

Für das Nachschlagewerk!

Für die Amtliche Sammlung!

1. Gesetz: WeimVerf Art 129 Abs 1 Satz 3

Rechtssatz: Art 129 Abs 1 Satz 3 WeimVerf bestand auch nach dem Zusammenbruch mit Verfassungsmacht weiter.

2. Gesetz: UmstG § 27 Abs 2 c

Rechtssatz: Die Ermächtigung des § 27 Abs 2 c UmstG erstreckte sich nicht auf Abänderungen der Weimarer Verfassung, soweit diese in der Zeit nach dem Zusammenbruch mit Verfassungsmacht weiter bestand.

3. Gesetz: Reichsbesoldungsgesetz vom 16. Dezember 1927 (RGBl I, 349) § 39;

Preussisches Besoldungsgesetz vom 17. Dezember 1927 (PrGS 1927, 223) § 39;

Lippisches Besoldungsgesetz vom 10. März 1928 (Lippische GS 1928, 507) § 36.

Rechtssatz: Der in den Besoldungsgesetzen des Reiches sowie der Länder Preussen und Lippe enthaltene Vorbehalt der Herabsetzung der Beamtenbezüge durch einfaches Reichs- bzw. Landesgesetz bezieht sich nicht auf die rückwirkende Herabsetzung der Beamtenbezüge.

4. Gesetz: UmstG § 27 Abs 2 c; Dritte Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 19. März 1949 (GVBl NRW 1949, 29) §§ 37 und 42 Abs 3 Satz 2.

Rechtssatz: Eine Landesregierung der britischen Zone konnte auf Grund des § 27 Abs 2 c UmstG die Bezüge einer Gruppe von Beamten nicht rechtswirksam rückwirkend herabsetzen.

Aktenzeichen: GSZ 1/52

Beschluss des BGH. vom 11. Juni 1952 OLG. Hamm

B e s c h l u s s

In dem Rechtsstreit

des Polizeioberspektors Bernhard K [REDACTED] in H [REDACTED]
Am Hi [REDACTED] Nr. [REDACTED],

Klägers, Berufungsklägers und Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

g e g e n

die Polizeibehörde des Regierungsbezirks M [REDACTED], vertreten
durch den Polizeiausschuss in M [REDACTED],

Beklagte, Berufungsbeklagte und Revisionsbeklagte,

- Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

hat der Grosse Senat des Bundesgerichtshofs für Zivilsachen
unter Mitwirkung

des Präsidenten des Bundesgerichtshofs Dr. Weinkauff
als Vorsitzenden

der Senatspräsidenten Dr. Canter
Professor Dr. Pritsch
Professor Dr. Riese

der Bundesrichter Professor Dr. Lindenmaier
Dr. Lersch
Wilde
Professor Dr. Meiß
Dr. Fischer
Dr. Pagendarm

in der Sitzung vom 11. Juni 1952 beschlossen:

Eine Landesregierung der britischen Zone konnte
auf Grund des § 27 Abs 2 c UmstG die Bezüge einer
Gruppe von Beamten nicht rechtswirksam rückwirkend
herabsetzen.

G r ü n d e :

Eine Verordnung des Innenministers und des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen über die Änderung der Polizeibeamtenbesoldung vom 24. Februar 1948 (HBB1 1948, 23) änderte die Besoldung der Polizeibeamten des Landes mit Wirkung vom 1. April 1948 durch eine andere Einstufung in den Besoldungsgruppen zu ihren Ungunsten ab. Später bestimmte die Dritte Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 19. März 1949 (GVBl NRhWf 1949, 29) – ergangen aufgrund des § 27 Abs 2 c UmstG und Dritte Sparverordnung genannt – in ihren §§ 37 und 42 Abs 3 Satz 2 erneut, dass die Polizeibeamten des Landes, und zwar rückwirkend, nach der Verordnung vom 24. Februar 1948 zu besolden seien.

