

18. Wer ist in Disziplinarangelegenheiten der vorgesetzte Minister der nicht technischen Mitglieder der Regierungen?

Preuß. Gesetz betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten vom 21. Juli 1852 § 23 Nr. 1, § 50.

III. Zivilsenat. Ur. v. 23. Januar 1925 i. S. Preuß. Staat (Bekl.) w. R. (Kl.). III 326/23 u. 490/23.

I. Landgericht Cassel.

II. Oberlandesgericht daselbst.

Gegen den Kläger, der damals Regierungsrat bei der Regierung in Cassel war, wurde durch Beschluß des Ministers des Innern

vom 23. März 1920 das Disziplinarverfahren zum Zweck der Entfernung aus dem Amte eröffnet. Durch denselben Beschluß wurde er für die Dauer des Disziplinarverfahrens vom Amte suspendiert. Auf Grund der Suspension wurden ihm vom 1. April 1920 ab nur noch die halben Dienstbezüge ausgezahlt.

Der Kläger ist der Auffassung, daß der Minister des Innern allein zur Einleitung des Disziplinarverfahrens und zur Verhängung der Suspension gegen ihn nicht befugt gewesen sei. Die Disziplinargewalt über die bei den Regierungen angestellten Beamten der allgemeinen Staatsverwaltung ruhe in den Händen des Ministers des Innern und des Finanzministers. Nur beide Minister gemeinsam könnten Disziplinarmaßnahmen gegen die genannten Beamten anordnen. Der vom Minister des Innern ohne Mitwirkung des Finanzministers erlassene Beschluß sei rechtsunwirksam. Die Einbehaltung des halben Gehalts des Klägers entbehre sonach der Rechtsgrundlage. Durch Beschluß vom 21. Dezember 1921 habe der Minister des Innern das Disziplinarverfahren auf weitere Anschuldigungspunkte ausgedehnt, diesmal allerdings zugleich im Namen des Finanzministers. Dieser Beschluß habe aber den früheren unwirksamen Maßnahmen des Ministers des Innern keine Gültigkeit verleihen können.

Im Urkundenprozeß hat der Kläger auf Zahlung eines Teils des ihm einbehaltenen Gehalts Klage erhoben, und zwar auf 5000 *M* von dem seit 1. April 1920 einbehaltenen Gehalt und auf 10 *M* von dem am 1. Januar 1922 fällig gewordenen Gehalt, beide Beträge mit 4% Zinsen seit Klagezustellung.

Der Beklagte hat Klageabweisung beantragt. Er hält den Minister des Innern für berechtigt, die fraglichen Disziplinarmaßnahmen selbständig zu treffen. Jedenfalls aber habe der Finanzminister durch seine Mitwirkung bei dem Beschluß vom 21. Dezember 1921 den früheren Beschluß des Ministers des Innern mit rückwirkender Kraft genehmigt.

Das Landgericht hat der Klage stattgegeben. Das Oberlandesgericht hat durch Urteil vom 6. März 1923 die Berufung des Beklagten zurückgewiesen, jedoch dem Beklagten die Ausführung seiner Rechte vorbehalten. In dem sich anschließenden ordentlichen Verfahren hat der Kläger seine Ansprüche dahin erweitert, daß der Be-

Klage verurteilt werde, ihm an einbehaltenem Gehalt noch 33990 M nebst 4% Zinsen seit dem 1. Januar 1922 zu zahlen, und daß festgestellt werde, daß der Beklagte verpflichtet sei, dem Kläger allen aus der Nichtzahlung entstandenen Schaden, insbesondere den der Geldentwertung, zu ersetzen. Der Beklagte hat demgegenüber Aufhebung des im Urkundenprozeß vom Oberlandesgericht erlassenen Urteils und Abweisung der Klage beantragt. Das Oberlandesgericht hat durch Urteil vom 18. Mai 1923 sein früheres Urteil mit der Maßgabe aufrechterhalten, daß der Vorbehalt weg falle, und hat zugleich den erweiterten Anträgen des Klägers auf Verurteilung und Feststellung in vollem Umfang entsprochen.

Die von dem Beklagten gegen die beiden Urteile des Oberlandesgerichts eingelegten Revisionen wurden zurückgewiesen.

