

54. Unter welchen Voraussetzungen ist ein preußischer Landrat dem Kreis Kommunalverbände schadensersatzpflichtig wegen solcher Rechtsgeschäfte, die er außerhalb des Haushaltsplans ohne Genehmigung des Kreistags abgeschlossen hat?

2. Kann sich der Landrat darauf berufen, daß er schon deshalb der Genehmigung des Kreistags sicher gewesen sei, weil dessen Mehrheit politisch hinter ihm gestanden habe?

Preuß. VM. II 10 §§ 88 flg. Preuß. Kreisordnung für die östlichen Provinzen vom 13. Dezember 1872 in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1881 (G. S. 179) — R. D. — §§ 76, 124, 127 Abs. 4, § 136 Abs. 1, § 137 Abs. 1.

III. Zivilsenat. Ur. v. 29. Juni 1937 i. S. Landkreis B. (Rt.)
w. St. (Weil.). III 236/36.

I. Landgericht Braunsberg.

II. Oberlandesgericht Königsberg.

Der Beklagte war bis zum Jahre 1933 Landrat des klagenden preußischen Landkreises. Der Kreis Ausschuß hatte am 16. August 1930 den Ankauf des Gutshauses R. zwecks Errichtung eines Säuglings- und Mütterheims beschlossen. Nach einem weiteren Beschluß des Kreis Ausschusses vom 13. November 1930 sollte dem Kreistag vorgeschlagen werden, den Ankauf des Gutshauses und der Einrichtungsgegenstände sowie die Aufnahme eines Darlehens von 30000 RM. für den Umbau des Hauses zu dem oben gedachten Zweck zu genehmigen. Bereits vor dieser Vorlage an den Kreistag hatte der Beklagte im September 1930 von der Reichsverwertungsstelle in Berlin für Rechnung des Kreises Möbel, Wäschestücke und andere Einrichtungsgegenstände gekauft. Der Kaufpreis belief sich einschließlich von Nebenkosten und Fracht auf 6258,17 RM. Die nächste Kreistags Sitzung fand am 15. Dezember 1930 statt. In dieser Sitzung

zog der Kreis Ausschuß die Vorlage zurück; daran knüpften sich Erörterungen der Angelegenheit, die indessen nicht zu einer Abstimmung führten. Die Bezahlung der entstandenen Kosten ist sodann aus dem Sonderfonds „Saatkultkredite 1925“ erfolgt. Diese vom Beklagten angeordnete Entnahme wurde durch Beschluß des Kreis Ausschusses vom 16. April 1931 genehmigt, während eine Genehmigung des Kreistags nicht herbeigeführt ist.

Da die angekauften Einrichtungsgegenstände dem ursprünglich gedachten Zweck nicht zugeführt werden konnten, hat sie der Kreis weiterveräußert. Die Auslagen des Kreises sollen hiernach bis auf einen Restbetrag von 1428,62 RM. ausgeglichen sein. Der klagende Kreis nimmt den Beklagten auf Erstattung dieses Betrags in Anspruch. Die Klage wird damit begründet, daß der Beklagte in mehrfacher Hinsicht gegen die ihm obliegenden Dienstpflichten verstoßen habe. Ein solcher Verstoß liege schon darin, daß er die Gegenstände ohne die erforderliche Genehmigung des Kreistags angeschafft und aus Mitteln des Kreises bezahlt habe. Er habe die Angelegenheit bewußt der Nachprüfung durch den Kreistag entzogen, indem er die Ausgaben nicht in der Jahresrechnung erscheinen ließ und sie aus einem nicht etatisierten Fonds entnahm. Aber auch der Sache nach sei die Anschaffung der Gegenstände leichtfertig und unverantwortlich gewesen. Denn die Errichtung eines Säuglings- und Mütterheims habe außerhalb der Aufgaben des Kreiskommunalverbandes gelegen. Sie habe sich auch mit der ungünstigen Finanzlage des Kreises nicht vereinbaren lassen. Zudem sei das Gutshaus N. für die Einrichtung des Heims gänzlich ungeeignet gewesen. Endlich hätten die ganz wahllos zusammengekauften Sachen in ihrer Mehrzahl den Bedürfnissen und Anforderungen eines solchen Heimes nicht entsprochen.

