

66. Ist in den Städten mit königlicher Polizeiverwaltung der Staat verpflichtet, die Pensionen der vor dem 1. April 1893 in den Ruhestand versetzten städtischen Nachtwachtbeamten zu tragen?
Gesetz vom 20. April 1892, betreffend die Kosten königlicher Polizeiverwaltungen in Stadtgemeinden, §§ 1. 2.

IV. Civilsenat. Urth. v. 30. März 1896 i. S. Stadtgemeinde Breslau (St.) w. Fiskus (Bekl.). Rep. IV. 357/95.

I. Landgericht Breslau.

II. Oberlandesgericht daselbst.

Die Polizeiverwaltung in der Stadt Breslau wird seit dem Jahre 1809 von einer königlichen Behörde geführt, jedoch wurde bis in die neueste Zeit das Nachtwachtwesen von der Stadtgemeinde und auf deren Kosten verwaltet. Nach Emanation des Gesetzes vom 20. April 1892 schloß der Staat mit der Stadtgemeinde ein Abkommen, wonach das städtische Nachtwachtwesen bis auf weiteres gegen volle

Entschädigung der Stadt bestehen bleiben, aber allmählich inspektionsweise auf die königliche Polizeiverwaltung übergeführt werden sollte. Die Überführung hat in der Zeit vom 1. April 1893 bis 1. April 1894 stattgefunden. Schon vor dem 1. April 1893 waren 19 Mitglieder des städtischen Nachwachtskorps (Nachwachtsmeister, Oberwachtmänner und Nachwachtsmänner) in den Ruhestand getreten, und die Stadtgemeinde hatte ihnen bestimmte Pensionen oder fortlaufende Unterstützungen zugesichert. Sie hat dieselben auch für die beiden nächsten Quartale nach dem 1. April 1893 gezahlt und verlangt nunmehr deren Erstattung im Betrage von 3225 *M* von dem Staate.

Die Klage ist in beiden Vorinstanzen abgewiesen und die Revision zurückgewiesen worden.

Gründe:

„Die Klägerin sucht den Klagenspruch aus einem dreifachen Rechtsgrunde herzuleiten, nämlich aus der Vorschrift der §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 20. April 1892, aus der Rechtsfolge, welche durch den Widerruf eines Auftrages eintritt, und aus dem Abkommen, betreffend die allmähliche Überleitung des Nachwachtswesens auf den Staat. Keines dieser Fundamente ist jedoch imstande, den Anspruch zu stützen, sodaß der Revision, und zwar im wesentlichen aus den schon von den Vorberrichtern angestellten Erwägungen, der Erfolg versagt werden muß.

1. Daß mit dem 1. April 1893 in Kraft getretene Gesetz vom 20. April 1892 lautet in den §§ 1 und 2:

In denjenigen Stadtgemeinden, in welchen die örtliche Polizeiverwaltung ganz oder teilweise von einer königlichen Behörde geführt wird, bestreitet der Staat alle durch diese Verwaltung entstehenden Ausgaben einschließlich der Kosten für das Nachwachtswesen und erhebt . . . alle mit dieser Verwaltung verbundenen Einnahmen. Zu den Ausgaben tragen nach Maßgabe der Kopfzahl der Civilbevölkerung jährlich bei: . . . diejenigen (Stadtgemeinden) mit mehr als 75 000 Einwohnern je 1,50 *M* für jeden Kopf der Bevölkerung. . . .

Ausgaben der örtlichen Polizeiverwaltung im Sinne des § 1 sind sämtliche Dienstbezüge . . . Pensionen und Wartegelder der Polizeibeamten. . . .

