

35

III ZR 88/51

An Verkündungsstatt zu-
gestellt:

- a) dem Prozessbevollm.
des Beklagten am 11.
Juli 1953,
- b) dem Prozessbevollm.
des Klägers am 13. Juli
1953.

Karlsruhe, den 17. Juli 1953

Der Urkundsbeamte der Ge-
schäftsstelle des Bundesge-
richtshofs

Vogt
Justizobersekretär.

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

In dem Rechtsstreit

des Landes Niedersachsen, vertreten durch den Präsi-
denten des Niedersächsischen Verwaltungsbezirks,
Braunschweig,

Beklagten, Berufungsklägers und Revisionsklägers,
- Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Conrad -

g e g e n

den Oberregierungsrat Adolf G., in B.,
T. platz ,

Kläger, Berufungsbeklagten und Revisionsbeklagten,
- Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt JR Dr. -

hat der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs im schrift-
lichen Verfahren am 22. Juni 1953 unter Mitwirkung des
Senatspräsidenten Prof. Dr. Geiger und der Bundesrichter
Dr. Pagendarm, Rietschel, Dr. Weber und Dr. Wolany
für Recht erkannt:

Die Revision des beklagten Landes gegen das Urteil des
2. Zivilsenats des Oberlandesgerichts in Braunschweig
vom 8. Februar 1951 wird zurückgewiesen. Die in dem
Urteil der 3. Zivilkammer des Landgerichts in Braun-
schweig vom 7. Juli 1950 enthaltene Verurteilung zur
Zinszahlung fällt jedoch weg.

Das beklagte Land trägt auch die Kosten des Revisions-
rechtszuges.

Von Rechts wegen

- 2 -

Tatbestand:

Der Kläger, der früher in der freien Wirtschaft tätig war, ist am 1. Mai 1945 durch das Braunschweigische Staatsministerium unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zum Regierungsrat und am 12. Oktober 1945 zum Oberregierungsrat ernannt worden. Durch Entschliesung des Niedersächsischen Staatsministeriums vom 16. Juni 1949, die ihm am 20. Juni 1949 eröffnet worden ist, wurde er auf Grund des Art 1 Abs 1 der 1. Verordnung über Massnahmen auf dem Gebiete des Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrechts vom 15. Januar 1949 (GVBl Nds S 19) in den Ruhestand versetzt. Seit dem 1. Oktober 1949 erhielt er entsprechend der ihm Ende September 1949 zugestellten "Nachweisung zur Anweisung der Versorgungsbezüge" vom 14. September 1949 nur noch 253,40 DM monatlich an Bezügen, während sich seine Dienstbezüge vorher auf 611,16 DM beliefen.

Der Kläger hält die Verfügung über seine Zurruhe-
setzung für nichtig.

Er ist der Ansicht, dass die Niedersächsische 1. Verordnung über Massnahmen auf dem Gebiete des Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrechts vom 15. Januar 1949, mindestens soweit ihr Art 1 Abs 1 in Betracht kommt, rechtungültig sei. Als Ermächtigungsgrundlage führe die Verordnung den § 27 Abs 2 des Umstellungsgesetzes an. Eine andere Rechtsgrundlage gebe es auch nicht. Die Verordnung sei aber nicht von der Landesregierung insgesamt, wie es § 27 UmstG verlange, erlassen worden, sondern nur von zwei Ministern. Ausserdem sei die Ermächtigung zu den im § 27 UmstG

- 3 -

vorgesehenen Massnahmen bereits am 31. März 1949 ausser Kraft getreten. Es komme hierbei nicht auf den Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung, sondern auf den Zeitpunkt der Einzelverfügungen an. Auf alle Fälle sei der Ermächtigungsrahmen überschritten; denn Art 1 Abs 1 sehe eine Versetzung in den Ruhestand "im dienstlichen Interesse" vor, § 27 UmstG gestatte aber nur solche Massnahmen, die zur "Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen" geboten gewesen seien.

