

82. Sind die Vorschriften der Art. 12 und 13 des württembergischen Gesetzes über die Dienstverhältnisse der Minister vom 26. März. 1927, soweit sie dem Gesetze rückwirkende Kraft beilegen, mit der Reichsverfassung vereinbar?

RVerf. Art. 129 Abs. 1 Satz 3.

III. Zivilsenat. Beschl. v. 5. Dezember 1927. III Lgb. 68/27.

Die Frage ist verneint worden aus folgenden

Gründen:

I. Der württembergische Landtag hat am 17. März 1927 ein Gesetz über die Dienstverhältnisse der Minister (Ministergesetz) beschlossen, das im Regierungsblatt für Württemberg (S. 123) als Gesetz vom 26. März 1927 verkündet worden ist. Es sind Zweifel darüber entstanden, ob das Gesetz, das sich in Art. 12 und 13 in gewissem Umfang rückwirkende Kraft beilegt, insoweit nicht gegen Art. 129 Abs. 1 Satz 3 RVerf. verstöße. Gemäß Art. 13 Abs. 2 RVerf. hat deshalb das württembergische Staatsministerium die Entscheidung des Reichsgerichts über folgende Fragen angerufen:

War es zulässig, dem Gesetze rückwirkende Kraft zu geben

1. Für die früheren königlichen Minister nach den Bestimmungen des Art. 13?
2. Für diejenigen parlamentarischen Minister, denen bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits Ruhegehalt auf Grund früherer Vorschriften genehmigt ist, oder die sich den Anspruch vorbehalten haben (Art. 12)?
3. Für diejenigen Minister, die bei seinem Inkrafttreten noch aktive Minister sind, aber vorher als Minister berufen worden sind (Art. 12)?

Die Entscheidung über diese Fragen ist vom Präsidenten des Reichsgerichts dem III. Zivilsenat übertragen worden.

In Württemberg hatten die Minister der am 9. November 1918 zu Ende gegangenen konstitutionellen Monarchie, die vom König nach eigener freier Entschliebung ernannt und entlassen wurden, die Rechtsstellung von Staatsbeamten. Dies erkennt das württembergische Staatsministerium an auf Grund der Art. 1 und 2 des württembergischen Beamtengesetzes vom 1. Oktober 1912

(RegBl. S. 715) und des Art. 2 des Verfassungsgesetzes betr. die Bildung eines Staatsministeriums vom 1. Juli 1876 (RegBl. S. 275).

Nach dem Beamtengegesetz von 1912 stand einem Beamten im Fall der bleibenden Versetzung in den Ruhestand nach vollendeten neun Dienstjahren ein Anspruch auf ein lebenslängliches Ruhegehalt zu (Art. 29), das sich bei angetretenem zehntem Dienstjahr auf vierzig vom Hundert des Gehalts stellte und mit jedem weiteren Dienstjahr bis zum vierzigsten einschließlich steigerte (Art. 47). Sein Höchstbetrag war auf 8000 *M* festgesetzt. Nach diesen Grundsätzen war auch das Ruhegehalt der Staatsminister zu bemessen (Art. 48). Jedoch hatten diese auch dann einen Anspruch auf Ruhegehalt, wenn sie das zehnte Dienstjahr noch nicht angetreten hatten. Abs. 2 des Art. 48 bestimmte, daß das Ruhegehalt eines Ministers 12000 *M* nicht übersteigen, daß es aber auch nicht unter 7000 *M* bleiben solle. Dienstunfähigkeit war nicht Voraussetzung des Anspruchs.

Am 9. November 1918 trat das letzte Ministerium der Monarchie zurück; sämtliche Minister wurden in den dauernden Ruhestand versetzt. Der König bildete an diesem Tage das Ministerium Liesching, das aber noch an demselben Tage durch das revolutionäre Ministerium Wlos ersetzt wurde. Am 23. Mai 1919 wurde die neue Verfassung (Neiverfassung) des Volksstaates Württemberg verkündet (RegBl. S. 85). Bis dahin waren keine Vorschriften über die Rechtsstellung der Minister ergangen. Die Verfassung, welche die republikanisch-parlamentarische Regierungsform festsetzte, bestimmte darüber folgendes:

§ 47. Die Staatsleitung wird durch den Landtag dem Staatsministerium übertragen. An seiner Spitze steht ein Ministerpräsident, der die Amtsbezeichnung „Staatspräsident“ führt.

Die Zahl der Minister, der Geschäftskreis der Ministerien und die Zuständigkeit des Staatsministeriums werden durch Gesetz bestimmt.

§ 48. Der Staatspräsident wird durch den Landtag gewählt.

Der Staatspräsident beruft die übrigen Minister und bestellt unter ihnen seinen Vertreter. Das von ihm gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags.

Nach jeder Neuwahl des Landtags findet auch eine Neuwahl des Staatspräsidenten und eine Neubildung des Staatsministeriums statt.

§ 49. Der Landtag ist berechtigt, das Staatsministerium abzuberufen oder die Entlassung einzelner Minister zu verlangen.

§ 55. Die Minister dürfen während ihrer Amtsdauer ein anderes besoldetes Amt, einen Beruf oder ein Gewerbe nicht ausüben.

Der Anspruch der Minister auf Ruhegehalt sowie auf Witwen- und Waisenversorgung wird durch besonderes Gesetz geregelt.

§ 56. Die Ministerien erlassen die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Verwaltungsanordnungen.

§ 57. Jeder Minister führt die Geschäfte seines Ministeriums unter eigener Verantwortlichkeit, soweit nicht das Staatsministerium zuständig ist.

Nach Verkündung der Reichsverfassung wurde die württembergische Verfassung geändert und am 25. September 1919 als „Die Verfassung Württembergs“ neu verkündet (RegBl. S. 281). Sie hat die vorstehend wiedergegebenen Bestimmungen in den §§ 26, 27, 28, 34, 35 und 36 wörtlich übernommen.

Am 31. Mai 1920 erging das Besoldungsgesetz für Württemberg (RegBl. S. 339). Sein Art. 2 lautet:

Den planmäßigen Beamten und den Angehörigen der Polizeivwehr wird der Grundgehalt nach der beiliegenden Besoldungsordnung gewährt.

In dieser Besoldungsordnung sind die Minister in der Gruppe 3 der Einzelgehälter eingereiht.

Art. 30 dieses Gesetzes besagt:

In dem Beamtengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1912 treten bis zu anderweitiger Regelung des Beamtenrechts folgende vorläufige Änderungen ein:

6. Art. 4⁷ wird durch folgende Bestimmungen ersetzt:

Der Ruhegehalt beträgt bei vollendetem zehnten Dienstjahre, sowie in dem Falle des Art. 30 ²⁰/₆₀ des Gehalts.

Er steigt mit jedem weiter zurückgelegten Dienstjahre bis zum vollendeten dreißigsten Dienstjahre um ¹/₆₀ und

von da ab um $\frac{1}{120}$ des Gehalts bis zu dem Betrage von $\frac{45}{60}$ des Gehalts.

7. In Art. 48 Abs. 1 wird das Wort „angetreten“ durch „vollendet“ ersetzt.

Art. 48 Abs. 2 und 3 fallen weg.

Art. 34 des Besoldungsgesetzes bestimmt:

Änderungen der durch dieses Gesetz geregelten Gehälter, Ortszuschläge und Kinderzuschläge sowie der auf Grund der Gehälter und Ortszuschläge festgesetzten Pensionen, Wartegelder und Versorgungsgebührrüffe, ebenso Änderungen der Einreihung der Beamten in die Gruppen der Besoldungsordnung können durch Gesetz erfolgen.

Werden Beamte durch eine solche Änderung hinsichtlich der in Abs. 1 genannten Bezüge oder hinsichtlich ihrer Einreihung in die Gruppen der Besoldungsordnung mit rückwirkender Kraft schlechter gestellt, so sind die Unterschiedsbeträge nicht zurückzuerstatten.

Abs. 2 gilt sinngemäß für Versorgungsberechtigte.

Diese Vorschrift ist wörtlich aus dem Reichsbesoldungsgesetz vom 30. April 1920 (RGBl. S. 805) § 34 übernommen.