In einem vor dem III. Zivilsenat anhängigen Rechtsstreit macht der Kläger, ein durch die Dritte SparVO betroffener Polizeibeamter, geltend, die Verordnung vom 24. Februar 1948 und die von der Dritten SparVO vorgenommene rückwirkende Herabsetzung der Polizeibeamtengehälter seien rechtsunwirksam. Der III. Zivilsenat hält die Verordnung vom 24. Februar 1948 für ungültig und legt in Bezug auf die Dritte SparVO dem Grossen Senat für Zivilsachen gemäss § 137 GVG die folgende, von ihm absichtlich allgemein gefasste Frage vor:

Konnte aufgrund des § 27 Abs 2 c UmstG eine Landesregierung der britischen Zone die Bezüge einer Gruppe von Beamten rückwirkend rechtswirksam herabsetzen?



II.

Der § 27 Abs 2 c UmstG (hier: britisches Kontrollgebiet, MilReg Ges Nr 63) ermächtigte im Zuge der Währungsreform die Landesregierungen allgemein, auf dem Gebiet des Beamtenrechts und insbesondere des Beamtenbesoldungsrechts die Massnahmen zu treffen, die ihnen zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen geboten erschienen. Daraufhin erliess die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen nach eigenem Ermessen u.a. die Dritte SparVO, eine gesetzesvertretende Verordnung, die neben zahlreichen sonstigen gesetzgeberischen Massnahmen die beanstandete rückwirkende Herabsetzung der Polizeibeamtengehälter anordnete. Die britische Besatzungsmacht genehmigte die Verkündung der Verordnung, wies aber in einem Schreiben an den Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. März 1949 darauf hin, mit der Genehmigung sei der von den Gerichten zu entscheidenden Frage nicht vorgegriffen, ob sich die Verordnung im Rahmen der erteilten Ermächtigung halte; sie, die Besatzungsmacht, bezweifle vielmehr, ob sämtliche Bestimmungen der Verordnung in diesem Rahmen hielten.

Eine gesetzesvertretende Verordnung, die eine deutsche Stelle aufgrund einer Ermächtigung der Besatzungsmacht nach eigenem freiem Ermessen erlässt, setzt deutsches Recht und nicht Besatzungsrecht. Das ergibt sich schon daraus, dass die Besatzungsmächte selbst, soweit sie im innerdeutschen Bereich die Gesetzgebungsmacht an sich genommen haben, dabei treuhänderisch die deutsche Gesetzgebungsmacht ausüben. Wenn sie diese Befugnis an deutsche Stellen zurückübertragen, üben diese in der Regel wieder freigewordene deutsche

Gesetzgebungsgewalt aus. Das von ihnen gesetzte Recht steht deswegen im Gesamtgefüge des deutschen Rechts. Es muss, um gültig zu sein, mit übergeordnetem deutschem Recht, insbesondere mit deutschem Verfassungsrecht, vereinbar sein. Deutsche Gerichte können daher so zustandekommenes Recht auf seine Vereinbarkeit mit übergeordnetem deutschem Recht nachprüfen.

Dass der § 27 Abs 2 c UmstG von sich aus die von ihm zur Rechtsetzung ermächtigten deutschen Stellen von der Bindung an übergeordnetes deutsches Recht freistelle, ist nicht ersichtlich und ist, da es sich um eine rechtsstaatlich ungewöhnliche und durch die Sachlage nicht geforderte Massnahme handeln würde, nicht zu vermuten. Die Rechtsfragen die bei der gegenteiligen Annahme auftreten würden, bedürfen daher keiner Erörterung.

Da sich ergeben wird, dass eine von einer Landesregierung der britischen Zone aufgrund des § 27 Abs 2 c UmstG angeordnete rückwirkende Herabsetzung von Beamtengehältern auf jeden Fall gegen den mit Verfassungskraft weitergeltenden Art 129 WeimVerf verstiesse, kann auch die Frage offenbleiben, ob sich eine solche Massnahme überhaupt im Rahmen der Ermächtigung des § 27 Abs 2 c hielte und ob etwa noch sonstige Bedenken gegen die Rechtswirksamkeit der Dritten SparVO zu erheben wären.

Die vom III. Zivilsenat gestellte Frage ist zu verneinen.

III.

