

III ZR 305/54

Verkündet am 18. Juni 1956
Fieser, Justizangestellter
als Urkundsbeamter der
Geschäftsstelle

2375 015

I m N a m e n d e s V o l k e s

In dem Rechtsstreit

der Hebamme Beda N [REDACTED], H [REDACTED], B [REDACTED] Str. [REDACTED],

Klägerin und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

gegen

das Land Niedersachsen, vertreten durch den Sozialminister,

Beklagte und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. [REDACTED] -

hat der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs auf die
mündliche Verhandlung vom 18. Juni 1956 unter Mitwirkung
der Bundesrichter Dr. Pagendarm, Rietschel, Dr. Arndt,
Dr. Wolany und Dr. Beyer

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil
der 12. Zivilkammer des Landgerichts in
Hannover vom 11. Oktober 1954 wird zurück-
gewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten der Revision
zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

Die Klägerin verlangt Schadensersatz mit der Behauptung, die Landesregierung habe die von den Krankenkassen zu zahlenden Gebühren für Hebammen pflichtwidrig nicht rechtzeitig angemessen erhöht.

Nach § 376 a RVO (eingefügt durch Gesetz vom 9. Juli 1926, RGBI I 407) hatte die oberste Verwaltungsbehörde unter Mitwirkung der beteiligten Krankenkassen und Hebammen oder ihrer Vereinigungen die Gebühren für alle Verrichtungen und Aufwendungen der Hebammen für beide Teile verbindlich festzusetzen. Eine Verordnung des Reichsarbeitsministers vom 4. Juli 1941 (RGBI I 368) setzte die Gebühren in Großstädten auf 36,--RM für eine Entbindung und 15,50 RM für eine Fehlgeburt fest. Mit der Währungsreform galten die entsprechenden DM-Beträge. Am 12. Februar 1949 bat die Landeshebammenchaft Niedersachsen den Niedersächsischen Minister für Gesundheitswesen um Erhöhung der Gebühren im Land Niedersachsen um 25 %. Die Landesregierung hörte die Verbände der Krankenkassen, den Finanzminister und die Preisbehörde. Alle Kassenverbände widersprachen einer Erhöhung. Im August 1949 äußerten sich die Hebammen dazu und erinnerten in der Folgezeit mehrfach an Erledigung ihres Antrages. Die Antragstellerin erhielt im November 1949 die Nachricht, daß die Festsetzung der Gebühren Angelegenheit der Bundesregierung sei, wurde aber im Januar 1950 zur Beibringung von Unterlagen für die Preisbildungsstelle aufgefordert. Die Bundesregierung teilte demnächst mit, daß sie noch ihre Zuständigkeit prüfe. Am 21. September 1950 erging ein Bescheid des Bundesarbeitsministers (BABl S 358), daß nach Auffassung der Bundesregierung der Erlass einer Rechtsverordnung nötig und dafür wie vor 1933 die oberste Landesbehörde zuständig sei. Durch Verord-

nung vom 22. Mai 1951 (GVBl S 129) erhöhte die Landesregierung von Niedersachsen die Gebühren um 11 % auf 40,--DM für eine Entbindung und auf 17,50 DM für eine Fehlgeburt. Ein Bundesgesetz vom 4. Januar 1954 (BGBl I S 1) änderte § 376 a RVO dahin ab, daß der Bundesminister des Innern die Gebühren festzusetzen habe. Dieser erhöhte jene Gebührensätze für Großstädte durch Verordnung vom 3. April 1954 (BANz Nr 68) ab 1. Februar 1954 auf 52,--DM und 23,--DM.

Die Klägerin hat vorgetragen: Es sei eine schuldhaftes Amtspflichtverletzung, daß die Landesregierung die Gebühren erst 1951 und auch dann noch unzulänglich erhöht habe. Unter Berücksichtigung der Steigerung der Lebenshaltungskosten, des Absinkens der Geburtenzahlen, der Erhöhung der Gehälter, Löhne und zahlreicher Gebühren liege in der unzureichenden und verzögerten Gebührenfestsetzung ein Ermessensmißbrauch und eine Pflichtverletzung auch der Klägerin gegenüber. Die Hebammen, die keine andere Tätigkeit neben ihrem Beruf ausüben dürften, wichtige öffentliche Pflichten hätten und zu erheblichen Aufwendungen verpflichtet seien, hätten damit eine Vergütung erhalten, die etwa einem Stundenlohn von etwa 1,--DM entspreche. Angemessen seien die Sätze von 1954 bereits seit 1949. Die Klägerin verlangt daher für jedes Jahr von 1949 bis 1953 einen Teilschadensbetrag von 20,--DM, zusammen 100,--DM.

Das beklagte Land hat sich dahin eingelassen: Die Landesregierung habe nach pflichtmäßigem Ermessen gehandelt. Die Zweifel an der Zuständigkeit und Notwendigkeit von Ermittlungen hätten die Angelegenheit verzögert. Das Verordnungsrecht sei ein staatliches Hoheitsrecht, das der gerichtlichen Nachprüfung nicht



unterliege. Minister seien keine Beamten, für deren Pflichtverletzung der Staat hafte. Die Klägerin habe die verantwortlichen Beamten nicht bezeichnet. Die Landesregierung habe Pflichten insoweit nur gegenüber der Allgemeinheit und nicht gegenüber der Klägerin gehabt.

Das Landgericht hat die Klage abgewiesen. Die Klägerin verfolgt mit der Sprungrevision, deren Einlegung das beklagte Land zugestimmt hat, ihren Klageanspruch weiter. Das Land bittet um Zurückweisung der Revision.