Für den Erlaß des Gesetzes ist unter anderem der Gesichtspunkt

leitend gewesen, daß durch die Übernahme des Nachtwachtwesens seitens des Staates einem wiederholt hervorgetretenen Bedürfnisse Abhilfe geschafft werden würde, da die Sorge für die Sicherheit bei Tage und während der Nacht auf den nämlichen Gründen beruhe und sich auch in der Praxis keineswegs so scharf trennen lasse, wie dies streng genommen bei dem Bestehen einer gesonderten kommunalen Verwaltung des Nachtwachtwesens der Fall sein müßte. Es ist jedoch nicht beabsichtigt worden, kraft dieses Gesetzes den Übergang des Nachtwachtwesens auf den Staat unmittelbar herbeizuführen; vielmehr ist davon ausgegangen, daß der Übergang sich vollziehen solle auf Grund des § 2 des Gesetzes vom 11. März 1850, wonach die örtliche Polizeiverwaltung durch Beschluß des Ministers des Inneren besonderen Staatsbeamten übertragen werden kann.

Vgl. Begründung des Gesetzentwurfes, betreffend die Kosten königlicher Polizeiverwaltungen in Stadtgemeinden (Anlagen zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten während der 4. Session der XVII. Legislaturperiode 1892 S. 791. 796).

Nach dem Wortlaute des Gesetzes hat daher der Staat alle diejenigen Kosten zu bestreiten, welche durch die Verwaltung des Nachtwachtwesens entstehen werden, nachdem der Staat dasselbe in eigene Verwaltung übernommen haben wird. Hierbei läßt sich indes der Zweifel nicht unterdrücken, ob unter den Kosten, welche nach jenem Zeitpunkte entstehen werden, diejenigen zu verstehen sind, deren Entstehungsgrund, oder diejenigen, deren Fälligkeit in die Zeit der Verwaltung des Staates fällt. Das Gesetz selbst giebt hierüber keinen unzweideutigen Aufschluß. Insbesondere kann in dieser Richtung der § 2 desselben nicht verwertet werden, weil er nur eine Interpretation des Wortes „Ausgaben“, — nicht aber des Wortes „entstehenden“ enthält. Aber der Logik entspricht es, das letztere Wort auf den Entstehungsgrund zu beziehen, und die Richtigkeit dieser Deutung wird für den vorliegenden Rechtsfall durch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes zur Gewißheit.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird betont, daß der unzureichende Zustand des kommunalen Nachtwachtwesens, welcher in der ungenügenden Besoldung und der meist mangelhaften persönlichen Qualifikation der mit der Wahrnehmung des nächtlichen Sicherheits-

dienstes beauftragten Personen seinen Grund habe, es erklärlich mache, daß bei der Übernahme des Nachtwachtwesens auf den Staat sich die Kosten desselben verdoppeln oder verdreifachen würden. Von einer Übernahme des jetzigen städtischen Nachtwachtwesens in seiner bisherigen Form auf den Staat und der ferneren Beibehaltung eines besonderen Nachwachtkorps könne nicht die Rede sein; vielmehr könne nur die Ausdehnung der Wirksamkeit der entsprechend zu verstärkenden Schutzmannschaft auf den nächtlichen Sicherheitsdienst in Betracht kommen. Möglicherweise werde die Stadtgemeinde in der Lage sein, die Nachtwachtbeamten, welche sich nicht für die Schutzmannschaft eignen, wenigstens zum Teil in anderen Stellungen des städtischen Dienstes zu verwenden.

Vgl. Begründung des Gesetzentwurfes a. a. D. S. 792. 795. 798.

Bei der Vorberatung des Gesetzentwurfes durch die 11. Kommission des Abgeordnetenhauses hat der Minister des Inneren die Erklärung abgegeben, daß von den Beiträgen der Stadtgemeinde außer den vom Staate zu übernehmenden sächlichen Polizeikosten auch die Kosten „für die Unterhaltung des neu einzurichtenden staatlichen nächtlichen Sicherheitsdienstes“ zu bestreiten seien, und daß bei der Übernahme der von den Gemeinden für den Nachtwachtdienst angestellten Beamten in gleicher Weise verfahren werden, wie anderwärts bei der Ausdehnung der königlichen Polizeiverwaltung auf benachbarte Gemeinden; es werde geprüft werden, ob die städtischen Nachtwachtbeamten sich für den königlichen Polizeirekutiveidienst eignen; sei letzteres der Fall, so werde für solche die Verleihung der Anstellungsberechtigung Allerhöchsten Ortes erbeten werden und ihre Übernahme in den Staatsdienst erfolgen.