In der Sache kommt es vor allem darauf an, ob der Art 129 Abs 1 Satz 3 WeimVerf, der Eingriffe in die wohlverworbenen Beamtenrechte nur durch verfassungsänderndes Gesetz zulässt, zur Zeit des Erlasses der Dritten SparVO mit Verfassungsmacht weitergalt und die rückwirkende Herabsetzung von Beamtengehältern verbot, und ob der § 39 des Reichsbesoldungsgesetzes vom 16. Dezember 1927 (RGBl I 349), der auch für die von der Dritten SparVO betroffenen Polizeibeamten Mass gab, trotz der etwaigen Weitergeltung des Art 129 WeimVerf gleichwohl die rückwirkende Herabsetzung von Beamtengehältern durch einfaches Gesetz oder durch gesetzvertretende Verordnung ermöglichte.

1.

Mag auch der organisatorische Teil der WeimVerf schon durch die jahrelange, der WeimVerf klar entgegengesetzte staatsrechtliche Praxis des Nationalsozialismus und durch die das nationalsozialistische Staatsrecht konstituierenden, der WeimVerf widersprechenden nationalsozialistischen Einzelgesetze weitgehend seiner rechtlichen Geltung beraubt worden sein, so dass es auf die Einwirkung des Besatzungsrechts auf diesen Teil der WeimVerf nicht mehr ankommt, so ist doch jede Bestimmung des zweiten Hauptteils der WeimVerf (Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen), der überwiegend Rechtssätze von allgemeiner und grundlegender, teilweise von übergesetzlicher Bedeutung enthielt, im einzelnen daraufhin zu prüfen, ob sie ihre Geltung unter der nationalsozialistischen Herrschaft und in dem Zeitraum zwischen dem

Zusammenbruch und dem Inkrafttreten des GrundG verloren hat.

Der Art 129 WeimVerf, der die wohlerworbenen Beamtenrechte unter Verfassungsschutz stellt und Eingriffe in sie durch einfache Gesetze ausschliesst, der also in einer besonderen Weise die allgemeine Eigentumsgarantie auf dem Gebiet der Beamtenrechte verwirklicht, ist weder unter dem Nationalsozialismus noch in dem Zeitraum zwischen dem Zusammenbruch und dem GrundG jemals ausdrücklich aufgehoben worden. Er ist allerdings durch die nationalsozialistische Einzelgesetzgebung, die sich verfassungsändernde Kraft zusprach, und vor allem durch die praktisch die Rechtlosigkeit der Beamten herbeiführende nationalsozialistische Verwaltungspraxis häufig durchbrochen worden. Dadurch wurde aber nur sein tatsächlicher Herrschaftsbereich, und zwar unrechtmässig, zurückgedrängt und eingeschränkt, nicht aber seine rechtliche Geltung aufgehoben. So hat auch das Reichsgericht den Art 129 WeimVerf bis in die letzte Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft als fortgeltend angesehen. (RGZ 142, 369 372; 146, 159 162; 147, 174 178; 150, 337 338; 151, 19 31; 155, 246 250; 158, 18 21; 160, 332 337; 166, 218 232; 168, 143 151). Mit dem nationalsozialistischen Zusammenbruch sind die von ihm herrührenden tatsächlichen Einengungen des Art 129 WeimVerf wieder weggefallen. - Darin liegt aber zugleich, dass der Art 129 WeimVerf, der formal und seinem sachlichen Gehalte nach Verfassungskraft hatte, auch nach dem Zusammenbruch als Verfassungsrecht weitergalt. Dass der Nationalsozialismus während seiner Herrschaft in einer rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechenden Weise einfachen Gesetzen der Reichsregierung verfassungsändernde Kraft zugesprochen

hatte - Gesetz vom 24. März 1933 (RGBl I 141) und Gesetz vom 30. Januar 1934 (RGBl I 75) - steht dem nicht entgegen. Es ist auch nicht einzusehen, warum Einzelbestimmungen aus dem zweiten Hauptteil der WeimVerf, wenn sie über den Zusammenbruch von 1945 hinaus weitergalten, nunmehr ihren verfassungsrechtlichen Rang verloren und nur noch als einfache, dem Zugriff jeden Gesetzgebers offenstehende Reichsgesetze weitergegolten haben sollten.

