

3. Ist § 5 Abs. 1 des badischen Beamtengesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 28. Januar 1926 insoweit mit der Reichsverfassung vereinbar, als er die Versetzung eines Beamten in ein anderes Amt mit geringerem Range zuläßt?

RVersf. Art. 129 Abs. 2.

III. Zivilsenat. Beschl. v. 13. Juli 1928. III Lgb. 58/28.

Die Frage ist verneint worden aus folgenden

Gründen:

I. Der die Überschrift „Versetzung der Beamten“ tragende § 5 des badischen Beamtengesetzes vom 24. Juli 1888 (Ges. u. Verh. S. 399) bestimmte in Absatz 1:

„Unwiderruflich angestellte Beamte können ohne ihre Zustimmung auf eine andere Amtsstelle nur versetzt werden, wenn dieselbe etatmäßig und ihrer Berufsbildung entsprechend ist und wenn dabei weder eine Zurücksetzung im Range noch eine Schmälerung des anschlagsmäßigen Dienst Einkommens (vgl. § 19) eintritt“.

In der neuen Fassung des Beamtengesetzes vom 12. August 1908 (Ges. u. WL. S. 420) erhielt § 5 Abs. 1 folgenden Wortlaut:

„Unwiderruflich angestellte Beamte können ohne ihre Zustimmung auf eine andere Amtsstelle nur versetzt werden, wenn dieselbe etatmäßig und ihrer Berufsbildung entsprechend ist und wenn mit der Versetzung eine Schmälerung des zur Zeit der Versetzung verliehenen anschlagsmäßigen Dienst Einkommens (§ 19) nicht verbunden ist.“

Gestrichen wurden die Worte „weder eine Zurücksetzung im Range“, d. h. es wurde die Versetzung auf ein Amt mit geringerem Amtrang für zulässig erklärt. Hieran hat das badische Beamtenrecht auch fernerhin festgehalten, sowohl in der Fassung, die dem § 5 Abs. 1 BadBG. durch Art. 1 Nr. 1 der badischen Personal-Abbau-Berordnung vom 5. Dezember 1923 (Ges. u. WL. S. 353) gegeben wurde, als auch in der letzten Umgestaltung, die der § 5 Abs. 1 durch Art. 2 § 1 des Gesetzes über Einstellung des Personal-Abbaues und Änderung der Personal-Abbau-Berordnung vom 28. Januar 1926 (Ges. u. WL. S. 31) erfahren hat. Danach lautet § 5 Abs. 1 jetzt folgendermaßen:

„Jeder Beamte kann in ein anderes Amt derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn und von gleichem planmäßigem Dienst Einkommen versetzt werden, wenn es das dienstliche Bedürfnis erfordert.“

Auf Grund dieser Vorschrift hat das badische Staatsministerium durch Entschliessung vom 30. Juli 1926 dem Direktor einer Kunstgewerbeschule unter Belassung seines bisherigen Besoldungsdienstalters in Gruppe XII eine Professorenstelle an der bisher von ihm geleiteten Anstalt übertragen. Der Beamte hält seine Versetzung in ein Amt von geringerem Range für unvereinbar mit der Reichsverfassung und hat deshalb Klage gegen den badischen Staat erhoben. Das Landgericht Karlsruhe hat durch Urteil vom 5. April 1927 festgestellt, daß der verklagte badische Staat verpflichtet sei,

dem klagenden Beamten das Gehalt aus seiner Dienststelle als Direktor der Kunstgewerbeschule auch dann weiter zu zahlen, wenn er sich weigere, die ihm mit Entschliebung des Staatsministeriums vom 10. Juli 1926 übertragene Professorenstelle an der genannten Anstalt zu übernehmen. Das Oberlandesgericht hat durch Urteil vom 7. Dezember 1927 die Berufung des badischen Staates zurückgewiesen. Es legt in den Entscheidungsgründen dar, daß nach Artikel 129 Abs. 2 RVerf. die Versetzung eines Beamten in ein anderes Amt mit geringerem Range gegen seinen Willen nicht mehr zulässig sei, daß deshalb § 5 Abs. 1 BadVG. insoweit seine Gültigkeit verloren habe, daß mithin die Versetzung des Klägers in eine Professorenstelle an der Anstalt, an deren Spitze er bis dahin gestanden habe, einen Eingriff in seinen ein wohlervorbenes Recht im Sinne von Art. 129 Abs. 1 Satz 3 RVerf. darstellenden Rang enthalte. Der badische Staat, der diese Auslegung der Reichsverfassung für unrichtig hält, hat gegen das Urteil Revision eingelegt. Außerdem hat aber das badische Staatsministerium auf Grund von Art. 13 Abs. 2 RVerf. in Verbindung mit dem Gesetz zur Ausführung dieses Artikels vom 8. April 1920 (RGBl. S. 510) beim Reichsgericht den Antrag gestellt,

