

24. Kann durch orts- oder landesgesetzliche Vorschrift bestimmt werden, daß, wenn das Dienstverhältnis eines auf Widerruf angestellten Beamten nur aus wichtigem Grunde gelöst werden darf, die Entscheidung der Verwaltungsbehörde über das Vorliegen eines solchen Grundes für die ordentlichen Gerichte bindend ist? WeimVerf. Art. 129 Abs. 1 Satz 4. Bayerische Gemeindeordnung vom 17. Oktober 1927 (Bay. GVB. S. 293) — Bay.GemO. — Art. 88 Abs. III, Art. 99 Abs. II.¹⁾

III. Zivilsenat. Ur. v. 16. März 1937 i. S. B. (RI.) w. Stadtgemeinde P. (Bekl.). III 130/36.

I. Landgericht Zweibrücken.

II. Oberlandesgericht daselbst.

Der Kläger stand seit dem 1. März 1912 als Direktor des Elektrizitätswerks der verklagten bayerischen Stadtgemeinde bei dieser im Beamtenverhältnis. Seine Anstellung blieb widerruflich. Die Beklagte entließ ihn unter der Beschuldigung dienstlicher Verfehlungen am 12. September 1933 fristlos. Doch entschied die von beiden Parteien angerufene Regierung der Pfalz, Kammer des Innern, am 23. Oktober 1934 dahin, daß das Beamtenverhältnis des Klägers

¹⁾ Die genannten Vorschriften der bayerischen Gemeindeordnung lauten folgendermaßen:

Art. 88 Abs. III:

Hat ein widerruflicher Gemeindebeamter drei Dienstjahre als vollbeschäftigter Beamter zurückgelegt, so darf das Dienstverhältnis nur gelöst werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Liegt der Grund nicht in der Person des Gemeindebeamten, so wird diesem eine angemessene Abfindung gewährt. Beschwerde (Art. 100) ist zulässig. Darüber, ob der wichtige Grund zur Lösung des Dienstverhältnisses in der Person des Gemeindebeamten liegt, sowie über die Höhe der Abfindung nach Satz 2 entscheiden im Streitfalle die ordentlichen Gerichte.

Art. 99 Abs. II:

Die Entscheidungen der Gemeindebehörden, der Staatsaufsichtsbehörden und der Disziplinargerichte sind in den Fällen des Art. 178 des Beamtengesetzes für die Beurteilung der vor den ordentlichen Gerichten geltend gemachten vermögensrechtlichen Ansprüche bindend. Das gleiche gilt für die Entscheidungen über die Lösung des Dienstverhältnisses widerruflicher Gemeindebeamter sowie für Entscheidungen der Schiedsgerichte nach Art. 90. D. S.

erst mit Ablauf des 20. Dezember 1933 aufgelöst worden sei. Ihr Bescheid wurde am 10. April 1935 durch Beschluß des Bayerischen Staatsministeriums des Innern unter Zurückweisung der beiderseitigen Beschwerden bestätigt.

Der Kläger stellt die ihm zur Last gelegten Dienstverfehlungen in Abrede und hält seine Entlassung für unberechtigt. Er hat nach ergebnislosem Abhilfegesuch rechtzeitig Klage erhoben und neben anderem die Feststellung gefordert, daß die Lösung seines Dienstverhältnisses nicht aus einem wichtigen Grunde erfolgt sei, der in seiner Person liege.

Die Beklagte bestreitet wegen der Möglichkeit einer Leistungs-klage die Zulässigkeit der erhobenen Feststellungs-klage. Ferner hält sie die Klage auch für unbegründet und führt aus, die Entscheidung der Verwaltungsbehörde, daß das Dienstverhältnis aus wichtigem Grunde aufgelöst sei, binde nach den Vorschriften der bayerischen Gemeindeordnung vom 17. Oktober 1927 das Gericht; die weitere Frage, ob der wichtige Grund in der Person des Klägers gelegen habe, wovon sein etwaiger Abfindungsanspruch abhängt, sei zwar der Entscheidung des Gerichts vorbehalten, jedoch zutreffend zum Nachteil des Klägers bejaht worden. Die Beklagte hat widerklagend die Feststellung erbeten, daß dem Kläger kein Anspruch auf Abfindung zustehe.

