

**37. Steht in Preußen der ordentliche Rechtsweg offen für den Anspruch auf Freigabe einer Sicherheit, die für den Ersatz von Kosten der öffentlichen Fürsorge bestellt war?**

GGG. § 13. Gesetz über Kleintrentnerhilfe vom 5. Juli 1934 (RGBl. I S. 580) — MRHG. — § 10. Gesetz über die Befreiung von der Pflicht zum Ersatz von Fürsorgekosten vom 22. Dezember 1936 (RGBl. I S. 1125) — BefrG. — § 4. Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 (RGBl. I S. 100) — FürPflV. — in der Fassung der Verordnung zur Vereinfachung des Fürsorgerechts vom 7. Oktober 1939 (RGBl. I S. 2002) § 3a.

V. Zivilsenat. Ur. v. 4. Juli 1940 i. S. A. (Nl.) w. Stadtgemeinde G. (Bekl.). V 17/40.

- I. Landgericht Insterburg.
- II. Oberlandesgericht Königsberg.

Die Klägerin erhielt in den Jahren 1923 bis 1928 aus Mitteln der Beklagten Kleinrentnerunterstützung. Zur Sicherung des Ersatzanspruchs der Beklagten bestellte sie an einem ihr gehörigen Grundstück vertragsmäßig eine Sicherungshypothek. Danach verkaufte sie das Grundstück an ihren Bruder, der die Hypothek in Antechnung auf den Kaufpreis übernahm. Die Übernahme war Gegenstand eines Schriftwechsels zwischen dem Käufer und der Beklagten; die Parteien streiten darüber, ob dieser Schriftwechsel, wie die Beklagte annimmt, eine Genehmigung der Schuldübernahme durch sie ergibt.

Am 1. September 1934 trat das Gesetz über Kleinrentnerhilfe vom 5. Juli 1934 in Kraft. § 3 bestimmt, daß der Empfänger der Kleinrentnerhilfe, sein Ehegatte und seine Eltern nicht verpflichtet sind, dem Fürsorgeverbande die Kosten der Kleinrentnerhilfe zu ersetzen. Damit war für Kleinrentner und ihre bezeichneten Angehörigen die aus §§ 25, 25a der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 sich ergebende Ersatzpflicht beseitigt. § 10 RMHG. erstreckt die Befreiung von der Ersatzpflicht auf die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes den Kleinrentnern aus der öffentlichen Fürsorge gewährten Leistungen. Er bestimmt ferner (Abs. 2), daß Sicherheiten, die für den Ersatz der Kosten der öffentlichen Fürsorge bestellt wurden, freizugeben sind. Später erging das Gesetz über die Befreiung von der Pflicht zum Ersatz von Fürsorgekosten vom 22. Dezember 1936, das allgemein den Unterstützten, seinen Ehegatten, seine Eltern und seine Erben von der Pflicht zum Ersatz von Kosten der öffentlichen Fürsorge aus der Zeit vor dem 1. Januar 1935 befreit und das in seinem § 4 dem § 10 RMHG. entsprechende Vorschriften enthält.

Gestützt auf § 10 Abs. 2 RMHG. und § 4 Abs. 2 BefrG. forderte der Bruder der Klägerin als Eigentümer des belasteten Grundstücks die Beklagte auf, die Hypothek freizugeben. Die Beklagte lehnte ab. Sie berief sich auf § 10 Abs. 1 Satz 2 RMHG. = § 4 Abs. 1 BefrG., wonach Ersatzleistungen, die bis zur Verkündung des Gesetzes bewirkt worden sind, nicht zurückgefordert werden können. Nach ihrer Auffassung war mit Genehmigung der Schuldübernahme die von der Klägerin geschuldete Ersatzleistung im Sinne der angeführten Vorschriften bereits bewirkt. Der Bruder der Klägerin legte Einspruch ein, wurde aber mit diesem vom Vorsitzenden des Kreisausschusses und mit der Beschwerde vom Regierungspräsidenten abgewiesen.

In dem Einspruchs- und in dem Beschwerdebescheide wird ausgeführt, durch die genehmigte Schuldübernahme habe die Klägerin die Ersatzleistung bereits bewirkt; außerdem gehöre der Antragsteller nicht zu den durch das Befreiungsgesetz begünstigten Personen.

