

85. Ist der Rechtsweg bei Streitigkeiten zwischen den Ortsarmenverbänden und den Kreisen wegen der Kosten für die Verpflegung hilfsbedürftiger Geisteskranker unbedingt ausgeschlossen?

Preussisches Gesetz vom 11. Juli 1891, betr. Abänderung der §§ 31. 65. 68 des Gesetzes zur Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 8. März 1871 (G. S. von 1891 S. 300, von 1871 S. 130), Art. I §§ 31. 31a. 31c.

IV. Civilsenat. Ur. v. 23. Juni 1898 i. S. des Kreises Schl. (Rf.) w. Ortsarmenverband D. (Bekl.). Rep. IV. 32/98.

I. Landgericht Stolp.

II. Oberlandesgericht Stettin.

Die geisteskranken Kinder des zu D. verstorbenen Bübners N. sind während der Zeit vom Februar 1894 bis Dezember 1895 in der Provinzial-Irrenanstalt zu Rückenmühle verpflegt worden. Der klagende Kreis hat die entstandenen Verpflegungskosten von 925,40 M an die Provinzialverwaltung gezahlt und im gegenwärtigen Rechtsstreite unter Hinweis auf Art. I § 31a des preussischen Gesetzes vom

11. Juli 1891 von dem verklagten Ortsarmenverbände die Erstattung des dritten Teiles des bezahlten Betrages mit 308,46 *M* verlangt. Der Beklagte hat den Anspruch bestritten. Der erste Richter hat verurteilend erkannt, der zweite Richter dagegen die Klage wegen Unzulässigkeit des Rechtsweges abgewiesen. Auf die Revision des Klägers hat das Reichsgericht das Berufungsurteil aufgehoben und die Sache in die Instanz zurückverwiesen aus folgenden

Gründen:

... „Nach Art. I § 31 des Gesetzes vom 11. Juli 1891 sind die Landarmenverbände verpflichtet, für Bewahrung, Kur und Pflege der hilfsbedürftigen Geisteskranken, Idioten u. soweit dieselben der Anstaltspflege bedürfen, in geeigneten Anstalten Fürsorge zu treffen. Nach § 31a ebenda hat die allgemeinen Verwaltungskosten der Anstalten und die Kosten der von der Anstalt selbst bewirkten Beerdigung der Landarmenverband zu tragen; dieser ist dagegen berechtigt, sofern es sich nicht um einen landarmen Hilfsbedürftigen handelt, vorbehaltlich anderweiter Vereinbarung Ersatz der sonstigen Kosten von dem endgültig unterstützungspflichtigen Ortsarmenverbände zu verlangen; die Erstattung erfolgt durch Vermittelung des Kreises, dem dieser Ortsarmenverband angehört; der Kreis ist verpflichtet, dem Ortsarmenverbände mindestens zwei Drittel der von letzterem aufzubringenden Kosten als Beihilfe zu gewähren. Nach § 31c unterliegen Streitigkeiten zwischen den Ortsarmenverbänden und den zur Beihilfe verpflichteten Kreisen der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren; zuständig in erster Instanz ist der Bezirksausschuß, in zweiter Instanz das Oberverwaltungsgericht.

Der Berufungsentscheidung liegt die Auffassung zu Grunde, daß nach der letzteren Bestimmung das Verwaltungsstreitverfahren in allen Streitigkeiten zwischen den Ortsarmenverbänden und dem Kreise, die die Erstattungspflicht der Ortsarmenverbände zum Gegenstande haben, eintrete und nicht auf den Fall beschränkt sei, wenn der Streit die vom Kreise dem Ortsarmenverbände in Höhe von zwei Dritteln der Kosten zu gewährende Beihilfe betreffen, und daß daher auch im vorliegenden Falle, in dem der Kreis, der die ganzen Kosten bezahlt habe, vom Ortsarmenverbände das auf diesen entfallende Drittel erstattet verlange, der Rechtsweg ausgeschlossen sei. Diese Auffassung, der schon das preussische Oberverwaltungsgericht in der

Entscheidung vom 14. Mai 1895 (Entsch. jenes Gerichtshofes Bd. 28 S. 141 flg.) entgegengetreten ist, kann als begründet nicht anerkannt werden.