Die Klage ist in beiden Instanzen erfolglos geblieben. Die Revision führte zur Aufhebung des Berufungsurteils und zur Zurückverweisung der Sache.

Gründe:

Nach feststehender Rechtsprechung macht sich der preussische Landrat durch dienstliche Versehen auf dem Gebiete der Kreiskommunalverwaltung dem Kreise gegenüber gemäß §§ 88fflg. Preuß. RM. II 10 in Verbindung mit Art. 80 Abs. 1 GG. z. B. G. B. schadensersatzpflichtig. Die Klage vertritt die Ansicht, daß der Beklagte als damaliger Landrat in der Angelegenheit der Errichtung eines Kreis-

eigenen Säuglings- und Mütterheims nach mehrfacher Richtung hin dienstpflichtwidrig vorgegangen sei.

I. In seiner Bedeutung greift am weitesten der Gesichtspunkt, die Errichtung eines solchen Heims habe überhaupt außerhalb der Aufgaben des Kreis Kommunalverbandes gelegen und sei ausschließlich Sache des Bezirksfürsorgeverbandes gewesen. Träte das zu, so wäre der Vorwurf der Dienstpflichtverletzung ohne weiteres begründet. Nach § 76 KrD. war der Beklagte als Vorsitzender des Kreis Ausschusses und des Kreistages für die ordnungsmäßige Leitung der Kreis Kommunalverwaltung verantwortlich. Er hätte also ein Übergreifen des Kreises in den Zuständigkeitsbereich anderer Behörden — gegebenenfalls auf dem Wege des § 178 KrD. — verhindern müssen und sich keinesfalls selbst durch den Ankauf der Einrichtungsgegenstände an einem solchen Unterfangen beteiligen dürfen. Das Berufungsgericht hat diesen Teil des Klagevorbringens kurz damit abgetan, daß zahlreiche Städte und Landkreise Heime ähnlicher Art besäßen. Mag diese Begründung auch nicht erschöpfend sein, so hat das Berufungsgericht im Ergebnis doch das Richtige getroffen . . . (Wird näher ausgeführt.)

II. Die anderen gegen den Beklagten erhobenen Vorwürfe spitzen sich darauf zu, daß er durch die Anschaffung der Einrichtungsgegenstände für das geplante Heim die Haushaltsbefugnisse des Kreistags verletzt habe. Nach § 127 Abs. 4 KrD. bedurften Ausgaben, die außer dem Etat geleistet werden sollten, der Genehmigung des Kreistags. Daraus folgt ohne weiteres, daß solche Ausgaben vom Landrat vorher weder übernommen noch geleistet werden durften. Das Haushaltsrecht des Kreistags war ein Grundpfeiler der Kreisordnung für die östlichen Provinzen, an dem nicht gerüttelt werden durfte. Diese nahm insoweit durchaus keine Sonderstellung ein. Der gleiche Grundsatz beherrschte auch die übrigen preußischen Kreisordnungen, Städteordnungen, Landgemeindeordnungen und Provinzialordnungen. Sie alle wiesen die Bestimmung über zu leistende Ausgaben der Vertretungskörperschaft zu und banden die ausführenden Organe an den Haushaltsplan oder für die außerplanmäßigen Ausgaben an die besondere Bewilligung der Vertretungskörperschaft. Auf der anderen Seite mußte die Verwaltungsübung aber notgedrungen Durchbrechungen dieses Grundsatzes in Kauf nehmen. Es war eben nicht durchführbar, die Ver-