Die Klägerin hat darauf die richterliche Feststellung begehrt, daß die der Hypothek zugrunde gelegte Forderung der Beklagten erloschen sei. Das Landgericht hat der Klage stattgegeben. Dagegen hat das Oberlandesgericht sie wegen Unzulässigkeit des Rechtsweges abgewiesen. Es hat ausgeführt, der Grundbuchberichtigungsanspruch, dessen Durchsetzung mit der Feststellungsklage vorbereitet werden sollte, sei ein bürgerlichrechtlicher Anspruch. Doch sei durch den zweiten Runderlaß des Reichsarbeitsministers vom 2. Januar 1935 über die Durchführung des Gesetzes über Kleintentnerhilfe für die Klage der Rechtsweg verschlossen und der Streit der Parteien vor Verwaltungsbehörden verwiesen worden. Dieser Erlass bestimmt unter II zu § 2 MRKG. folgendes: „Das Einspruchs- und Beschwerdeverfahren nach der Fürsorgepflichtverordnung gilt auch für die Entscheidung der Frage, ob Ersatzleistungen bewirkt worden sind (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 2) und ob Sicherheiten gemäß § 10 Abs. 2 bestellt worden sind und ob sie freigegeben werden müssen.“

Die Revision der Klägerin hatte Erfolg aus nachstehenden

#### Gründen:

I. Nach § 13 GVG. gehört der Klageanspruch vor die ordentlichen Gerichte, wenn es sich um eine bürgerliche Rechtsstreitigkeit handelt und für sie nicht die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten begründet ist. Aber auch bei öffentlich-rechtlicher Natur des Klageanspruchs ist der Rechtsweg zulässig, wenn das Gesetz den Anspruch den Gerichten zur Behandlung im ordentlichen Prozeßverfahren zuweist (Jonas in der Fußnote zu JW. 1928 S. 3246 Nr. 15). Wäthrin ist allein mit der Erwägung, daß in der öffentlichen Fürsorge sich obrigkeitliche Gewalt betätige und alle in ihrem Bereich entstehenden Ansprüche — mit Einschluß derjenigen auf Freigabe von Sicherheiten für untergegangene Ersatzansprüche der Fürsorgeverbände — von Haus aus öffentlich-rechtlicher Natur seien, die Unzulässigkeit des ordentlichen Rechtsweges nicht zu begründen. Zu prüfen bleibt, ob die Reichs- oder Landesgesetzgebung für solche öffentlich-rechtlichen Ansprüche den Rechtsweg aus-

brüchlich oder stillschweigend offenhält. An dieser Prüfung lassen es zum Nachteil des gefundenen Ergebnisses das Oberlandesgericht Naumburg (Ztschr. f. Heimattw. 1936 S. 495) und das Schrifttum fehlen, soweit in ihm für das preußische Recht der Ausschluß des Rechtsweges für den Anspruch auf Freigabe von Sicherheiten nur mit der öffentlichrechtlichen Natur dieses Anspruchs begründet oder ohne Anführung von Gründen bejaht wird. (Vgl. hierzu Kraegeloh Das Gesetz über Kleinrentnerhilfe 3. Aufl. Bem. 10 zu § 10; Baath Verordnung über die Fürsorgepflicht 11. Aufl. S. 500 Fußnote 4 Abs. 2; Schwarzhaupt ZB. 1936 S. 162; Fries Fürsorgeerstattungsrecht und Kleinrentnerhilfegesetz 1936 Bem. 12d zu § 10 RMHG. S. 224). Für die Klage ist, gleichviel ob mit ihr ein den sachenrechtlichen Vorschriften des bürgerlichen Rechts zu entnehmender Anspruch oder aber ein Freigabeanspruch aus § 10 Abs. 2 RMHG. oder § 4 Abs. 2 BesrG. verfolgt wird, der Rechtsweg nicht verschlossen. (Im Ergebnis zustimmend Fleischmann-Jaeger-Zehle Die öffentliche Fürsorge 3. und 4. Aufl. Bem. 2 und 10 fgl. Abs. 8 zu § 25 FürsPfWB.; Zimmerle in MArbBl. 1937 II S. 15, 19; Anders in Ztschr. f. Heimattw. 1934 S. 513, 518 Z. VI 3; Ammann ebenda 1937 S. 449; Budzinski ebenda 1938 S. 540, 553).