Das Landgericht hat durch Teilurteil nach dem Feststellungsantrag des Klägers erkannt und ausweislich der Urteilsgründe den Feststellungsantrag der Widerklage damit als erledigt angesehen, weil die getroffene klagegemäße Feststellung ohne weiteres die Rechtsgrundlage für den Abfindungsanspruch des Klägers ergebe, dessen Bestehen die Widerklage verneint wissen wolle. Die Beklagte hat das Teilurteil mit der Berufung angefochten und gebeten, unter Aufhebung des landgerichtlichen Urteils den Feststellungsanspruch der Klage abzuweisen und dem der Widerklage stattzugeben. Das Berufungsgericht hat demgemäß erkannt. Die vom Kläger eingelegte Revision wurde zurückgewiesen.

Gründe:

I. Gegenstand der Revision sind lediglich die Feststellungsanträge der Klage und Widerklage. Auch die mit der Klage erstrebte, vom Landgericht getroffene, vom Berufungsgericht aber abgelehnte Fest-

stellung, daß die Lösung des Beamtenverhältnisses des Klägers nicht aus einem in seiner Person gelegenen wichtigen Grunde erfolgt ist, betrifft vermögensrechtliche Ansprüche des Klägers, nämlich vor allem den aus dem Nichtvorliegen eines wichtigen Kündigungsgrundes hergeleiteten Anspruch auf Weiterzahlung seiner vollen Dienstbezüge, außerdem aber für den Fall, daß der etwa doch vorhanden gewesene Kündigungsgrund nicht in der Person des Klägers gelegen habe, den aus Art. 88 Abs. III Bay.GemO. folgenden Abfindungsanspruch, dessen Nichtbestehen andererseits die Beklagte im Wege der Widerklage festgestellt wissen will. Obwohl es sich um öffentlich-rechtliche Ansprüche aus dem Beamtenverhältnis handelt, kann wegen der vermögensrechtlichen Natur der beiderseitigen Feststellungsverlangen die Zulässigkeit des Rechtswegs, der nach Art. 129 Abs. 1 Satz 4 WeimVerf. für die vermögensrechtlichen Ansprüche aller Beamten aus ihrem Dienstverhältnis offensteht, für Klage und Widerklage nicht zweifelhaft sein.

Daß ferner die erhobene Feststellungsklage nach § 256 ZPO. verfahrensrrechtlich zulässig ist, hat schon das Landgericht mit zutreffenden Gründen bejaht. Die Zulässigkeit kann auch nicht deshalb beanstandet werden, weil der Feststellungsantrag der Klage nach seinem Wortlaut nicht, wie § 256 ZPO. es fordert, auf das Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses gerichtet ist. Denn der Antrag ist nur unrichtig gefaßt, wenn er auf das Vorliegen eines in der Person des Klägers gelegenen wichtigen Grundes, also nur auf die Beantwortung einer Rechtsfrage oder die Feststellung einer rechtlich erheblichen Tatsache, abgestellt ist. Richtig verstanden zielt er in Wirklichkeit, wie bereits hervorgehoben, auf die Feststellung von vermögensrechtlichen Ansprüchen des Klägers gegenüber der Beklagten und deshalb von Rechtsverhältnissen zwischen den Parteien ab, deren Bestehen lediglich davon abhängt, daß der Beklagten kein wichtiger Kündigungsgrund zur Seite gestanden oder daß dieser Grund doch wenigstens nicht in der Person des Klägers gelegen hat.

Auch die Revision hat gegen die Zulässigkeit des Rechtswegs und die Zulässigkeit der Feststellungsklage irgendwelche Bedenken nicht mehr erhoben.

II. Der, wie vorstehend dargelegt, vom Kläger im Wege der Feststellungsklage in erster Reihe verfolgte Gehaltsanspruch hat das

Weiterbestehen seines Beamtenverhältnisses zur Voraussetzung. Dieses war unstreitig widerruflich, konnte aber, da der Kläger im Dienste der Beklagten eine dreijährige Dienstzeit längst zurückgelegt hatte, nach Art. 88 Abs. III Bay.GemO. nur aus wichtigem Grunde gelöst werden. Schon Art. 178 des bayerischen Beamtengesetzes vom 16. August 1908 (Bay.GWB. S. 581) hatte vorgeschrieben, daß für die Beurteilung der vor dem Gerichte geltend gemachten vermögensrechtlichen Ansprüche der bayerischen Staatsbeamten die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden und Disziplinargerichte bindend sind, welche diese Stellen nach ihrem pflichtmäßigen Ermessen zu treffen berechtigt sind, und hatte weiter unter zwölf Nummern die hauptsächlichsten dieser Ermessensentscheidungen aufgeführt. Hierauf nimmt Art. 99 Abs. II Bay. GemO. Bezug, indem er die Bindung der ordentlichen Gerichte bei der Beurteilung der vermögensrechtlichen Ansprüche der Gemeindebeamten an die in den Fällen des Art. 178 des Beamtengesetzes getroffenen Entscheidungen der Gemeindebehörden, der Staatsaufsichtsbehörden und der Disziplinargerichte, also an die Ermessensentscheidungen dieser Stellen, ebenfalls vorschreibt. Er fügt jedoch den Satz hinzu:

Das gleiche gilt für die Entscheidungen über die Lösung des Dienstverhältnisses widerruflicher Gemeindebeamter.