Gründe:

Der Anspruch des Klägers auf Nachzahlung der einbehaltenen Hälfte seines Dienst Einkommens ist dann begründet, wenn seine Suspension vom Amte, auf die sich gemäß § 51 des Disziplinargesetzes die Einbehaltung stütze, nicht von der zuständigen Stelle verhängt worden und daher unwirksam ist. Ausgesprochen ist sie vom Minister des Innern. Der Kläger ist demgegenüber der Auffassung, daß für diese Maßnahme nur der Minister des Innern und der Finanzminister gemeinsam zuständig seien. Dieser Standpunkt hat mit Recht die Billigung der Vorinstanzen gefunden.

Nach § 50, § 23 Nr. 1 des Disziplinargesetzes ist der dem angeschuldigten Beamten vorgesetzte Minister zu seiner Suspension befugt. Der Vorgesetzte eines Beamten ist grundsätzlich der ihm sachlich vorgeordnete Beamte, der, dessen Weisungen er in seiner Amtstätigkeit folgen muß. Der einem Beamten vorgesetzte Minister ist also der, dessen Geschäftsbereich er angehört. Erst aus der sachlichen Nachordnung folgt, daß der Minister auch in den persönlichen Dienstangelegenheiten des Beamten zu verfügen hat. Die Anwendung dieses an sich klaren und einfachen Grundsatzes vermag zu Schwierigkeiten zu führen, wenn ein Beamter in dem Geschäftsbereich mehrerer Minister tätig ist. Gerade bei den nicht technischen Mitgliedern der Bezirksregierungen, welche Behörden das Organ sämtlicher Minister, mit Ausnahme des Justizministers, bilden (§ 1 der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 G. S. 248; vgl. auch § 11 der

Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815 (S. 85), könnten in dieser Hinsicht Zweifel entstehen. Sie sind indessen gelöst durch die Rechtsentwicklung, wie sie in Preußen im Anschluß an die angeführte Verordnung vom 30. April 1815 stattgefunden hat. Danach sind vorge setzte Minister der Beamten der allgemeinen Verwaltung, insbesondere der genannten Regierungsmitglieder, zu denen der Kläger gehört hat, der Minister des Innern und der Finanzminister. Gegenüber diesen Beamten haben sie die in § 23 Nr. 1, § 50 des Disziplinalgesezes gegebenen Befugnisse gemeinschaftlich auszuüben.

Die Verordnung vom 30. April 1815 sieht allerdings eine Trennung der Disziplinarzuständigkeiten der beiden Minister vor, indem sie die Disziplin und Besetzung der Stellen der ersten Hauptabteilung der Regierungen dem Minister des Innern (§§ 12, 11), die der zweiten Hauptabteilung dem Finanzminister (§§ 25, 24) überträgt. Diese Teilung ist auch niemals ausdrücklich aufgehoben worden. Sie ist aber durch die späteren Veränderungen in der Organisation der Regierungen alsbald undurchführbar geworden. Schon die Kabinettsorder, betr. eine Abänderung in der bisherigen Organisation der Provinzialverwaltungsbehörden, vom 31. Dezember 1825 (S. 1826 S. 5), hat, ohne allerdings die formelle Geltung der Verordnung vom 30. April 1815 zu berühren, wenigstens für die Regierungen von größerem Umfang die Zahl der Abteilungen vermehrt. Auch später noch hat die — keineswegs bei allen Regierungen gleiche — Zahl der Abteilungen und die Abgrenzung ihrer Geschäftsbereiche Änderungen erfahren, die im einzelnen hier nicht verfolgt zu werden brauchen, wie auch die Aufhebung der Regierungsabteilung des Innern (§ 18 LandesverwaltungsG.) in diesem Zusammenhang besonderer Erörterung nicht bedarf. Jedenfalls hat die Einrichtung, daß die Regierungen in zwei Abteilungen zerfielen, von denen die eine vom Minister des Innern, die andere vom Finanzminister ressortierte, keinen Bestand gehabt. Es trat bei ihnen eine Vermischung der Geschäfte der allgemeinen und der Finanzverwaltung ein, die nach der persönlichen Seite noch dadurch vermehrt wurde, daß es Beamte gab, die in beiden Geschäftszweigen tätig waren. Mit dieser Umgestaltung der Dinge war die in der Verordnung vom 30. April 1815 vorgesehene Teilung der Personal-