Schliesslich beruft sich der Kläger darauf, dass seine wohlerworbenen Rechte als Beamter durch die Verfügung über seine Zurruesetzung verletzt würden, wenn diese als gültig angesehen würde. Nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes sei das Niedersächsische Ministerium nicht mehr befugt gewesen, einen Beamten auf Lebenszeit auf Grund der Verordnung vom 15. Januar 1949 in den Ruhestand zu versetzen, selbst wenn dieser Verordnung bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes eine Rechtsgültigkeit zuzusprechen gewesen wäre.

Der Kläger hat das beklagte Land durch Schreiben vom 6. Januar 1950 aufgefordert, ihm seine früheren Dienstbezüge zu zahlen, jedoch ohne Erfolg. Mit der vorliegenden Klage verlangt er den Unterschiedsbetrag zwischen seinen früheren Bezügen und der ihm seit dem 1. Oktober 1949 gezahlten Versorgung für einen Monat.

Er hat beantragt, das beklagte Land zur Zahlung von 357,76 DM nebst 4 % Zinsen seit Klagezustellung zu verurteilen.



Das beklagte Land hat Klageabweisung beantragt. Es ist der Ansicht, dass die ordentlichen Gerichte gemäss § 146 DBG an die Entscheidung der Verwaltungsbehörde über die Zurrühesetzung des Klägers gebunden seien. Im übrigen sei an der Gültigkeit der Verfügung des Niedersächsischen Ministeriums vom 16. Juni 1949 über die Zurrühesetzung des Klägers nicht zu zweifeln. Die Verordnung vom 15. Januar 1949 sei rechtswirksam. Aus den Ausführungsbestimmungen vom 9. April 1949 (ABl Nds S 105) ergebe sich, dass Art 1 Abs 1 der Verordnung vom 15. Januar 1949 nur solche Massnahmen im Auge habe, die sich aus dem "durch die Finanzlage und die Aufgabeneinschränkung erzwungenen Personalabbau" ergeben hätten. Erst in diesem Rahmen sollte "die dienstliche Leistung und die sonstige persönliche Eignung" dafür entscheidend sein, welche Beamte von dem Personalabbau betroffen werden sollten.

Das Landgericht hat der Klage stattgegeben. Das Oberlandesgericht hat die Berufung des beklagten Landes zurückgewiesen. Mit der Revision verfolgt das beklagte Land seinen Klagabweisungsantrag weiter. Der Kläger bittet um Zurückweisung der Revision unter Aufgabe des Anspruchs auf Zinszahlung.

Entscheidungsgründe:

Die Revision ist nicht begründet.

I.

Die früheren Einwendungen, dass die ordentlichen Gerichte zur Entscheidung über den geltend gemachten Anspruch nicht berufen seien, und dass die Klage gemäss § 143 DBG als unzulässig anzusehen sei, wiederholt das beklagte

Land in der Revisionsinstanz nicht mehr. Die von den Vordergerichten zu diesen beiden von Amts wegen zu prüfenden Fragen getroffenen Entscheidungen sind richtig. Die Zulässigkeit der Klage ergibt sich jetzt, nachdem seit dem Schreiben des Klägers an den Niedersächsischen Minister des Innern vom 6. Januar 1950 mehr als sechs Monate verstrichen sind, ohne dass seinem Nachzahlungsanspruch stattgegeben worden wäre, schon aus § 143 Abs 1 Satz 1 DBG.

Dass für Klagen von Beamten auf Zahlung von Dienst- oder Versorgungsbezügen der ordentliche Rechtsweg immer gegeben ist, selbst dann, wenn die Begründetheit des Anspruchs ausschliesslich von der Gültigkeit eines Verwaltungsaktes - wie im vorliegenden Falle - abhängt, hat der Senat erst neuerdings in BGHZ 8, 209 entschieden.

II.

