

strebten Zweck des Gesetzes nicht verträglich erschien, kann auch die in dieser Hinsicht getroffene Regelung als eine den Grundsatz des Art. 73 Abs. 1 DV. verletzende nicht bezeichnet werden.

Hiernach stehen die Bestimmungen des § 3 Abs. 1 des Ausgleichs im Falle des § 2 Nr. 1 und 3 sowie die Bestimmung des § 4 Abs. 1 Nr. 3 daselbst, welche den Ausgleich nach allgemeinen Vorschriften auf die Restkaufgeldforderungen beschränkt, die noch dem ersten Gläubiger oder dessen Erben zustehen, mit der Verfassung nicht in Widerspruch. Dieses war, wie geschehen, unter Aufhebung des angefochtenen Urteils festzustellen. Eine Entscheidung über den weiteren Inhalt des § 3, insbesondere über § 3 Abs. 2 Satz 3 sowie über § 4 Abs. 2 ist damit nicht getroffen.

* * *

2) 25. September 1928 (2 U 441/28.) (Danziger Juristische Monatsschrift 1928 S. 104.)

Wohlerworbene Rechte.

1. *Das Beamtengehalt hat die Natur einer öffentlich-rechtlichen Unterhaltsrente. Ein Verzicht des Beamten auf sein zukünftiges Gehalt ist unwirksam.*

2. *Der Anspruch des Beamten auf sein Gehalt ist in der durch die Besoldungsgesetze bestimmten Höhe ein wohlerworbenes Recht. Die Herabsetzung des Gehaltes ist nur im Wege eines verfassungsändernden Gesetzes zulässig, selbst wenn in dem Besoldungsgesetz die Änderung durch ein gewöhnliches Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist.*

3. *Die Ungültigkeit einzelner Bestimmungen eines Gesetzes hat die Ungültigkeit eines ganzen Gesetzes nur in Ausnahmefällen zur Folge.*

Tatbestand. In der Freien Stadt Danzig wurde unter dem 23. Dezember 1921 ein Beamtendiensteinkommengesetz nebst beigefügter Besoldungsordnung erlassen (GBl. S. 229). § 34 dieses Gesetzes lautete:

Änderungen der durch dieses Gesetz geregelten Dienstinkommensbezüge und Kinderbeihilfen können durch Gesetz erfolgen. Werden Beamte durch eine solche Änderung mit rückwirkender Kraft schlechter gestellt, so sind die bis zur Verkündung des betr. Gesetzes fällig gewordenen Unterschiedsbeträge nicht zurückzuerstatten.

Nachdem mit fortschreitender Inflation eine Reihe von Änderungen des Beamtendiensteinkommengesetzes stattgefunden hatten, und durch Verordnung vom 23. 10. 1923 (GBl. S. 1142) die Dienstbezüge der unmittelbaren Staatsbeamten in Danziger Gulden festgesetzt waren, erging unter dem 14. März 1924 die 21. Änderung und unter dem 21. November 1924 die 22. Änderung des Beamtendiensteinkommengesetzes (GBl. S. 49 bzw. 515). Beiden Gesetzen waren Besoldungsordnungen beigefügt, welche die Besoldung in Gulden festsetzten; § 34 blieb bei sämtlichen Änderungen unverändert.

Im Jahre 1926 wurde auf Grund einer zwischen dem Senat und dem Danziger Beamtenbund getroffenen Vereinbarung von der überwiegenden Mehrheit der Beamtenschaft der Freien Stadt Danzig dem Staat das sogenannte Beamtennotopfer dargebracht. Auch der Kläger, ein Oberpostschaffner, der seit Bestehen der Freien Stadt Danzig als Beamter in deren Dienst steht, beteiligte sich daran, indem er unter dem 27. II. 1926 dem Senat der Freien Stadt Danzig gegenüber eine schriftliche Erklärung folgenden Inhalts abgab:

»Ich erkläre mich bereit, vom 1. Januar 1927 ab zur Behebung der außerordentlichen finanziellen Notlage von Staat und Gemeinden bis auf weiteres ein Notopfer zu bringen. Die Höhe des jeweiligen Notopfers richtet sich nach der umseitigen Aufstellung. Der Betrag soll von meinen Dienstbezügen einbehalten werden. Diese Erklärung soll solange gelten, bis der Senat im Einvernehmen mit dem Danziger Beamtenbund festgestellt hat, daß die außerordentliche Notlage des Staates als gemildert angesehen werden kann.«