angelegenheiten zwischen den beiden Ministern nicht mehr vereinbar. In Anpassung an die eingetretenen Veränderungen hat sich deshalb alsbald die dauernd festgehaltene Übung entwickelt, daß beide Minister gemeinsam die Disziplinalgewalt über die Regierungsmitglieder handhaben. Diese Übung ist nicht vom Gesichtspunkt der Bildung eines das Gesetz ändernden oder ergänzenden Gewohnheitsrechts aus zu bewerten. Man hielt vielmehr durchaus an dem aus der Verordnung vom 30. April 1815 zu entnehmenden Satz fest, daß die Regierungen in persönlicher Hinsicht dem Minister des Innern und dem Finanzminister unterstellt sein sollten, und wandte ihn nur sinngemäß auf die Sachlage an, wie sie sich durch den Wegfall der von der genannten Verordnung vorausgesehenen Trennung der Regierungen in zwei Abteilungen mit bestimmten Geschäftszugehörigkeiten gestaltet hatte. Gab es diese, von denen die eine ausschließlich die Geschäfte des Finanzressorts, die andere die übrigen Geschäfte zu erledigen hatte, nicht mehr, so mußten die Personalbefugnisse mit Notwendigkeit beiden Ministern gemeinsam zufallen. Dies folgte aus Sinn und Zweck der Verordnung vom 30. April 1815 um so mehr, als die Regierungen, wenn sie auch, wie schon erwähnt, das Organ sämtlicher Minister, mit Ausnahme des Justizministers, bildeten, jedenfalls anfänglich mit der Hauptmasse ihrer Tätigkeit dem Geschäftsbereich der beiden Minister des Innern und der Finanzen zugehörten. Inwiefern darin später durch die Abzweigung neuer Ministerien aus dem Ressort des Ministers des Innern eine Änderung eingetreten sein mag, kann dahingestellt bleiben, da diese neuen Minister an der Ausübung der Disziplinalgewalt über die Beamten der allgemeinen Verwaltung unzweifelhaft nicht beteiligt worden sind.

Die dargelegte Art der Anwendung der gegebenen Bestimmungen auf die veränderten Verhältnisse ist rechtlich völlig bedenkenfrei. Sie ist denn auch ohne Beanstandung von irgendeiner Seite dauernd praktisch geübt worden. Es war in Preußen allgemein anerkannt, daß der Minister des Innern und der Finanzminister in Hinsicht der allgemeinen Verwaltung die „Disziplinarminister“ waren. Sogar in der Gesetzsammlung sind sie als solche bezeichnet, allerdings nicht in einem Gesetz, wohl aber in dem durch Kabinettsorder vom 27. Februar 1846 bestätigten Regulativ über die Befähigung zu den höheren Ämtern der Verwaltung vom 14. Februar 1846

(GS. S. 199), das verschiedentlich die Minister des Innern und der Finanzen unter dem Ausdruck „Disziplinarminister“ („Disziplinarministerien“) zusammenfaßt. Einen besonders schlagenden Beweis für diese Auffassung enthalten die dem Senat mit Rücksicht auf die unten noch zu erörternde Kabinettsorder vom 8. September 1882 vorgelegten Akten des Ministeriums des Innern betr. Bearbeitung der Personalangelegenheiten der Mitglieder der Regierungen usw. in einer Kabinettsorder vom 21. Juni 1888. Sie will die „über die Teilnahme des Chefs der Domänenverwaltung (sie war damals dem Minister des Königlichen Hauses übertragen worden) an den Funktionen der Disziplinarminister“ entstandenen Differenzen ausgleichen, trifft hierüber Bestimmungen und sagt dann am Schluß: „Auf Ihren, des Finanzministers, eventuellen Antrag, Sie von allen Disziplinarbefugnissen zu entbinden, habe ich keine Rücksicht nehmen können, da die Disziplinarfunktion Ihrer Stelle als Finanzminister inhäriert.“ Auch bei Erlass des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (GS. S. 195) hat über diese Stellung der beiden Minister kein Zweifel obgewaltet. Sie sind die dort in den §§ 9, 20, 21 Abs. 2 genannten „zuständigen Minister“. Eben weil sie die Disziplinarminister sind, steht ihnen die Regelung der Stellvertretung der Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten in besonderen Fällen zu (vgl. die entsprechenden Bestimmungen in den §§ 9, 19 und 20 Abs. 2 des dem Landesverwaltungs-gesetz vorangegangenen Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 GS. S. 291 und dazu Bericht der Kommission des Herrenhauses — Druck-sachen des Herrenhauses 1879/80 Bd. 2 S. 508 — über die Gründe, die zu der keine sachliche Änderung enthaltenden Ersetzung der Worte des Entwurfs „die Minister des Innern und der Finanzen“ durch die Worte „die zuständigen Minister“ geführt haben). Das Oberlandesgericht sieht in diesen von ihm angezogenen Bestimmungen des Landesverwaltungs-gesetzes nicht, wie die Revision anzunehmen scheint, erst eine Übertragung der Disziplinarbefugnisse auf die beiden Minister, sondern nur — durchaus zutreffend — eine Bestätigung dafür, daß sie ihnen bereits allgemein zustanden. Einen Beleg endlich aus neuester Zeit dafür, daß der Minister des Innern und der Finanzminister noch heute gemeinsam die Vorgesetzten der Beamten der allgemeinen Ver-

waltung sind, bietet § 15 Abs. 3 der Preuß. Personalabbauverordnung vom 8. Februar 1924, wonach bei diesen Beamten die einseitige Versetzung in den Ruhestand durch beide Minister erfolgt.