Die Meinung der Revision, dass das ordentliche Gericht auf alle Fälle davon auszugehen habe, dass der Kläger im Ruhestand sei, und dass es nicht befugt sei, die Gültigkeit der Verfügung über seine Versetzung in den Ruhestand nachzuprüfen, ist nicht richtig.

Nach § 146 DBG sind zwar die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden darüber, ob und von welchem Zeitpunkt ab das Beamtenverhältnis endet, für die Beurteilung der vor dem Gericht geltend gemachten vermögensrechtlichen Ansprüche bindend. Der Revision ist zuzugeben, dass diese Vorschrift durch Art 19 Abs 4 GrundG nicht ausser Kraft gesetzt worden ist; aber die Auslegung, die dem § 146 DBG von der Revision gegeben wird, ist nicht zutreffend.

Die Revision meint, die bisher in der Rechtsprechung (vgl. RGZ 154, 193) und der Rechtslehre (vgl. Fischbach DBG II 1951 Anm I 2 zu § 146) vertretene Ansicht, dass das Gericht auch im Rahmen des § 146 DBG an einen nichtigen Verwaltungsakt nicht gebunden sei und ihn bei der Beurteilung eines erhobenen vermögensrechtlichen Anspruchs nicht als rechtswirksam zugrunde legen dürfe, könne für Niedersachsen nicht mehr als richtig angesehen werden, nachdem die §§ 22 ff der MilRegVO Nr 165 die Möglichkeit eröffnet hätten, jeden Verwaltungsakt, und somit auch die Verfügung über die Versetzung in den Ruhestand, durch die Verwaltungsgerichte nachprüfen zu lassen.

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden.

Es gehört zum Wesen des nichtigen Verwaltungsaktes, dass er "grundsätzlich allgemein unbeachtlich" ist (Forsthoff, Verwaltungsrecht I 2. Aufl 1951 S 183). Deshalb ist nicht einzusehen, warum das ordentliche Gericht ihn dennoch zu beachten hätte, wenn die Möglichkeit eines Verwaltungsgerichtsverfahrens besteht. Es entspricht einem gefestigten Grundsatz der Verwaltungsrechtslehre, dass der durch einen nichtigen Verwaltungsakt Betroffene nicht "auf die formellen Rechtsmittel beschränkt" ist, sondern "die Nichtigkeit jederzeit auch ausserhalb des förmlichen Rechtsmittelfahrens geltend machen" kann (Forsthoff aaO 184 mit Rechtsprechungsnachweisen in Fussnote 2). Deshalb muss auch insoweit, als für den Beamten die Möglichkeit der Anrufung des Verwaltungsgerichts besteht, an der bisherigen Rechtsprechung festgehalten werden, dass der nichtige Verwaltungsakt der Entscheidung über einen vermögensrechtlichen Anspruch des Beamten nicht als rechtswirksam zugrunde gelegt werden kann (vgl. Urteile des erkennenden Senats vom 28. Juni 1951 - III ZR 6/50 - S 19/21, vom 7. Januar

1952 - III ZR 197/51 - S 5, sowie vom 21. Februar 1952
- III ZR 67/51 - S 3/10.

Auch Art 1 Abs 4 der Verordnung vom 15. Januar 1949, der vorschreibt, dass die Entscheidung über eine Versetzung in den Ruhestand "für die Gerichte bindend" sei, vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Ob die genannte Vorschrift überhaupt gültig ist, kann dahingestellt bleiben. Auf keinen Fall könnte ihr eine andere Bedeutung als dem § 146 Satz 1 DBG beigelegt werden. Eine Bindung an nichtige Verwaltungsakte konnte sie nicht herbeiführen.