Bis zum Jahre 1920 hatte in Württemberg der Grundsatz bestanden, daß das beim Eintritt in den Ruhestand festgesetzte Ruhegehalt unabänderlich sei und bei späterer Erhöhung der Gehälter nicht mit erhöht werde. Das am 17. Mai 1921 erlassene Pensionsergänzungsgesetz (RegBl. S. 215) bestimmte nun in Art. 1 Abs. 1:

Den vor dem 1. April 1920 bleibend in den Ruhestand versetzten Beamten ist ein Ruhegehaltszuschuß zu gewähren. Er ist . . . gleich dem Unterschiedsbetrage zwischen dem ihnen bisher gesetzlich zustehenden und demjenigen Ruhegehalte, der sich auf Grund der bei der Festsetzung des Ruhegehalts zugrundegelegten Dienstzeit ergeben hätte, wenn der Beamte bei seinem Ausscheiden aus der zuletzt von ihm bekleideten Stelle nach den am 1. April 1920 geltenden oder mit Wirkung von diesem Zeitpunkt in Kraft tretenden Vorschriften besoldet gewesen und in den Ruhestand versetzt worden wäre.

Art. 8 läßt den Rechtsweg wegen dieser Ansprüche zu.

Die späteren zahlreichen Änderungen des Besoldungsgesetzes enthalten durchweg die Bestimmung, daß die Ruhegehälter ent-

sprechend den für Beamte im Dienst festgelegten Sätzen neu geregelt werden sollen. Demgemäß ist verfahren worden; die Ruhegehälter haben jeweils die Erhöhungen der Beamtengehälter mitgemacht. Einen Abschluß hat das Pensionsergänzungsgesetz vom 23. Mai 1925 (RegBl. S. 33) gebracht, das in Art. 1 Abs. 1 die oben angezogene Vorschrift des Pensionsergänzungsgesetzes vom 17. Mai 1921 wiedergibt und in Abs. 5 bestimmt:

Die Bezüge der zur Zeit der bisherigen Änderungen des Besoldungsgesetzes vom 31. Mai 1920 jeweils vorhandenen Wartegeld- und Ruhegehaltsempfänger sind diesen Änderungen entsprechend neu zu regeln mit der Maßgabe, daß an Stelle des 1. April 1920 je der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderungen tritt.

Diese Bestimmung gilt nach Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes sinngemäß auch für die Hinterbliebenen der Ruhegehaltsempfänger.

Sonstige gesetzliche Vorschriften (von einer Aufzählung der verschiedenen Änderungen des Besoldungsgesetzes wird hier abgesehen), die für die Entscheidung der vorliegenden Fragen in Betracht kommen könnten, sind auf beamtenrechtlichem Gebiet in der Zeit zwischen der Verkündung der Verfassung vom 25. September 1919 und der des Ministergesetzes vom 26. März 1927 nicht ergangen. Erwähnt sei nur noch, daß die württembergische Personalabbauverordnung vom 29. Dezember 1923 (RegBl. S. 537) in § 11 bestimmt, die Beamten außer den Ministern und den Hochschulprofessoren hätten mit Ablauf des Monats, der auf den Monat der Vollendung des 67. Lebensjahres folgt, kraft Gesetzes mit Anspruch auf Ruhegehalt in den bleibenden Ruhestand zu treten.

Gehandelt wurden die Vorschriften für die Minister wie folgt:

1. Die königlichen Minister wurden am 9. November 1918 mit dem Höchstbetrag des Ruhegehalts von 12000 M in den Ruhestand versetzt. Entsprechend dem Art. 1 des Pensionsergänzungsgesetzes vom 17. Mai 1921 wurde ihr Ruhegehalt jeweils auf den Betrag erhöht, der sich nach dem geltenden Ministerereinkommen ergab.

2. Den in der Zeit zwischen den 9. November 1918 und dem 23. Mai 1919 (Verkündung der ersten Verfassung) ernannten und ausgeschiedenen Ministern ist kein Ruhegehalt zugesprochen worden.

3. Nach dem 23. Mai 1919 sind 14 Minister ausgeschieden. Drei davon sind verstorben, ihre Hinterbliebenen erhalten die be-

amtenrechtlichen Hinterbliebenen-Bezüge. Zwei sind ohne Ruhegehalt ausgeschieden, drei haben sich ihren Anspruch vorbehalten, einer hat auf Ruhegehalt verzichtet. Fünf beziehen Ruhegehalt nach Art. 48 des Beamtengesetzes (Fassung von 1920) und den dort in Bezug genommenen allgemeinen Beamtenbestimmungen, wobei der jeweilige Betrag des Ministereinkommens zugrundegelegt ist.

Das Ministergesetz vom 26. März 1927 bestimmt zunächst, daß für Minister die Vorschriften für Beamte im Sinne des Art. 1 des Beamtengesetzes gelten, soweit die Verfassung und dieses Gesetz nichts anderes anordnen. Es macht dann einen Unterschied zwischen Beamten- und Nichtbeamten-Ministern. Zu den ersteren rechnet es diejenigen, die vor ihrer Berufung Beamte im württembergischen Staatsdienst oder im Reichsdienst oder Beamte mit Anspruch auf Ruhegehalt im Dienst württembergischer Gemeinden oder Amtskörperschaften gewesen sind. Alle anderen sind Nichtbeamten-Minister.

Nach Art. 4 des Gesetzes sind Beamtenminister, bei denen die Voraussetzungen der Versetzung in den dauernden Ruhestand nicht vorliegen, verpflichtet, eine entsprechende planmäßige Dienststelle zu übernehmen, und berechtigt, die Wiederanstellung in einer solchen zu verlangen, letzteres aber nur, wenn sie unmittelbar vor ihrer Bestellung Beamte im württembergischen Staatsdienst gewesen sind. Solange ein Beamtenminister nicht wiederangestellt ist, steht ihm ein Wartegeld zu, das gemäß Art. 5 nach Ministerzeit und Lebensalter abgestuft wird.

1. Für Minister, die mindestens 8 Jahre oder zwei volle Landtagsperioden im Amte waren und das 55. Lebensjahr zurückgelegt haben, wird es nach Art. 23 Abs. 1 BeamtG. berechnet.
2. Für Minister mit kürzerer Amtszeit als zu 1, wenn diese 2 volle Jahre oder länger gedauert hat, werden vom Wartegeld der Nr. 1 für jedes unter 8 Jahren bleibende Jahr 6% und für jedes volle Jahr, das bis zum 55. Lebensjahre fehlt, 2% abgezogen. Ist jedoch das aus der Höchstvorrückungsstufe der früheren Beamtenstellung nach Art. 23 Abs. 1 BeamtG. sich ergebende Ruhegehalt höher, so hat der Minister darauf Anspruch.
3. Für Minister mit weniger als 2 Jahren Amtszeit wird das Wartegeld aus der höchsten Vorrückungsstufe der früheren Beamtenstellung nach Art. 23 Abs. 1 BeamtG. berechnet.

Als Mindestwartegeld im Falle 2 und auch im Falle 3, wenn beim Ausscheiden das 50. Lebensjahr zurückgelegt ist, wird der Betrag gewährt, der sich nach Art. 23 Abs. 1 BeamtG. aus dem Dienst Einkommen der Gruppe XIII Mitte der Besoldungsordnung ergibt.

Ist eine Wiedereinstellung nicht möglich, so beträgt das Wartegeld mindestens das volle, in der früheren Beamtenstelle bezogene Dienst Einkommen, wobei allgemeine Besoldungsänderungen zu berücksichtigen sind.

Art. 6 sieht ein Ruhen des Wartegelds vor. Dieses ruht ganz in den Fällen des Art. 28 Nr. 1 und 2 BeamtG. Im Falle des Art. 28 Nr. 3 BeamtG. und während des Bezugs eines privaten Berufseinkommens ruht es insoweit, als es zusammen mit den neuen öffentlichen oder privaten Bezügen übersteigt:

- a) im Falle des Art. 5 Nr. 1 das letzte Dienst Einkommen des Ministers,
- b) im Falle des Art. 5 Nr. 2 das Gehalt der Gruppe B 1, und wenn 6 Ministerjahre zurückgelegt sind oder das 50. Lebensjahr überschritten ist, dasjenige aus B 2,
- c) in den übrigen Fällen des Art. 5 das Dienst Einkommen, aus dem das Wartegeld berechnet ist.