Der Betrag, der nach dieser Erklärung als Notopfer auf den Kläger entfiel, betrug 15 Gulden monatlich. Eine gemeinsame Feststellung des Senats und des Beamtenbundes im Sinne obiger Erklärung ist bisher nicht getroffen worden. Der Kläger hat zum 1. April 1928 das Notopfer aufgekündigt und erklärt, daß er mit einem Abzug fortan nicht mehr einverstanden sei.

Unter dem 30. März 1928 erging das »Gesetz über eine vorläufige Regelung der Bezüge der Beamten und Angestellten mit Ruhegeldberechtigung im Amt und Ruhestande sowie der Hinterbliebenen der Beamten und Angestellten« (GBl. S. 14). Dieses lautet:

§ 1: Vom 1. 4. 1928 ab werden gekürzt:

- a) das Grundgehalt und die Grundvergütung der unmittelbaren Staatsbeamten und der Angestellten mit Ruhegehaltberechtigung nach Maßgabe der Anlage 1;
- b) die Versorgungsbezüge der unmittelbaren Staatsbeamten und Angestellten im Ruhestande sowie der Hinterbliebenen von unmittelbaren Staatsbeamten und Angestellten nach Maßgabe der Anlage 2.

§ 2: Die Vorschriften des § 1 finden gemäß § 42 des Beamtendienst-einkommengesetzes, § 61 des Beamtenruhegehaltgesetzes und § 30 des Beamtenhinterbliebenengesetzes sinngemäß Anwendung auf die Beamten, Ruhestandsbeamten und Hinterbliebenen von Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände.

§ 3: Dieses Gesetz tritt mit dem Inkrafttreten eines neuen Beamtendienst-einkommengesetzes außer Kraft. Die in diesem Gesetz festgelegten Bezüge gelten nur als vorübergehende. Für die Errechnung der Dienstbezüge der neuen Besoldungsordnung bleibt dieses Gesetz außer Betracht.

Auf Grund dieses Gesetzes, daß die gleichen Gehaltskürzungen wie das Notopfer vorsieht, wurden dem Kläger in den Monaten April bis Juli 1928 monatlich 15 Gulden seines Gehaltes einbehalten. Der Kläger hat

den Senat der Freien Stadt Danzig um Zahlung der ihm über den 1. 4. 1928 hinaus einbehaltenen Beträge und um Anerkennung ihrer Verpflichtung zur Zahlung der ihm über den 1. 4. 1928 hinaus einbehaltenen Beträge und um Anerkennung ihrer Verpflichtung zur Zahlung des vollen Gehalts nach Maßgabe des Gesetzes vom 21. 11. 1924 gebeten. Der Senat hat Zahlung und Anerkenntnis abgelehnt.

Der Kläger hat gegen die Freie Stadt Danzig Klage erhoben mit dem Antrage,

1. sie ist zu verurteilen, an den Kläger 60 Gulden zu zahlen,
2. festzustellen, daß der Kläger einen Rechtsanspruch auf Zahlung des vollen Gehalts hat, wie es sich aus dem Gesetz über eine 22. Änderung der Dienstbezüge der unmittelbaren Staatsbeamten vom 21. 11. 1924 ergibt.

Er vertritt den Standpunkt, das Gesetz vom 30. März 1928 und ebenso § 34 BDEG verstoße gegen die Danziger Verfassung. Zur Unterstützung seines Standpunktes hat er über den vorliegenden Rechtsfall erstattete Gutachten des Landgerichts-Präsidenten Dr. Brand, des Oberverwaltungsgerichtsrates i. R. Dr. Damme, des Universitätsprofessors Dr. Litten, des Senatspräsidenten am Reichsgericht i. R. Dr. Lobe, des Landgerichtsdirektors Dr. Loening, des Staatssekretärs a. D. Dr. Mügel und des Mitglieds des Reichsrats Dr. Poetzsch-Heffter eingereicht und sich ferner auf ein bei den Akten des Senats der Freien Stadt Danzig befindliches Gutachten des Universitätsprofessors Dr. Triepel bezogen.