III.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die vom Berufungsrichter angeführten Gründe die Annahme, dass der ganze Art 1 Abs 1 der Niedersächsischen 1. Verordnung über Massnahmen auf dem Gebiete des Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrechts vom 15. Januar 1949 rechtsunwirksam sei, rechtfertigen könnten; im Ergebnis ist dem Berufungsrichter auf jeden Fall deshalb beizutreten, weil die dem Staatsministerium in Art 1 Abs 1 der Verordnung vom 15. Januar 1949 erteilte Ermächtigung insoweit nicht als wirksam angesehen werden kann, als sie Zurruesetzungen auch unter Verletzung der wohlerworbenen Rechte der Beamten gestattete, was zur Folge hat, dass auch den in die wohlerworbenen Rechte eingreifenden Einzelakten keine Wirksamkeit zukommen kann.

1. Der Senat hat in seinem zur Veröffentlichung bestimmten Urteil vom 26. März 1953 - III ZR 209/51 - entschieden, dass § 27 UmstG nicht die Ermächtigung enthält, in die wohlerworbenen Rechte der Beamten im Sinne des Art 129 WeimVerf

einzugreifen, gleichgültig, ob diesem Artikel Verfassungskraft zuzusprechen war oder nicht. Auf dieses Urteil und seine nähere Begründung kann in der vorliegenden Sache verwiesen werden.

2. Zu den wohlerworbenen Rechten des Beamten ist auch das Recht darauf, dass er lediglich unter den im Zeitpunkt seiner Anstellung geltenden Voraussetzungen oder unter den während seines Dienstes erlassenen ihm günstigeren gesetzlichen Bestimmungen in den Ruhestand versetzt werden kann, zu zählen. Diese Frage war zwar schon in der Zeit der Weimarer Republik bestritten (vgl. über den Stand der Meinungen Anschütz WeimVerf Erl 3 zu Art 129), der Gesetzgeber von 1933 hat sie in seinem Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933 zu Ungunsten der Beamten entschieden. Die Rechtsprechung des Reichsgerichts hat jedoch das Recht des Beamten auf sein Amt in dem angegebenen Sinne klar bejaht (vgl. schon RGZ 104, 61: "Bis zum Eintritt der Dienstunfähigkeit hat der auf Lebenszeit angestellte Beamte ein wohlerworbenes Recht auf Belassung im Amt, das gemäss Art 129 Abs 1 Satz 3 WeimVerf nur durch verfassungsänderndes Reichsgesetz beseitigt werden kann.")).

Von der Belassung im Dienst ist nicht nur die finanzielle Lage des Beamten in aller Regel massgebend abhängig, sondern oft auch seine ganze Lebensstellung. Das beklagte Land sagt in den Ausführungsbestimmungen des Ministerpräsidenten vom 9. April 1949 zu Art 1 Abs 1 der Verordnung vom 15. Januar 1949 zu Unrecht: "Der Grundsatz der Lebenslänglichkeit des Beamtenverhältnisses wird damit nicht angetastet, da nicht etwa eine Entlassung, sondern nur eine Zurrücksetzung mit dem vollen erdienten Ruhegehalt vorgesehen ist." Wer als Beamter auf Lebenszeit in

den öffentlichen Dienst eintritt, erhält nicht nur die Zusicherung irgend einer vom Ermessen des Dienstherrn abhängigen lebenslänglichen Versorgung, sondern die Zusicherung seiner Belassung im Amt, so lange nicht ein Tatbestand erfüllt ist, der nach den bei der Einstellung geltenden gesetzlichen Vorschriften entweder selbst und unmittelbar eine andere Gestaltung herbeiführt oder dem Dienstherrn die Befugnis zu einer entsprechenden Massnahme gibt; so wird im Rechtsleben die "lebenslängliche Anstellung" allgemein verstanden. Die Garantie solcher wohlerworbenen Rechte des Beamten ist als eine besondere Ausprägung der allgemeinen Eigentumsgarantie auf dem Gebiete des Beamtenrechts zu verstehen (BGHZ 6, 211). Beachtet man dies, dann wird klar, dass die Zurruesetzung des Klägers, die eine Kürzung seiner Bezüge um rund 60 % zur Folge haben müsste, einen solchen Eingriff in seine Rechtsstellung bedeutet, der dem Dienstherrn nicht erlaubt sein kann, wenn die wohlerworbenen Rechte des Beamten gewahrt werden sollen. Es geht bei dem Schutz der wohlerworbenen Rechte des Beamten nicht darum, dass der Dienstherr irgend eine "Fürsorgepflicht" walten lassen soll, sondern um die Respektierung des einmal vom Beamten erworbenen Rechtsstandes.