Die danach nur gemeinsam gegebene Zuständigkeit des Ministers des Innern und des Finanzministers in den Disziplinarangelegenheiten der Regierungsmitglieder erschöpft sich, wie der Vorderrichter zutreffend angenommen hat, nicht in einer Bindung nach innen, so daß jeder von ihnen nach außen allein handeln könnte. Vielmehr folgt aus der auf diesem Gebiet bestehenden Gemeinschaft, daß die Minister bei Ausübung der Disziplinarbefugnisse auch dem Beamten gegenüber zusammen tätig werden müssen. Die von dem Minister des Innern allein verfügte Suspension des Klägers ist nach den rechtlich bedenkenfreien Darlegungen des Berufungsrichters auch nicht etwa von dem Finanzminister nachträglich genehmigt worden. Sie ist also unwirksam, sofern nicht die bei den bisherigen Erörterungen zurückgestellte Kabinettsorder vom 8. September 1882 zu einem anderen Ergebnis führt.

Die Nichtanwendung dieser Kabinettsorder macht die Revision dem Berufungsrichter hauptsächlich zum Vorwurf. Zu diesem Revisionsangriff ist vorweg zu bemerken, daß die Kabinettsorder niemals veröffentlicht worden ist. Der Vertreter des Beklagten im zweiten Rechtszuge hat auf sie zwar hingewiesen, einen Antrag, sie herbeizuziehen, aber ausweislich des Tatbestandes des zweiten Berufungsurteils schließlich nicht aufrecht erhalten. In dieser Instanz ist dann von dem Prozeßbevollmächtigten des Beklagten ein Antrag auf Verlängerung der Revisionsbegründungsfrist gestellt und damit begründet worden, daß das Staatsministerium angesichts der gegenwärtigen politischen Verhältnisse zurzeit nicht in der Lage sei, sich mit dem der Revisionsbegründung zu gebenden Inhalt zu befassen, insbesondere nach der Richtung, ob die in Frage kommende, bisher nicht veröffentlichte Kabinettsorder in der Revisionsbegründung nunmehr bekannt gegeben werden solle, eine Frage, über welche wegen ihrer politischen Bedeutung dem Staatsministerium die Entscheidung vorbehalten werden müsse. Dem erkennenden Senat ist sie dann auf Ersuchen seines Vorsitzenden in beglaubigter Abschrift unter Beifügung der ihren Erlass behandelnden, oben bereits erwähnten Akten des Ministeriums des Innern vorgelegt worden. Es handelt sich bei

der Kabinettsorder also um eine Vorschrift, die dem Oberlandesgericht nicht bekannt war und auch nicht bekannt sein konnte. Erst das Revisionsgericht ist zu ihrer Prüfung instandgesetzt worden.

Die an das Staatsministerium gerichtete Kabinettsorder hat folgenden Wortlaut:

„Auf den Bericht des Staatsministeriums vom 18. v. Mts. bestimme ich, daß die bisher von den Ministern des Innern und der Finanzen gemeinschaftlich erfolgte Bearbeitung der Personalangelegenheiten der Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Regierungsbezirkspräsidenten, der nicht technischen Mitglieder der Bezirksregierungen beziehungsweise Landdrosteien und der den Oberpräsidenten beigegebenen höheren Verwaltungsbeamten — mit Ausnahme der auf die Etats- und Besoldungsverhältnisse derselben bezüglichen, sowie der in den §§ 8, 12, 13 und 14 des Gesetzes über die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst vom 11. März 1879 bezeichneten Angelegenheiten — auf den Minister des Innern übergeht, mit der Maßgabe, daß die Bearbeitung der Personalangelegenheiten der Abteilungsdirigenten der Finanzabteilungen aller Bezirksregierungen, sowie der Steuer-Departements- und Kassenräte im Einverständnis mit dem Finanzminister zu erfolgen, und dieser demgemäß die bezüglichen Immediatberichte, Verfügungen und Bestellungen mitzuzichnen und zu kontrahieren hat.