Die Beklagte hat Abweisung der Klage beantragt. Sie hält den Kläger, da eine gemeinsame Feststellung des Senats und Beamtenbundes über eine Milderung der finanziellen Notlage des Staates nicht getroffen ist, an seine Notopfererklärung vom 27. 11. 1926 für gebunden und bejaht die Gültigkeit des Gesetzes vom 30. 3. 1928 wie auch des § 34 BDEG. Ihr Standpunkt wird unterstützt durch die von ihr eingereichten Gutachten des Reichsgerichtsrats Hagemann und des Oberregierungsrats beim Reichsfinanzministerium Dr. Olscher.

Das Landgericht hat ein Zwischenurteil gemäß § 122 des Gerichtsverfassungsgesetzes erlassen und dahin erkannt:

Der § 34 des Beamtendiensteinkommengesetzes vom 23. 12. 1921/24. 3. 1924 in der Fassung des Gesetzes vom 21. 11. 1924 über eine 12. Änderung der Dienstbezüge der unmittelbaren Staatsbeamten und das Gesetz über eine vorläufige Regelung der Bezüge der Beamten und Angestellten mit Ruhegeldberechtigung im Amt und Ruhestande sowie der Hinterbliebenen von Beamten und Angestellten vom 30. 3. 1928 verstoßen gegen Artikel 92 der Danziger Verfassung, das Gesetz vom 30. 3. 1928 verstößt ferner gegen Artikel 73 der Danziger Verfassung.

Die Begründung geht dahin, der in der Notopfererklärung enthaltene Verzicht auf Gehalt für die Zukunft sei rechtsunwirksam gewesen; der Kläger sei daher nicht gebunden gewesen und habe die Notopferklärung widerrufen dürfen; die von der Beklagten für die Zeit vom 1. 4. 1928 vorgenommene Kürzung des Gehalts des Klägers sei deshalb nur dann

berechtigt, wenn das Gesetz vom 30. 3. 1928, auf Grund dessen die Kürzung erfolgt sei und § 34 BDEG., welcher eine Kürzung der in der Besoldungsordnung festgesetzten Gehälter für zulässig erklärt, rechtswirksam seien. Das sei nicht der Fall, vielmehr ständen diese Gesetze mit den in der Urteilsformel genannten Verfassungsbestimmungen in Widerspruch.

Gegen dieses Zwischenurteil haben die Staatsanwaltschaft und die Beklagte form- und fristgerecht das nach § 122a GVG. zulässige Rechtsmittel der Revision eingelegt.

Der Kläger hat beantragt, die Revisionen zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe. I. Die Aufgabe, vor die das Plenum gestellt war, bestimmt sich nach § 122 a GVG. Danach hat das Plenum als Revisionsgericht nachzuprüfen, ob das Zwischenurteil des Landgerichts mit Recht angenommen hat, daß die von ihm genannten Gesetzesbestimmungen mit der Verfassung im Widerspruch stehen.

Die Beklagte glaubt, daß dazu für das Plenum um deswillen kein Anlaß bestehe, weil der Kläger durch die *Notopfererklärung* vom 27. 11. 1926 auf die von ihm eingeklagten Gehaltsteile rechtswirksam verzichtet habe, daß deshalb das Gesetz vom 30. 3. 1928 nicht in seine wohlverworbenen Rechte eingreife und nicht gegen die Verfassung verstoße. Ob diesem Vorbringen in dem Verfahren nach § 122 a GVG. überhaupt Bedeutung zukommt, bedarf keiner Entscheidung. Es kann schon deshalb nicht durchgreifen, weil es unzutreffend ist, daß im Falle der Wirksamkeit der Notopfererklärung die Rechte des Klägers durch das Gesetz vom 30. 3. 1928 nicht berührt würden. Der Notopferklärung ist die Einschränkung hinzugefügt, daß sie nur solange gelten soll, bis der Senat im Einvernehmen mit der Beamtenschaft festgestellt hat, daß die außerordentliche Notlage des Staates als gemildert angesehen werden kann. Das Gesetz vom 30. 3. 1928 hingegen erklärt sich in § 3 für wirksam bis zum Inkrafttreten eines neuen Beamtendienst-einkommengesetzes. Daß dieser Zeitpunkt früher eintritt als der in der Notopfererklärung genannte, läßt sich nicht feststellen. Zudem würde der Senat sich auch unter Berufung auf das Gesetz vom 30. 3. 1928 einer Nachprüfung der finanziellen Notlage des Staates mit dem Ziele eines Außerkrafttretens des Notopfers überhaupt entziehen und damit den Anspruch des Klägers auf eine solche Nachprüfung vereiteln können.