Infolgedessen war die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, als sie die Dritte SparVO erliess, an den mit Verfassungskraft weitergeltenden Art 129 WeimVerf gebunden und konnte ihn nicht durch einfaches Landesgesetz oder durch eine landesrechtliche gesetzesvertretende Verordnung ausser Kraft setzen. Mit der im Schrifttum und in der Rechtsprechung herrschend gewordenen Meinung ist anzunehmen, dass zu den wohlverworbenen Beamtenrechten im Sinn des Art 129 WeimVerf auch die jeweiligen Gehaltsansprüche der Beamten gehören und unter ihnen naturgemäss vor allem die bereits fällig gewordenen, bereits erdienten Gehaltsansprüche. Es kann sich daher nur noch fragen, ob die von der Dritten SparVO betroffenen Polizeibeamten ihre Gehaltsansprüche etwa über den § 39 Reichsbesoldungsgesetz von 1927 schon von vornherein mit dem gesetzlichen Vorbehalt erworben hatten, dass ihnen auch bereits fällig gewordene und erdiente Gehaltsansprüche rückwirkend durch einfaches Gesetz teilweise genommen werden konnten, ob ihnen also um deswillen der Schutz des Art 129 WeimVerf nicht zur Seite stand.

2.

Für die in dem jetzigen Lande Nordrhein-Westfalen tätigen, von der Dritten SparVO erfassten Polizeibeamten

galten die Grundsätze des § 39 des Reichsbesoldungsgesetzes von 1927. Für die Landesbeamten aus den früheren preussischen Gebietsteilen war der § 39 des Reichsbesoldungsgesetzes von 1927 für entsprechend anwendbar erklärt worden durch das preuss. Gesetz über die Angleichung der Besoldung der unmittelbaren Staatsbeamten an die Besoldung der Reichsbeamten vom 17. Januar 1936 (PrGS 1936, 3) und für die Landesbeamten aus dem früheren lippischen Gebietsteil durch § 36 des lippischen Besoldungsgesetzes vom 10. März 1928 (Lippische GS 1928, 507). Für die Beamten der staatlichen Polizei der Länder war § 39 des Reichsbesoldungsgesetzes unmittelbar für anwendbar erklärt worden durch die 29. Änderung des Besoldungsgesetzes vom 19. März 1937 (RGBI I, 342). Für die Kommunalbeamten vergl. die entsprechenden Bestimmungen in §§ 39 und 43 PrBesG vom 17. Dezember 1927 (PrGS 1927, 233) und §§ 36 und 39 des lippischen Besoldungsgesetzes vom 10. März 1928 (Lippische GS 1928, 507). Alle diese Bestimmungen galten unbedenklich in Nordrhein-Westfalen weiter und beziehen sich ihrem Sinn nach auch auf die von der Dritten SparVO betroffenen Polizeibeamten.

Nach herrschender Meinung - vergl. die einen verwandten Sachverhalt betreffende Entscheidung RGZ 134, 1 - gewährt § 39 Reichsbesoldungsgesetzes die in seinem zeitlichen Herrschaftsbereich neu entstehenden Beamtenrechte nur mit dem gesetzlichen Vorbehalt einer gewissen Beschränkbarkeit und Widerruflichkeit. Besoldungs- und Versorgungsansprüche werden danach nur mit dem Vorbehalt erworben, dass sie durch einfaches Gesetz geändert, auch herabgesetzt werden können. Das wird mit Art 129 Abs 1 Satz 3 WeimVerf jedenfalls dann für vereinbar gehalten, wenn die durch einfaches Gesetz

erfolgten Herabsetzungen der Bezüge sich nur auf künftig entstehende, nicht auf bereits fällig gewordene Ansprüche beziehen und wenn sie den Rechtscharakter der Bezüge als eines ausreichenden standesmässigen Lebensunterhalts und als eines der Leistung entsprechenden Entgelts nicht antasten, weil Art 129 WeimVerf den Inhalt der wohl erworbenen Beamtenrechte nicht selbst bestimme, sondern sie nur in dem Umfang und in der Art gewährleiste, in dem sie erworben worden seien.