Entscheidungsgründe

Das Landgericht hat die Klage als unbegründet abgewiesen, weil eine Rechtsverletzung der Landesregierung bei Ausübung ihres Ermessens nicht feststellbar sei und die Landesregierung bei Erlass der Verordnung keine Amtspflicht der Klägerin, sondern nur der Allgemeinheit gegenüber gehabt habe.

Die Revision ist nicht begründet. Da die Revisionssumme nicht erreicht ist, kann das Revisionsgericht nur prüfen, ob ein Schadensersatzanspruch der Klägerin nach § 839 BGB und Art 34 GrundG besteht, ob also Bedienstete der Beklagten bei Ausübung eines ihnen anvertrauten öffentlichen Amtes die ihnen einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt haben. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor.

Bei Erlass oder Änderung der Gebührenordnung nach § 376 a RVO handelte es sich, wie auch der Bundesarbeitsminister in seinem Bescheid vom 21. September 1950 zu-

treffend dargelegt hat, um den Erlaß einer Rechtsverordnung, weil damit unmittelbar einer unbestimmten Personenzahl gegenüber die Verbindlichkeiten der Krankenkasse der Höhe nach betroffen und Rechte der Hebammen gegenüber den Versicherungsträgern begründet, also hoheitlich geregelt wurden. Die dafür erforderliche gesetzliche Ermächtigung durch § 376 a RVO galt nach Art 80 und 129 GrundG für die Landesregierung weiter.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Landesregierung bei Erlaß der Rechtsverordnung und der Ausübung ihrer gesetzgebenden Gewalt überhaupt Amtspflichten zu erfüllen hatte, die ihr den einzelnen Hebammen gegenüber oblagen oder ob sie nicht nur die ihr als obersten Staatsorgan der Allgemeinheit gegenüber bestehenden Pflichten erfüllte. Denn der Vorderrichter hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Festsetzung der Gebühren dem pflichtgemäßen Ermessen der Landesregierung überlassen war. § 376 a RVO bezeichnet weder den Rahmen noch die Grundsätze, nach denen die Gebühren festzusetzen waren. Die Landesregierung mußte deshalb die Gebühren nach "billigem Ermessen" festsetzen, wie sich aus Sinn und Zweck der Bestimmung sowie dem allgemeinen Rechtsgedanken ergibt, der in § 317 BGB niedergelegt ist. Selbst wenn die Landesregierung bei Ausübung ihres Ermessens Amtspflichtverletzungen im Sinne des § 839 BGB begehen könnte, so wäre wegen der vom Gesetzgeber (hier der Landesregierung) getroffenen Ermessensentscheidung (bei Festsetzung der Gebühren) jedenfalls höchstens unter den Voraussetzungen des § 839 BGB zu haften, unter denen auch wegen der von Verwaltungsbeamten getroffenen Ermessensentscheidungen zu haften ist. Bei solchen Ermessensentscheidungen liegt aber eine Rechtsverletzung und damit

eine Pflichtverletzung nur vor, wenn die Behörde überhaupt keine Erwägungen angestellt oder sachfremden Erwägungen Einfluß eingeräumt oder die ihr gewährten Grenzen überschritten, also willkürlich oder so fehlsam gehandelt hat, daß die Entscheidung mit den an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen schlechterdings unvereinbar ist (BGHZ 4, 302; BGH LM Nr 5 zu § 14 PrPVG). Dabei ist regelmäßig davon auszugehen, daß die Entscheidungen einer Behörde auf sachlichen Erwägungen beruhen, so daß die Klägerin das Gegenteil nachweisen muß (Urteil des Senats vom 9. April 1956 III ZR 25/53). Die Klägerin hat dafür keine ausreichenden Tatsachen vorgetragen.

Der Höhe nach brauchte die Landesregierung die Gebühren nicht so festzusetzen, daß jeder Hebamme schon aus diesen Gebühren ein auskömmliches Einkommen gesichert war. Denn Hebammen sind nicht nur auf solche Tätigkeiten angewiesen, die die Sozialversicherungsträger vergüten; sie können auch Privatpatienten behandeln. Im übrigen wird den Hebammen durch § 14 des Hebammengesetzes ein Mindesteinkommen gesichert. Die Landesregierung mußte ferner die Auswirkung einer Gebührenerhöhung auf die Sozialversicherungsträger, das gesamte Preisgefüge und die Wirtschaftspolitik des Bundes und der Länder berücksichtigen. Aus der von der Landesregierung festgesetzten Höhe der Gebühren ergeben sich daher keine Anhaltspunkte für eine Pflichtverletzung. Auch die späte Entscheidung hatte sachliche Gründe. Die Landesregierung mußte alle Beteiligten hören, sich mit ihren Äußerungen sachlich auseinandersetzen und insbesondere die Stellungnahme der Bundesregierung abwarten, die die Zuständigkeitsfrage nach

Art 129 Abs 1 GrundG zu entscheiden hatte. Diese Entscheidung wurde erst im Oktober 1950 veröffentlicht. Nunmehr durfte die Landesregierung ihre beabsichtigte Gebührenerhöhung mit den anderen Ländern abstimmen und mußte prüfen, wie weit etwa die vorliegenden Stellungnahmen durch den Zeitablauf überholt waren. Es ist daher nicht ersichtlich, daß der Erlass der Verordnung bis zum Mai 1951 nur pfllichtwidrig hinausgezögert worden ist.

Da demnach nach dem Vortrag der Klägerin kein Ermessensfehler bei Erlass der Gebührenordnung ersichtlich ist, muß die Revision schon aus diesem Grunde mit der Kostenfolge des § 97 ZPO zurückgewiesen werden, ohne daß es eines Eingehens auf das sonstige Parteivorbringen bedarf.

Dr. Pagendarm

Rietschel

Dr. Arndt

Wolany

Dr. Beyer