Die Berufung der Beklagten auf die Notopfererklärung kann aber noch aus einem anderen Grunde keinen Erfolg haben. Das Gehalt des Beamten hat nach der in Rechtsprechung und Schrifttum heute herrschenden Lehre nicht die Natur einer dem Beamten für seine Dienste gewährten Gegenleistung, sondern die einer Unterhaltsrente. Schon § 1614 Abs. 1 BGB. bestimmt: »Für die Zukunft kann auf den Unterhalt nicht verzichtet werden.« Gilt dieser Satz schon für privatrechtliche Unterhaltsansprüche, so muß er um so mehr für einen öffentlich-rechtlichen Unterhaltsanspruch gelten, wie ihn nach der herrschenden Lehre, insbesondere auch der Rechtsprechung des Reichsgerichts (vgl. Brand: Beamtenrecht, 2. Aufl. S. 100 und in »Deutsche Richterzeitung«

1928, S. 330), der Gehaltsanspruch des Beamten darstellt. Öffentlich-rechtliche Ansprüche sind grundsätzlich unverzichtbar, weil sie auf Verhältnissen beruhen, die im Gemeininteresse geschaffen sind und der Verfügung des Einzelnen nur aus ganz besonderen Gründen unterliegen (vgl. G. Jellinek: »System der subjektiven öffentlichen Rechte« 1919, S. 340; W. Jellinek: Verwaltungsrecht 1928, S. 205). An der Höhe des Beamtengehaltes ist die Allgemeinheit in hohem Maße interessiert. Das Gemeinwohl erfordert es, daß die Beamten als Träger der öffentlichen Gewalt dauernd Bezüge in einer Höhe erhalten, die für ihren Lebensunterhalt und eine ihrem Stande entsprechende Lebenshaltung ausreichen, die ihnen die tägliche Sorge für ihren und ihrer Familie Unterhalt abnehmen und ihre Kräfte für den ausschließlichen Dienst des Staates frei erhalten. Nur so ist die Gewähr für ein dienstfreudiges und unbestechliches Beamten-tum gegeben. Die Frage, wie hoch der standesgemäße Unterhalt des Beamten zu bemessen ist, kann nicht dem Belieben des einzelnen Beamten überlassen bleiben, sondern ist ausschließlich dem die Besoldungsordnungen erlassenden Gesetzgeber vorzubehalten. Die Möglichkeit eines Verzichtes im Voraus würde, wie z. B. der vom Württ. Verwaltungsgerichtshof am 18. II. 1925 in »Deutsches Beamtenarchiv« 6. Jahrg. S. 543 entschiedene Fall erweist, mit der Gefahr verbunden sein, daß Beamtenanwärter sich gegenseitig in ihren Ansprüchen unterbieten und daß die Auswahl aus ihnen nicht nach Tüchtigkeit, sondern nach dem billigsten Angebot erfolgt. In der Rechtsprechung hat sich deshalb auch in neuerer Zeit die fast einhellige Ansicht durchgesetzt, daß ein Verzicht des Beamten auf sein Gehalt oder Teile seines Gehaltes unzulässig ist (Urteil des Preuß. OVG. vom 6. II. 1918, DJZ. 1920 S. 470; Württ. VGH. Urteil vom 18. II. 1925 a. a. O.; Sächs. OVG. Urteil vom 10. 9. 1906, Jahrb. d. Sächs. OVG. Bd. 9, S. 249; OLG. Celle Urteil vom 31. I. 1924, Rundschr. f. Kommunalb. 1924, S. 153; LG. Berlin Urteil vom 22. I. 1921 in »Der Beamtenbund« 1926 Nr. 77). Im Schrifttum stimmen die Ansichten nicht in gleicher Weise überein. Für die Unverzichtbarkeit haben sich ausgesprochen: G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1919 S. 340 und W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 1928, S. 205 ff.; Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechtes, 1913, S. 169; Brand in »Der Bürgermeister« 1927, S. 183; Friedrichs, Der allgemeine Teil des Rechts, 1927 S. 256; Gnuse, Beamtenbuch 1926 S. 149; Jaschkowitz, JW. 1927, S. 2843. Für die gegenteilige Ansicht vgl. die bei Brand, »Der Bürgermeister« 1927 S. 186 Angeführten.