1. Die Klägerin leitet aus § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 10 Abs. 1 Satz 1 RMHG. den durch gesetzlichen Erlaß bewirkten Untergang des Erbschaftsanspruchs der Beklagten her und folgert daraus, daß die für die Forderung bestellte Hypothek auf sie übergegangen sei. Demgemäß beansprucht sie die Aushändigung einer Löschungsbewilligung. Der Durchsetzung dieses von der Beklagten bestrittenen Rechts soll die Feststellungsklage dienen. Ob und inwieweit das beanspruchte Recht besteht und ob die Feststellungsklage verfahrensrechtlich statthaft ist, hat das nach § 547 Nr. 1 ZPO. nur mit dem Streit um die Zulässigkeit des Rechtsweges befahnte Revisionsgericht nicht zu untersuchen, sondern es hat sich auf die Prüfung zu beschränken, ob das tatsächliche Klagevorbringen den Tatbestand einer bürgerlichen Rechtsstreitigkeit ergibt. Das ist mit dem Berufungsgericht zu bejahen. Die Klägerin behauptet, daß die durch die Hypothek gesicherte Forderung auf eine der Befriedigung durch sie gleichstehende Art erloschen sei und daß sie auf Grund des Kaufvertrages vom Eigentümer des belasteten Grundstücks Ertrag verlangen könne.

Die daraus für die Klägerin sich ergebende Rechtsfolge — Erwerb der Hypothek — regelt das bürgerliche Recht im § 1164 BGB., es verleiht der Klägerin zwecks Durchsetzung ihres Rechts gegenüber der Beklagten die Befugnisse aus §§ 1167, 1144, 1145 BGB. So erwächst ein ureigener bürgerlichrechtlicher Anspruch, zu dessen Begründung die Klägerin auf die in § 10 Abs. 2 RMFG. und § 4 Abs. 2 BefrG. verordnete Freigabe nirgends zurückzugreifen braucht.

Für diese bürgerliche Rechtsstreitigkeit ist die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten nicht begründet. Insbesondere durch die vom Berufungsgericht angezogene Bestimmung des Zweiten Durchführungserlasses vom 2. Januar 1935 ist ein derartiger Rechtsstreit den ordentlichen Gerichten nicht entzogen worden. Zum Befreiungsgesetz ist, soviel bekannt, eine gleichlautende Durchführungsvorschrift nicht ergangen, und wenn die Bestimmungen dieses Gesetzes die entsprechenden Vorschriften des Kleinrentnerhilfegesetzes abgelöst haben (so Kraegeloh in Ztschr. f. Heimattw. 1937 S. 17, 20 und Bad. Verwaltungsgerichtshof, mitgeteilt ebenda 1938 S. 553), dürfte mit diesen Vorschriften auch der genannte Hunderlaß insoweit seine Bedeutung inzwischen verloren haben. Aber auch wenn für den Klageanspruch noch auf das Kleinrentnerhilfegesetz zurückzugreifen sein sollte, kommt dem Hunderlaß keine den Rechtsweg verschließende Wirkung zu. Die Ermächtigung zu einer die ausschließliche Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden begründenden Anordnung hätte der Reichsarbeitsminister nur aus § 11 RMFG. herleiten können. Diese Vorschrift gab ihm die Befugnis, im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern und dem Reichsminister der Finanzen zur Durchführung und Ergänzung des Gesetzes Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Zur Ausschließung des ordentlichen Rechtsweges würde eine Rechtsverordnung gehören. Die oben wiedergegebene Bestimmung des genannten Hunderlasses über die Geltung des Einspruchs- und Beschwerdeverfahrens auch für die Entscheidung über Freigabe von Sicherheiten könnte ihrem Gegenstande nach Inhalt einer Rechtsverordnung sein. Dem Hunderlaß fehlen aber alle äußeren Merkmale einer solchen Verordnung. Er ist, soviel bekannt, nur im Reichsarbeitsblatt (Teil I S. 18) und im PrMWBfzB. (S. 58) veröffentlicht, also nicht so verkündet worden, wie es das Gesetz über die Ver-