Diese Entscheidungen beruhen, wenn sie das Dienstverhältnis eines nach Zurücklegung dreier Dienstjahre nur aus wichtigem Grunde kündbaren Gemeindebeamten, wie des Klägers, betreffen, nicht auf freiem Verwaltungsermessen, sondern werden, soweit ihre Grundlage das Vorliegen eines wichtigen Kündigungsgrundes bildet, auf Grund tatsächlicher Feststellungen nach einem rechtlichen Gesichtspunkt getroffen. Sie schließen die Beantwortung der Tat- und Rechtsfrage ein, ob ein wichtiger Kündigungsgrund vorliegt, nämlich ein Sachverhalt gegeben ist, wonach der Gemeinde unter Berücksichtigung aller Verhältnisse nach Treu und Glauben die Beibehaltung des Beamten nicht mehr zugemutet werden kann. Das Berufungsgericht hat sich gleichwohl auf Grund des Art. 99 Abs. II Bay.GemO. an die mit der Kündigung des Klägers getroffene Entscheidung der Beklagten über die Lösung des Beamtenverhältnisses für gebunden erachtet. Hiergegen richtet sich der Angriff der Revision. Sie hält die landesgesetzliche Vorschrift der Gemeindeordnung für unvereinbar mit der reichsrechtlichen des Art. 129 Abs. 1

Satz 4 WeimVerf., wonach der Rechtsweg für die vermögensrechtlichen Ansprüche aller Beamten aus ihrem Dienstverhältnis offen steht.

Die Frage ist von jeher streitig gewesen, ob eine nicht reichsgesetzliche Vorschrift dem ordentlichen Gericht im Rahmen der ihm reichsgesetzlich über die vermögensrechtlichen Beamtenansprüche zugewiesenen Gerichtsbarkeit die Entscheidung über die Frage des Vorliegens eines wichtigen Kündigungsgrundes entziehen kann. Häufig finden sich namentlich ortsgesetzliche Bestimmungen, welche diese Entscheidung unter Ausschluß der ordentlichen Gerichte der für die Kündigung des Beamten zuständigen Behörde oder einer sonstigen Verwaltungsstelle übertragen. Der erkennende Senat hat sich in solchen Fällen durch die von der Verwaltungsbehörde getroffene Entscheidung nicht behindert gesehen, sondern sich trotzdem für berechtigt und verpflichtet gehalten, über das Vorliegen des wichtigen Kündigungsgrundes selbst zu befinden (s. Urteile vom 24. März 1925 III 709/23, abgebr. JAbdsch. 1925 Rfpr. Nr. 714, vom 20. November 1925 III 611/24, abgebr. JAbdsch. 1926 Rfpr. Nr. 403, Gruch. Bd. 68 S. 670 und Pr. VerwBl. Bd. 48 S. 243, und vom 7. Januar 1930 III 77/29, abgebr. JW. 1930 S. 1187 Nr. 4). Die Begründung ist nicht immer ganz eindeutig. Der häufig, auch von der Revision, angeführte Grund, daß derartige Orts- oder Landesgesetzliche Vorschriften mit der reichsrechtlichen Zulassung des Rechtswegs für vermögensrechtliche Beamtenansprüche nicht vereinbar seien, trifft jedenfalls nicht zu. Der Rechtsweg für die vermögensrechtlichen Beamtenansprüche bleibt trotz derartiger Vorschriften im vollen Umfange gewahrt; er wird durch sie weder ausgeschlossen noch beschränkt. Vorschriften der bezeichneten Art betreffen den mit der Klage geltend gemachten Beamtenanspruch unmittelbar überhaupt nicht, sondern nur eine notwendige Voraussetzung für den Anspruch. Dieser ist abhängig davon, daß das widerrufliche Beamtenverhältnis des nur aus wichtigem Grunde kündbaren Beamten gelöst worden ist oder, was auf dasselbe hinauskommt, ein die Lösung herbeiführender wichtiger Kündigungsgrund vorgelegen hat. Es handelt sich daher um die von der Zulässigkeit des Rechtswegs völlig verschiedene Frage, ob und inwieweit das Gericht durch eine von anderer Stelle über eine Voraussetzung des Klagsanspruchs bereits getroffene Entscheidung gebunden ist, wenn es darüber als über eine notwendige

Vorfrage für den bei ihm anhängigen Beamtenanspruch gleichfalls zu befinden hat.

