei in dem Erlaß angeordnet, daß neben Kilometergeldern in der angegebenen Höhe auch noch die Steuern und die Versicherung des Wagens von der Beklagten zu tragen seien. Dadurch, daß die Beklagte die hier vorgesehenen Lasten ihm, dem Kläger, gegenüber nicht oder nicht vollständig übernahm, habe sie gegen ihre Fürsorgepflicht verstoßen. Dieser Verstoß verpflichte sie ihm gegenüber zum Schadenersatz. Der Anspruch sei übrigens auch aus dem Gesichtspunkte der ungerechtfertigten Bereicherung und der nützlichen Verwendung gerechtfertigt. Im einzelnen fordert der Kläger Nachzahlung von zu wenig gezahlten Kilometergeldern, Ersatz der von ihm gezahlten Steuern und endlich Ersatz von Ausgaben für Versicherungen. Hiervon hat er einstweilen einen Teilbetrag in Höhe von 6100 RM. nebst 5% Zinsen seit dem 15. Juni 1935 eingeklagt.

Die Beklagte hat der Klagenänderung widersprochen, auch gebeten, das neue Vorbringen als verspätet nicht zuzulassen. Im übrigen hat sie die Forderungen des Klägers nach Grund und Betrag bestritten und geltend gemacht, der Ministerialerlaß vom 15. März 1926 sei für sie nicht bindend gewesen, zumal der Darlehnsvertrag mit dem Kläger schon vorher, im Jahre 1925, zu anderen Bedingungen abgeschlossen gewesen sei. Auch beziehe sich der Erlaß nur auf die Anschaffung von Kleinautos, während der Kläger sich einen großen Wagen angeschafft habe. Schließlich hat sich die Beklagte noch darauf berufen, etwaige Ansprüche seien verjährt oder durch langes Zuwarten jedenfalls verwirkt.

Das Oberlandesgericht hat das Urteil des Landgerichts abgeändert und nach dem neuen Klageantrag erkannt; nur den Zinsanspruch hat es abgewiesen. Die Revision der Beklagten führte zur Wiederherstellung des ersten Urteils aus folgenden

Gründen:

I. Die Beklagte hatte der Klagenänderung in der Berufungsinstanz und einer Berücksichtigung der dazu neu vorgebrachten Tatsachen wegen Verspätung widersprochen. Das Berufungsgericht hat die Klagenänderung zugelassen und das neue Vorbringen berücksichtigt, ohne in den Urteilsgründen auf den Widerspruch der Beklagten einzugehen. Die Revision vermisst eine Begründung für die Zulassung der Klagenänderung und des neuen Vorbringens und sieht deshalb die §§ 264, 529 ZPO. als verletzt an. Diese Verfahrensrügen sind jedoch unbegründet. Der Prozeßverlauf und der Gehalt der Urteilsgründe ergeben hinreichend klar, daß das Berufungsgericht die Klagenänderung als sachdienlich angesehen und die Voraussetzungen einer Berücksichtigung des nachträglichen Vorbringens gemäß § 529 Abs. 2 ZPO. für gegeben erachtet hat. Solchenfalls bedarf es keiner besonderen Erörterung in den Urteilsgründen (RGUrt. vom 21. Dezember 1931 VI 360/31, abgedr. im Recht 1932 Nr. 109). Das vom Berufungsgericht anzuwendende freie Ermessen ist in der Revisionsinstanz nicht nachprüfbar.

II. Die Verurteilung nach dem geänderten neuen Klagenvorbringen hat das Berufungsgericht damit begründet, daß es ausführt, die Beklagte sei an den Ministerialerlaß vom 15. März 1926 „gebunden“ gewesen; daraus, daß sie die vom Staat für den Ankauf von Dienstwagen zur Verfügung gestellten Mittel in Empfang genommen und daraus $\frac{5}{6}$ des dem Kläger gewährten Darlehns entnommen habe, sei ihr „die rechtliche Verpflichtung“ erwachsen, „den vom Staat gemachten Auflagen bei der Verwendung der ihr überlassenen Mittel nachzukommen“. Das Berufungsgericht stellt im weiteren auch eine „Schädigung“ des Klägers durch eine „Fürsorgeverletzung“ der Beklagten fest und leitet daraus eine Verpflichtung der Beklagten her, dem Kläger „das nachzuzahlen, was sie ihm unberechtigterweise vorenthalten“ habe. Danach erklärt es den Anspruch des Klägers auf Nachzahlung von Kilometergeldern in Höhe von 5500 RM., auf Ersatz von aufgewendetem Versicherungsgeld in Höhe von „rund“ 500 RM. und auf Ersatz von verausgabten Steuern in Höhe von mindestens 100 RM. für gerechtfertigt.