Nach Art. 7 gelten für Beamtenminister, die während der Amts- oder Wartezeit dienstunfähig werden oder sterben, die Vorschriften des 3. und 4. Abschnitts des Beamtengesetzes mit folgenden Änderungen:

1. Das Ruhegehalt ist gleich dem Wartegeld. Ist das Ruhegehalt aus einer früheren Beamtenstellung höher, so wird dieses gewährt.
2. Bei Dienstunfähigkeit infolge Dienstbeschädigung wird das Ruhegehalt aus dem ruhegehaltsberechtigten Minister Einkommen berechnet, wenn es sich danach höher stellt als nach Nr. 1.

Nichtbeamtenminister erhalten beim Ausscheiden aus dem Amte nur Übergangsbezüge für höchstens zwei Jahre, die entsprechend den Art. 5 und 6 abgestuft werden oder ruhen. Ruhegehalt nach Abschnitt 3 und 4 BeamtG. erhalten sie nur:

1. wenn sie mindestens 8 Jahre oder zwei volle Landtagsperioden im Dienste waren und das 58. Lebensjahr vollendet

haben. Dienstunfähigkeit ist nicht erforderlich. Bei einer Dienstzeit unter 10 Jahren beträgt das Ruhegehalt 35% des ruhegehaltsberechtigten Dienst Einkommens;

2. im Fall des Art. 30 BeamtG. (Dienstunfähigkeit infolge Krankheit usw., die im Dienst zugezogen ist).

Das Gesetz gilt nach Art. 12 für alle, die nach Inkrafttreten der Verfassung vom 20. Mai 1919 das Amt eines Ministers versehen oder versehen haben. Etwaige über das Gesetz hinaus gewährte Bezüge sollen nicht zurückgefordert werden. Änderungen des Beamtengesetzes, die seit dem Inkrafttreten der Verfassung vom 20. Mai 1919 angenommen worden sind, sollen auch im Bereich dieses Gesetzes erst mit ihrem Inkrafttreten wirksam werden. Gemäß Art. 13 soll das Ruhegehalt der früheren königlichen Minister — ebenso wie die Hinterbliebenenbezüge — vom Tage des Inkrafttretens des Gesetzes (1. April 1927) nach dessen Art. 7 berechnet werden, auch wenn die gewesenen Minister nicht dienstunfähig sind. Mindestbetrag ist für sie das Ruhegehalt, das ihnen nach Art. 48 BeamtG. bei der Zurruhesetzung zustand (wohlerworbenes Recht). Dieser Art. 48 selbst wird aufgehoben.

Das württembergische Staatsministerium ist der Ansicht, daß die drei von ihm gestellten Fragen zu bejahen sind. Es trägt vor:

1. Die früheren königlichen Minister seien Beamte gewesen und fielen als solche unter Art. 129 Abs. 1 Satz 3 RVerf. Weitergehende wohlerworbene Rechte seien ihnen nicht erwachsen. Minister der Monarchie gebe es seit dem 9. November 1918 nicht mehr. Mit der republikanisch-parlamentarischen Regierungsform seien an ihre Stelle Organe getreten, die zwar auch die Bezeichnung Minister führten, in ihrer staatsrechtlichen Stellung aber etwas ganz anderes seien. Die Stellung der früheren Minister sei nicht mehr vorhanden; sie hätten also auch als Minister nach dem 9. November 1918 nicht mehr in den Genuß weitergehender subjektiver Rechte treten können, als sie bei ihrem Ausscheiden „wohl erworben“ gehabt hätten. Auch als Beamte hätten sie auf Grund der Entwicklung des württembergischen Beamtenrechts ein weiteres Recht seit dem Jahre 1919 nicht erworben. Daß ihr Ruhegehalt später geändert worden sei, beruhe darauf, daß der Art. 48 BeamtG. von 1912 durch § 34 des württembergischen Besoldungsgesetzes vom 31. Mai 1920 abgeändert worden sei. Dieser Art. 34 sei wörtlich aus dem Reichsbesoldungs-

gesetz vom 30. April 1920 (§ 34) übernommen worden, zu dem die Begründung bemerke: „Die Besoldungsregelung erfolgt in einer Zeit, in der sich die künftige Gestaltung der Finanzlage des Reichs und die wirtschaftliche Entwicklung in keiner Weise übersehen läßt. Im Hinblick auf Art. 129 Abs. 1 Satz 3 RVerf. muß daher die Möglichkeit zu einer Änderung der im Entwurf vorgesehenen Sätze vorbehalten bleiben.“

Daraus gehe hervor, daß man den Beamten keine Rechte habe verleihen wollen, die über die vorher wohlterworfenen hinausgingen, daß man sich vielmehr eine Abänderung der weitergehenden Vergünstigungen habe vorbehalten und damit die Entstehung solcher Rechte habe ausschließen wollen. Die Rechtsgültigkeit des § 34 RBeizG. werde zu Unrecht mit der Begründung bestritten, daß er nicht mit der für Verfassungsänderungen nach Art. 76 RVerf. vorgeschriebenen Mehrheit beschlossen worden sei. Die Reichsverfassung habe die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Beamtenrechts nicht derart knebeln wollen, daß den Beamten auch dann wohlterworbene Rechte verliehen werden sollten, wenn eine Änderung der über die früheren hinausgehenden Vergünstigungen vorbehalten worden sei. Diese Gesichtspunkte seien auch für die in Art. 30 des württembergischen Besoldungsgesetzes vom 31. Mai 1920 festgelegten „vorläufigen“ Änderungen maßgebend. Auch hier habe der Entstehung eines wohlterworfenen Rechts vorgebeugt werden sollen, was mit der Reichsverfassung wohl vereinbar sei. Dies gelte auch für die späteren Änderungen, die auf Art. 34 beruhten. Den parlamentarischen Ministern sei kein wohlterworbenes Recht auf Ruhegehalt erwachsen. Demgegenüber sei es unsinnig, anzunehmen, die früheren königlichen Minister hätten in dieser ihrer Eigenschaft weitergehende wohlterworbene Rechte erlangt.

2. Die Frage des Ruhegehalts der parlamentarischen Minister habe man, wie die Entstehungsgeschichte der Weimarer Verfassung ergebe, in der Verfassung nicht bejahen wollen; man habe es nur vermeiden wollen, einen Anspruch auf Ruhegehalt für sie von vornherein auszuschließen. Der Minister Liesching habe wohl in der Sitzung vom 23. Februar 1921 erklärt, der Ruhegehaltsanspruch sei durch § 34 Abs. 2 Verf. anerkannt. Dies sei unrichtig. Die Bestimmung besage nur, das Beamtengesetz sei keine richtige Grundlage für die Ansprüche der parlamentarischen Minister, sie müßten durch

ein besonderes Gesetz geregelt werden. Auch den § 62 Abs. 1 Verf. habe er zu Unrecht angezogen; die Entstehungsgeschichte ergebe, daß diese Folgerung nicht aus ihm zu entnehmen sei. Wenn das Beamtengesetz etwas derartiges anordne, stehe es im Widerspruch mit der Verfassung, da es dann von Anschauungen ausginge, die auf die parlamentarischen Minister nicht zuträfen. Es sei also durch die Verfassung kein wohlervorbenes Recht, sondern ein Schwebenzustand geschaffen, aus dem das erstere nicht habe erwachsen können.