Breslau, den 8. September 1882.“

Ihr wesentlicher Inhalt geht also dahin, daß die bisher von den Ministern des Innern und der Finanzen gemeinschaftlich erfolgte Bearbeitung der Personalangelegenheiten der höheren Beamten der allgemeinen Verwaltung auf den Minister des Innern allein übergehen solle. Der Beklagte rechnet zu der Bearbeitung der Personalangelegenheiten auch die Ausübung der in § 23 Nr. 1, § 50 des Disziplinargesetzes dem vorgelegten Minister übertragenen Befugnisse und nimmt sie deshalb für den Minister des Innern allein in Anspruch, woraus dann ohne weiteres die Rechtmäßigkeit der von diesem Minister allein gegen den Kläger verfügten Suspension folgen würde. Der Disziplinarhof für die nicht richterlichen Beamten hat sich diesem Standpunkt in seinem gegen den Kläger erlassenen Urteil vom 20. Juni 1923 unter eingehender, insbesondere die Entstehungsgeschichte der Order berücksichtigender Begründung angeschlossen. Sie

erscheint jedoch nicht als überzeugend. In dem entscheidenden Punkt muß sie als verfehlt bezeichnet werden.

Vorauszuschicken ist, daß aus der von der Kabinettsorder vom 8. September 1882 gebrauchten Wendung „Bearbeitung der Personalangelegenheiten“ nicht unmittelbar entnommen werden kann, ob auch die nach den angeführten Bestimmungen des Disziplinalgesezes dem vorgelegten Minister zustehenden Rechte auf den Minister des Innern allein haben übertragen werden sollen. Schon das Wort „Bearbeitung“ läßt sich auf disziplinare Anordnungen der hier in Betracht kommenden Art nur mit einer gewissen Gewalttätigkeit erstrecken. Aber auch der Ausdruck „Personalangelegenheiten“ ist nicht unzweideutig, zumal angesichts des Sprachgebrauchs, der in der preussischen Verwaltung geherrscht hat. Die Verwendung der Worte „Personalangelegenheiten“ und „Disziplinarangelegenheiten“ ist dort keine gleichmäßige gewesen. Bald hat man beide einander gleichgesetzt und in den Begriff „Disziplinarangelegenheiten“ die gesamten Personalsachen der Beamten, nicht bloß die Dienstzucht im engeren Sinne, sondern auch ihre Anstellung, Versetzung, Beförderung, Auszeichnung, Pensionierung einbezogen, aus welchem Gebrauch sich die Bezeichnung der mit ihrer Erledigung für den Beamtenkörper der allgemeinen Verwaltung betrauten Minister des Innern und der Finanzen in erster Linie erklärt. Man hat aber auch den „Personalangelegenheiten“ als engeren Begriff die „Disziplinarangelegenheiten“, die Angelegenheiten der Dienstzucht, gegenübergestellt, freilich unter Erstreckung dieses Begriffs über den Rahmen des Disziplinalgesezes hinaus. So geht z. B. aus einem in den vorgelegten Ministerialakten befindlichen, noch in anderem Zusammenhang zu erwähnenden Schreiben des Ministers des Innern an den Finanzminister vom 1. Juli 1890 hervor, daß man sogar die Verleihung von Titeln und Orden als „Disziplinarsache“ behandelt hat. Es muß deshalb aus anderen Umständen erschlossen werden, wieweit die Kabinettsorder die Personalangelegenheiten in der Hand des Ministers des Innern hat vereinigen wollen, ob das insbesondere auch hinsichtlich der Wahrnehmung der gesetzlichen Disziplinarbefugnisse gegenüber den Regierungsmitgliedern hat geschehen sollen.

Die Entscheidung zugunsten einer einschränkenden Auslegung ergibt sich aus der Handhabung der Kabinettsorder durch die be-