dieses wolle Entschliebung dahin treffen, daß § 5 Abs. 1 des badischen Beamtengesetzes in der derzeit geltenden Fassung mit Artikel 129 der Reichsverfassung vereinbar sei.

In der Begründung zu diesem Antrag hat das Staatsministerium ausgeführt, daß ihm wegen der Wichtigkeit der Angelegenheit für die gesamte badische Verwaltung mit einer inzidenten Feststellung der Rechtslage in den Urteilsgründen des Reichsgerichts als Revisionsinstanz nicht gedient sei, daß es vielmehr auf eine authentische Interpretation der Wirksamkeit des § 5 BadVG. Wert legen müsse.

Der Präsident des Reichsgerichts hat für die beantragte Entscheidung den III. Zivilsenat des Reichsgerichts bestimmt. Dem Reichsminister des Innern ist Gelegenheit gegeben worden, zu der Streitfrage Stellung zu nehmen. Dieser hat indessen geglaubt, von einer solchen Stellungnahme absehen zu sollen.

II. Das Oberlandesgericht Karlsruhe hat in seinem Urteil vom 7. Dezember 1927 dargelegt, daß in Baden noch heute ein freilich nicht gesetzlich festgelegtes Rangverhältnis der Beamten bestehe.

Hiervon geht ersichtlich auch das badische Staatsministerium aus. Reichsrechtliche Bedenken sind insoweit nicht zu erheben. Es bedarf deshalb nur der Erörterung, ob innerhalb dieser Rangordnung die Berufung eines Beamten in ein Amt von geringerem Range gegen seinen Willen zulässig ist. § 5 Abs. 1 BadVG. in seinen verschiedenen späteren Fassungen von 1908 und 1923 und ebenso in der jetzt geltenden von 1926 gestattet sie. Dieser Vorschrift ist aber insoweit gegenüber Art. 129 Abs. 2 RVerf. die Rechtsgültigkeit zu versagen.

Der jetzt beschließende Senat hat schon in seinem Urteil vom 12. Juni 1922 (RGZ. Bd. 105 S. 24) ausgesprochen, daß der Landesgesetzgebung durch Art. 129 Abs. 2 RVerf. in der Art der Berufung der Landesbeamten eine Schranke gezogen worden sei, und zwar mit sofortiger Wirksamkeit auch gegenüber einer zur Zeit des Inkrafttretens der Reichsverfassung bestehenden Regelung. Nach der genannten Verfassungsvorschrift sei die Berufung eines Beamten in ein Amt von geringerem Range weder im Wege des Disziplinarverfahrens noch sonst wider seinen Willen zulässig. Zur Begründung dieser Sätze hat sich der Senat auf die Entstehungsgeschichte der fraglichen Vorschrift gestützt und dazu folgendes dargelegt:

„Der Entwurf der Verfassung, wie er sich nach den Beschlüssen des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung gestaltet hatte, hatte in dem — dem Art. 129 Abs. 2 der Verfassung entsprechenden — Art. 127 Abs. 2 eine Berufung „in ein anderes Amt mit geringerem Gehalt oder Rang“ als zulässig bezeichnet. In der 2. Lesung des Entwurfs beantragte aber der Abgeordnete Steinkopf die Streichung der Worte „oder Rang“, weil eine Berufung mit Rangminderung eine Degradation des Beamten enthalte, zu der man nicht die Hand bieten könne. Sein Antrag wurde angenommen, ohne daß seinen Ausführungen widersprochen worden wäre (vgl. Stenogr. Ber. Bd. 328 S. 1631/32, 1642 Sp. 1, 2134/36).“

In dem Beschluß vom 21. März 1925 (III Lgb. 34/24) hat der Senat denselben Standpunkt eingenommen und erneut ausgesprochen, daß nach der Reichsverfassung die Berufung eines Beamten in ein Amt von geringerem Range gegen seinen Willen nicht statthaft sei. Ihm hat sich der VII. Zivilsenat des Reichsgerichts in seinem Beschluß vom 19. Januar 1923 (RGZ. Bd. 107 S. 1) angeschlossen.