Vgl. Drucksachen des Hauses der Abgeordneten aus der XVII. Legislaturperiode 4. Session 1892 Bd. 2 Nr. 46 S. 11. 19.

Bei den Verhandlungen im Hause der Abgeordneten ist von dem Minister wiederholt worden, daß er diejenigen Nachtwächter, welche sich zur Übernahme in den Staatsdienst irgend eignen würden, zu übernehmen bereit sei, und hinzugefügt, daß ihm bedenklich erscheine, weiter zu gehen, namentlich aus dem Grunde, weil sich nicht übersehen lasse, welche Beträge aus den nach § 1 zu zahlenden Beiträgen der 22 Städte mit königlicher Polizeiverwaltung für diesen Zweck verwendet werden müßten. Die letztere Bemerkung ist gegen den

Antrag des Abgeordneten Kelch gerichtet: „dem § 1 hinzuzusetzen, daß aus den Beiträgen denjenigen Nachtwachtbeamten, welche aus Anlaß des zur Beratung stehenden Gesetzes nach mindestens dreijähriger Dienstzeit ohne Pension oder Wartegeld aus dem Gemeindedienste entlassen werden würden, auf die Dauer von drei Jahren eine Entschädigung zu gewähren“. Der Antrag ist denn auch von dem Hause abgelehnt worden.

Vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1892 Bd. 1 S. 668. 678.

Im Herrenhause wurde der Antrag gestellt, in das Gesetz die Bestimmung aufzunehmen, daß, „insoweit beim Übergange des Nachtwachtwesens auf den Staat zum 1. April 1893 städtische Nachtwachtbeamte nicht mit übernommen werden würden, der Staat die solchen Beamten nach den über ihre Anstellung getroffenen Bestimmungen etwa zustehenden Pensionen zu tragen habe“. Dagegen wurde von dem Minister des Inneren bemerkt: „Mit dem 1. April 1893 gehe nicht das Nachtwachtwesen, sondern nur die Tragung der Kosten für dasselbe auf den Staat über. Der Staat sei bereit, alle irgend brauchbaren Nachtwachtbeamten für den Dienst des königlichen Nachtwachtwesens zu übernehmen. Bezüglich der in den Staatsdienst übernommenen Personen wolle der Staat auch die Pensionszahlung übernehmen; aber bezüglich der übrigen könne dem Staate nicht zugemutet werden, die etwaige Pension zu zahlen. Es sei allgemein anerkannter Grundsatz, daß sowohl der Staat als auch die Gemeinde nur verpflichtet sei, für die Dienste, die der Mann dem Staate oder der Gemeinde geleistet habe, Pension zu zahlen, und es könne dem Staate nicht zugemutet werden, Pensionen für Dienste zu leisten, welche niemals dem Staate, sondern nur der Gemeinde geleistet worden seien.“ Darauf ist der gestellte Antrag abgelehnt worden.

Vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Herrenhauses 1892 Bd. 1 S. 36. 78. 79.

Die §§ 1 und 2 des Gesetzesentwurfes sind in unveränderter Fassung, mit alleiniger Ausnahme einer Bestimmung über den von der Stadtgemeinde Kassel zu leistenden Beitrag, Gesetz geworden.