Nun seien tatsächlich ausgeschiedenen parlamentarischen Ministern Ruhegehälter gewährt worden, ohne daß sie dienstunfähig gewesen seien. Dies sei aber nur geschehen, weil die Rechtslage unsicher gewesen sei und Prozesse hätten vermieden werden sollen. Aus einem gelegentlich der Zurruhesetzung des Ministers Reil ergangenen Schreiben des Staatsministeriums an das Finanzministerium vom 31. Juli 1923 gehe hervor, daß auch die damalige Regierung nur eine Zwischenregelung angenommen habe. Es hätten denn auch Minister bei ihrem Ausscheiden mit Rücksicht auf die Ungewißheit erklärt, sie unterwürfen sich dem späteren Gesetze. Mit der Änderung des Art. 48 BeamtenG. habe man auch keine allgemeine Grundlage für die Ruhegehaltsberechtigung der parlamentarischen Minister schaffen wollen. Es sei nur ein Notbehelf gewesen, man habe auf den Vollzug des § 34 Abs. 2 Verf. warten wollen. Ein wohlervorbenes Recht auf Fortdauer dieser Behandlung sei den Ministern nicht entstanden, sie hätten damit rechnen müssen, daß das in Aussicht genommene Gesetz kommen werde und daß sie sich ihm fügen müßten. Aus der Beamteneigenschaft der Minister folge nichts. Sie seien Beamte, hätten aber keinen Anspruch, wie die auf Lebenszeit angestellten Berufsbeamten behandelt zu werden. Vom Recht auf Ruhegehalt hänge die Beamteneigenschaft nicht ab. Parlamentarische Minister seien eben Beamte besonderer Art.

Art. 129 Abs. 1 Satz 3 RVerf. allein könne der Landesgesetzgebung das Recht nehmen, den parlamentarischen Ministern das Ruhegehalt zu entziehen oder zu beschränken. Diese Vorschrift sei aber seinerzeit in die Reichsverfassung nur aufgenommen worden, um die Unruhe im Berufsbeamtentum zu beseitigen und eine Zusage dafür zu geben, daß es beim Berufsbeamtentum und bei seinen wohlervorbenen Rechten verbleiben solle. Sie habe also nur für den Berufsbeamten Bedeutung und sei nicht ausdehnend aus-

zulegen. Sie auch auf parlamentarische Minister zu erstrecken, habe man nicht beabsichtigt; man sei sich bewußt gewesen, daß die grundsätzliche Gewährung eines Ruhegehalts an parlamentarische Minister dem parlamentarischen System widerstreite. Art. 129 RWerf. dürfe also nicht zum Schutze parlamentarischer Minister angewandt werden; die Vorschrift sei einschränkend auszulegen (RGZ. Bd. 104 S. 61).

3. Die Gründe zu 2 führten auch zur Bejahung der dritten Frage. Da das Recht auf Ruhegehalt mit der Anstellung erworben werde, sei der Umstand ohne Bedeutung, daß diese Minister noch im Amte seien und noch kein Ruhegehalt beanspruchen könnten.

Zur Vertretung der Gegenmeinung ist der Finanzminister a. D. Schall bestellt worden. Er beschäftigt sich in seiner Gegenchrift zunächst mit der Frage zu 2 und führt aus:

1. Nach Ansicht des württembergischen Staatsministeriums solle Art. 129 Abs. 1 Satz 3 RWerf. auf parlamentarische Minister mindestens insoweit nicht zutreffen, als ein Ruhegehalt in Betracht komme. Der Wortlaut biete hierfür keinen Anhalt, es sei lediglich von Beamten die Rede und solche seien auch die parlamentarischen Minister. Daß alle anderen Sätze der Verfassung für sie gelten sollten, nur nicht die das Ruhegehalt betreffenden, sei eine unbegründete Annahme. Wenn die Entstehungsgeschichte des Art. 129 RWerf. ergebe, daß mit dieser Vorschrift die Beruhigung der Berufsbeamten habe erreicht werden sollen, so schließe dies nicht aus, daß auch andere Beweggründe mitgesprochen hätten. Berufsbeamte und parlamentarische Minister schlossen sich aber auch nicht gegenseitig aus. Berufsbeamte würden Minister und Nichtbeamte Beamte. Wenn das Staatsministerium Recht habe, verliere der eine seine Rechte, der andere erwerbe solche. Das habe Art. 129 nicht gewollt. Dem Berufsbeamten sei es damit sehr erschwert, Minister zu werden. Er begeben sich damit aus einer geschützten in eine völlig ungeschützte Stellung, da er sich ja auch auf Grund des Ministergesetzes nach Ansicht des Staatsministeriums keine wohlverordneten Rechte verschaffen könne, sondern jederzeit der Gefahr ausgesetzt sei, daß eine Landtagsmehrheit durch einfaches Gesetz eine Änderung vornehme und seine Ansprüche beseitige. Das Staatsministerium gehe zu Unrecht davon aus, daß Ruhegehaltsansprüche mit dem Wesen des parlamentarischen Ministers grundsätzlich unvereinbar seien. Das sei eine *petitio principii*, worüber nur die Verfassung zu entscheiden

habe. Die Entlassbarkeit könne bei der Regelung berücksichtigt werden. Sie bilde auch kein Unterscheidungsmerkmal gegenüber den königlichen Ministern; auch sie seien jederzeit entlassbar gewesen und hätten auch keineswegs nur aus den Berufsbeamten entnommen werden müssen.

Art. 129 WVerf. umfasse also auch die parlamentarischen Minister, soweit es sich um das Ruhegehalt handle.

2. Die Gewährung von Ruhegehältern an parlamentarische Minister (durch die württembergischen Regierungen seit 1919) beruhe auf Art. 48 BeamtG. in Verbindung mit § 62 Abs. 1 der württembergischen Verfassung.

Das Staatsministerium behaupte zu Unrecht einen Widerspruch zwischen der Verfassung und dem Art. 48 BeamtG., insofern dieses Gesetz von Anschauungen über das Ruhegehalt ausgehe, die auf parlamentarische Minister nicht zuträfen, weil ihre Stellung eine andere sei als die der königlichen Minister. Das letztere sei bereits als unrichtig dargelegt. Der Sinn des § 34 gehe auch lediglich dahin, daß das Beamtengesetz für das Ruhegehalt der Minister nicht die richtige Grundlage sei und daß es notwendig sei, eine solche zu schaffen. Damit werde aber der geltenden, nicht ausreichenden Rechtsgrundlage die Wirksamkeit nicht entzogen, sie gelte weiter. Auch die Entstehungsgeschichte ergebe nicht, daß Art. 48 BeamtG. mit der Verfassung im Widerspruch stehe. Das Staatsministerium gehe davon aus, daß man die Frage des Ruhegehalts der parlamentarischen Minister habe unentschieden lassen wollen. Dem widerspreche nicht die einstweilige Weitergeltung des Art. 48. Nun habe aber der erste Entwurf der Verfassung in Art. 154 den Ministern einen Anspruch auf Ruhegehalt ausdrücklich versagen wollen. Hiervon sei man abgekommen, da zu erwarten gewesen sei, daß man dann keine Minister finden werde. Man habe schließlich die Notwendigkeit eines Ruhegehalts anerkannt, aber eine besondere Regelung für später vorsehen wollen. Art. 30 Nr. 7 BesG. vom 31. Mai 1920 habe jedoch auch die Weitergeltung des Art. 48 BeamtG. unter Hinweis auf das später zu erlassende Gesetz ausdrücklich festgelegt. Er habe offenkundig die Ansprüche der Minister vorläufig regeln sollen, und zwar die Ansprüche aller Minister; denn er sei nicht auf die königlichen Minister beschränkt worden. Dem entspreche auch die Praxis der verschiedenen Regierungen, welche Ministerruhegehälter nach den für Beamte

geltenden Grundsätzen bewilligt hätten, ohne daß ein Vorbehalt oder eine Einschränkung gemacht worden wäre. So sei auch die jetzige Regierung verfahren. Wenn sie es getan habe, weil die Rechtslage unsicher gewesen sei, so treffe dies für die früheren Regierungen nicht zu.

Wohlerworbene Rechte seien den bisherigen Ministern nur dann nicht erwachsen, wenn ihre Pensionsrechte durch das damals geltende Gesetz beschränkt oder die Beschränkung vorbehalten gewesen sei. Dies behaupte das Staatsministerium selbst nicht, sondern es wolle die Einschränkung aus der ganzen Rechtslage und dem Sinn des § 34 Verf. entnehmen. Art. 48 BeamtG. habe allerdings nur bis zum Erlaß des Ministergesetzes gelten sollen; insofern könne man von einer Zwischenregelung sprechen. Damit sei aber nicht gesagt, daß die in der Zwischenzeit entstehenden Rechte der späteren Veränderung unterliegen sollten. In Preußen, wo dieselben Bestimmungen getroffen worden seien, habe das Gesetz über die Versorgung der Staatsminister keine Rückwirkung angeordnet. Das Staatsministerium versuche, in die Verfassung etwas hineinzulegen, woran kein Mensch gedacht habe. Das Ergebnis einer solchen Auslegung sei auch durchaus unbillig, da die Ansprüche der pensionierten Minister der Willkür einer Landtagsmehrheit ausgeliefert würden, die unberechenbar sei. Einer derartigen Rechtslage hätte sich kein Minister ausgesetzt.

