

91. Umfang der Pflicht des preussischen Staates, zu den von den Provinzialverbänden bestrittenen Kosten der Fürsorgeerziehung beizutragen. Preuß. Gesetz vom 2. Juli 1900.

IV. Zivilsenat. Ur. v. 19. Oktober 1905 i. S. preuß. Fiskus (Bekl.)
w. Prov. Brandenburg (kl.). Rep. IV. 83/05.

- I. Landgericht Potsdam.
- II. Kammergericht Berlin.

Der klagende Provinzialverband macht im vorliegenden Rechtsstreite gegen den preussischen Staat einen Anspruch auf Erstattung von Fürsorgeerziehungskosten geltend. Es handelt sich um Kosten aus dem Jahre ^{1. April 1901} ~~31. März 1902~~. Der Kläger berechnet nach Abzug der vom Staate bereits geleisteten Zahlung den nach § 15 Abs. 2 des Gesetzes vom 2. Juli 1900 über die Fürsorgeerziehung Minderjähriger aus der Staatskasse zu leistenden Zuschuß in Höhe von zwei Dritteln der Kosten auf 28 188,37 *M* und verlangt Verurteilung des Beklagten zur Zahlung dieser Summe nebst Zinsen. Der Beklagte meint, seine gesetzliche Beitragspflicht erstrecke sich nicht auf solche Kosten, aus denen sich die streitige Summe zusammensetze, nämlich Kosten der allgemeinen Verwaltung (namentlich Dezerntengehälter des Landesrates und des Landesassessors, Beamtengehälter, Reisekosten des Vertrauensmannes, Porto, Druck- und Einrückungskosten, Ruhegehälter sowie Witwen- und Waisengeldbeiträge), ferner Bauunterhaltungskosten und Zinsen der Bau- und Grunderwerbskosten. Das Landgericht gab dem Klagebegehren statt, und das Kammergericht wies die vom Beklagten eingelegte Berufung zurück. Auf die Revision des Beklagten wurde das Berufungsurteil aufgehoben, aus folgenden

Gründen:

„Wie der § 9 Abs. 1 des am 1. April 1901 in Kraft getretenen Gesetzes vom 2. Juli 1900 über die Fürsorgeerziehung Minderjähriger bestimmt, liegt die Ausführung der Fürsorgeerziehung dem verpflichteten Kommunalverbände ob. Wie ferner der § 14 des selben Gesetzes (auf den im § 9 Abs. 1 hingewiesen ist) bestimmt, sind die Provinzialverbände verpflichtet, die Unterbringung der durch Beschluß des Vormundschaftsgerichts zur Fürsorgeerziehung überwiesenen Minderjährigen in einer den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechenden Weise zu bewirken. Sie haben für die Errichtung von Erziehungs- und Besserungsanstalten zu sorgen, soweit es aber an Gelegenheit fehlt, die Höglinge in geeigneten Familien sowie in öffentlichen, kirchlichen oder privaten Anstalten unterzubringen, auch soweit nötig für ein angemessenes Unterkommen bei der Beendigung der Fürsorgeerziehung zu sorgen. Die §§ 9 und 14 enthalten zwar keine Bestimmung darüber, auf wessen Kosten die Unterbringung der zur Fürsorgeerziehung überwiesenen Minderjährigen, und die Be-

Schaffung des Unterkommens bei der Beendigung der Fürsorgeerziehung zu bewirken sei; allein der Mangel einer derartigen Bestimmung ergibt im Zusammenhange mit dem übrigen Gesetzesinhalte gerade, daß der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, die Kosten habe derjenige Kommunalverband zu tragen, dem die Fürsorgeerziehung obliegt, also im vorliegenden Falle der Kläger. Wenn sich das Gesetz der Ausdrücke bedient: die Provinzialverbände seien zu etwas verpflichtet, sie haben für etwas zu sorgen, ihnen liege es ob, so ist damit von vornherein — unbeschadet einzelner Ausnahmen — ausgesprochen, die fragliche Verpflichtung, Sorge, Obliegenheit gehe zu Lasten desjenigen, dem das Gesetz die Pflichten auferlegt. Diese Auslegung entspricht schon dem Wortsinne der gebrauchten Redewendungen. Den Provinzialverbänden sind mit der Auferlegung jener Lasten erweiterter Fürsorgeerziehung auch die insolgedessen erforderlich werdenden Geldopfer auferlegt. Eben weil die Provinzialverbände grundsätzlich alle durch die Fürsorgeerziehung verursachten Kosten zu tragen haben, hat der Staat nur einen Zuschuß zu leisten. Von einer derartigen Zuschußpflicht des Staates kann nur unter der Voraussetzung die Rede sein, daß die Provinzialverbände als die zur Tragung der Kosten in erster Reihe Verpflichteten anzusehen sind. Deshalb spricht das Gesetz im § 15 Abs. 2 davon, daß die Kommunalverbände aus der Staatskasse einen Zuschuß erhalten. Es geht auch, wie weiter unten darzulegen, aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes hervor, daß man bei der Beratung des Entwurfs allseitig davon ausging, das Gesetz lege den Provinzialverbänden Lasten auf, die sie auf eigene Kosten zu tragen hätten, und daß gerade deswegen das Bestreben hervortrat, den Staat mit einem möglichst hohen Zuschusse zu den Kosten zu beteiligen. Mit hin würde beispielsweise der Kläger, wenn er behufs Unterbringung der Böglinge neue Erziehungs- und Besserungsanstalten errichten müßte, grundsätzlich die Kosten des Neubaus selbst zu tragen haben.