An dieser Auslegung des Art. 129 Abs. 2 RVerf., die von dieser Reichsverfassung Art. 129 Anm. 7 und von Brand, Beamtenrecht, 2. Aufl. S. 558, 607 gebilligt wird, ist festzuhalten. Das badische Staatsministerium hält sie allerdings für unzutreffend. Es beruft sich auf die in LZ. 1926 Sp. 978 veröffentlichte Abhandlung von Reindl „Ist die Strafversetzung eines Beamten auf eine Amtsstelle mit geringerem Rang nach dem bayern. Beamtenrecht noch zulässig?“ und auf ein Gutachten, das Geh. Justizrat Prof. Dr. Anschütz in Heidelberg in der oben erwähnten Prozeßsache erstattet hat, das sich aber in seinen Ausführungen zu dem hier zu entscheidenden Streitpunkt im wesentlichen darauf beschränkt, auf die Abhandlung von Reindl Bezug zu nehmen. Die Darlegungen Reindls enthalten jedoch keine überzeugende Widerlegung des Urteils des Senats vom 12. Juni 1922.

Richtig ist allerdings, daß Art. 129 Abs. 2 RVerf. von der Rangstellung der Beamten, insbesondere von der Möglichkeit ihrer Versetzung in ein Amt von geringerem Range, nicht spricht. Es ist aber verfehlt, daraus den Schluß zu ziehen, daß Art. 129 Abs. 2 diese Art der Versetzung überhaupt nicht betreffe. Denn bei der Auslegung eines Gesetzes wie bei der jeder anderen Willenserklärung ist zu beachten, daß eine Bejahung eine Verneinung enthalten kann, die, auch wenn sie nicht in besondere Worte gekleidet ist, doch schon durch erstere hinreichend zum Ausdruck gelangt. Insbesondere kann die Gestattung gewisser Maßnahmen zugleich das auch ohne ausdrücklichen Ausdruck erkennbar gewollte Verbot enthalten, andere Maßnahmen gleicher oder ähnlicher Art zu treffen. So steht es mit Art. 129 Abs. 2 RVerf. Er gestattet, daß die Beamten unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und Formen vorläufig ihres Amtes enthoben, einstweilen oder endgültig in den Ruhestand oder in ein anderes Amt mit geringerem Gehalt versetzt werden. Damit schließt er andere Maßnahmen disziplinarer Art aus, die auf die Entfernung des Beamten aus seinem Amte abzielen, mögen sie auch nach dem bisherigen Beamtenrecht des Reiches oder der Länder zulässig gewesen sein. Könnte und dürfte man dem Art. 129 Abs. 2 RVerf. diese Einschränkung nicht entziehen, so würde man gerade bei der hier streitigen Versetzung der Beamten in ein Amt von geringerem Range zu einem unannehmbaren Ergebnis gelangen. Wäre es nämlich richtig, daß Art. 129 Abs. 2

nur den Zweck hat, die von ihm genannten Maßnahmen an gesetzlich zu bestimmende Voraussetzungen und Formen zu knüpfen, daß er dagegen die von ihm nicht erwähnte Berufung in ein Amt von geringerem Rang überhaupt nicht berührt, so wäre diese Maßregel unbeschränkt zulässig geblieben. Das Landesrecht könnte die Berufung der Beamten in ein Amt minderen Ranges ohne jede gesetzliche Voraussetzung und Form in das freie Belieben der vorgesetzten Dienstbehörden stellen. Diese Schlußfolgerung ist unvereinbar mit dem Ziel des ganzen Art. 129 RWerf., der die Stellung des Berufsbeamtentums sichern will. Es wäre auch nicht erklärlich, warum die Reichsverfassung die Berufung eines Beamten in ein anderes Amt von geringerem Einkommen an gesetzliche Voraussetzungen und Formen bände, hiervon aber absehe bei der für den betroffenen Beamten ebenso bedeutsamen Berufung in ein Amt von geringerem Range. Ist diese Deutung mithin abzulehnen, so bleibt nur die andere übrig, daß Art. 129 Abs. 2 die Berufung in ein Amt mit geringerem Range überhaupt hat unterfagen wollen.