Der Berufungsrichter stützt sich auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes, jedoch mit Unrecht. Diese steht ihm nicht zur Seite.

Der § 31 des Gesetzes vom 8. März 1871 legte den Landarmenverbänden die Befugnis bei, die Kosten der öffentlichen Armenpflege, die die Fürsorge für Geistesranke, Idioten *ic* verursacht, unmittelbar zu übernehmen. Diese Vorschrift, die zu einer Erleichterung der einzelnen Ortsarmenverbände in Ansehung der außerordentlichen Armenlast führen sollte, hatte den erwarteten Erfolg nicht. Die Staatsregierung legte deshalb dem Landtage, und zwar zuerst dem Herrenhause,

vgl. Druckfachen des Herrenhauses, Session 1890/91, Bd. 1 Nr. 5, zum Zwecke der Abänderung des § 31 des bestehenden Gesetzes einen Gesetzesentwurf des Inhaltes vor:

die Landarmenverbände seien verpflichtet, für Bewahrung, Kur und Pflege der hilfsbedürftigen Geistesranke, Idioten *ic* Anstalten einzurichten und zu unterhalten; der Landarmenverband trage die allgemeinen Verwaltungskosten der Anstalten; die sonstigen Kosten seien ihm von dem vorläufig unterstützungspflichtigen Ortsarmenverbände zu $\frac{1}{3}$, von dem Kreise, dem dieser Ortsarmenverband angehöre, zu $\frac{2}{3}$ zu erstatten, unter Vorbehalt des Rückgriffes gegen den endgültig fürsorgepflichtigen Ortsarmenverband, bezw. den betreffenden Kreis.

Der Entwurf enthielt sodann die Bestimmung:

„Streitigkeiten unter den Armenverbänden oder Kreisen über die vorstehend geregelte Erstattungs- und Übernahme-pflicht unterliegen der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren.“

Das Herrenhaus billigte den Entwurf im allgemeinen, änderte ihn jedoch in Ansehung des zur Erstattung der „sonstigen Kosten“ Verpflichteten dahin ab, daß dieser in erster Reihe der Kreis allein sein sollte, indem folgende Fassung gewählt wurde:

„Die sonstigen Kosten hat dem Landarmenverbände . . . der Kreis, dem der vorläufig unterstützungspflichtige Ortsarmenverband angehört, zu erstatten; dem Kreise bleibt der Rückgriff vorbehalten

in Höhe von $\frac{1}{3}$ der aufgewendeten Kosten gegen den ihm angehörigen endgültig fürsorgepflichtigen Ortsarmenverband, in ganzer Höhe der Kosten gegen den Kreis, dem der endgültig fürsorgepflichtige Ortsarmenverband angehört; diesem Kreise hat wiederum der ihm angehörige endgültig fürsorgepflichtige Ortsarmenverband $\frac{1}{3}$ der erstatteten Kosten zu ersetzen."

Ferner wurde die letzterwähnte Bestimmung des Entwurfes anderweit dahin gefaßt:

"Streitigkeiten über die vorstehend geregelten Verpflichtungen unterliegen der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren."

Vgl. Druckfachen des Herrenhauses, Session 1890/91 Bd. 1 Nr. 34; Stenographische Berichte, Sitzung 7 derselben Session, Bd. 1 S. 58 bis 75.

Das Haus der Abgeordneten, an das der so veränderte Entwurf gelangte, hielt die vom Herrenhause gewählte Konstruktion in betreff der Person des Erstattungspflichtigen nicht für konform dem Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz, das zwar Land- und Ortsarmenverbände, nicht aber Kreise als Organe der Armenpflege kenne, und modifizierte die Vorlage in dem Sinne, wie sie nachher in den §§ 31, 31 a und 31 c Gesetz geworden ist. Die Änderung rührt aus einem Gegenentwurfe her, der in der Kommission des Abgeordnetenhauses eingebracht, und zu dessen Begründung ausgeführt war:

Der Rückgriff des Landarmenverbandes müsse formell gegen den Ortsarmenverband gerichtet werden, welchem reichsgesetzlich die Unterstützungspflicht obliege; tatsächlich aber werde dadurch, daß die Vermittelung des Kreises vorgeschrieben sei, derselbe praktische Vorteil erreicht, als wenn der Rückgriff gegen den Kreis in erster und gegen den Ortsarmenverband in zweiter Linie gerichtet werde. Durch die Vermittelung des Kreises solle der direkte Verkehr zwischen Land- und Ortsarmenverband vermieden werden, da derselbe nicht zu einer Beschleunigung, sondern häufig zu einer Verschleppung der Angelegenheiten führe.