Der § 15 desselben Gesetzes handelt von gewissen durch die Fürsorgeerziehung entstehenden Kosten und von dem zu den Kosten zu leistenden Staatszuschusse. Im Abs. 1 Satz 1 werden die Kosten der Überführung, ersten Ausstattung, Beerdigung und Rückreise eines Böglinges dem Ortsarmenverband, und nur, wenn ein

solcher nicht vorhanden ist, dem Kommunalverbände zur Last gelegt. Im Anschlusse daran heißt es dann in Abs. 1 Satz 3:

„die übrigen Kosten des Unterhalts und der Erziehung sowie der Fürsorge für entlassene Zöglinge tragen in allen Fällen die Kommunalverbände;“

sowie im Abs. 4:

„die Kommunalverbände erhalten zu den nach Abs. 1 von ihnen zu tragenden Kosten aus der Staatskasse einen Zuschuß in Höhe von zwei Dritteln dieser Kosten.“

Unter den „übrigen Kosten“ im Abs. 1 Satz 3 können nun nicht die sämtlichen übrigen Kosten verstanden werden, welche dem Provinzialverbände durch Erfüllung der ihm im § 14 auferlegten Fürsorgepflicht erwachsen und dem Drittklassenverbände nicht zur Last fallen. Hätte der Gesetzgeber unter den übrigen Kosten diese allgemeinen und umfangreicheren Kosten gemeint, so würde er sich einer anderen Ausdrucksweise als geschehen bedient haben. Er hätte dann wohl allgemein von den übrigen Kosten der Fürsorgeerziehung gesprochen. Das Gesetz spricht aber von den übrigen Kosten des Unterhalts und der Erziehung sowie der Fürsorge für entlassene Zöglinge. Gerade dieser Zusatz weist gegenüber den allgemeinen Kosten auf eine beabsichtigte Einschränkung des Staatszuschusses, auf eine bestimmte Gruppe von Kosten hin, und es muß untersucht werden, wie weit diese Einschränkung reicht. Jedenfalls kann die Meinung, es sei bei Anwendung der §§ 14 und 15 unterschiedslos und gleichmäßig an sämtliche Kosten der Fürsorgeerziehung zu denken, bei der wechselnden Ausdrucksweise nicht gebilligt werden. Für die Frage, wie weit die bezeichnete Einschränkung reicht, gibt das Gesetz selbst keinen Anhalt. Aus dem § 16 des Gesetzes läßt sich für die Auslegung des § 15 nichts entnehmen. Der § 16 Abs. 2 spricht von den Kosten der allgemeinen Verwaltung, der Fürsorgeerziehung, des Baues und der Unterhaltung der von den Kommunalverbänden errichteten Anstalten. Diese Kosten sollen außer Ansatz bleiben bei der Festsetzung derjenigen Tarife, welche für die Erstattungsforderung der Kommunalverbände an den Zögling und der zu seinem Unterhalte Verpflichteten zugrunde zu legen sind. Die Annahme, daß diese dem Zöglinge, bzw. dem Unterhaltspflichtigen gegenüber außer Ansatz zu lassenden Kosten auch dem Staate gegen-