Die Beklagte glaubt, die Notopfererklärung erfordere eine andere Beurteilung, weil es ihr ausgesprochener Zweck gewesen sei, dem Staate in seiner finanziellen Notlage zu Hilfe zu kommen, und weil nicht nur der Kläger, sondern auch der größte Teil der übrigen Beamtschaft eine gleichartige Erklärung abgegeben habe. Immerhin hat sich aber eine Anzahl von Beamten von der Notopfererklärung ausgeschlossen, eine Tatsache, die dem Grundsatz einer gleichmäßigen Besoldung der gleichen Dienst versehenen Beamten notwendigerweise widerspricht.

Im übrigen aber kann die Zulässigkeit eines Verzichtes weder aus der Anzahl der Verzichtserklärungen noch aus den Gründen hergeleitet werden, die den Beamten zur Abgabe des Verzichtes bestimmt haben. Eine allgemeine Herabsetzung der Gehälter kann nicht durch Vereinbarung mit den Beamten, sondern nur durch den Staat selbst erfolgen, wobei die Frage, welcher Weg für diese Herabsetzung gangbar ist, hier zunächst offen bleibt.

Damit ist keineswegs gesagt, daß die Notopfererklärung bedeutungslos ist. Die fällig gewordenen Beträge an Dienstehkommen, welche auf Grund dieser Erklärung bis zum Widerruf, spätestens bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vom 30. 3. 1928, von den Kassen einbehalten worden sind, sind der Staatskasse endgültig zugute gekommen und können nicht zurückgefordert werden. Für die Zukunft, spätestens vom 1. April 1928 ab, ist eine derartige Verfügung über ihr Gehalt nicht wirksam.

Danach kann die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vom 30. 3. 1928 nicht mit der Begründung unterbleiben, daß es nur einen durch die Notopfererklärung geschaffenen Zustand aufrecht erhalte.

II. Das Gesetz vom 30. 3. 1928 mindert die Bezüge der Besoldungsordnung vom 21. 11. 1924, die einen Bestandteil des Beamtendienstehkommengesetzes vom 23. 12. 1921/14. 3. 1924 in der Fassung des Gesetzes vom 21. 11. 1924 bildet und bis dahin für die Besoldung der unmittelbaren Staatsbeamten maßgeblich war. Es fragt sich, ob es dazu im Hinblick auf die Verfassung befugt ist, und zwar unter Berücksichtigung dessen, daß § 34 BDEG. die Bestimmung enthält: »Änderungen der durch dieses Gesetz geregelten Dienstehkommensbezüge... können durch Gesetz erfolgen«, wobei hervorzuheben ist, daß beide Gesetze nicht in der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Form zustande gekommen sind.

Das Plenum ist der Ansicht, daß dieser Vorbehalt und deshalb auch das Gesetz vom 30. 3. 1928, das von diesem Vorbehalt Gebrauch macht, mit der Verfassung im Widerspruch steht, und zwar mit dem Grundsatz des Art. 92, welcher lautet: »Die wohlverworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich«.

Es ist zunächst die Frage aufgeworfen worden, ob dieser Verfassungsgrundsatz überhaupt schon galt, als § 34 BDEG. zum ersten Male in Kraft trat. Die Frage ist zu bejahen. Dabei bedarf die Streitfrage keiner Entscheidung, zu welchem Zeitpunkt die Danziger Verfassung in Kraft getreten ist, ob erst am 14. 6. 1922, wie die Beklagte mit der Entscheidung des Vorläufigen Oberverwaltungsgerichtes vom 2. 7. 1924 (204/24) annimmt, oder bereits zu einem früheren Zeitpunkte, wie Loening das in der Danz. Jur. Monatsschr. 1927 S. 1 ff. darlegt. Der Grundsatz des Art. 92 der Danziger Verfassung ist unverändert aus der Reichsverfassung übernommen. Die Reichsverfassung aber hat bis zum 10. 1. 1920 auch in Danzig gegolten. Rechtsirrtümlich ist die Meinung, daß mit diesem Zeitpunkte plötzlich sämtliche Bestimmungen der Reichsverfassung für Danzig außer Kraft getreten seien. Ein verfassungsloser Zustand, wie er damit in vollem Umfange für Danzig eingetreten