Aus dieser Entstehungsgeschichte des Gesetzes ergibt sich zur Evidenz, daß bei den gesetzgebenden Faktoren darüber Übereinstimmung geherrscht hat, daß der Staat diejenigen Nachtwachtwesen, welche er

übernehmen würde, neugestaltet werde, daß er die Ausgaben für die neugestalteten Nachwachstwesen zu tragen habe, daß er dagegen nicht verpflichtet sei, etwaige durch das seitherige Dienstverhältnis begründete Pensionen solchen städtischen Nachwachstbeamten zu zahlen, welche in den Staatsdienst nicht übernommen werden würden. In gleichem Sinne ist daher das Gesetz selbst auszulegen. Wenn hiernach aber nicht einmal die Verpflichtung des Staates besteht, Pensionen an solche städtische Nachwachstbeamten zu gewähren, welche bei der Neugestaltung des Nachwachstwesens nicht in den Staatsdienst übernommen worden sind, so kann es umsoweniger einem Bedenken unterliegen, die Verpflichtung des Staates zur Zahlung von Pensionen oder fortlaufenden Unterstützungen an solche städtische Nachwachstbeamten zu verneinen, welche schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes in den Ruhestand versetzt waren, bezüglich deren also die Übernahme in den Staatsdienst gar nicht mehr in Frage kommen konnte.

Mit diesem Ergebnisse ist der Inhalt der Tabellen, welche der Begründung des Gesetzentwurfes beigelegt sind, nicht unvereinbar. Tabelle III enthält eine Vergleichung der Kosten, welche in Städten mit königlicher Ortspolizeiverwaltung von den Gemeinden bisher getragen sind, und welche von ihnen nach der beabsichtigten gesetzlichen Regelung zu übernehmen sein würden, sowie der künftigen neuen Ausgaben des Staates, Tabelle IV eine Aufstellung der Kosten des Nachwachstwesens in Städten mit königlicher Ortspolizeiverwaltung. In Tabelle III sind die bisherigen Kosten der Stadt Breslau für das Nachwachstwesen auf 157 769 *M* und die künftigen neuen Ausgaben des Staates für dasselbe auf 270 721 *M* veranschlagt. In Tabelle IV sind im einzelnen die Kosten aufgeführt, welche die Verwaltung des Nachwachstwesens durch den Staat erfordern würde. Als solche Kosten sind bezeichnet die Ausgaben an Gehältern, Wohnungsgeldzuschüssen, Remunerierung von Polizeianwärtern, Erhöhung des Unterstützungsfonds, Kosten der Ausrüstung und sonstige sächlichen Kosten (Sokalmiete, Lagerstätten u. s. w.), nicht aber die Ausgaben für Pensionen. Tabelle I macht ersichtlich, auf wie hoch sich die Kosten in Städten mit eigener Polizeiverwaltung belaufen haben, unter Sonderung der Kosten für die Ortspolizei, das Nachwachstwesen und das Feuerlöschwesen. Tabelle II giebt eine spezialisierte Aufstellung der Kosten der königlichen Polizeiverwaltung in den 22 Städten mit

Königlicher Verwaltung. Daneben sind die Aufwendungen der Stadtgemeinden für das Nachwachtswesen, entsprechend der Tabelle III, erwähnt.

Vgl. Anlagen zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten während der 4. Session der XVII. Legislaturperiode 1892 S. 801 flg.

Die Tabellen ergeben daher keinen auch nur annähernd sicheren Anhalt dafür, daß der Staat bereit gewesen sei, in alle Verpflichtungen der Stadtgemeinden aus der bisher geführten Verwaltung des Nachwachtswesens einzutreten und insbesondere die Pensionen früherer städtischer Nachwachtsbeamten zu übernehmen.

Zugegeben muß dagegen der Klägerin werden, daß bei den gesetzgebenden Faktoren der Rechtsirrtum vorgeherrscht hat, die von dem Staate nicht übernommenen Nachwachtsbeamten würden infolge der mit ihnen vereinbarten Kündigung aus dem städtischen Dienste entlassen werden können. Aber wenn hierdurch auch das Motiv des gesetzgeberischen Willens beeinflusst sein mag, so kann doch der Wille selbst deshalb nicht anders, als wie er endgültig zum Ausdruck gekommen ist, gedeutet werden.