Die Revision macht dem angefochtenen Urteil zum Vorwurf, daß es nicht klar erkennen lasse, ob dem Kläger die geforderte Summe auf Grund einer schuldhaften Fürsorgepflichtverletzung der Beklagten

oder einfach auf Grund einer Verpflichtung zur Nachzahlung unrechtmäßig vorenthaltener Beträge zugesprochen worden sei. Der Revision ist zuzugeben, daß die Begründung nicht überall eindeutig klar ist. Insgesamt lassen die Gründe aber doch erkennen, daß das Urteil auf der Annahme einer schuldhaften Fürsorgepflichtverletzung beruht.

Die Annahme einer Bindung der Beklagten an den Ministerialerlaß derart, daß der Kläger aus den darin gemachten Auflagen unmittelbar irgendwelche Ansprüche gegen die Beklagte herleiten könnte, wäre auch rechtlich nicht möglich. Die rechtliche Stellung der früheren Landwirtschaftskammer war geregelt in dem preussischen Gesetz über die Landwirtschaftskammern vom 30. Juni 1894 (G.S. S. 126). Danach waren die Kammern selbständige öffentlich-rechtliche Körperschaften, die ihren eigenen Etat aufstellten und nur einer staatlichen Aufsicht unterstanden (§§ 19, 20). Die Festsetzung der Reisekostenentschädigung für ihre Beamten war Sache der verfassungsmäßigen Organe der Landwirtschaftskammer. Im Aufsichtswege konnten daher bindende Reisekostenvorschriften nicht getroffen werden. Wenn in dem Ministerialerlaß für die Gewährung von Darlehen zur Beschaffung von Beförderungsmitteln aus den staatlich zur Verfügung gestellten Geldern gewisse Bedingungen gesetzt und Auflagen gemacht wurden, so liegt der Gedanke an die Rechtsfolgen einer mit einer unentgeltlichen Zuwendung verbundenen Auflage der Leistung an einen Dritten nach bürgerlichem Recht oder eines bürgerlich-rechtlichen Vertrags zu Gunsten Dritter nahe (vgl. §§ 328, 330 BGB.). Eine entsprechende oder sinngemäße Anwendung dieser bürgerlich-rechtlichen Vorschriften im öffentlichen Recht ist jedoch nicht angängig. Es kann nicht angenommen werden, daß aus ministeriellen Weisungen oder Auflagen, die für die Verwendung öffentlicher Mittel wie hier an eine öffentlich-rechtliche Körperschaft gerichtet werden, die untergebenen Beamten ohne weiteres klagbare Ansprüche gegen ihre vorgesetzte Behörde herleiten könnten. Es handelte sich dabei um innere Verwaltungsvorgänge, die Rechtsbeziehungen nur zwischen dem Minister und der Landwirtschaftskammer zur Folge hatten. Dem Kläger konnten daraus keine unmittelbaren Rechte erwachsen. Solche unmittelbaren Rechte daraus erworben zu haben, behauptet dieser übrigens auch selbst nicht.

Somit fragt sich nur, ob das Berufungsgericht ohne Rechtsverstoß eine Fürsorgepflichtverletzung auf Seiten der Beklagten

angenommen hat, aus der heraus der Kläger Schadenersatzansprüche herleiten könnte, die inhaltlich dem entsprechen, was nach dem Ministerialerlaß den ein Darlehen aus den staatlichen Mitteln empfangenden Beamten habe zugute kommen sollen. In diesem Sinne will das Berufungsgericht offenbar die Beklagte an den Ministerialerlaß „gebunden“ sein lassen. Zur Begründung solcher Bindung und Schadenersatzpflicht der Beklagten hat das Berufungsgericht folgendes ausgeführt:

Mit dem Erlaß habe der Staat Mittel für den Ankauf von Dienstwagen für die landwirtschaftlichen Beamten unter gewissen Auflagen zur Verfügung gestellt, diese Mittel habe die Beklagte in Empfang genommen und daraus $\frac{5}{6}$ des dem Kläger gewährten Darlehens entnommen. Dadurch, daß sie den Auflagen nicht nachgekommen sei und die empfangenen Mittel nicht weisungsgemäß verwendet, habe sie sich „ins Unrecht gesetzt“. Die Folge solcher Handlungsweise sei eine „Schädigung“ des Klägers gewesen. Die Beklagte sei sich (nach Bekundung eines Zeugen) voll bewusst gewesen, daß die Beamten mit einem Kilometergeld von 10 Rpfr. nicht hätten auskommen können, sondern dabei hätten zusehen müssen. Trotzdem habe sie es bei dem niedrigen Kilometerfuß belassen, auch nachdem ihr ursprünglicher Beweggrund — Knappheit der eigenen Darlehensmittel — durch den Empfang der staatlichen Mittel entkräftet gewesen sei. Das Ergebnis dieses Verhaltens sei gewesen, daß sie bei jeder Darlehensgewährung einen erheblichen „Gewinn“ gemacht habe. Denn auf 6000 RM. Darlehen hätte sie 5000 RM. aus den staatlichen Mitteln entnehmen können. Da die Beamten die erhaltenen 6000 RM. in 5 Jahren hätten zurückzahlen müssen, habe sie auf jedes Darlehen einen Gewinn von 5000 RM. gemacht. So habe sie also die vom Staat erhaltenen 5000 RM. in die eigene Tasche gesteckt, während diese nach dem Willen des Ministeriums den Beamten zugute kommen sollen. Ein solches Verhalten, bei dem sich die Beklagte vorsätzlich einen ihr nicht zukommenden Gewinn von 5000 RM. verschafft habe, während der Kläger, wie ihr bekannt gewesen sei, bei den zu dienstlichen Zwecken ausgeführten Fahrten dauernd habe zusehen müssen, stelle eine Fürsorgepflichtverletzung dar.

Die Revision bekämpft diese Ausführungen zunächst insofern, als das Berufungsgericht angenommen hat, die Beklagte habe die

vom Staat empfangenen Mittel weisungswidrig verwendet und bei dem Darlehnsgeschäft 5000 RM. als Gewinn in die eigene Tasche gesteckt. Ihre Klage geht dahin, diese Feststellungen entbehren einer Grundlage; sie seien tatsächlich unrichtig. Sie hat darauf hingewiesen, daß die für eine Kraftwagenbeschaffung zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel gemäß den dem Ministerialerlaß beigefügten „Grundsätzen“ einem besonderen Fonds hätten zugeführt werden müssen; dieser Fonds hätte bestimmungsgemäß nur zur Gewährung von Darlehen für Dienstkraftfahrzeuge in Anspruch genommen werden dürfen, in ihn hätten auch die Rückzahlungen auf die gewährten Darlehen abgeführt werden müssen. Die Revision macht dem Berufungsgericht zum Vorwurf, es habe die angeführte Bestimmung der „Grundsätze“ nicht beachtet. Sie trägt dazu weiter vor, bei einer Erörterung der Bestimmung mit den Parteien in Anwendung des § 139 ZPO. würde die Beklagte dargelegt und nötigenfalls unter Beweis gestellt haben, daß sie mit den Mitteln vorschriftsmäßig verfahren sei und daß von einem Gewinn keine Rede sein könne.

Der Revision muß zugegeben werden, daß die hier angegriffenen Feststellungen des Berufungsgerichts in der Tat einer hinreichenden Grundlage entbehren. Einer weiteren Erörterung der hierzu erhobenen Verfahrensrügen bedarf es aber nicht, denn die Annahme einer Fürsorgepflichtverletzung erscheint auch bei dem vom Kläger selbst vorgetragene Sachverhalt nicht möglich.

Das Reichsgericht hat zwar in ständiger Rechtsprechung unter Fortentwicklung des Rechtsgedankens, der der bürgerlich-rechtlichen Vorschrift des § 618 BGB. zugrunde liegt, eine öffentlich-rechtliche Fürsorgepflicht sowohl des Staates wie auch der öffentlich-rechtlichen Körperschaften gegenüber ihren Beamten anerkannt (vgl. u. a. RGZ. Bd. 97 S. 44, Bd. 111 S. 22 und S. 182, Bd. 141 S. 389, Bd. 145 S. 185, Bd. 146 S. 373). Dabei ist die Fürsorgepflicht inhaltlich dahin aufgefaßt worden, daß der öffentlich-rechtliche Dienstherr die ihm untergebenen Beamten mit Gerechtigkeit zu behandeln, ihnen die Erfüllung ihrer Dienste nach Möglichkeit zu erleichtern und ihre Belange wohlwollend zu berücksichtigen und zu wahren hat. Es würde aber auf eine Überspannung der Fürsorgepflicht hinauslaufen, wollte man im vorliegenden Fall eine Fürsorgepflichtverletzung annehmen.