vertretungskörperschaften — insbesondere die Kreistage — so häufig zu Tagungen heranzuziehen, daß sie über jede außerplanmäßige Ausgabe, die der Verwaltungsbetrieb mit sich brachte, rechtzeitig vorher befragt werden konnten. Ohne solche Ausgaben wird daher keine Verwaltung ausgekommen sein. An festen Grundsätzen in dieser Richtung hat es jedenfalls früher gefehlt, so daß die Handhabung mehr oder weniger von der Lauffraft und Verantwortungsfreudigkeit der ausführenden Organe abhängig war. Erst die Gesetze der neueren Zeit haben in Ansehung der unleugbaren Schwierigkeiten und mit Rücksicht auf die in der „Systemzeit“ eingetretenen Mißstände eine klare Grenze gezogen. Sie lassen gewisse Ausnahmen von dem Grundsatz zu, allerdings nur hinsichtlich solcher Ausgaben, bei denen für eine freie Entscheidung insofern kein Raum bleibt, als sie zwangsläufig erfolgen müssen oder sonst unvermeidbar sind. Hierfür kann auf § 11 der preussischen Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932 (GS. S. 341), auf § 39 des preussischen Gemeindefinanzgesetzes vom 15. Dezember 1933 (GS. S. 442) und auf § 91 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49) verwiesen werden. Demnach hält auch die neuere Gesetzgebung im Grunde streng an der Verbindlichkeit des Haushaltsplans fest und läßt Lagheiten der Verwaltungsorgane in dieser Hinsicht nicht zu. An sich würde es nahe liegen, die jetzt klar umrissenen Ausnahmefälle auch für den früheren Rechtszustand gelten zu lassen, da sie von einer inneren Selbstverständlichkeit sind. Dazu braucht aber nicht abschließend Stellung genommen zu werden, weil es sich im gegenwärtigen Falle nicht um solche Aufgaben handelt, die mit zwingender Notwendigkeit übernommen werden mußten.

Das Berufungsgericht ist nun der Meinung, daß das eigenmächtige Handeln des Landrats dann eine gesetzliche Rechtfertigung erhalte, wenn die Beschaffung der Gegenstände den — vom Landrat zu führenden — laufenden Verwaltungsgeschäften im Sinne des § 137 Abs. 1 KrD. zuzurechnen sei. Ob letzteres hier geboten ist, hat das Berufungsgericht allerdings offen gelassen. Demgegenüber muß jedoch betont werden, daß der Landrat auch im Rahmen der laufenden Geschäfte an den Haushaltsplan gebunden war. Er war zwar nach § 136 Abs. 1 a. a. D. berechtigt und verpflichtet, die zur Aufrechterhaltung eines ordnungsmäßigen Geschäftsgangs erforderlichen Maßnahmen kraft eigener Entscheidung — selbst gegen den

Willen des Kreistags — zu treffen. Höchstens in diesem beschränkten Umfange könnte ihm die Befugnis zur Verfügung über die Geldmittel des Kreises unabhängig vom Haushaltsplan zugekommen sein. Das liegt aber jenseits des hier gegebenen Tatbestandes, da die Anschaffung der Gegenstände mit der Aufrechterhaltung eines ordnungsmäßigen Geschäftsgangs offensichtlich nichts zu tun hatte. Daher kann nicht daran gezweifelt werden, daß das Einkaufsgeschäft einer ordnungsmäßigen verwaltungsmäßigen Grundlage entbehrte.

Unerbittlich hätte dieser Mangel durch eine nachträgliche Genehmigung des Kreistags wieder beseitigt werden können. In dieser Hinsicht hat das Berufungsgericht dahingestellt gelassen, ob der Kreistag seine Genehmigung in der Sitzung vom 15. Dezember 1930 nicht wenigstens stillschweigend erteilt habe. Nach dem festgestellten Sachverhalt scheidet diese Möglichkeit aber ohne weiteres aus. Es bestehen nicht die leisesten Anhaltspunkte dafür, daß der Kreistag in dieser Angelegenheit über bloße Meinungen hinaus, die in seiner Mitte obgewaltet haben mögen, zur Bildung eines bestimmten Willensentschlusses gelangt ist. Er ist vom Kreisausschuß über die Sache unstreitig gar nicht einmal befragt worden. Die bloße Kenntnisnahme von der Zurückziehung der Vorlage und die hieran anknüpfenden Äußerungen einzelner Kreistagsmitglieder enthalten keine dem § 124 Str.O. entsprechende Stellungnahme, die irgendwie einem Abstimmungsergebnisse gleich zu setzen wäre und worin sich eine abschließende Willensäußerung der Vertretungskörperschaft im Sinne der Genehmigung des Kaufgeschäfts verborgen haben könnte. Grundsätzlich ist also daran festzuhalten, daß das Vorgehen des Beklagten den Bestimmungen in § 127 Abs. 4 Str.O. widerspricht. Dann kann aber nicht geleugnet werden, daß der Beklagte insofern sein Amt unrichtig ausgeübt, also im Rechtsinn ein dienstliches „Versehen“ begangen hat, das ihn deshalb noch keineswegs einem moralischen Vorwurf aussetzt und seine Haftung auch nur dann begründet, wenn es als schuldhaft angesehen werden muß.