3. Die Verneinung der zweiten Frage führe ohne weiteres auch zur Verneinung der dritten.

4. Für die königlichen Minister erkenne das Staatsministerium ein wohlerworbenes Recht auf Ruhegehalt an, aber nur in dem durch Art. 48 des BeamtG. von 1912 festgelegten Umfang. Diese Minister hätten aber ein weiteres Recht aus dem im Jahre 1920 abgeänderten Art. 48 erworben, da dieser einen solchen Erwerb zugelassen habe. Art. 34 BesG. von 1920 komme hier nicht in Frage, die Rückwirkungsbestimmungen fielen nicht unter Art. 34. Die für den letzteren maßgebenden Gesichtspunkte hätten mit der Änderung des Art. 48 nichts zu tun. Die oberste Grenze von 12000 M. sei 1920 gestrichen worden; sie könne jetzt nicht wieder aufgegriffen werden. Art. 34 habe nur vorübergehende Bedeutung gehabt; er sei nicht ausdehnend auszulegen. Er habe aber auch nur bestimmt, daß sich mit einer Änderung der Gehaltsätze auch die auf ihnen beruhenden Pensionen ändern sollten. Jetzt sollten aber nicht die

Pensionen herabgesetzt werden, weil die Ministergehälter heruntergesetzt würden, sondern es sollten die für die Berechnung maßgebenden Grundsätze geändert werden. Damit habe Art. 34 überhaupt nichts zu tun; für die Zulässigkeit der Rückwirkung im Ministergesetz könne man ihn nicht heranziehen.

Das württembergische Staatsministerium hat demgegenüber seine Auffassung des Art. 129 Abs. 1 Satz 3 Verf. aufrecht erhalten und zieht aus den einzelnen dort angeführten Merkmalen eines Beamten den Schluß, daß er sich nur auf Berufsbeamte erstreckt. Ausdehnend dürfe man ihn nicht auslegen. Es sei auch unrichtig, daß ein Berufsbeamter, der Minister werde, damit die Rechte verliere, die er als Beamter erworben habe. Scheide er als Minister aus, so ständen ihm die früher erworbenen Rechte ohne weiteres wieder zu.

Ein wohlervorbenes Recht auf Ruhegehalt gebe es für Beamte bei fortdauernder Dienstfähigkeit nicht. In einem solchen Falle könne der Staat nur in ganz besonderen Fällen eine Zahlung von Ruhegehalt übernehmen. Die königlichen Minister hätten in der Regel mit dem Ministeramt eine lange Beamtenlaufbahn abgeschlossen; hier sei der besondere Fall gegeben gewesen. Ganz anders liege es bei den parlamentarischen Ministern, die in der Regel in der Zeit voller Arbeitskraft ausschieden. Die Entlassbarkeit verwische also den grundlegenden Unterschied nicht. Solche Ansprüche habe die Reichsverfassung nicht schützen wollen.

Es müsse aber auch dabei verbleiben, daß die Anwendung des Art. 48 BeamtG. auf die parlamentarischen Minister mit der württembergischen Verfassung nicht zu vereinbaren sei. Man habe damals die Frage des Ruhegehalts unentschieden lassen wollen; niemand habe daran gedacht, daß damit der Anspruch bis auf weiteres bejaht werden sollte. Aus § 62 Abs. 1 Verf. sei das unmöglich zu folgern. Es sei, wie sich aus den Äußerungen verschiedener Abgeordneter ergebe, bewußt eine Lücke gelassen worden; eine volle Pensionierung parlamentarischer Minister habe man für eine Unmöglichkeit gehalten. Sonach stehe Art. 48 BeamtG. mit dem Willen des Gesetzgebers und der Verfassung in Widerspruch.

Art. 30 Nr. 7 BesG. vom 31. Mai 1920 habe diese Lücke nicht ausgefüllt. Es handle sich bei ihm lediglich um einen Notbehelf. Eine vorläufige Regelung der Versorgungsansprüche der Minister

sei damit nicht beabsichtigt gewesen. Er enthalte nur die Änderungen, die durch die Anpassung des württembergischen Besoldungsrechts an die Reichsbesoldungsordnung und die Inflation notwendig geworden seien; von allen durch das neue Besoldungsgesetz nicht unbedingt gebotenen Änderungen des Beamtengesetzes sei abgesehen worden, wie die Begründung hervorhebe. Die Vorschrift des Art. 30 Nr. 7 sei nur als „vorläufige“ erlassen worden. Damit habe man zum Ausdruck gebracht, daß keine wohlervorbenen Rechte entstehen sollten, daß die Regelung später stattzufinden habe. Wenn auf Grund des geänderten Art. 48 BeamtG. keine wohlervorbenen Rechte hätten entstehen können, hätten auch die königlichen Minister keine solchen erwerben können. Die Regierung habe sich in jeder Hinsicht freie Hand wahren wollen, auch in Bezug auf die Grundsätze, die für die Ruhegehälter der Beamten zu gelten hätten.

II. Die früheren königlichen Minister waren Beamte, wie dies auch vom württembergischen Staatsministerium anerkannt wird. Nach Art. 2 des Verfassungsgesetzes betr. die Bildung eines Staatsministeriums vom 1. Juli 1876 hatte der König die Minister nach eigener freier Entschliebung zu ernennen und zu entlassen. Er war also in der Auswahl der Persönlichkeiten nicht beschränkt; insbesondere durfte er das Amt auch einem Nichtbeamten übertragen. Das Beamtengesetz vom 1. Oktober 1912 behielt in Art. 2 Abs. 1 diese Vorschrift ausdrücklich bei und machte einen Unterschied zwischen den Ministern und den übrigen Beamten, indem es in Abs. 2 bestimmte: „Im übrigen werden die Beamten entweder auf Lebenszeit oder auf vierteljährliche Kündigung angestellt.“ Daß auch nach ihm die Minister als Beamte zu gelten hatten, ergibt sich aus Art. 1, wonach Beamter im Sinne des Gesetzes jede Person ist, „welche in dem Staatsdienste . . . durch den König oder durch eine höhere Staatsbehörde . . . angestellt ist.“

Die Art der Ernennung und Entlassung der Minister ergab in einzelnen Richtungen einen Unterschied gegenüber den anderen Beamten.

1. Sie waren jederzeit entlassbar. Eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gab es für sie nicht. Eine solche war nur für Beamte vorgesehen, die auf Lebenszeit oder auf Kündigung angestellt waren (Art. 22 und 23 BeamtG.). Demgemäß kam für sie auch kein Wartegeld in Betracht.

2. Die Voraussetzungen für die Versetzung in den dauernden Ruhestand, die in Art. 29 festgelegt waren (Zurücklegung des 65. Lebensjahres, Dienstunfähigkeit, längere Krankheit), wurden für sie nicht erfordert. Im Gegensatz zu Art. 29 Abs. 3, der erst nach dem vollendeten neunten Dienstjahr einen Anspruch auf lebenslängliches Ruhegehalt gewährte, gab ihnen Art. 48 Abs. 1 einen solchen auch dann, wenn sie das zehnte Dienstjahr noch nicht angetreten hatten. Zu berechnen war ihr Ruhegehalt nach den für alle Beamten geltenden Vorschriften des Art. 47, jedoch war in Art. 48 Abs. 2 ein Höchstbetrag von 12000 *M* und ein Mindestbetrag von 7000 *M* vorgesehen.

Die früheren königlichen Minister waren also Beamte wie alle übrigen Beamten jedoch mit der Besonderheit, daß sie jederzeit und nur mit der Folge entlassen werden konnten, daß sie in den dauernden Ruhestand traten und einen Anspruch auf ein lebenslängliches Ruhegehalt hatten.