Die oben nach dem Urteil des Senats vom 12. Juni 1922 mitgeteilte Entstehungsgeschichte der streitigen Vorschrift bestätigt, daß ihr diese Tragweite zukommt. Die Streichung der Worte „oder Rang“ in Artikel 127 Abs. 2 des Entwurfs (Art. 129 Abs. 2 RWerf.) ist vom Abgeordneten Steinkopf beantragt worden, um die Berufung in eine andere Rangklasse auszuschließen. Es fehlt an jedem Anhalt dafür, daß die Mehrheit der Nationalversammlung dem Antrag aus einem anderen Grunde als dem vom Antragsteller dargelegten zugestimmt hätte. Dies erscheint um so mehr als ausgeschlossen, als sich auch die Ausführungen des Vertreters des Reichsministeriums Dr. Preuß (Sten. Ber. S. 1632 D) zum Antrag Steinkopf nur dahin auffassen lassen, die Streichung der genannten beiden Wörter werde zur Folge haben, daß Degradierungen von Beamten nicht mehr vorgenommen werden könnten. Die Bedeutung, die der Antrag Steinkopf und seine Annahme durch die Nationalversammlung für die Auslegung des Artikels 129 Abs. 2 RWerf. hat, wird nicht durch den Nachweis entkräftet, daß die Ausführungen, mit denen dieser Abgeordnete seinen Antrag näher begründete, in verschiedenen Punkten unzutreffend sind. Sein Irrtum, daß die Berufung in ein Amt mit geringerem Rang ein vollständiges „Novum“ im Beamtenleben sei, ist sofort

von Dr. Preuß (Sten. Ber. a. a. D.) dahin berichtet worden, daß nach den Disziplinargesetzen, zwar nicht des Reichs und Preußens, wohl aber einiger anderer Staaten, auch eine Bersehung in ein Amt mit geringerem Range möglich sei. Jedoch zeigt gerade das, was Dr. Preuß damals gesagt hat, daß man im Gegensatz zum Entwurf der Verfassung auf diese landesrechtlichen Besonderheiten keine Rücksicht mehr nehmen wollte. Die dem Abgeordneten Steinkopf unterlaufene Verwechslung zwischen Bersehung in ein anderes Amt mit geringerem Gehalt (so Art. 129 Abs. 2 RVerf.) und Bersehung in ein anderes Amt mit Verminderung des Dienst-einkommens (so § 75 Nr. 1 RWG., § 16 Nr. 1 Preuß. DiszG. vom 21. Juli 1852) ist für die Entschliebung der Nationalversammlung, dem Antrag Steinkopf stattzugeben, sicherlich ohne jede Bedeutung gewesen. Schließlich geben die Ausführungen dieses Abgeordneten auch keine Veranlassung zu einer Erörterung des Begriffs der Degradation. Es kann dahingestellt bleiben, ob die durch § 5 Abs. 1 BadWG. zugelassene Bersehung jedes Beamten in ein anderes Amt mit geringerem Rang des mit einer Degradation nach allgemeiner Auffassung verbundenen herabwürdigenden Charakters dadurch entkleidet wird, daß das neue Amt derselben oder einer gleichartigen Laufbahn wie das frühere angehört und mit dem gleichen planmäßigen Dienst-einkommen ausgestattet sein muß. Der Abgeordnete Steinkopf, auf dessen in der Nationalversammlung vertretenen und von ihr dann gebilligten Standpunkt es in diesem Zusammenhang allein ankommt, hat unter Degradation die nach Art. 127 Abs. 2 des Entwurfs zulässige Bersehung in ein Amt mit geringerem Range verstanden, ganz ohne Rücksicht darauf, wie solche Bersehung etwa sonst ausgestaltet wäre. Diese von ihm als „Degradation“ bezeichnete Maßnahme auszuschließen, war der unzweideutig ausgesprochene Zweck seines Antrags. Ob er den § 5 BadWG. beanstandet haben würde, wenn er ihn gekannt hätte, ist völlig unerheblich.