teiligten Minister: sie ist von Anbeginn an nicht auf die Fälle des eigentlichen Disziplinarverfahrens angewandt worden. Seine Einleitung ebenso wie die vorläufige Dienstenthebung ist auch nach Erlaß der Kabinettsorder hinsichtlich der hier in Betracht kommenden Beamtengruppe, von einigen wenigen Ausnahmefällen in allerneuester Zeit abgesehen, stets von beiden Ministern gemeinsam verfügt worden. Diese Übung ist nicht, wie der Disziplinarhof meint, als mißbräuchlich außer acht zu lassen, unterliegt auch nicht der Prüfung von dem Gesichtspunkt der Entstehung eines Gewohnheitsrechts aus. Vielmehr bildet sie das nächstliegende Hilfsmittel zur Erkenntnis der Tragweite, die das Staatsministerium bei Erwirkung der Kabinettsorder ihr beizulegen beabsichtigt hat und die der Träger der Krone darüber hinaus unzweifelhaft nicht hat erstrecken wollen. Auf die Entschließung der Minister des Innern und der Finanzen, denen das Staatsministerium beigetreten ist, ist das Ergehen der von ihnen sogar wörtlich verfaßten Kabinettsorder zurückzuführen. Mit einem bewußten oder unbewußten Abweichen von ihr bei ihrer Anwendung durch diese beiden Minister kann deshalb schlechterdings nicht gerechnet werden. Wenn sie die Kabinettsorder von vornherein nicht auf das eigentliche Disziplinarverfahren bezogen haben, so beweist das mit voller Sicherheit, daß mit ihr in die Zuständigkeiten nicht hat eingegriffen werden sollen, die für die auf Grund des Disziplinargesetzes zu treffenden Maßnahmen bestanden.

An der ursprünglichen Auffassung, daß die Kabinettsorder vom 8. September 1882 die Disziplinarangelegenheiten nicht betreffe, ist innerhalb der beteiligten Ministerien auch späterhin stets festgehalten. Kennzeichnend ist in dieser Hinsicht z. B. das bereits erwähnte Schreiben des Ministers des Innern an den Finanzminister vom 1. Juli 1890, das eine etwaige Erweiterung der Kabinettsorder erörtert. In ihm heißt es gegen Ende:

„Es ist nämlich bisher die Verleihung von Titeln und Orden an die Angehörigen der Regierungen nicht wie jede andere Personalangelegenheit, sondern als Disziplinarsache behandelt und deshalb auch da, wo die Bearbeitung der Personalangelegenheiten ausschließlich dem Minister des Innern oblag, der Mitwirkung des Herrn Finanzministers unterstellt worden. Die Aufhebung dieser, über die Zuständigkeit in Disziplinarsachen hinausgehenden, tat-

sächlich geübten Mitwirkung dürfte sich zur Vereinfachung der Geschäfte und außerdem auch grundsätzlich von der Erwägung aus empfehlen, daß demjenigen Ressort, welchem die Ernennung und Beförderung eines Beamten angehört, auch die Erwirkung einer Anerkennung desselben durch die Verleihung eines Titels oder eines Ordens nicht wohl verschränkt werden kann.“

Die Notwendigkeit einer Beteiligung des Finanzministers an den — von den Personalangelegenheiten unterschiedenen — disziplinarischen Maßnahmen wird hier als selbstverständlich vorausgesetzt.

Eine erhebliche Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Äußerung von Drews in seinen „Grundzügen einer Verwaltungsreform“ S. 162 beizumessen. Drews, dem nach seiner langjährigen Tätigkeit im Ministerium des Innern, an dessen Spitze er sogar gestanden hat, eine besondere Vertrautheit mit den preussischen Ressortverhältnissen zuzugestehen ist, schreibt in dieser auf amtliche Veranlassung verfaßten Arbeit, daß dem Minister des Innern und dem Finanzminister gemeinschaftlich die Disziplinargewalt über die Beamten der allgemeinen Verwaltung zustehe, und fährt dann fort:

„Ursprünglich waren auch beide Minister gemeinschaftlich zuständig für die Entscheidung aller anderen Personalangelegenheiten dieser Beamtent Kategorien, bis durch die Allerhöchste Order, d. d. Breslau 8. September 1882, — es ist das die hier zur Erörterung stehende — eine Regelung dahin stattgefunden hat, daß der Minister des Innern für die Bearbeitung der Personalangelegenheiten aller höheren Verwaltungsbeamten mit Ausnahme der auf die Etats- und Besoldungsverhältnisse derselben bezüglichen ausschließlich zuständig sein sollte. . . N. E. kann dieser nur historisch zu erklärende Zustand . . . nicht fortbestehen. Gerade auf dem Gebiete der Personalien und der Handhabung der Disziplinargewalt ist es ganz besonders erwünscht, die Befugnisse in einer Hand zu vereinigen. Schon Fürst Bismarck hat sich in der vertraulichen Besprechung des königlichen Staatsministeriums vom 8. Juni 1888 dahin ausgesprochen, daß die Verantwortlichkeit für eine Maßregel dieser Art grundsätzlich auf einer Person ruhen müsse.“

Es ergibt sich daraus, daß bereits Fürst Bismarck, der die Kabinettsorder von 1882 an erster Stelle gegengezeichnet hat, den Dualismus in der Handhabung der Disziplinargewalt, trotz seines

Fortfalls auf dem Gebiet der Personalien im allgemeinen, als fortbestehend angesehen hat, und daß an dieser Auffassung der Kabinettsorder bis zuletzt — Drews war zur Zeit der Umwälzung selbst Minister des Innern — kein Zweifel aufgetaucht ist.