Die Stellung der parlamentarischen Minister, die das württembergische Staatsministerium ebenfalls als Beamte anerkennt, ist zunächst durch die Verfassung vom 23. Mai 1919 geregelt worden. Ihr Abschnitt V hat die Überschrift „Staatsleitung und Staatsbehörden.“ Er behandelt unter 1 „das Staatsministerium“, unter 2 „die Minister“ und unter 3 „die anderen Staatsbehörden“. Die Verfassung steht also auf dem Standpunkt, daß alle diese Behörden Staatsbehörden sind. Zu 3 bestimmt dann § 60, daß die Staatsbeamten auf Vorschlag des zuständigen Ministers durch den Staatspräsidenten, die dem Staatsministerium unmittelbar unterstehenden Beamten von diesem ernannt werden. Abs. 3 besagt: „Das Nähere über die Anstellungs- und Dienstverhältnisse der Beamten wird durch Gesetz geregelt. Die durch Anstellung erworbenen Rechte können den Beamten nur durch ein Gesetz entzogen werden, das den Bestimmungen über Verfassungsänderungen unterliegt.“ Hiernach waren die Angehörigen dieser „anderen Staatsbehörden“ als Beamte gedacht. Was für sie gilt, muß auch für die Minister und den Staatspräsidenten gelten. Dazu kommt, daß § 59 den Ministern verbietet, „während ihrer Amtsdauer“ ein „anderes besoldetes Amt“, einen Beruf oder ein Gewerbe auszuüben, damit also eine Bestimmung trifft, wie sie für die auf Lebenszeit angestellten Beamten bereits in Art. 8 BeamtG. von 1912 getroffen war. Die endgültige Ver-

fassung vom 25. September 1919 hat die erwähnte Dreiteilung beibehalten und zu 1 und 2 die Bestimmungen der Wäiverfassung wörtlich (mit einer hier nicht in Frage kommenden Änderung) in § 31 übernommen. In die dem § 60 entsprechende Vorschrift des § 39 hat sie als Abs. 3 eingeschoben: „Die Beamten werden auf die Verfassung und die Gesetze verpflichtet.“ Als Abs. 4 hat sie nur den ersten Satz des früheren Abs. 3 beibehalten; der zweite Satz ist fortgefallen.

Hieraus ergibt sich ohne weiteres, daß die parlamentarischen Minister sowohl nach der ersten wie nach der zweiten Verfassung als Beamte zu gelten hatten. Auch das später, am 31. Mai 1920 erlassene Besoldungsgesetz hat sich auf diesen Standpunkt gestellt, indem es in Art. 2 den planmäßigen Beamten das Grundgehalt nach der „beiliegenden Besoldungsordnung“ gewährt und in dieser unter Nr. 3 der Einzelgehälter die Minister, und nur sie, auführt. Dies wäre völlig unverständlich, wenn man nicht auch die Minister als Beamte anerkannt hätte.

Das Besoldungsgesetz hat an der rechtlichen Stellung der Minister — als Beamte — nichts geändert.

Die Verfassungen hatten in § 60 Abs. 3 und § 39 Abs. 4 eine nähere Regelung der Anstellungs- und Dienstverhältnisse der Beamten vorgeesehen. Dementsprechend hat auch das Besoldungsgesetz in Art. 30 „folgende vorläufige Änderungen“ eintreten lassen, die sich allgemein auf Beamte beziehen. Das Wartegeld wird anders — günstiger — bemessen. Das Ruhegeld beginnt erst vom vollendeten zehnten Dienstjahr ab, wofür andererseits die Berechnung des Dienstalters statt mit dem 23. bereits mit dem 17. Lebensjahr anfängt. Auch das Ruhegehalt soll anders berechnet werden. Durch die letztere, den Art. 47 BeamtG. ändernde Bestimmung wurden auch die Minister betroffen, da nach Art. 48 BeamtG. das Ruhegehalt der Staatsminister gemäß Art. 47 zu berechnen war. Art. 48 blieb nur in seinem ersten Absatz bestehen, wobei das Wort „angetreten“ durch „vollendet“ ersetzt wurde; die Absätze 2 und 3 wurden gestrichen.

Grundsätzlich wurde durch diese Änderungen weder an der Stellung der Beamten noch an derjenigen der Minister etwas geändert. Wenn auch die Berechnung eine andere — und zwar den Beamten günstigere — wurde, so blieben doch ihre Rechte auf Gehalt, Ruhegehalt usw. unberührt. Dasselbe gilt für die Minister.

Waren hiernach die früheren königlichen und sind jetzt die parlamentarischen Minister Beamte, so ergibt sich die weitere Frage, ob sich die Stellung der parlamentarischen Minister von derjenigen der früheren Minister so sehr unterscheidet, daß die von diesen bekleidete Stelle heute in Wirklichkeit nicht mehr vorhanden ist. Das württembergische Staatsministerium behauptet das und will daraus den Schluß ziehen, daß die früheren Minister mangels Weiterbestehens ihrer Stellung weder als Minister noch als Beamte weitere subjektive Rechte hätten erwerben können, als sie bis zum 9. November 1918 erworben hatten.

Diese Auffassung des Staatsministeriums ist unhaltbar. Es läßt sich nicht bestreiten, daß die Minister von heute in allen deutschen Staaten lediglich als Fortsetzung der Minister von früher gelten. Dies kommt schon darin zum Ausdruck, daß man die ursprüngliche Bezeichnung des Amtes beibehalten hat. Aber auch sachlich besteht kein Unterschied. Früher lag in Württemberg die Regierung beim König; er ernannte die Minister und entließ sie. Ihre Aufgabe war es nach Art. 6 des Verfassungsgesetzes betr. die Bildung eines Staatsministeriums vom 1. Juli 1876, alle allgemeinen Angelegenheiten, die auf die Staatsverfassung und -verwaltung sowie auf die Gesetzgebung und das Verhältnis zu anderen Staaten Bezug hatten, zu beraten und an den König zu bringen. Hierin sind nur insoweit Änderungen eingetreten, als die neue Regierungsform sie erforderte. Die Staatsgewalt geht nunmehr vom Volk aus, das ihre Ausübung in die Hand des Landtags gelegt hat. Dieser gibt von sich aus oder auf Vorschlag des Staatsministeriums Gesetze und überträgt die Leitung des Staates einem von ihm zu wählenden Präsidenten, der seinerseits die Minister bestellt und entläßt, wie denn auch der Landtag das Gesamtministerium oder einzelne Minister abberufen kann. Der Geschäftskreis der Minister und die Zuständigkeit des Staatsministeriums sollten nach § 26 Abs. 2 Verf. durch Gesetz festgelegt werden. Dies ist anscheinend bisher nicht geschehen. Die Verfassung (§§ 31, 36) sieht aber bereits vor, daß einzelne Gegenstände von den Ministerien selbständig, andere, z. B. Gesetzesvorschläge, vom Gesamtministerium erledigt werden sollen. Jedenfalls liegt die Staatsleitung in der Hand der Minister und des Gesamtministeriums unter der Aufsicht des Landtags, der sie im Sinne des § 6 Verf. überwacht. In diesem Bereich bewegten sich aber

auch die Befugnisse der früheren Minister unter der Aufsicht des Königs. Der Geschäftskreis ist also der gleiche geblieben, nur der Geschäftsbetrieb ist der neuen Staatsform angepaßt. Das württembergische Staatsministerium behauptet danach mit Unrecht, es bestäche zwischen dem früheren und dem jetzigen Amt ein solcher Unterschied, daß das erstere vollständig untergegangen sei.

Es sind also sämtliche Minister einheitlich und als dieselbe Beamtenkategorie zu behandeln. Für die früheren Minister gilt insbesondere noch, daß sie auch unter der alten Staatsform Beamte waren, also alle Rechte von Beamten hatten. Sie konnten ihnen auf keinen Fall genommen werden, auch wenn ihr Amt unterging. Mit dem 9. November 1918 war daher für sie die Möglichkeit, weitere subjektive Rechte zu erwerben, keineswegs abgeschlossen. Als Beamte des Ruhestandes nahmen sie an einer Besserstellung der aktiven Beamten insoweit teil, als diese Besserstellung auch auf sie ausgedehnt wurde. Zwischen ihnen und anderen Beamtenklassen gab es hierin keinen Unterschied.