Mag der Kläger den Kraftwagen in der Hauptsache für seine Dienstreisen angeschafft haben und mag auch der Beklagten die Anschaffung aus dienstlichen Gründen erwünscht gewesen sein, so hat der Kläger doch selbst nicht behaupten können, zum Ankauf von der Beklagten irgendwie gezwungen worden zu sein. Eine solche Feststellung hat denn auch das Berufungsgericht nicht getroffen, konnte es auch nicht treffen angesichts des Schriftwechsels zwischen den Parteien über den Wagenkauf und die Darlehensgewährung dazu aus dem Jahre 1925. Unstreitig hat sich der Kläger den Wagen angeschafft, nachdem ihm die Bedingungen der Beklagten über die Bewilligung von zinslosen Darlehen zur Beschaffung von Fahrzeugen für dienstliche Zwecke vom 29. April 1925 bekanntgemacht worden waren. Daraus erlah er, daß er trotz der vorzunehmenden Sicherungsübereignung des Wagens an die Beklagte die Betriebs-, Unterhaltungs- und Versicherungskosten für den Wagen ebenso wie die Kosten für den Betriebsstoff selbst tragen müsse. Unstreitig war ihm damals auch bekannt, daß er nur ein Kilometergeld von 10 Rpf. erhalten würde. Als höherer Beamter und Schulleiter war der Kläger in der Lage, zu übersehen, daß er mit diesem Kilometergeld nicht alle Unkosten der Wagenhaltung würde bestreiten können. Ihm standen jedenfalls auch Mittel und Wege zur Verfügung, sich über die Größe des Wagnisses, das er übernahm, zu unterrichten. Wenn er sich gleichwohl einen eigenen Wagen anschaffte, und sogar, obschon die Beschaffungsdarlehen nach den Bedingungen vom 29. April 1925 nur für die Anschaffung von Motorrädern oder Kleinautos gewährt werden sollten, gleich einen erheblich teureren großen Wagen zum Preise von 9000 RM., so tat er das auf eigene Gefahr. Stellte sich dann später heraus, daß er sich bei seinen Berechnungen getäuscht hatte und daß ihm die Haltung des Wagens mehr kostete, als er gedacht hatte, so kann er dafür nicht auf dem Umweg über eine angebliche Fürsorgepflichtverletzung die Beklagte verantwortlich machen. Dazu bietet auch der Ministerialerlaß vom 15. März 1926 keine Handhabe, der übrigens auch ausdrücklich nur eine Förderung der Beschaffung von Kleinautos (neben Fahrrädern oder Kraftträdern) vorsieht. Daraus, daß die Beklagte festgestelltemaßen nachher $\frac{5}{6}$ der dem Kläger dargeliehenen 6000 RM. aus den ihr zur Verfügung gestellten staatlichen Mitteln entnahm, kann der Kläger keinerlei Rechte für sich herleiten. Auch dabei handelte

es sich wieder um einen inneren Geschäftsvorgang, durch den der Kläger in keiner Weise berührt wurde. Es kann deshalb eine Fürsorgepflicht der Beklagten dahin, daß sie dem Kläger nachträglich für seinen großen Wagen die in dem Ministerialerlaß enthaltenen Vergünstigungen hätte zugute kommen lassen müssen, nicht anerkannt werden. Das angefochtene Urteil beruht somit auf der rechtsirrigen Annahme einer Fürsorgepflichtverletzung.

Entfällt hiernach ein Anspruch auf Schadenersatz aus dem erörterten Gesichtspunkt, so ist die Klage im vollen Umfang unbegründet. Eine unerlaubte Handlung (Amtspflichtverletzung), welche die Klage stützen könnte, ist nicht behauptet. Eine Verpflichtung der Beklagten aus dem Gesichtspunkt der ungerechtfertigten Bereicherung oder der nützlichen Verwendung, worauf sich der Kläger wegen der Steuern und Versicherungsgelder hilfsweise noch berufen hat, kann auch nicht angenommen werden. In dieser Beziehung hat der Kläger lediglich darauf hingewiesen, daß der Wagen bis zur Tilgung des Darlehns der Beklagten zur Sicherung übereignet war. Das genügt aber nicht, um daraus eine Haftung der Beklagten gegenüber dem Kläger für die Steuern und die Versicherung des Wagens herzuleiten. Gemäß dem Rundschreiben vom 29. April 1925 hatte der Kläger alle Kosten der Wagenhaltung ausdrücklich selbst übernommen und hat sie demgemäß auch unstreitig jahrelang selbst getragen. Sie nachträglich aus den angeführten Gesichtspunkten auf die Beklagte abzuwälzen, ist nicht möglich.