3. Die wohlerworbenen Rechte, die dem Kläger als Beamten auf Lebenszeit zustehen, durften auch im vorliegenden Fall nicht ausser acht gelassen werden.

a) Der Kläger ist zwar in einer wirren Zeit, am 1. Mai 1945, in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen worden, und zwar ohne dass die Erfordernisse des § 28 Abs 2 Ziff 2 DBG erfüllt gewesen wären. Es lässt sich jedoch nicht sagen, dass in der fraglichen Zeit der Anstellung auf Lebenszeit nicht ihre allgemeine Bedeutung beigelegt worden wäre. Der Umstand aber, dass der Kläger ohne die gesetzlich

vorgeschriebene Vorbildung oder Bewährung zum Beamten auf Lebenszeit ernannt worden ist, kann nicht zu seinen Lasten gehen. Das Deutsche Beamtengesetz selbst erachtet eine Ernennung, die unter Verletzung der Vorschrift des § 28 Abs 2 Ziff 2 zustandekommen ist, nicht als fehlerhaft mit der Wirkung, dass auch noch nachträglich zu Ungunsten des Beamten daraus etwas hergeleitet werden könnte (vgl § 32 DBG). Aus allgemeinen Erwägungen lässt sich aber auch nichts Gegenteiliges folgern. Nachlässigkeiten der Ernennungsbehörden können nicht zur Missachtung der wohlerworbenen Rechte des Beamten führen. Der Kläger weist mit Recht darauf hin, dass er seinen gewerblichen Betrieb aufgegeben habe, bevor er in den öffentlichen Dienst eingetreten sei, und dass es deshalb nicht statthaft sein könne, dass sich das beklagte Land über die Erwartungen, die es bei ihm auf Grund der lebenslänglichen Anstellung erweckt hat, hinwegsetze.

b) Auch die Notlage, der die Verordnung vom 15. Januar 1949 entspringt, und die hieran anknüpfenden Erwägungen des beklagten Landes vermögen nicht, eine andere Entscheidung zu rechtfertigen.

Ob sich aus der beamtenrechtlichen Treuepflicht, die eine zweiseitige ist und auch den Beamten bindet, im Einzelfalle ergeben könnte, dass er sich eine Einschränkung seines Rechts auf das Amt gefallen lassen müsse, "wenn es das Staatsinteresse dringend erfordert", wie es Brand in Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten II 234 ausdrückt, braucht hier nicht entschieden zu werden; denn solche dringenden Staatsinteressen sind im vorliegenden Falle nicht ersichtlich.

Wenn das beklagte Land auf Grund seiner Finanzlage und auf Grund der Veränderung in den behördlichen Aufgaben gezwungen war, Personal abzubauen, so hatte es die Möglichkeit, nach Massgabe des § 43 DBG vorzugehen und die entbehrlichen Beamten nach Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Grundlage in den Wartestand zu versetzen. So ist auch grundsätzlich die Gesetzgebung in ähnlichen Fällen verfahren, wie z. B. die Personalabbauverordnung vom 27. Oktober 1923 (RGBl I, 999) und das Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiete des allgemeinen Beamten-, des Besoldungs- und des Versorgungsrechts vom 30. Juni 1933 (RGBl I, 433 §§ 22 ff) zeigen. Notlagen dürfen nicht auf Kosten einiger weniger behoben werden, vielmehr muss dann der Staat seine sämtlichen Bediensteten zu Opfern heranziehen; denn er ist verpflichtet, alle gleichmässig zu behandeln, soweit die Rechtsstellung die gleiche ist. Bei seiner in die Rechte des Klägers eingreifenden Verfügung vom 16. Juni 1949 hat das beklagte Land diesen Grundsatz ausser acht gelassen. Wenn in den schon erwähnten Ausführungsbestimmungen (ABl Nds 1949, 105) in Ziff I 4 gesagt wird, die in Art 1 Abs 1 der Verordnung vom 15. Januar 1949 vorgesehene Zurruesetzung von Beamten ohne die Voraussetzungen des Deutschen Beamtengesetzes sei notwendig zur "Beseitigung der Unzuträglichkeiten, die sich ergeben würden, wenn der durch die Finanzlage und die Aufgabeneinschränkung erzwungene Personalabbau einseitig zu Lasten der Widerrufsbeamten und der kündbaren Angestellten durchgeführt würde", so vermögen auch diese Erwägungen den Eingriff in die wohlerworbenen Rechte des Klägers nicht zu rechtfertigen. Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen den Beamten auf Lebenszeit und Zeit einerseits und den Widerrufsbeamten sowie den kündbaren Angestellten andererseits würde sinnlos werden, wenn bei Personalabbau-massnahmen Perso-