Ungeeignet zur Widerlegung der vom Senat vertretenen Auslegung des Art. 129 Abs. 2 RVerf. ist auch der Hinweis darauf, daß in ihm außer den Worten „oder Rang“ auch noch das in Art. 127 Abs. 2 des Entwurfs enthaltene Wort „entlassen“ fehlt. Troß Wegfalls dieses Wortes ist allerdings die disziplinare Entlassung eines Beamten immer noch als zulässig anzusehen.

Gleichwohl ist die Schlußfolgerung unzutreffend, daß, wenn die Streichung des Wortes „entlassen“ kein Verbot dieser Entlassung enthalte, auch die Beseitigung der Worte „oder Rang“ die Berufung in ein Amt mit geringerem Rang nicht untersagt haben könne. Bei solcher Beweisführung wird nicht hinreichend berücksichtigt, wie es zum Wegfall des Wortes „entlassen“ gekommen ist.

Art. 127 Abs. 2 des Entwurfs zur Reichsverfassung lautete nach den Beschlüssen des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung (Drucksache Nr. 391):

„Die Beamten können nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und Formen entlassen, einstweilen oder endgültig in den Ruhestand oder in ein anderes Amt mit geringerem Gehalt oder Rang versetzt werden.“

Der Abg. Steinkopf hat hierzu nicht bloß den schon erörterten Antrag gestellt, die Worte „oder Rang“ zu streichen (Abänderungsantrag Nr. 474 Nr. 1), sondern weiter noch beantragt, nach dem Worte „Formen“ einzuschalten: „vorläufig ihres Amtes enthoben“ (Abänderungsantrag Nr. 565). Auch dieser Antrag ist in der zweiten Lesung der Verfassung von der Vollversammlung angenommen worden (Sten. Ber. S. 1642 A). Die Zusammenstellung des Entwurfs einer Verfassung des Deutschen Reichs nach den Beschlüssen des 8. Ausschusses mit den Beschlüssen der Nationalversammlung in 2. Beratung (Drucksache Nr. 656) gibt den Wortlaut des Art. 127 Abs. 2 nach den Beschlüssen der Nationalversammlung in 2. Beratung dahin wieder, daß den sich an das Wort „Formen“ anschließenden Worten „vorläufig ihres Amtes enthoben“ gleich die Worte „einstweilen oder endgültig“ usw. folgen. Das Wort „entlassen“ ist also weggefallen, an seine Stelle sind die Worte „vorläufig ihres Amtes enthoben“ getreten. Diese Fassung entspricht unzweifelhaft nicht dem von der Nationalversammlung angenommenen Antrag Steinkopf, der das Wort „entlassen“ unberührt ließ und vor ihm — nach dem Worte „Formen“ — die eben erwähnten vier Worte einschieben wollte. Worauf diese Ungenauigkeit in der Zusammenstellung, diese von der Nationalversammlung nicht beschlossene Streichung des Wortes „entlassen“ zurückzuführen ist, ist nicht ersichtlich. In den weiteren Beratungen ist sie nicht bemerkt worden. Art. 127 Abs. 2 des Entwurfs ist also als Art. 129 Abs. 2 RVerf. Gesetz geworden ohne das Wort „ent-