Demgegenüber kann das nicht durchschlagen, was das Urteil des Disziplinarhofs ausführt, dessen Begründung sich der Beklagte zur Rechtfertigung seiner Revision angeeignet hat. Es stützt die weitere Auslegung der Kabinettsorder sowohl auf die Gründe, die zu ihrem Erlasse geführt haben, als auch auf einzelne Äußerungen in dem bei dieser Gelegenheit geführten ministeriellen Schriftwechsel. Ein Eingehen auf alle Einzelheiten dieser Darlegungen ist nicht erforderlich. Zu ihnen soll nur bemerkt werden, daß die Kabinettsorder ihre Entstehung allerdings den Nachteilen verdankt, die die ressortmäßige Gemeinschaft der Minister des Innern und der Finanzen auf dem Gebiet der Personalien mit sich gebracht hatte. Ihnen sollte die Kabinettsorder abhelfen; ob aber auf dem Wege völliger Aufhebung oder einer bloßen Beschränkung dieser Gemeinschaft, das ist eben die zu entscheidende Frage, deren Beantwortung sich aus den mit der Neuordnung im allgemeinen verfolgten Zielen nicht entnehmen läßt. Es ist auch nicht richtig, daß es des Sinnes ermangelte, wenn man die Disziplinarsachen von der Übertragung auf den Minister des Innern allein ausschloß. Schon die Tragweite, die die Einleitung des Disziplinarverfahrens und die Suspension für den betroffenen Beamten haben, konnte ihre Sonderbehandlung rechtfertigen. Maßnahmen wie z. B. Versetzung und Pensionierung sind keineswegs von größerer Bedeutung als jene disziplinarischen Eingriffe, zumal das förmliche Disziplinarverfahren nur dann eingeleitet zu werden pflegt, wenn die vorläufigen Verhandlungen eine sichere Unterlage für den Antrag auf Amtsentsetzung darbieten (vgl. Ministerialerlaß vom 8. Januar 1869, InnMinBl. S. 72).

Die vom Disziplinarhof den Ministerialakten entnommenen Wendungen, die aus Anlaß der Vorbereitung und Ausführung der Kabinettsorder gebraucht worden sind, sind deshalb nicht beweiskräftig, weil der Sprachgebrauch, wie bereits erwähnt, schwankend war. Die vom Disziplinarhof herausgehobenen Ausdrücke „Disziplinarangelegenheiten“, „Disziplinarminister“ usw. können sehr wohl nur zur Bezeichnung der Personalangelegenheiten im allgemeinen

benutzt worden sein. Der Inhalt der Akten kann sogar insofern gegen die Meinung des Disziplinarhofes verwertet werden, als es, wenn sie zuträfe, höchst auffallend wäre, daß in dem die Kabinettsorder behandelnden Schriftwechsel niemals auch nur angedeutet worden ist, daß die dem vorgelegten Minister nach dem Disziplinar-gesetze zustehenden Befugnisse hinsichtlich der Regierungsmitglieder nunmehr allein von dem Minister des Innern ausgeübt werden sollten. Ihre große Bedeutung hätte ihre Erwähnung, sei es in dem bei Vorlegung des Orderentwurfs dem Könige erstatteten Thron-berichte, sei es in den sonstigen Schreiben, mindestens sehr nahe gelegt. Ihre Nichterwähnung wäre jedenfalls dann völlig unerklärlich, wenn, wie der Beklagte jetzt behauptet, gerade die Übertragung der Bearbeitung der Personalangelegenheiten disziplinen Charakters im engeren Sinne auf den Minister des Innern den eigentlichen Zweck der ganzen Kabinettsorder gebildet haben sollte. Gegen diese Ansicht spricht auch der Umstand, daß ausweislich der Ministerialakten die von dem Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten erhobenen Ansprüche auf Mitwirkung bei den Personalangelegenheiten der Beamten der Domänenabteilung, die nach der eigenen Darstellung des Beklagten den Anstoß für die zum Erlaß der Kabinettsorder vom 8. September 1882 führenden Verhandlungen gebildet haben, sich auf Mitwirkung bei der Stellenbesetzung richteten. Ansprüche auf die aus dem Disziplinalgesetz sich ergebenden Befugnisse hat er, soweit ersichtlich, nicht geltend gemacht. Als mit der Ansicht des Beklagten und des Disziplinarhofes von der Tragweite der Kabinettsorder kaum vereinbar ist schließlich noch aus dem Thronbericht, mit dem der Orderentwurf dem Kaiser und König vorgelegt wurde, der Satz hervorzuheben, daß die Bestimmungen der Order lediglich ein Internum der Verwaltung betreffen. Als innere Verwaltungsangelegenheiten kann man die Einleitung des Disziplinarverfahrens und die Suspension, die in die Rechtsstellung des Beamten unmittelbar eingreifen, nicht mehr bezeichnen. Die Nichterwähnung der eigentlichen disziplinen Aufgaben in der Aufzählung der dem Finanzminister verbleibenden Befugnisse in Thronbericht und Kabinettsorder erklärt sich zwanglos daraus, daß man ihre Erledigung überhaupt nicht als zur Bearbeitung der Personalangelegenheiten gehörig angesehen hat.