kündung von Rechtsverordnungen vom 13. Oktober 1923 (RGBl. I S. 959) vorschreibt. Ihm fehlt die Bezugnahme auf die gesetzliche Ermächtigung, wie sie bei Rechtsverordnungen, wenn auch vielleicht nicht unbedingt erforderlich, so doch gebräuchlich und regelmäßig zu erwarten ist. Seine Fassung ist auf den innerdienstlichen Gebrauch abgestellt. Seinem Vorpruch nach wendet er sich (ebenso wie der erste und ein dritter Runderlaß vom 23. August 1934 [MArbBl. I S. 219] und vom 9. Dezember 1935 [MArbBl. I S. 351]) nur an die Landesregierungen und die diesen nachgeordneten Behörden, nicht dagegen an die Allgemeinheit, deren Rechtsverhältnisse durch die fürsorgerechtlichen Bestimmungen berührt und geregelt werden. Seinem Inhalte nach gibt er durchweg Fingerzeige und Richtlinien für die Art der Geschäftsbehandlung. Alles dies kennzeichnet die drei Erlasse als allgemeine Verwaltungsvorschriften, die durch die erwähnten Veröffentlichungen lediglich zur allgemeinen Kenntnis gebracht worden sind, während in bemerkenswertem Gegensatz hierzu die ebenfalls vom Reichsarbeitsminister erlassene Verordnung zur Ergänzung des Gesetzes über Kleinrentnerhilfe vom 24. Dezember 1937 (RGBl. I S. 1415) nach der Art der Verkündung (im Reichsgesetzblatt) und nach ihren Eingangsworten („... wird auf Grund des § 11 des Gesetzes ... verordnet...“) sich deutlich als Rechtsverordnung gibt.

Der zweite Runderlaß setzt also in der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden (§ 13 GVG.) nicht selber Recht. Nach Zimmerle (a. a. O.) sollte mit der wiedergegebenen Bestimmung auch nicht der Rechtsweg ausgeschlossen, sondern neben ihm zur Beschleunigung der Entscheidung über Freigabeanträge das Einspruchs- und Beschwerdeverfahren — ohne Zwang zur Benutzung — durch Verwaltungsanordnung zugelassen werden. Daß für einen bürgerlichrechtlichen Anspruch von der hier in Rede stehenden Art der ordentliche Rechtsweg eröffnet ist, ergibt sich unzweifelhaft aus dem Gesetz, zu dessen Durchführung der Runderlaß bestimmt ist. Nach § 2 RRG. ist die Kleinrentnerhilfe nach den Vorschriften der Fürsorgepflichtverordnung und der Reichsgrundsätze über Voraussetzungen, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge mit den Vergünstigungen durchzuführen, die sich aus diesem Gesetz ergeben. Die Fürsorgepflichtverordnung kennt das Einspruchs- und Beschwerdeverfahren aber nur für die Gewährung der Fürsorge