über außer Ansatz zu lassen seien, trifft nicht zu. Offenbar haben den Gesetzgeber Billigkeitsrücksichten geleitet, wenn er den Anspruch auf Erstattung der Kosten gegenüber dem Zöglinge, der gewissermaßen eine genossene Wohltat heimzahlen soll, und gegenüber dem Unterhaltspflichtigen bis auf das Allernotwendigste einschränkte. Es mag auch die Erwägung, daß es sich meist um bedürftige Personen handeln werde, eine Rolle gespielt haben. Derartige Gesichtspunkte kommen nun aber bei der Erstattungsforderung des Provinzialverbandes an den Staat nicht in Frage. Auch aus dem § 16 Abs. 5 folgt für die als unzutreffend bezeichnete Annahme nichts. Die dort vorgeschriebene Anrechnung von zwei Dritteln der erstatteten Beträge auf den Staatszuschuß ist lediglich eine Folge der Beitragspflicht des Staates; denn in demselben Verhältnisse, in welchem er Kosten zu tragen hat, müssen ihm auch Kosten, die anderweit eingezogen werden, zugute gerechnet werden, da sonst eine doppelte Kostenerstattung eintreten würde.

Dagegen bietet für die Frage, wie weit die beabsichtigte Einschränkung reicht, die Entstehungsgeschichte des Gesetzes hinreichende Anhaltspunkte. Aus derselben sind nämlich folgende Umstände als bezeichnend hervorzuheben: Die dem Entwurfe des Gesetzes beigefügte Begründung (Drucksachen des Herrenhauses, Session 1900 Nr. 8) berührt S. 16 unten die Frage, ob die Kommunalverbände gezwungen sein werden, größere einmalige Aufwendungen zu machen für den Bau neuer Erziehungsanstalten, und gelangt zu dem Ergebnisse, daß diese Annahme im allgemeinen nicht zutrefte, vielmehr in den bestehenden Anstalten noch genügend Raum vorhanden sei, und daß sich die etwa notwendig werdende Umgestaltung bestehender Anstalten ohne große Kosten werde bewerkstelligen lassen. Seite 16 heißt es dann weiter, daß alle übrigen Kosten (abgesehen von den den Ortsarmenverbänden zur Last fallenden) der Staat zur Hälfte übernehmen wolle. Diese Verteilung habe sich bewährt, und es empfehle sich, sie auch für die erweiterte Zwangserziehung beizubehalten. Das Herrenhaus beriet den Entwurf in erster Lesung in der Sitzung vom 11. Januar 1900 (Stenographischer Bericht S. 13 flg.) und überwies ihn einer Kommission von 15 Mitgliedern. In dem gedruckten Berichte dieser Kommission vom 26. März 1900 (Nr. 31 der Drucksachen des Herrenhauses) werden S. 15 die von dem

Minister des Innern abgegebenen Erklärungen wiedergegeben, die dahin gegangen seien: als Äußerstes könne die Übernahme der Hälfte der Baukosten außer der Hälfte der laufenden Kosten von Seiten des Staats in Aussicht gestellt werden, wenn Bestimmungen getroffen würden, wonach Bauten, zu denen ein Staatszuschuß in Anspruch genommen würde, nur mit Genehmigung des Staats errichtet, und nicht ohne dessen Genehmigung und nur nach Rückerstattung der aus der Staatskasse geleisteten Zuschüsse zu anderen als Zwangserziehungszwecken verwendet werden dürften. Nach langer Debatte, in der auch auf die Unfähigkeit einiger Provinzen zur Tragung dauernder Lasten hingewiesen worden sei, habe, wie es in dem Berichte heißt, die Kommission beschlossen, drei Viertel der laufenden und die Hälfte der Baukosten dem Staate aufzuerlegen. Der Finanzminister v. Miquel habe Erklärungen folgenden Inhalts abgegeben (S. 15 und 16 des Berichts): Der Staat sei bereit, zwei Drittel der Kosten des Unterhalts und der Erziehung zu übernehmen. Jede weitergehende Verschiebung der Kostenlast zuungunsten des Staats sei für die Staatsregierung unannehmbar. Hinsichtlich der Bauten müsse es bei der gegenwärtigen Regelung verbleiben. Hier hänge die Höhe der Kosten wesentlich von dem Verhalten der Provinzialverwaltung ab, namentlich davon, ob sie Anstalts- oder Familienerziehung, welche letztere er regelmäßig vorziehe, eintreten lasse. Die Verhältnisse lägen in den einzelnen Provinzen sehr verschieden. Einige hätten eine ausreichende Zahl von Anstalten, andere nicht. Die Beitragspflicht des Staats würde sich möglicherweise nachteilig für die ärmeren Verbände gestalten. Dagegen sei er bereit, Zuschüsse zu notwendigen Bauten unter Prüfung der Verhältnisse im einzelnen Falle im Etat bereit zu stellen. Eine gesetzliche Regelung könne indessen hier nicht eintreten. Das Abgeordnetenhaus überwies den Entwurf, nachdem es ihn am 26. April 1900 in erster Lesung beraten hatte (Stenogr. Bericht S. 3946 flg.), einer Kommission von 21 Mitgliedern. In dem gedruckten Berichte dieser Kommission (Bericht der XVIII. Kommission vom 17. Mai 1900, Nr. 181 der Drucksachen des Abgeordnetenhauses) wird S. 25 vorausgeschickt, daß sich eine umfangreiche, längere Diskussion an die Frage der Regelung und Verteilung der Kosten, die das neue Gesetz verursachen würde, geknüpft habe. Seite 26 heißt es, es habe ein