Bestritten ist jedoch die Frage, auf die es in dem vorliegenden Fall allein ankommt, ob der § 39 Reichsbesoldungsgesetzes die in seinem zeitlichen Herrschaftsbereich neu entstehenden Gehalts- und Versorgungsansprüche darüber hinaus nur mit dem weiteren Vorbehalt zur Entstehung gelangen liess, dass sie durch einfaches Gesetz auch rückwirkend herabgesetzt werden können, ob sich also der § 39 Reichsbesoldungsgesetzes auch auf bereits fällig gewordene oder erdiente Gehalts- und Versorgungsansprüche bezieht und ob, wenn dies sein Sinn sein sollte, eine solche Bestimmung rechtsgültig wäre. Der Senat ist der Meinung, dass dem § 39 Reichsbesoldungsgesetzes schon nicht mit der notwendigen Bestimmtheit entnommen werden kann, dass er sich auch auf bereits fällig gewordene Gehalts- und Versorgungsansprüche bezieht. Insoweit weicht der Senat von der in RGZ 134, 1 mittelbar zum Ausdruck gekommenen, allerdings nicht weiter begründeten Auffassung des Reichsgerichts ab.

Der Absatz 1 des § 39 Reichsbesoldungsgesetzes spricht nur aus, dass Änderungen der Bezüge oder Änderungen der Einstufung durch Gesetz erfolgen können. Aus ihm lässt sich

schlechterdings nicht entnehmen, dass auch rückwirkende Änderungen solcher Art möglich sein sollen. Der Absatz 2 unterstellt wohl die Möglichkeit, dass Änderungen der Bezüge oder der Einstufung mit rückwirkender Kraft vorgenommen werden; er selbst gibt aber die Befugnis dazu nicht, er selbst spricht einen derartigen Vorbehalt nicht aus; vielmehr bestimmt er nur, dass in einem solchen Fall die Unterschiedsbeträge nicht zurückzuerstatten sind. Es lässt sich auch kein ausreichender sachlicher Grund denken, der es erforderlich machen könnte, Bezüge und Einstufungen entgegen dem Grundsatz des Art 129 WeimVerf nun gerade mit rückwirkender Kraft durch einfaches Gesetz herabzusetzen, während eine derartige vereinfachte, nur in die Zukunft wirkende Herabsetzung immerhin notwendig sein mag, wenn etwa der Geldwert erheblich steigt, oder wenn der öffentlich-rechtliche Dienstherr sich in einer akuten krisenhaften Notlage befindet. Vor allem aber würde es sich beim Vorbehalt eines solchen rückwirkenden Eingriffs in bereits fällig gewordene vertragliche Ansprüche um einen so tiefgreifenden, rechtsstaatlich so ungewöhnlichen und in seiner rechtlichen Gültigkeit so angreifbaren Einbruch in einen bereits erworbenen Rechtsbestand handeln, der sofort die Frage aufwürfe, ob sich der öffentlich-rechtliche Dienstherr als Vertragspartner denn einseitig von bereits fällig gewordenen Vertragsverpflichtungen lösen dürfe, ob er dabei nicht gegen Art 129 WeimVerf und gegen die allgemeine Eigentumsgarantie verstosse, dass unbedingt gefordert werden muss, dass der Gesetzgeber, wenn er einen so schwerwiegenden und bedenklichen Vorbehalt machen will, dies ganz klar und unzweideutig zum Ausdruck bringt. Das ist in § 39 Reichsbesoldungsgesetzes zweifellos nicht geschehen. Es ist daher auch nicht von entschei-

dender Bedeutung und spricht nicht gegen die hier vertretene Auslegung, dass in den Verhandlungen des Reichsrats zum § 39 des Reichsbesoldungsgesetzes auch die Auffassung vertreten wurde, diese Bestimmung lasse die rückwirkende Herabsetzung von Beamtenbezügen zu. Daraus folgt nur, dass § 39 Reichsbesoldungsgesetzes unklar gefasst ist. Er müsste aber ganz klar gefasst sein, wenn ihm mit der erforderlichen Sicherheit der Vorbehalt eines rückwirkenden Eingriffs in die Beamtenrechte sollte entnommen werden können.

Aus alldem ergibt sich, dass eine Landesregierung der britischen Zone auf Grund des § 27 Abs 2 c UmstG Beamtengehälter nicht rechtswirksam rückwirkend herabsetzen konnte.

Weinkauff	Dr. Canter	Dr. Pritsch	Dr. Riese
Lindenmeier	Dr. Lersch	Wilde	Meiß
Dr. Fischer	Dr. Pagendarm		