Nach dem Grundsatz, wie er in Württemberg bis zur Revolution bestand, daß nämlich das Ruhegehalt eines Beamten unveränderlich so zu verbleiben habe, wie es bei seiner Versetzung in den Ruhestand festgesetzt worden war, hätte es bei der einmal festgelegten Pension der früheren Minister sein Verwenden haben müssen. Spätere Änderungen hätten ihnen keine neuen und weitergehenden Ansprüche verschaffen können, wenn sie ihnen nicht gesetzlich zugebilligt worden wären. Letzteres ist aber geschehen. Im Pensionsergänzungsgesetz vom 17. Mai 1921 ist nämlich den vor dem 1. April 1920 bleibend in den Ruhestand versetzten Beamten — dazu gehörten auch die früheren königlichen Minister — ein Ruhegehaltszuschuß gewährt worden. Er bestand in dem Unterschied zwischen dem ihnen bisher zustehenden und dem Ruhegehalt, das sich unter Zugrundelegung der früher festgesetzten Dienstzeit ergeben hätte, wenn der Beamte bei seinem Ausscheiden aus der zuletzt bekleideten Stelle nach den am 1. April 1920 geltenden oder mit Wirkung von diesem Zeitpunkt in Kraft tretenden Vorschriften besoldet gewesen und in den Ruhestand versetzt worden wäre. Jede Besserstellung der aktiven Beamten sollte auch den im Ruhestand befindlichen zugutekommen. Dieser Grundsatz wurde in Art. 1 Abs. 5 Pensionsergänzungsges. vom 23. Mai 1925 noch einmal bestätigt.

An den bis dahin gewährten Verbesserungen der Beamtenbezüge nahmen die früheren königlichen Minister als Ruhestandsbeamte teil; sie erwarben zu den früher erworbenen Rechten das neue, daß ihre Ruhegehälter dem jeweiligen Gehalt der in der entsprechenden Dienststelle befindlichen aktiven Beamten angepaßt wurden (RGZ. Bd. 108 S. 405). Diese gleichgestellten aktiven Beamten waren aber die aktiven Minister. Nach ihren Bezügen errechneten sich auch die Ruhestandsbezüge der früheren königlichen Minister; es war dies ein wohl erworbenes Recht.

Gerade das letztere bestreitet das jetzige württembergische Staatsministerium.

Wenn es in erster Linie geltend macht, das Amt der früheren Minister bestehe seit dem Wechsel in der Regierungsform überhaupt nicht mehr fort, die früheren Minister hätten als solche keine weitergehenden Rechte mehr erwerben können, so ist dieser Standpunkt unrichtig, wie oben dargelegt wurde. Das frühere Amt hat vielmehr im jetzigen lediglich seine Fortsetzung gefunden. Aus dem Untergang des Amtes würde sich übrigens nicht ohne weiteres die Unmöglichkeit des Erwerbes weitergehender Rechte ergeben; denn die früheren Minister waren auch Beamte. Dem trägt das württembergische Staatsministerium Rechnung; es meint aber, dem Erwerb von neuen Rechten stehe für alle Beamten der Art. 34 BesoldG. vom 31. Mai 1920 entgegen, der in Übereinstimmung mit § 34 ReichsbesoldungsG. vom 30. April 1920 den Neuerwerb solcher Rechte habe verhindern wollen und dem Art. 129 Abs. 1 Satz 3 RWerf. nicht widerspreche.

Die Reichsverfassung trat am 11. August 1919 in Kraft und mit ihr sofort auch der Art. 129. Er schützte die Rechte der Beamten zunächst nur, soweit sie bereits erworben waren. Für die Ruhestandsbeamten bedeutet dies, daß sie ihren Anspruch auf das bisherige Ruhegehalt behielten, das bis dahin unabänderlich war. Weitergehende Rechte den Beamten einzuräumen, war den Ländern freigestellt. Taten sie es, so fielen auch diese Rechte unter den Schutz des Art. 129. Nun hat Württemberg in Art. 30 BesoldG. vom 31. Mai 1920 einige „vorläufige“ Änderungen gebracht und in Art. 34 vorgesehen, daß Änderungen der durch das Gesetz geregelten Gehälter, Ortszuschläge und Kinderzuschläge, sowie der auf Grund der Gehälter und Ortszuschläge festgesetzten Pensionen, Wartegelder und

Versorgungsgebührrnisse und ebenso die Einreihung in die Besoldungsgruppen durch Gesetz erfolgen können. Daraus ergibt sich aber nicht, daß nun der Erwerb weiterer Rechte durch die Beamten ausgeschlossen sein sollte. Es handelte sich um ein Besoldungsgesetz, das zunächst nur die Beamtenbezüge der Geldentwertung anpassen wollte. Eine grundlegende Regelung des Beamtenrechts, das bereits die Verfassung in Aussicht genommen hatte, war mit ihm nicht beabsichtigt. Danach wird es auch verständlich, wenn Art. 30 von „vorläufigen“ Änderungen spricht. Den Beamten den Erwerb weiterer Rechte unmöglich zu machen, war nicht die Absicht des Gesetzgebers. Art. 34 verhält sich aber nur über die Gehaltsätze und die neu einzuführenden Orts- und Kinderzuschläge; die grundsätzlichen Rechte der Beamten berührt er überhaupt nicht. Daß dieser Vorbehalt gemacht wurde, ist anscheinend darauf zurückzuführen, daß das Reichsbesoldungsgesetz dieselbe Vorschrift enthielt. Die Gehaltsätze, die nur infolge der Geldentwertung notwendig geworden waren, standen aber und stehen auch heute noch nicht unter Art. 129 WRVf. Beide Vorschriften, Art. 30 und Art. 34 des BesoldG., haben also nicht die Bedeutung, daß damit den Beamten der Erwerb weiterer Rechte verschlossen werden sollte. Lediglich eine Neuregelung der Bestandteile der Bezüge und der einzelnen Sätze war darin vorbehalten.

Dies wird bestätigt durch das Pensionsergänzungsgesetz vom 17. Mai 1921, das den Ruhestandsbeamten ohne jeden Vorbehalt einen Anspruch auf einen Ruhegehaltszuschuß brachte, wodurch die Pensionen den jeweiligen Gehältern angepaßt wurden. Hiermit wurde der Grundsatz der Unabänderlichkeit der Pension aufgegeben, die rechtliche Stellung der Ruhestandsbeamten grundlegend geändert. Es wurde ihnen ein neues Recht gewährt, das unter den Schutz des Art. 129 WRVf. fiel, für das auch in Art. 8 den Beamten ausdrücklich der Rechtsweg eröffnet worden ist. Und dieser Anspruch ist durch das spätere Gesetz vom 23. Mai 1925 in vollem Umfang bestätigt worden. Die Erlassung dieser Gesetze beweist, daß den Vorschriften des Besoldungsgesetzes nicht die Bedeutung zukam, die ihnen das jetzige Staatsministerium beilegen möchte, und daß ihnen diese Bedeutung auch von den Regierungen, welche die Pensionsergänzungsgesetze ausarbeiteten, nicht beigelegt wurde. Selbst wenn sie aber diese Bedeutung gehabt hätten, wären sie durch die Pensionsergänzungsgesetze überholt und beseitigt worden.

Der allen Ruhestandsbeamten verliehene neue Anspruch kam selbstverständlich auch den früheren königlichen Ministern zugute, begründete auch für sie ein wohl erworbenes Recht. Ob den mittlerweile in Tätigkeit getretenen parlamentarischen Ministern auch ein solches Recht erwachsen ist oder nicht, steht hier nicht in Frage.

Daß die parlamentarischen Minister ebenfalls Staatsbeamte sind, gibt das württembergische Staatsministerium zu; das geht übrigens auch, wie schon dargelegt ist, aus der Verfassung klar hervor. Allerdings waren sie zum Unterschied von den übrigen Beamten jederzeit entlassbar. Dies galt aber auch für die früheren königlichen Minister, denen gesetzlich ein Ruhegehalt gesichert war. Waren aber die parlamentarischen Minister Staatsbeamte, so standen ihnen auch deren Rechte zu, also auch ein Recht auf Ruhegehalt.