Im allgemeinen gilt der Grundsatz, daß das Gericht alle tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die seiner Gerichtsbarkeit unterstehenden Ansprüche selbständig festzustellen und zu beurteilen hat. So hat § 14 Abs. 2 Nr. 1 GGz. 3PD. alle Vorschriften über die bindende Kraft des strafgerichtlichen Urteils für den Zivilrichter außer Kraft gesetzt; umgekehrt gilt der Strafrichter trotz Fehlens einer entsprechenden ausdrücklichen Gesetzesvorschrift ebenfalls nicht als gebunden an die Entscheidung des Zivilrichters.

Doch ist der Grundsatz der richterlichen Nichtgebundenheit an die Entscheidungen anderer Behörden keineswegs ausnahmslos. Er findet vor allem an der in der Rechtsprechung gleichfalls grundsätzlich anerkannten bindenden Kraft der rechtsgestaltenden Verwaltungsakte seine Schranke, zu denen insbesondere die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden gehören, durch die ein Beamtenverhältnis beendet wird (RGZ. Bd. 108 S. 345 und besonders das grundsätzliche Urteil vom 24. November 1925 III 36/25, abgedr. JW. 1927 S. 259 Nr. 12, Pr. VerwBl. Bd. 47 S. 295 und Gruch. Bd. 69 S. 256). Anders als die Kündigung oder Entlassung eines Angestellten wirkt die eines Beamten rechtsgestaltend. Während das Angestelltenverhältnis nur bei rechtmäßiger Entlassung oder Kündigung sein Ende findet, wird das Beamtenverhältnis durch die Entlassung oder Kündigung, auch wenn sie rechtswidrig erfolgt ist, auf jeden Fall aufgelöst. Im Bereich des Verwaltungsrechts bleibt die Auflösung des Beamtenverhältnisses, solange sie nicht von Verwaltungsseite, etwa im Wege der Beschwerde, wieder beseitigt ist, vollwirksam bestehen. So erklärt es sich, daß die Rechtskraft des in der Entlassung oder Kündigung eines Beamten gelegenen rechtsgestaltenden Verwaltungsaktes als eine allgemeine, nicht auf das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Dienstherrn und dem Beamten beschränkte, sondern als eine jedermann, mithin auch das ordentliche Gericht, bindende anerkannt worden ist. Die Gerichte haben solche Entscheidungen hinzunehmen, sofern sie nur überhaupt gesetzlich an sich zulässig sind. Ihrer Nachprüfung unterliegt daher nur, ob der rechtsgestaltende Verwaltungsakt den für ihn bestehenden allgemeinen gesetzlichen Erfordernissen entspricht. Das Berufungsgericht verweist deshalb

mit Recht auf RÜZ. Bd. 122 S. 119 und hätte auch noch das Urteil vom 1. Juli 1930 III 361/29, abgedr. ZWR. Bd. 4 S. 37, anführen können, daß den Grundsatz besonders deutlich zum Ausdruck bringt. An sich zulässig ist der Verwaltungsakt in der Regel dann, wenn er in der vorgeschriebenen Form und von einer für Akte seiner Art zuständigen Stelle ergangen ist.

Von vornherein unbedenklich und einleuchtend erscheint eine auch das Gericht bindende Kraft des rechtsgestaltenden Verwaltungsaktes überall dort, wo die in ihm enthaltene Entscheidung allein auf freiem Verwaltungsermessen beruht. Dessen Ausübung würde sich ja, abgesehen vom Fall der Willkür oder einer mit den an eine ordnungsmäßige Verwaltung zu stellenden Anforderungen schlechterdings unvereinbaren groben Fehlsamkeit, der gerichtlichen Nachprüfung ohnehin entziehen. Zweifel tauchen aber auf, sobald die Entscheidung die Feststellung und rechtliche Würdigung tatsächlicher Umstände und die Beantwortung von Rechtsfragen erfordert. So liegt es, wenn die Entscheidung von dem Vorliegen eines die Kündigung oder Entlassung allein gestattenden wichtigen Grundes abhängt. Denn hierbei sind die besonderen Umstände des Falles festzustellen und unter dem rechtlichen Gesichtspunkt zu würdigen, ob danach der Beamte für den öffentlichen Dienst noch tragbar ist. Soll auch in solchem Falle das ordentliche Gericht, wenn es über die Beendigung des Beamtenverhältnisses bei der ihm gesetzlich zugewiesenen Beurteilung ihrer vermögensrechtlichen Auswirkung gleichfalls zu befinden hat, durch orts- oder landesgesetzliche Vorschrift an die rechtsgestaltende Kraft des Verwaltungsaktes gebunden werden können?