Was die Verschuldensfrage anlangt, so ist bereits hervorgehoben, daß eine strenge Beachtung des Haushaltsrechts des Kreistags wegen der Schwerfälligkeit seines Tätigwerdens die ausführenden Organe nicht selten in eine schwierige Lage brachte. Sie hatten

sich dann zu entscheiden, ob sie die Verantwortung für außerplanmäßige Ausgaben übernehmen wollten, wenn ein Zuwarten den Interessen des Kreises nachteilig war. Die neueren einschlägigen Gesetze, die oben bezeichnet sind, haben insoweit klare Richtlinien durch die Zulassung bestimmter Ausnahmen geschaffen. Zu der in Betracht kommenden Zeit mußte aber auch die sorgfältigste Verwaltung zwischen dem Grundsatz des Gesetzes einerseits und seiner praktisch nicht immer vermeidbaren, im übrigen auch heilbaren Durchbrechung andererseits schwanken. Eine feste Grenze hierfür war nicht vorhanden. Daher kann den damaligen Verwaltungsorganen ein ausgleichender Schutz billigerweise nicht versagt werden. Für die Verschuldensfrage muß somit entscheidend sein nicht schon, ob sich die ausführende Verwaltungsstelle mit der Vornahme von Ausgaben bewußt über das gesetzliche Haushaltsrecht der Vertretungskörperschaft hinweggesetzt hat, sondern ob sie angesichts einer besonderen Eilbedürftigkeit der Sache mit Recht der Überzeugung sein durfte, die Verantwortung hierfür im Interesse der öffentlichen Körperschaft übernehmen zu können.

Von diesem zutreffenden Gesichtspunkt ist das Berufungsgericht ausgegangen. Es hat dann im wesentlichen darauf abgestellt, daß die hinter dem Beklagten stehenden politischen Parteien die weitaus überwiegende Mehrheit im Kreistage besaßen und deshalb der Vorlage des Kreisausschusses zugestimmt haben würden. Der Beklagte habe sich also beim Einkauf der Sachen der Gewißheit hingeben dürfen, daß der Gesamtplan der Errichtung des Heims zur Ausführung kommen würde. Der Kreistag — so meint das Berufungsgericht — würde in der Tat die Gesamtvorlage, wenn sie nicht vorher zurückgezogen wäre, in der Sitzung vom 15. Dezember 1930 angenommen haben, sicherlich auch eine abgeänderte Vorlage über die Genehmigung des damals bereits erfolgten Einkaufs. Mit diesem Einkauf habe der Beklagte seinerzeit nicht zögern dürfen. Es habe sich um eine einmalige Gelegenheit gehandelt, nämlich um das Angebot einer Reichsstelle, wonach Möbel und andere Sachen, die durch die Rheinlandräumung freigeworden waren, zu Vorzugsbedingungen an öffentlich-rechtliche Körperschaften abgegeben werden sollten. Die Person des Verkäufers habe von vornherein Gewähr dafür geboten, daß es sich um ein besonders günstiges Angebot handelte und daß ein Schaden rein wirtschaftlicher Art nicht zu

gewärtigen war, zumal bekannt gewesen sei, daß den in dieser Hinsicht sehr anspruchsvollen Besatzungsbehörden nur einwandfreies Gut zur Verfügung gestellt war.