wäre, ist mit dem Grundsatz der Rechtskontinuität zwischen Deutschland und Danzig, d. h. mit der grundsätzlich zu vermutenden Weitergeltung bisher gültiger Rechtssätze nicht vereinbar. Es bedarf für jede einzelne Bestimmung der Reichsverfassung einer Prüfung dahin, ob ihr Inhalt in Widerspruch trat zu der am 10. I. 1920 eintretenden Lösung Danzigs vom Deutschen Reiche, ob der neue staatsrechtliche Zustand Danzigs ein Weiterbestehen ausschloß. Für die organisatorischen Bestimmungen der Reichsverfassung wie etwa die über den Reichspräsidenten, den Reichstag oder den Reichsrat ist eine Weitergeltung allerdings ausgeschlossen. Umgekehrt aber muß die Weitergeltung bejaht werden für Verfassungsgrundsätze, die mit dem neuen staatsrechtlichen Zustand Danzigs ohne weiteres vereinbar waren und dem Danziger Rechtsempfinden weiter entsprachen. Hierzu ist der Grundsatz von den wohlverworbenen Rechten der Beamten (Art. 129) ebenso unbedenklich zu rechnen wie etwa die Freiheit der Person (Art. 114 RV.), die Gleichheit vor dem Gesetze (Art. 139 RV), das Briefgeheimnis (Art. 117) und das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 118). Alle diese Grundsätze haben auch in der Danziger Verfassung Art. 92, Art. 74, Art. 73, Art. 78 und 79 ihren Niederschlag gefunden, ein Zeichen dafür, daß sie dem Danziger Rechtsempfinden ebenso entsprechen, wie dem deutschen. Demgegenüber ist die Meinung, daß diese Verfassungsbestimmungen in der Zwischenzeit vom 10. I. 1920 bis zum Inkrafttreten der Danziger Verfassung nicht mehr Rechtens gewesen sein sollten, unannehmbar. Die Grundsätze sind auch über den 10. I. 1920 hinaus Verfassungsrecht geblieben, genau so, wie etwa das Bürgerliche Gesetzbuch oder das Reichsstrafgesetzbuch auch über den 10. I. 1920 hinaus Recht geblieben sind. Nur hat sich dieses Recht mit dem 10. I. 1920 von deutschem Recht in Danziger Recht umgewandelt. Bestätigt wird diese Ansicht noch durch Art. 116 der Danziger Verfassung, welche mit dem Inkrafttreten der Danziger Verfassung die Reichsverfassung außer Kraft setzt. Danach ist festzustellen, daß der Grundsatz des späteren Art. 92 der Danziger Verfassung von den wohlverworbenen Rechten der Beamten seit Inkrafttreten der Reichsverfassung ununterbrochen in Danzig verfassungsrechtliche Geltung gehabt hat. Er konnte deshalb niemals im Wege eines einfachen Gesetzes abgeändert werden. Seine Abänderung hätte nur durch die Danziger Verfassung selbst oder nach deren Inkrafttreten durch ein verfassungsänderndes Gesetz erfolgen können. Beides ist nicht geschehen. Wenn statt dessen die Danziger Verfassung in Art 92 den Satz des Art. 129 der Reichsverfassung wörtlich wiederholt, so hat sie damit den gleichen Sinn verbunden, die dem Satz in der Reichsverfassung innewohnt.

III. Um die Frage zu beantworten, ob es mit diesem Verfassungsgrundsatz vereinbar ist, Besoldungsgesetze mit der Einschränkung zu erlassen, daß die darin festgesetzten Einkommensbezüge durch einfaches Gesetz gemindert werden können, ist es notwendig, den Sinn zu ermitteln, den der Verfassungsgesetzgeber mit dem Begriff der *»wohlverworbenen Rechte«* verbunden hat.