Antrag vorgelegen, dem § 15 Abs. 2 folgende Fassung zu geben: „Die Kommunalverbände erhalten dazu aus der Staatskasse einen Zuschuß von 120 *M* jährlich für jeden Zögling.“ Gegenüber der ablehnenden Haltung des Kommissars des Finanzministers (S. 27) sei erwidert worden (S. 28), von ministerieller Seite seien nur die Unterhaltskosten in Betracht gezogen worden, nicht aber die Baukosten für Anstalten, die entstanden seien und noch entstehen würden. Diese würden sich bei der Vermehrung der Zwangszöglinge hoch stellen und seien bei dem vorgeschlagenen Satz von 120 *M* mit in Betracht gezogen worden. Ein Regierungskommissar habe bemerkt, daß nach dem bestehenden Gesetze und nach der Praxis in der dem Entwurfe beigefügten Skala bereits die baulichen Unterhaltskosten sowie die Ausgaben für Lehrer *ic* enthalten seien. Der bezeichnete Antrag sei sodann angenommen worden. In der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 21. Mai 1900 (Stenographischer Bericht S. 4626) erklärte der Abgeordnete Noelle hinsichtlich eines gestellten Antrags, derselbe bezwecke, daß ein gewisser Geldbestand sofort allen Provinzen überwiesen würde, um ihnen die Lasten zu erleichtern, die ihnen durch dieses Gesetz in baulicher Hinsicht durch Errichtung neuer Anstalten auferlegt werden würden.

Aus dem Zusammenhange dieser der Entstehungsgeschichte des Gesetzes entnommenen Umstände ergibt sich zunächst für die Frage, was unter den Kosten des Unterhalts und der Erziehung im Sinne des § 15 des Gesetzes zu verstehen sei, als völlig zweifellos die Übereinstimmung der Regierung und der gesetzgebenden Körperschaften darüber, daß unter jenen Kosten die Baukosten für errichtete und noch zu errichtende Anstalten nicht mitbegriffen sind. Nicht nur ist der Begründung des Entwurfs diese Auffassung eigen, und die Vertreter der Regierung haben sie bei den Beratungen wiederholt und nachdrücklich zum Ausdruck gebracht, sondern es ist auch im Schoße der Kommissionen und bei den Landtagsverhandlungen kein Zweifel über diese Auffassung des Entwurfs aufgetaucht. Man hat im Gegenteil diese Auffassung geteilt und demzufolge durch Stellung und Annahme von Anträgen versucht, den Entwurf dahin abzuändern, bzw. zu ergänzen, daß der Staat auch zur Beteiligung an den Baukosten herangezogen werden solle. Da nun aber nach dieser Richtung hin der Entwurf in unveränderter Fassung Gesetz geworden

ist, so ist es geboten, das Gesetz nicht anders auszulegen, als der Entwurf von den gesetzgebenden Gewalten verstanden wurde. Zu einer Abweichung liegen zwingende Gründe nicht vor. Dem Berufungsgerichte kann zugegeben werden, daß an sich zu den Kosten des Unterhalts im weitesten Sinne auch die durch Herstellung der nötigen Anstalten verursachten Kosten gerechnet werden können; denn zum Unterhalt im weitesten Sinne gehört eben nicht nur die Verpflegung, sondern auch die Beschaffung von Wohn- und Schlafräumen. Das Berufungsgericht weist auch auf den § 16 des Fürsorgeerziehungsgesetzes hin, wo im ersten Absätze der Ausdruck „Kosten des Unterhalts“ mit Rücksicht auf die im zweiten Absätze getroffene Auscheidung gewisser Kosten in jenem weitesten Sinne gebraucht zu sein scheint. Allein diese Umstände erklären sich aus der Dehnbarkeit des Begriffs „Kosten des Unterhalts“ und aus der mehr oder minder strengen Übung der Kunst, dem gesetzgeberischen Gedanken stets einen unzweideutigen Ausdruck zu verleihen; sie können aber nicht dazu führen, das Gesetz anders auszulegen, als es erwiesenermaßen selbst ausgelegt sein will.