(§§ 3, 3a FürsPflWD. in Verb. mit § 20 Preuß. AusfWD. vom 30. Mai 1932 [G. S. 207]). Für das Erstattungsverfahren gegen den Unterstüzten hält sie in § 25 Abs. 1 und § 25c Abs. 1 ausdrücklich den ordentlichen Rechtsweg offen, und von der den Ländern eingeräumten Befugnis, ihn durch den Verwaltungsrechtsweg zu ersetzen oder ein Verwaltungsbeschlußverfahren vorzuschalten, hat Preußen keinen Gebrauch gemacht (vgl. § 30 AusfWD., insbes. Abs. 4, und Waath a. a. O. Bem. 1 zu § 30 Preuß. AusfWD. S. 648). Die unterschiedliche Behandlung hat ihren guten Sinn und innere Berechtigung, weil der Hilfsbedürftige keinen Rechtsanspruch auf Fürsorge hat (Waath a. a. O. Bem. 1 zu § 3a FürsPflWD. S. 38), während der Unterstüzte zum Erfaz der vom Fürsorgeverband aufgewendeten Kosten nach § 25 FürsPflWD. rechtlich verpflichtet ist (vgl. auch RRG. Bd. 150 S. 81 [84]). Nun gehört aber die Entscheidung darüber, ob eine Erfazleistung bewirkt und ob eine Sicherheit freizugeben ist, nach der Einteilung der Fürsorgepflichtverordnung dem Kreise der Bestimmungen an, die sich mit der Entscheidung über die Kostenersatzpflicht des Unterstüzten befassen, und nicht dem Gebiete der Vorschriften, die das Verfahren bei Bewilligung einer Unterstüzung betreffen. Jedenfalls ist aus dem Kleinrentnerhilfegesetz (§ 2) nicht herauszulesen, daß abweichend von der dem Fürsorgerecht gegebenen Ordnung über Ansprüche, die sich an die Erfazpflicht und die dafür bestellten Sicherheiten knüpfen, das Einspruchs- und Beschwerdeverfahren gelten solle, daß die Fürsorgepflichtverordnung nur bei Bescheidung von Anträgen auf Gewährung von Fürsorge kennt. Daß die gesetzliche Erfazpflicht des Unterstüzten mit dem Begriffe der Fürsorgeleistung sachlich untrennbar verbunden ist (Kraegeloh a. a. O. Bem. 3 zu § 3 S. 48), hat für die hier allein zu beurteilende verfahrensrechtliche Lage nichts zu bedeuten.

2. Die Vorschriften in § 10 Abs. 2 RRG. und § 4 Abs. 2 BesrG., wonach die für Erfaz der Kosten der öffentlichen Fürsorge bestellten Sicherheiten zufolge Beseitigung der Erstattungspflicht freizugeben sind, gewähren dem Unterstüzten einen dem öffentlichen Recht angehörenden Anspruch auf Freigabe. Das Fürsorgerecht, von dem das Gesetz über Kleinrentnerhilfe ein wesentlicher Teil ist, hat aber, wie ausgeführt, die Entscheidung über den Erstattungsanspruch gegen den Unterstüzten — vorbehältlich abweichender, in Preußen nicht ergangener landesrechtlicher Bestimmungen — den ordentlichen

Gerichten zugewiesen. Außerdem hat es für die Sicherstellung des Erstattungsanspruchs eine auch sachlich dem bürgerlichen Recht entsprechende Regelung vorgeesehen. Das zeigen § 9 Abs. 2 und § 15 der (nach Art. 2 der Notverordnung vom 5. Juni 1931 Teil V Kap. VIII als Vorschriften im Sinne des § 6 Abs. 1 FürsPflWD. geltenden) Reichsgrundsätze über Voraussetzungen, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge (abgedr. bei Baath a. a. O. S. 384, 402). Danach ist der Erstattungsanspruch insbesondere durch Abschluß von Rentenverträgen, Bestellung von Hypotheken oder sonstige Verpfändung von Vermögenswerten sicherzustellen. Bei solcher Art von Sicherstellung, wie sie auch im Streitfall gegeben ist, begibt sich der Fürsorgeverband zu dem Unterstützten auf die Ebene des bürgerlichen Rechts, tritt ihm bei Abschluß der erforderlichen Verträge als gleichgeordneter Vertragspartner gegenüber. Läßt aber ein Gesetz auf einem an sich dem öffentlichen Rechte zugehörenden Gebiet in dieser Art eine bürgerlichrechtliche Ordnung der zu regelnden Rechtsbeziehungen zu, so weist es damit mangels einer entgegenstehenden ausdrücklichen Anordnung die Verfolgung der sich ergebenden Rechtsansprüche stillschweigend den ordentlichen Gerichten zu (vgl. RGZ. Bd. 133 S. 144, 147; RG. in JW. 1928 S. 3246 Nr. 15). Deshalb steht auch für die bezeichneten Ansprüche aus § 10 Abs. 2 RMHG. und § 4 Abs. 2 BetrG. in Preußen der Rechtsweg offen.