Eine denkgesetzliche Notwendigkeit spricht weder für die Verneinung noch für die Bejahung der Frage. Die Antwort läßt sich nur in sorgfältiger Abwägung der dabei in Betracht kommenden gegensätzlichen Belange der an der Entscheidung des ordentlichen Gerichts beteiligten Parteien finden. Wird es für zulässig angesehen, das ordentliche Gericht bei seiner Urteilsfällung auch in einem solchen Fall an die Entscheidung der Verwaltungsbehörde zu binden, so geht der Beamte, falls sein Dienstverhältnis von der Verwaltungsbehörde zu Unrecht aufgelöst worden ist, seiner an sich begründeten vermögensrechtlichen Ansprüche aus dem Beamtenverhältnis verlustig, wird aber das Ansehen des öffentlichen Dienst-

herrn nicht gefährdet und tritt weiter nicht die unerfreuliche Folge ein, daß einerseits das Beamtenverhältnis verwaltungsrechtlich aufgelöst bleibt, andererseits jedoch noch vermögensrechtliche Wirkungen zeitigt, so als wenn es in Wirklichkeit noch bestände.

Das Reichsgericht hat in seiner bisherigen Rechtsprechung diese Folge in Kauf genommen und das Rechtsschutzbedürfnis des Beamten vorangestellt und deshalb die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit der Kündigung und der Dienstentlassung des Beamten durch den von Verwaltungsinteressen in keiner Weise beeinflussten ordentlichen Richter für erforderlich gehalten. Ihm hat sich das Bayerische Oberste Landesgericht mit seinen Urteilen Bd. 30 S. 164 und Bd. 32 S. 28 angeschlossen. An dieser Rechtsprechung kann jedoch heute nicht mehr festgehalten werden. Infolge des mit dem Nationalsozialistischen Staat eingetretenen Wandels der Rechtsanschauungen sind die Belange des einzelnen mehr in den Hintergrund getreten, hat dagegen das Ansehen des öffentlichen Dienstherrn eine besondere Stärkung erfahren. Von ihm darf nach heutiger Auffassung auch unbedingt erwartet werden, daß er anders als ein privater Arbeitgeber seine Machtbefugnis nicht rechtswidrig oder unsozial mißbraucht, und an sich erscheint er wegen seiner Kenntnis der in Betracht kommenden besonderen Umstände und Verhältnisse für die Beurteilung des Vorliegens eines wichtigen Kündigungsgrundes besonders geeignet. Das Berufungsgericht hat daher mit Recht die Rechtsgültigkeit der Vorschrift des Art. 99 Abs. II Bay. GemO. anerkannt, welche den ordentlichen Richter an die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden über die Lösung des Dienstverhältnisses der nur aus wichtigem Grunde kündbaren Gemeindebeamten bindet.

Danach bleibt der die Auflösung des Beamtenverhältnisses des aus wichtigem Grunde gekündigten Klägers in letzter Verwaltungsinstanz bestätigende Beschluß des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 10. April 1935 für das Gericht maßgebend. Diesem steht die Entscheidung nur noch darüber zu, ob der wichtige Grund zur Lösung des Dienstverhältnisses in der Person des Gemeindebeamten gelegen ist. Denn hierüber ist ihm die Entscheidung durch keine gesetzliche Vorschrift entzogen, sondern in Art. 88 Abs. III Bay. GemO. sogar ausdrücklich vorbehalten. Da der wichtige Grund in den dem Kläger vorgeworfenen persönlichen Verfehlungen von den

Verwaltungsinstanzen gefunden worden ist, hat das Berufungsgericht ihn zutreffend als in der Person des Klägers gelegen festgestellt. Das wird auch von der Revision nicht beanstandet.

Die Revision erweist sich somit als unbegründet.