Hiernach ist, abweichend von der Ansicht des Berufungsgerichts anzunehmen, daß sich die Beitragspflicht des Staats auf die durch den Bau bestehender oder noch zu errichtender Anstalten verursachten Kosten nicht erstreckt.

... Im übrigen ist dagegen dem Berufungsgerichte vollständig beizupflichten. Insbesondere ist in Übereinstimmung mit dem Berufungsgericht anzunehmen, daß die Kosten der allgemeinen Verwaltung der Fürsorgeerziehung sowie die Kosten der baulichen Unterhaltung der von den Kommunalverbänden errichteten Anstalten zu denjenigen Kosten zu rechnen sind, auf die sich die gesetzliche Beitragspflicht des Staats erstreckt. Daß der Unterhalt und die Erziehung der Böglinge diese Kosten verursacht, kann nicht bezweifelt werden. Sie müssen daher an sich als erstattungsfähig betrachtet werden. Davon könnte abgewichen werden, wenn, wie es bei den Baukosten der Fall ist, ein genügender Anhalt dafür vorhanden wäre, daß diese Kosten, oder doch eine gewisse Gruppe dieser Kosten nach der Absicht des Gesetzgebers nicht als erstattungsfähig habe gelten sollen. Ein derartiger Anhalt ist nicht vorhanden. Bezüglich der Bauunterhaltungskosten spricht sogar im Gegenteil das Verhalten der Regierung bei

den Beratungen des Entwurfs dafür, daß sie diese Gruppe von Kosten damals selbst als erstattungsfähig betrachtet hat. Nach den Erklärungen der Regierung sind die baulichen Unterhaltungskosten schon bei Anwendung des Gesetzes, betreffend die Unterbringung verwahrloster Kinder, vom 13. März 1878 als erstattungsfähig betrachtet und auch bei dem Entwurfe des neuen Fürsorgeerziehungsgesetzes, dem das erstere zum Vorbilde diente, in Rechnung gezogen worden. In dieser Beziehung hat es lediglich beim alten bleiben sollen.

Auf Grund dieser Erwägungen sind von dem erhobenen Erstattungsansprüche nur die Baukosten abzusetzen. Wieviel diese betragen, bedarf noch der Feststellung. In der Berechnung des Klägers vom ^{30. April}~~16. Dezember~~ 1902 sind unter Nr. 1147 als anteilige Zinsen der Bau- und Grunderwerbskosten der Schul- und Erziehungsanstalt in Straußberg 12 303 *M* angesetzt, welcher Betrag in einer Nachtragsrechnung auf 12 342,25 *M* erhöht ist. Zwei Drittel dieser Summe, nämlich 8228,17 *M*, sind dem Kläger nebst Zinsen in den Vorinstanzen zugesprochen worden. Es kann einem begründeten Bedenken nicht unterliegen, daß zu den Baukosten, wenn sie vom Bauherrn nicht aus eigenen Mitteln bestritten werden, auch die zu ihrer Bestreitung angenommene Bauschuld gehört. Würde der Staat zur anteiligen Bezahlung oder Verzinsung der Bauschuld herangezogen werden dürfen, so würde das nichts anderes bedeuten, als auf einem Umwege die Baulast auf seine Schultern abzuwälzen, was das Fürsorgeerziehungsgesetz, wie oben dargelegt, nicht bezweckt hat. Ebenso wenig darf der Anschaffungswert der verwendeten Baustoffe in Rechnung gestellt werden.

Es mag schließlich noch darauf hingewiesen werden, daß der erkennende Senat in dem (nicht zum Abdruck gelangten) Urteile vom 13. Februar 1902, Rep. IV. 361/01, wo es sich um die Auslegung des oben erwähnten Gesetzes vom 13. März 1878 handelte, angenommen hat, daß die Ruhegehaltsansprüche der bei einer Erziehungs- und Besserungsanstalt der fraglichen Art angestellten gewesenen Lehrer, ebenso wie die Gehaltsforderungen der noch im Amte stehenden Anstaltslehrer zu den im § 12 Abs. 2 des Gesetzes vom 13. März 1878 bezeichneten Kosten „der Erziehung“ gehören; eine Auffassung, an der auch für die Auslegung des Gesetzes vom 2. Juli 1900 festgehalten wird.“ . . .