II. Gehört ein Anspruch in den ordentlichen Rechtsweg, so haben die Gerichte, wie in dem angefochtenen Urteil mit Recht hervorgehoben wird, auch über Vorfragen zu entscheiden, deren Beantwortung dem öffentlichen Recht zu entnehmen ist. Das wäre hier die Frage, ob die Erstatteleistung vor Verkündung des Kleinrentnerhilfegesetzes oder des Befreiungsgesetzes bereits bewirkt war. Daß zur Beantwortung auf den Erfüllungsbegriff des bürgerlichen Schuldrechts zurückzugehen und insofern der öffentlichrechtliche Einschlag wenig spürbar sein wird, unterstreicht die Tatsache, daß die Entscheidung auf dem sonst ohnehin den Gerichten vorbehaltenen Gebiete liegt, ist rechtsgrundsätzlich aber nicht weiter von Belang. Die zur Frage der Erstatteleistungsbewirkung bereits ergangenen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden greifen dem Urteil in diesem Rechtsstreit nicht vor. Allerdings bestimmt der durch die Verordnung zur Vereinfachung des Fürsorgerechts vom 7. Oktober 1939 (RGBl. I S. 2002) neugeschaffene § 3a Abs. 5 FürsPflWD., daß die Entscheidungen

im Einspruchs- und Beschwerdeverfahren für die Gerichte bindend sind. Doch setzt die Bindung voraus, daß für die von den Verwaltungsbehörden getroffene Entscheidung das bezeichnete Verfahren gesetzlich zugelassen war, und in der Prüfung, ob dies zutrifft, sind die Gerichte nicht beschränkt. Da nach den vorangeschickten Ausführungen für das Freigabeberlangen das Einspruchs- und Beschwerdeverfahren gesetzlich nicht vorgesehen ist, bleibt das Berufungsgericht in der Beurteilung der öffentlichrechtlichen Vorfrage frei. Bezweckt wurde mit der neuen Vorschrift im § 3a Abs. 5 FürsPfW. anscheinend auch nur eine Bindung der Gerichte an Entscheidungen über die Hilfsbedürftigkeit, nicht dagegen über einzelne Voraussetzungen der in den ordentlichen Rechtsweg gehörenden Ansprüche auf Kostenersatz oder Freigabe von Sicherheiten (vgl. den zweiten Absatz der Vorschrift, der nur Verfügungen über die Ablehnung der Fürsorge oder über die Festsetzung ihrer Art und Höhe betrifft, ferner die Erläuterung von Ruppert bei Pfundtner-Neubert Das neue Reichsrecht IV c 1 S. 14a (5) Bem. 1 zu § 5). Sollte der oben behandelte Runderlaß durch Zulassung des Einspruchs- und Beschwerdeverfahrens im Bereiche des § 10 RRG. den Verwaltungsbehörden nur eine vorläufige Entscheidung — vorbehaltlich des Spruchs der ordentlichen Gerichte — haben zuweisen wollen (vgl. die vorstehenden Ausführungen zu II 1 Abs. 3), so würde eine solche Vorentscheidung schon ihrem Wesen nach die Gerichte nicht binden. Danach braucht nicht mehr erörtert zu werden, wie sich die durch § 3a Abs. 5 FürsPfW. vorgeschriebene Bindung für den vorliegenden Rechtsstreit auswirken würde, wenn die — übrigens nicht einmal gegenüber der Klägerin, sondern gegenüber dem Grundstückseigentümer getroffene — Verwaltungsentscheidung in einem für sie gesetzlich zugelassenen Verfahren ergangen wäre (vgl. hierzu Jonas-Pohle RPd. 16. Aufl. Vorbem. II D 4 vor § 1 und RGZ. Bd. 91 S. 94).

Weil das Berufungsgericht die Zulässigkeit des Rechtsweges ohne ausreichenden Grund verneint hat, muß das angefochtene Urteil aufgehoben und, da insoweit die Sache zur Entscheidung reif ist, nach §§ 275, 565 Abs. 3 Nr. 1 RPd. der Rechtsweg für zulässig erklärt und im übrigen die Sache an das Berufungsgericht zurückverwiesen werden (vgl. RGZ. Bd. 109 S. 11 [13]).