lassen". Die Möglichkeit einer disziplinarischen Entlassung von Beamten läßt sich aber trotz dieses Verdegangs der Vorschrift vollaufrechtfertigen. Entweder begreift Art. 129 Abs. 2 RVerf. unter der endgültigen Berufung in den Ruhestand auch die Entlassung (so diese Reichsverfassung Art. 129 Anm. 7) oder es liegt ein offenkundiges Versehen vor, dessen Berichtigung gestattet sein muß. Das ist anscheinend der Standpunkt der preussischen Regierung. Art. 79 Abs. 1 PreußVerf. wiederholt den Art. 129 Abs. 2 RVerf., nennt aber neben den dort bezeichneten Maßnahmen auch noch die Entlassung. Bei der Beratung dieser Vorschrift der preussischen Verfassung (§ 60 Abs. 1 des Regierungsentwurfs) hat der Vertreter des Justizministeriums, Geh. Oberjustizrat Huber, im Verfassungsausschuß der Verfassungsgebenden Preussischen Landesversammlung (Drucksache Nr. 3120 B Sp. 240) erklärt, die Reichsverfassung spreche verkehrentlich nicht von der endgültigen Entlassung eines Beamten, was in der Vorlage ergänzt sei. Dem mag indessen sein, wie ihm wolle. Auf alle Fälle besteht der tiefgreifende Unterschied, daß das in Art. 127 Abs. 2 des Entwurfs der Reichsverfassung enthaltene Wort „entlassen“ ohne erkennbaren Grund weggefallen ist, während die Worte „oder Rang“ mit voller Überlegung dem eingehend begründeten Antrag eines Abgeordneten entsprechend von der Nationalversammlung gestrichen worden sind. Daß dem letzteren Vorgang eine ganz andere Bedeutung zukommt als dem ersten, liegt auf der Hand. Es ist also unzutreffend, daß die vom Senat aus der Streichung der Worte „oder Rang“ gezogene Schlussfolgerung logischerweise dazu führen müsse, auch eine Dienstentlassung für unstatthaft zu erklären.

Nicht zu verkennen ist, daß die aus den bisherigen Darlegungen sich ergebende Tragweite des Art. 129 Abs. 2 RVerf. in den kleineren deutschen Ländern zu Unzuträglichkeiten führen kann. Ihnen wird unter Umständen nicht ohne weiteres eine Beamtenstelle von gleichem Rang zur Verfügung stehen, in die ein Beamter versetzt werden könnte, wenn er von seiner bisherigen Stelle entfernt werden soll. Es ist das indes eine auch in anderen Fällen zu beobachtende Folge der Übernahme reichsrechtlicher oder preussischrechtlicher Grundsätze in die Reichsverfassung. Sich ihnen anzupassen, fällt den andern Ländern nicht immer leicht. Daraus können aber die Gerichte nicht die Befugnis ableiten, Vereinheitlichungsmaßnahmen, die der

Verfaſſungsgeſetzgeber bewußt getroffen hat, in ihrer Wirkung abzuschwächen.

Verbietet demnach Art. 129 Abſ. 2 RVerf. die Verſetzung eines Beamten in ein anderes Amt mit geringerem Rang gegen ſeinen Willen, ſo folgt daraus ſchon kraft Reichsrechts, daß jeder Beamte auf ſeinen Amtrang ein wohlverworbenes Recht im Sinne von Art. 129 Abſ. 1 Satz 3 daſ. beſitzt. Daß das badiſche Beamtengeſetz dieſen Rang nicht noch beſonders ſchützt, iſt deſhalb bedeutungslos. Wie ſchon eingangs bemerkt, beſteht in Baden eine Rangordnung der Beamten auch ohne beſondere geſetzliche Regelung.

Die vorſtehenden Darlegungen ergeben, daß dem Antrag des badiſchen Staatsminiſteriums nicht entſprochen werden kann. Vielmehr iſt im Gegenſatz zu ſeinem Standpunkt dahin zu entſcheiden, daß § 5 Abſ. 1 BadBG. in ſeiner jetzigen Faſſung inſoweit nicht mit der Reichsverfaſſung vereinbar iſt, als er die Verſetzung eines Beamten in ein Amt mit geringerem Range zuläßt. Die Entſcheidung betrifft, wie zur Vermeidung von Zweifeln über ihre Tragweite bemerkt werden ſoll, nur den gegenwärtigen Rechtszuſtand. Auf die Frage, welchen Einfluß die Personalabbaugesetzgebung des Reichs und die auf ihr beruhende Badens auf § 5 Abſ. 1 BadBG. gehabt hat, ob und wie lange nach ihr vorübergehend die Verſetzung eines Beamten in ein Amt mit geringerem Range zuläſſig geweſen iſt, erſtreckt ſich der Antrag des badiſchen Staatsminiſteriums nicht. Dieſe Frage hat daher unerörtert zu bleiben.