Vgl. Kommissionsbericht in den Anlagen zu den stenographischen Berichten der Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, Session 1890/91 Bd. 3 S. 2332—2340; Stenographische Be-

richte des Hauses der Abgeordneten, Session 1890/91, Sitzungen 95 und 97, Bd. 5 S. 2554—2566, S. 2597—2607.

Das Herrenhaus trat demnächst den Beschlüssen des Hauses der Abgeordneten in der hier in Rede stehenden Frage bei.

Vgl. Stenographische Berichte der Herrenhauses, Session 1890/91, Sitzung 23, Bd. 1 S. 341—346.

Das Verfassungsgericht hat noch auf eine Äußerung des Berichterstatters des Herrenhauses bei Gelegenheit der ersten Verhandlung im Herrenhause bezüglich der Fassung der Bestimmung über die Zuständigkeitsfrage Gewicht gelegt, die dahin geht:

bei Fassung der Regierungsvorlage hätte man zweifelhaft sein können, ob dort die Streitigkeiten auch ganz bestimmt gefaßt sein möchten; denn es könnten die Streitigkeiten nicht bloß unter den Armenverbänden und Kreisen, sie könnten auch unter Armenverbänden und Armenverbänden, sowie unter Kreisen und Kreisen entstehen; die von der Kommission beschlossene Änderung umfasse sämtliche Streitigkeiten, wie immer sie auch beschaffen sein möchten.

Vgl. Stenographische Berichte des Herrenhauses a. a. O. S. 67.

Gestützt auf dieses Gesetzesmaterial hat der Verfassungsrichter erwoogen: nach den ersten Beschlüssen des Herrenhauses, denen die Regierung nicht widersprochen habe, sei zweifellos für den Rückgriff des Kreises in Höhe des einen Drittels gegen den Ortsarmenverband das Verwaltungsstreitverfahren eröffnet, und der ordentliche Rechtsweg ausgeschlossen gewesen. Daß das Abgeordnetenhaus hinsichtlich der Zuständigkeitsfrage Änderungen habe vornehmen wollen, sei weder aus dem Kommissionsberichte noch aus den Verhandlungen des Hauses, das den Beschlüssen der Kommission durchweg beigetreten sei, ersichtlich. Zu einer Änderung habe auch kein Anlaß vorgelegen, da nur formell die Rechtsstellung des Kreises gegenüber dem Landarmenverbände andertweit habe geregelt werden sollen, um mit den reichs-gesetzlichen Grundsätzen im Einklange zu bleiben. Wenn daher sowohl Regierung wie Herrenhaus davon ausgegangen seien, daß Streitigkeiten zwischen Kreis und Ortsarmenverband auf diesem neu geregelten Gebiete der außerordentlichen Armenlast allgemein und unterschiedslos im Verwaltungsstreitverfahren erledigt werden sollten, so sei mangels widersprechender Zeugnisse anzunehmen, daß auch das Abgeordnetenhaus an jener Vorschrift habe festhalten wollen. Dem

§ 31c des Gesetzes müsse demnach die Bedeutung beigemessen werden, daß bei Streitigkeiten zwischen Kreis und Ortsarmenverband auf dem Gebiete der außerordentlichen Armenlast lediglich das Verwaltungsstreitverfahren eintrete.