Die Kabinettsorder vom 8. September 1882 enthält also keineswegs die von dem Beklagten darin gesehene Übertragung der bisher dem Minister des Innern und dem Finanzminister gemeinsam zustehenden Disziplinarbefugnisse auf ersteren allein. Es bedarf deshalb keiner Erörterung, ob eine solche Maßnahme durch Königliche Verordnung hätte getroffen werden können oder ob ein Gesetz nötig gewesen wäre. Ebenso kann dahingestellt bleiben, ob die Kabinettsorder, wenn sie die vom Beklagten behauptete Tragweite hätte, in der Gesesammlung hätte veröffentlicht werden müssen. Immerhin ist die Behandlung, die sie erfahren hat, nicht ohne Belang. Sie ist, wie schon erwähnt, nirgends veröffentlicht worden. Lediglich ist sie durch Erlaß der beteiligten beiden Minister vom 14. Oktober 1882 den Oberpräsidenten zur Kenntnisaahme und Beachtung mitgeteilt worden mit dem Ersuchen, den Regierungspräsidenten und Regierungen von ihr Kenntnis zu geben. Im übrigen scheint sie nach den oben mitgeteilten Vorgängen in diesem Rechtsstreit geradezu geheim gehalten zu sein. Ein solches Verfahren ist bei einem lediglich Angelegenheiten des innern Geschäftsverkehrs betreffenden Erlaß durchaus verständlich. Sollte die Kabinettsorder vom 8. September 1882 aber, wie der Beklagte meint, in das disziplinarrechtliche Verhältnis der Minister zu den ihnen unterstellten Beamten eingreifen, sollten diese nunmehr der ausschließlichen Disziplinargewalt des Ministers des Innern unterstellt werden, so wäre das Unterlassen ihrer Bekanntgabe unerklärlich. Mit dem Wesen eines Rechtsstaats wäre es unvereinbar, wenn ein Beamter sich so schwerwiegende Eingriffe in seine gesetzlich gewährleisteten Rechte gefallen lassen müßte, wie es die Einleitung des Disziplinarverfahrens und die Suspension sind, ohne daß er in der Lage wäre, die Befugnis des sie verfügenden Beamten dazu feststellen zu können. Dem Kläger ist allerdings in dem gegen ihn eingeleiteten Disziplinarverfahren die Kabinettsorder mitgeteilt worden. Es muß aber — auch schon nach der Rechtsauffassung, wie sie das preussische Beamtenrecht vor der Umwälzung beherrschte, — als unerträglich bezeichnet werden, daß es von dem Ermessen der vorgeordneten Verwaltungsbehörde abhängen soll, ob ein Beamter die Rechtsgrundlage eines gegen ihn eröffneten Disziplinarverfahrens nachzuprüfen in der Lage ist. Mit Sicherheit kann angenommen werden, daß das Staatsministerium sich diesen

Erwägungen nicht verschlossen, vielmehr, wenn es eine Kabinettsorder von der ihr jetzt vom Beklagten beigelegten Tragweite hätte erwirken wollen, mit Rücksicht auf die beteiligten Beamten ihre allgemeine Bekanntgabe in irgendeiner Form veranlaßt haben würde. Ihre im Gegenteil nahezu völlige Geheimhaltung bildet einen Anhaltspunkt mehr für ihre beschränktere Bedeutung.

Der Beklagte muß sonach dem Kläger die einbehaltene Gehaltshälfte nachzahlen. . . .