Der Revision ist zuzugeben, daß diese Begründung für die Verneinung eines Verschuldens des Beklagten nicht ausreicht. Der Beklagte hatte seine Entschlüsse nach den Gesichtspunkten einer ordnungsmäßigen Verwaltung zu treffen. Dabei hatte er natürlich auch auf das voraussichtliche Schicksal der Vorlage im Kreistage Rücksicht zu nehmen. Aber er durfte sein Vorgehen nicht schon deshalb als gerechtfertigt ansehen, weil er der Gefolgschaft seiner politischen Freunde im Kreistage sicher war. Vor allem mußte er zunächst eine hinreichende sachliche Grundlage dafür haben, daß die Ausgabe an sich geboten und so eilbedürftig war, daß nicht erst die Beschlußfassung des Kreistags abgewartet werden konnte. Der Ankauf der Gegenstände hing eng mit der Errichtung des Heims zusammen und bildete einen vorweggenommenen Teil der Ausführung dieses Plans. Der Kläger hatte unter Beweisanktritt geltend gemacht, daß das Unternehmen wegen der ungünstigen Finanzlage des Kreises und der schlechten Verkehrslage des Gutshauses R. leichtfertig und unvertretbar gewesen sei. Mit Recht beanstandet die Revision aus verfahrens- und sachlich-rechtlichen Gründen, daß das Berufungsgericht hierzu nicht ausreichend Stellung genommen habe. Diese Stellungnahme war unumgänglich, weil der Beklagte auch nach Ansicht des Berufungsgerichts beim Einkauf der Gegenstände darauf gefußt hat, daß der Plan sicher zur Ausführung gelangen würde. In dieser Hinsicht hätte es aber zu denken geben müssen, daß der Kreisaußschuß die dem Kreistage deswegen gemachte Vorlage schließlich zurückgezogen hat. Es müssen also triftige Gründe vorhanden gewesen sein, welche der Durchführbarkeit des Planes entgegenstanden, und es ist nicht auszuschließen, daß diese Gründe bereits vorlagen oder wenigstens vorauszusehen waren, als sich der Beklagte zum Ankauf der Sachen entschloß. Mangels hinreichender Aufklärung nach dieser Richtung kann nicht davon ausgegangen werden, daß der Beklagte und mit ihm der Kreisaußschuß bei Vorbereitung der Vorlage Gründe und Gegenstände so sorgfältig gegeneinander abgewogen hatten, daß sie die Durchführung des Unternehmens berechtigterweise als feststehend ansehen durften. Umgekehrt würde es freilich zu Gunsten des Beklagten sprechen, wenn

eine in dieser Hinsicht erschöpfende und pflichtgemäße Beratung im Kreisauschuß erfolgt wäre. Die mangelnden Feststellungen des Berufungsgerichts lassen das alles aber im Ungewissen.

Selbst wenn man den Einkauf der Sachen für sich allein betrachtet, reicht die vom Berufungsgericht hierzu getroffene Feststellung, daß das Angebot günstig war und der Wert der Gegenstände den dafür aufgewendeten Kosten entsprach, nicht aus. Der Kläger hatte unter Angabe von Beweismitteln behauptet, daß jedenfalls die Auswahl der Gegenstände ohne Rücksichtnahme auf ihren Verwendungszweck in unsachgemäßer und leichtfertiger Weise getroffen sei. Die Revision rügt mit Erfolg, daß das Berufungsgericht auch diesem Vorbringen keine Beachtung geschenkt habe. Das Vorbringen war um deswillen erheblich, weil der Beklagte eine Genehmigung seines Einkaufs durch den Kreistag nach Treu und Glauben nur dann voraussetzen durfte, wenn die Gegenstände sachgemäß ausgewählt waren. Andernfalls hätte er dem Kreistag die Erteilung der Genehmigung nicht zumuten dürfen.

Soweit das Berufungsgericht festgestellt hat, daß der Kreistag dennoch die Anschaffung genehmigt haben würde, ist das rechtlich ohne Belang. Die Genehmigung hätte solchenfalls nur die Erteilung einer Indemnität für ein fehlerhaftes Verhalten des Beklagten und einen Verzicht auf Ersatzansprüche bedeutet. Der Verzicht ist indessen nicht erklärt worden. Durch die bloße Möglichkeit eines solchen wird aber weder ein etwaiges Verschulden des Beklagten noch dessen Ursächlichkeit für einen etwa entstehenden Schaden hinweggeräumt.

Auf den Umstand, daß die Bezahlung der Gegenstände nicht in der Jahresrechnung ausgewiesen, sondern einem sog. schwarzen Fonds entnommen ist, brauchte das Berufungsgericht nicht weiter einzugehen, da hieraus zu Gunsten des Klagenanspruches ein selbständiger Haftungsgrund gegen den Beklagten nicht herzuleiten ist.