Diesen Ermägungen steht entgegen, daß nicht bloß formell, sondern materiell der Kreis nach dem Gesetze, wie es zufolge der Beschlüsse des Abgeordnetenhauses zustande gekommen ist, eine wesentlich andere rechtliche Stellung einnimmt, als er nach den Beschlüssen des Herrenhauses einnehmen sollte, und schon hieraus ergeben sich die Schlußfolgerungen, die der Berufungsrichter zum Zwecke der Auslegung des Gesetzes aus den Beschlüssen des Herrenhauses, denen völlig abweichende Voraussetzungen zu Grunde liegen, gezogen wissen will, als hinfällig. Nach den Beschlüssen des Herrenhauses sollte der Kreis dem Landarmenverbände gegenüber in Ansehung der entstandenen Pflegekosten erstattungspflichtig sein, und ihm sollte nur der Rückgriff hinsichtlich eines Teiles oder des ganzen Betrages der gezahlten Pflegekosten gegen den ihm angehörig endgültig fürsorgepflichtigen Ortsarmenverband oder gegen den Kreis, dem der endgültig fürsorgepflichtige Ortsarmenverband angehört, vorbehalten sein. Nach dem Gesetze ist dagegen der Ortsarmenverband dem Landarmenverbände gegenüber erstattungspflichtig, und die Verpflichtung des Kreises ist anderweit geregelt. Dem Kreise ist eine neue, und zwar doppelte, Verpflichtung auferlegt, nämlich einmal: „die Erstattung der Pflegekosten zu vermitteln“, und sodann: „dem Ortsarmenverbände mindestens zwei Drittel der von ihm aufzubringenden Kosten als Beihilfe zu gewähren“. Im Zusammenhange mit der Festsetzung dieser doppelten Verpflichtung ist die Wortfassung des nachfolgenden § 31c:

„Streitigkeiten zwischen den Ortsarmenverbänden und den zur Beihilfe verpflichteten Kreisen unterliegen der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren“,

von wesentlicher Bedeutung. Wie in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichtes in dem oben bezeichneten Urteile anzunehmen ist, kann die zwischen den Worten: „den... Kreisen“, gemachte Einschaltung: „zur Beihilfe verpflichteten,“ nur dazu dienen, den Gegenstand des Streites, für den die Verwaltungsklage nur zugelassen wird, näher zu begrenzen, nämlich dahin, daß der Streit nur die auf die Beihilfe bezüglichen Ansprüche betreffen darf,

nicht aber auch die aus der Vermittlung entsprungenen. Die streitige Frage wird sonach schon durch den Wortlaut des Gesetzes entschieden. Dem Oberverwaltungsgerichte ist aber auch in seinen weiteren, dahin gehenden Ausführungen beizutreten:

die Vermittlung des Kreises sei darauf beschränkt, die Willensübereinstimmung des Land- und des Ortsarmenverbandes über das Recht und die Pflicht zur Kostentragung herbeizuführen, und sei jedenfalls durch das Gesetz nicht dahin ausgedehnt, daß der Kreis verpflichtet oder berechtigt wäre, für einen von beiden Beteiligten Vorschußzahlungen zu leisten oder auch nur verbindliche Erklärungen abzugeben. Wenn somit aber nicht wohl ersichtlich sei, wie aus dieser Vermittlung Rechtsansprüche des Kreises gegen einen der beiden Armenverbände oder umgekehrt entstehen könnten, so sei noch weniger erkennbar, weshalb, wenn dies dennoch der Fall wäre, und wenn über solche Ansprüche das Verwaltungsstreitverfahren hätte zugelassen werden sollen, dies dem Kreise nur gegenüber dem Ortsarmenverbande, und nicht auch gegenüber dem Landarmenverbande verstatet sein sollte; letzteres sei aber nach der Fassung des Gesetzes ausgeschlossen.

Für die Richtigkeit der obigen Auslegung spricht sodann, worauf das Oberverwaltungsgericht gleichfalls hingewiesen hat, auch die Äußerung des Ministers des Inneren bei der zweiten Verhandlung über den Entwurf im Herrenhause. Der Minister hat sich auf eine Anfrage, ob bei der Fassung des Gesetzes nach den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses die Verpflichtung des Kreises, für die Pflegekosten zu haften, ausgeschlossen sei, dahin ausgesprochen:

„Es ist ausdrücklich in der Konstruktion, welche das Abgeordnetenhaus diesem Gesetze gegeben hat, ausgesprochen, daß dem Landarmenverbande gegenüber der Ortsarmenverband der Erhaltungspflichtige sein soll, sodaß also, wenn die Sache zum Streit kommt, die Partierollen zweifellos gegeben sind. Die Vermittlung des Kreises ist zu einem anderen Zwecke eingesetzt, weil nämlich die Feststellung darüber, wo der Unterstützungswohnsitz begründet oder verloren gegangen ist, welcher Ortsarmenverband zur Unterstützung verpflichtet ist, überaus schwierig ist, und diese Feststellung sicherer und besser von dem Kreise gemacht werden kann, als von dem Ortsarmenverbande. Deshalb ist die Vermittlung des Kreises hier

eingefügt worden. Außerdem ist aber auch ein Rechtsverhältnis zwischen dem Kreise und dem Ortsarmenverbände begründet. Der Ortsarmenverband hat gegenüber dem Kreise das Recht, zu verlangen, daß derselbe zwei Drittel der Kosten übernimmt, und sobald hierüber Streit entsteht, ist dieser Streit zwischen dem Kreise und dem Ortsarmenverbände auszutragen. Alsdann finden die Bestimmungen Anwendung, welche besagen, daß diese im Verwaltungsstreitverfahren zu erledigende Differenz durch den Bezirksausschuß in erster Instanz, durch das Oberverwaltungsgericht in zweiter Instanz zu entscheiden ist, während in dem ersten Falle, wo es sich um Streitigkeiten zwischen dem Landarmenverband und dem Ortsarmenverband handelt, zwar in erster Instanz auch der Bezirksausschuß, in zweiter Instanz aber das Bundesamt für Heimatwesen zu entscheiden haben wird.“

Vgl. Stenographische Berichte des Herrenhauses a. a. O. Bd. 1 S. 343.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich im Gegensatze zu der Annahme des Berufungsrichters zweifellos, daß das Verwaltungsstreitverfahren zwischen Kreis und Ortsarmenverband nur bei Streitigkeiten über die Gewährung der Beihilfe seitens des ersteren an den letzteren eintritt.

Der Berufungsrichter hat zur Unterstützung seiner Ansicht noch ferner geltend gemacht: die gegnerische Auffassung führe zu unannehmbaren Konsequenzen; der Betrag von zwei Dritteln der Kosten stelle nur das Minimum dar, das der Kreis dem Ortsarmenverbände als Beihilfe zu gewähren habe; wenn nun aber jene Auffassung richtig wäre, so müßte, wenn der auf Erstattung von einem Drittel der Kosten im Rechtswege belangte Ortsarmenverband den Einwand erheben würde, daß aus gewissen Gründen der Kreis mehr als zwei Drittel beizusteuern habe, auch über einen solchen Einwand im ordentlichen Rechtswege entschieden werden, was aber offenbar nicht im Sinne des Gesetzes liege. Auch diese Argumentation ist nicht durchgreifend. Daß, wenn dem Ortsarmenverbände überhaupt ein Rechtsanspruch auf eine größere Beihilfe als zwei Drittel der Pflegekosten zusteht, über diesen Anspruch gemäß § 31 c des Gesetzes nur im Verwaltungsstreitverfahren zu entscheiden sein würde, ist anzuerkennen. Dieser Umstand kann

aber nicht den Ausschluß des Rechtsweges über einen Anspruch, wie den eingeklagten, zur Folge haben. Der Ortsarmenverband müßte seinen Mehranspruch selbständig im Verwaltungsstreitverfahren verfolgen und geeignetenfalls auf Grund des § 139 C. P. O. die Aussetzung der Verhandlung im gerichtlichen Verfahren bis zur Entscheidung der Verwaltungsstreitbehörde betreiben.

Ist nun aber der § 31 c des Gesetzes vom 11. Juli 1891 in der erörterten Weise auszulegen, so begründet er nicht die Ausschließung des Rechtsweges im gegenwärtigen Rechtsstreite. Denn es handelt sich hier nicht um die Gewährung einer Beihilfe zu den von dem Beklagten zu tragenden Pflegekosten, sondern um die Erstattung des von dem Beklagten zu leistenden Drittels, das der Kläger für diesen vor- schußweise an den Landarmenverband gezahlt hat. Aus anderen Gründen ist der Rechtsweg gleichfalls nicht ausgeschlossen. Es steht ein rein privatrechtlicher Anspruch aus der nützlichen Verwendung oder der Geschäftsführung in Frage.“ . . .