Zweck des Gesetzes ist es, die innerhalb des preußischen Staates in verschiedenen Landesteilen bestehenden, voneinander abweichenden gesetzlichen Vorschriften darüber, wer in den Gemeinden mit königlicher Polizeiverwaltung die Kosten dieser Verwaltung zu tragen habe, derart neu zu regeln, daß ein einheitlicher Rechtszustand geschaffen wird, und hierbei auch die Unzuträglichkeiten zu beseitigen, welche aus der bisherigen Gesetzgebung sich ergeben hatten.

Vgl. Begründung des Gesetzentwurfes (Anlagen zu den stenographischen Berichten des Hauses der Abgeordneten 1892 S. 787). Zur Erreichung dieses Zweckes sind die früheren Bestimmungen, wonach in den Städten mit königlicher Polizeiverwaltung die Kosten zum Teil vom Staate, zum Teil von den Gemeinden, nach mannigfachen Grundsätzen zu bestreiten waren (Begründung S. 788, 789), beseitigt und dem Staate die sämtlichen Kosten der von ihm geführten örtlichen Polizeiverwaltung, einschließlich der Kosten des Nachwachtswesens, als eines Teiles der Sicherheitspolizei, auferlegt, die Stadtgemeinden jedoch zu gewissen Beiträgen verpflichtet worden. Weber aus jenem Zwecke noch aus diesen Maßnahmen rechtfertigt sich aber

der von der Klägerin gezogene Schluß, daß die Gemeinden von allen und jeden Verbindlichkeiten aus ihrer Verwaltung des Nachtwachtwesens befreit sein, die Kosten dieser Verwaltung also aus den städtischen Etats gänzlich verschwinden sollen.

2. Das zweite Fundament des Klagenspruches wird darauf gegründet, daß die Polizeiverwaltung seitens der Stadtgemeinden nur im Auftrage des Staates geführt worden und mit dem Widerruf des Auftrages die Verpflichtung des Staates eingetreten sei, die Stadtgemeinden von den infolge der Verwaltung übernommenen Verbindlichkeiten zu befreien. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Stadtgemeinde Breslau das Nachtwachtwesen kraft Auftrages des Staates oder, wie das Berufungsgericht annimmt, kraft eigenen Rechtes verwaltet hat. Denn die Frage, inwieweit der Staat die aus der Verwaltung der Gemeinde entsprungenen Ausgaben für das Nachtwachtwesen zu bestreiten habe, ist durch das Gesetz vom 20. April 1892 besonders und ausdrücklich geregelt worden, und dieser Regelung gegenüber ist es unzulässig, auf vermeintliche allgemeine Grundsätze zurückzugreifen.

3. Als drittes Fundament legt die Klägerin dem Klagenspruche das Abkommen unter, welches sie nach Inhalt der Verfügung des Regierungspräsidenten zu Breslau vom 11. Februar 1893 mit dem Staate getroffen hat, und wonach das Nachtwachtwesen nach dem 1. April 1893 vorläufig in den Händen der Stadtgemeinde verblieben und erst allmählich in die Verwaltung des Staates übergeführt, der Stadtgemeinde aber bis zur Überführung „volle Entschädigung“ zugesichert ist. Das Abkommen beruht indessen, wie vom Berufungsgerichte ohne Rechtsirrtum festgestellt ist, auf dem Gedanken, daß ein provisorischer Zustand geschaffen werden solle, während dessen die Stadtgemeinde die Verwaltung des Nachtwachtwesens fortzuführen, der Staat aber die durch die Verwaltung erwachsenden Kosten ihr zu ersetzen habe. Den Schluß auf eine weitergehende Verpflichtung des Staates läßt das Abkommen nicht zu.“ . . .