Das Staatsministerium will das Gegenteil aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung herleiten. Ein Ruhegehaltsanspruch für parlamentarische Minister sei mit der parlamentarischen Regierungsform überhaupt nicht vereinbar. Es mag zuzugeben sein, daß die grundsätzliche Gewährung eines lebenslänglichen Ruhegehalts an einen jederzeit entlassbaren Minister, der bereits nach kurzer Amtsführung und in voller Dienstfähigkeit ausscheiden kann, nicht unbedenklich ist. Unter der früheren Regierungsform war aber die Frage ebenso geregelt. Und schließlich ist es Sache des Staates und seiner Gesetzgebung, die Regelung so vorzunehmen, wie es ihnen richtig erscheint. Es kommt deshalb nur darauf an, wie die Verfassung sich zu diesem Punkte gestellt hat.

Der erste Verfassungsentwurf enthielt die Bestimmung, daß die Gewährung eines Ruhegehalts und von Hinterbliebenenbezügen an parlamentarische Minister ausgeschlossen sein solle. In der Beratung wurde dem entgegengehalten, daß sich daraus Schwierigkeiten ergeben könnten, da die für das Amt geeigneten Persönlichkeiten sich kaum zu seiner Übernahme bewegen lassen würden. Mit Rücksicht hierauf unterblieb die Aufnahme einer solchen Vorschrift. An ihre Stelle trat der § 55 Abs. 2 der Maiverfassung, gleichlautend mit § 34 Abs. 2 der endgültigen Verfassung:

„Der Anspruch der Minister auf Ruhegehalt sowie auf Witwen- und Waisenversorgung wird durch besonderes Gesetz geregelt.“

Daß damit der Anspruch nicht ausgeschlossen werden sollte, ergibt sich ohne weiteres aus der Stellungnahme des Verfassungsausschusses und aus dem Aufgeben der zunächst vorgesehenen Bestimmung. Wenn man anderseits nicht so weit gehen will, darin eine Festlegung des Anspruchs zu erblicken, so enthält die Vorschrift lediglich einen Programmsatz, wie die Verfassung deren eine ganze Anzahl aufweist. Es sollte zunächst überhaupt keine endgültige Entscheidung getroffen werden, sie sollte einem später zu erlassenden Gesetze überlassen bleiben. Da die Stellung der Minister zum mindesten vorläufig geregelt werden mußte, liegt darin die Anordnung, daß zunächst die bisherigen Vorschriften weitergelten und die Minister so wie alle anderen Beamten behandelt werden sollten. Dies spricht denn auch § 62 Abs. 1 der endgültigen und ebenso § 81 Abs. 1 der Maiverfassung ausdrücklich dadurch aus, daß das geltende Recht aufrechterhalten werden soll, soweit es mit der Verfassung nicht in Widerspruch stehe. Danach kommt den parlamentarischen Ministern als Beamten ein Anspruch auf ein lebenslängliches Ruhegehalt zu.

Den besten Beweis für die Richtigkeit dieser Auffassung erbringt die Haltung der damaligen und der späteren Regierungen, die den Ruhegehaltsanspruch der ausscheidenden Minister dadurch anerkannt haben, daß sie ein Ruhegehalt gewährten. Aus welchen Gründen sie es getan haben, ist gleichgültig. Jedenfalls ist anzunehmen, daß sie es nicht getan hätten, wenn es ihrer Ansicht nach den bestehenden Vorschriften zuwidergelaufen wäre. Dasselbe ergibt sich aus der Änderung des Art. 48 BeamtG. von 1912 durch Art. 30 BesG. vom 31. Mai 1920, bei der man keinen Unterschied zwischen königlichen und parlamentarischen Ministern gemacht hat, obwohl man ihn hätte machen müssen, wenn man den Ruhegehaltsanspruch der letzteren nicht anerkennen wollte. Daß man es nicht getan hat, zeigt deutlich, daß man von der Berechtigung des Anspruchs ausging. Der Umstand, daß die damalige Opposition die Tragweite der Vorschrift nicht erkannt hat, tut ihrer Rechtsgültigkeit keinen Eintrag.

Das württembergische Staatsministerium macht endlich noch geltend, die parlamentarischen Minister fielen überhaupt nicht unter Art. 129 WVerf., da dieser nur das Berufsbeamtentum schützen wolle. Auch damit kann es keinen Erfolg haben, zunächst schon deshalb nicht, weil nach württembergischem Beamtenrecht zur Zeit der

Erlassung der Reichsverfassung kein Unterschied zwischen Berufs- und anderen Beamten bestand und weil die parlamentarischen Minister den übrigen Beamten gleichgestellt waren. Ob jemand damals Beamter war, richtete sich nach den betreffenden landesgesetzlichen Vorschriften.

In der Reichsverfassung hat der Begriff des Berufsbeamtentums keine Erläuterung erfahren. In der 31. Sitzung des Verfassungs-Ausschusses (Bericht S. 2) legte der Abgeordnete Spahn einen Antrag vor, berufsmäßige Beamte des Reiches usw. hätten ihre volle Kraft dem Staate usw. zu widmen, ihre Rechte, Pflichten und ihre Befoldung seien für Reich und Länder einheitlich zu regeln. Die Abgeordneten Fischer (Nat.-Verf. 17. Sitzung, sten. Ver. S. 376) und Düringer (Nat.-Verf. 19. Sitzung, sten. Ver. S. 474) sprachen nur von Beamten und vom Beamtenstand, deren Rechte grundlegend in der Verfassung wiederzugeben seien. Der Abgeordnete Henke (Nat.-Verf. 20. Sitzung, sten. Ver. S. 487) stellte das Berufsbeamtentum in Gegensatz zum Wahlbeamtentum. Endlich erklärt der Abgeordnete Preuß (Nat.-Verf. 59. Sitzung, sten. Ver. S. 1632), man sei zur „Verankerung“ der Beamtenrechte in der Verfassung dadurch gekommen, daß sich die Beamtschaft in Unruhe befunden habe und daß Gerüchte umgegangen seien, als ob das ganze Berufsbeamtentum beseitigt, alles auf Kündigung angestellt werden solle und dergl. Daraus sei der Wunsch hervorgegangen, in der Verfassung eine gewisse Zusicherung dafür gegeben zu sehen, daß es bei dem Berufsbeamtentum und seinen wohlerrworbenen Rechten verbleiben solle. Das hat nicht zur Folge, daß unter Berufsbeamtentum nur die auf Lebenszeit angestellten Beamten zu verstehen sind und daß nur sie den Schutz des Art. 129 Verf. genießen sollen. Auch der Wortlaut des Artikels bringt dies nicht zum Ausdruck. Er sagt in seinem ersten Satze: „Die Anstellung der Beamten erfolgt auf Lebenszeit, soweit nicht durch Gesetz ein anderes bestimmt ist.“ Unter Gesetz ist bei den Landesbeamten auch das Landesgesetz zu verstehen. Wo es den nicht auf Lebenszeit angestellten Beamten Rechte zugesichert hat, sollen auch sie geschützt sein. Dies war aber, wie bereits dargelegt ist, in Württemberg geschehen. Daß zwischen den bereits ausgeschiedenen parlamentarischen Ministern und den zur Zeit der Erlassung des Ministergesetzes noch im Amte befindlichen kein Unterschied besteht, bedarf keiner weiteren Darlegung.

Hiernach steht

- a) den früheren Königlichen Ministern ein Anspruch auf ein lebenslängliches Ruhegehalt und auf Hinterbliebenenversorgung zu. Die Bezüge sind unter Zugrundelegung der bei ihrer Versetzung in den dauernden Ruhestand bestimmten Dienstzeit aus dem jeweiligen Gehalt der aktiven Minister zu berechnen;
- b) den ausgeschiedenen und den zur Zeit der Erlassung des Ministergesetzes noch im Amt befindlichen parlamentarischen Ministern steht, da sie mit der Entlassung in den dauernden Ruhestand treten, ebenfalls ein Anspruch auf lebenslängliches Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung zu.

Diese Ansprüche sind wohlertworbene Rechte.

Zu sie greifen, wie das Württembergische Staatsministerium selbst nicht verkennet, die Vorschriften der Art. 12 und 13 des Ministergesetzes ein, soweit sie dem Gesetze rückwirkende Kraft beilegen. Insoweit sind sie mit der Reichsverfassung nicht vereinbar.