nen in verschiedener Rechtsstellung gleichmässig behandelt werden könnten, ohne Rücksicht darauf, ob damit wohlerworbene Rechte verletzt werden oder nicht.

4. Diese hier interessierende Rechtsstellung des Klägers ist auch durch Art 33 GrundG nicht geändert worden. Dieser Artikel enthält nicht nur eine sog. "institutionelle Garantie" für das Berufsbeamtentum, sondern gewährleistet auch dem Beamten gewisse subjektive Rechte, insbesondere das Recht auf angemessene Alimentation. Damit steht die Zurruhesetzung des Klägers, die eine Kürzung seiner Bezüge um rund 60 % bewirkt, jedenfalls für die hier in Betracht kommende Zeit in Widerspruch.

Nach Art 132 GrundG in Verbindung mit der Verordnung über Massnahmen gegen dienstlich ungeeignete Beamte und Angestellte vom 17. Februar 1950 (BGBl I S 34) konnten zwar auch lebenslänglich angestellte Beamte vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden. Aber diese Rechtsgrundlage kommt im vorliegenden Falle nicht in Betracht. Das beklagte Land hat seine Verfügung vom 16. Juni 1949 nicht auf Art 132 GrundG gestützt und auch von der Ermächtigung des § 14 Abs 2 der Verordnung vom 17. Februar 1950, die getroffene Massnahme zu bestätigen, zu ändern oder zu ergänzen, um den einzelnen Anforderungen der genannten Verordnung gerecht zu werden, keinen Gebrauch gemacht. Selbst wenn die sachlichen Voraussetzungen des § 4 der Verordnung vom 17. Februar 1950 möglicherweise nach einer näheren - bisher fehlenden - Darlegung der Verhältnisse durch das beklagte Land bejaht werden könnten, fehlt es doch insbesondere an der zwingend vorgeschriebenen Belehrung des Klägers dahin, dass er das Recht habe, das Vorliegen der Voraussetzungen der gegen ihn erlassenen Massnahme gerichtlich nachprüfen zu lassen.

(vgl §§ 8, 10 der Verordnung vom 17. Februar 1950). Von einer Heilung der ursprünglichen Verfügung des beklagten Landes auf Grund der Vorschriften der Verordnung vom 17. Februar 1950 kann somit nicht die Rede sein.

Nach alledem muss daran festgehalten werden, dass die Zurruhesetzung des Klägers unwirksam ist, weil sie in seine wohlerworbenen Rechte eingegriffen hat und hierzu das Staatsministerium nicht befugt war; die auf § 27 UmstG gestützte Verordnung vom 15. Januar 1949 konnte ihm eine solche Ermächtigung nicht erteilen.

Deshalb war, wie geschehen, zu erkennen (§§ 563, 97 ZPO).

Dr. Geiger

Dr. Pagendarm

Rietschel

Dr. Weber

Wolany