Dieser Sinn ist aus den *Anschauungen* zu entnehmen, die der Gesetzgeber bei Schaffung der Reichsverfassung vorfand. Soweit es sich dabei um *vermögensrechtliche Ansprüche gegen den Staat handelt*, die hier allein in Betracht kommen, hatte sich damals eine auf allgemeiner Rechtsüberzeugung beruhende *Praxis* dahin ausgebildet, daß die dem Beamten gesetzmäßig gewährte Besoldung *ihm für die ganze Zeit seiner Dienststellung gesichert blieb*. Hätte auch vor Inkrafttreten der Reichsverfassung verfassungsrechtlich nichts im Wege gestanden, die Bezüge eines Besoldungsgesetzes durch einfaches Gesetz zu mindern, so ist doch soweit bekannt, wenigstens in Preußen-Deutschland von dieser Befugnis niemals Gebrauch gemacht worden. Es trifft namentlich auch nicht zu, daß, wie Falkenberg-Gress, RBesG., S. 80 und Falck, Beamtenjahrbuch 1928, S. 229 meinen, von diesem Grundsatz in den Besoldungsgesetzen von 1909 abgewichen ist. Wo jene Gesetze für vereinzelte Beamte, eine Minderung der früheren Dienstbezüge brachten, da ist durch Vordatierung des Besoldungsdienstalters oder durch andere besondere Maßnahmen im Verwaltungswege ein Ausgleich geschaffen worden (RBesG. v. 15. 7. 1909 § 42, Pr. BesG. vom 26. 5. 1909 § 5): »denn daß keine Minderung der gegenwärtigen pensionsfähigen Bezüge der Beamten eintreten darf, bedarf keiner Hervorhebung, da der Beamte ein klagbares Recht auf die ihm bewilligte Besoldung hat« (Begründung zum Pr. BesG. Drucksache des Abg.-Hauses Nr. 9, S. 82 der 21. Leg.-Periode). Wenn nun die Verfassungsgebende Versammlung beschloß, gewisse Rechte der Beamten unter ihren besonderen Schutz zu stellen, die sie ohne nähere Bezeichnung »die wohlerworbenen« nannte, und damit den Gesetzgeber verbot, sie durch einfaches Gesetz zu beeinträchtigen, so sind darunter vorzugsweise die Rechte zu rechnen, denen ohnehin bereits der Gesetzgeber soviel Achtung entgegengebracht hatte, daß er freiwillig davon abgesehen hatte, sie jemals zu mindern.

Für die Auslegung des Art. 129 RV., 92 DV. ist auch auf die *Entstehungsgeschichte* des Art. 129 RV. zurückzugreifen. Diese zeigt, daß man gegenüber der Befürchtung, es könnte infolge der Staatsumwälzung von 1918 auf eine Beseitigung des Berufsbeamtentums hingewirkt werden, das *Berufsbeamtentum* als solches in der Verfassung verankern und in seinen Rechten schützen wollte. Es sollte verhindert werden, daß der Gesetzgeber mit Hilfe der Befugnis, die Gehälter der Beamten herabzusetzen, eines Tages dazu übergehen könnte, sie auf einen Stand herabzudrücken, der ein auskömmliches Leben nicht mehr gewährleisten und die Beamten nötigte, den Staatsdienst aufzugeben, womit dann Platz für eine nur im Angestelltenverhältnis beschäftigte Staatsdienerschaft geschaffen wäre. Gegenüber solchen Bestrebungen das Berufsbeamtentum als solches zu schützen, war der Hauptzweck des Art. 129 RV. Dem hat auch der Reichsminister Preuß in der Nationalversammlung (59. Sitzung, Sten. Ber. S. 1632) Ausdruck gegeben. (Vgl. hierzu ferner: Waldecker, Arch. öff. R. Bd. 46, S. 129 ff.; Eickel (Daniels), Beamtenjahrbuch 1924, S. 252 ff.; Brand, DRZ. 1928,

S. 336; Reichsgericht in RGZ. 104, S. 58; 109, S. 121, Recht 1928 Nr. 1775 = Beamtenarchiv 1928, S. 615.)

Es herrscht demgemäß auch für Art. 129 RV. nahezu Übereinstimmung dahin, daß das Recht auf das in einem Besoldungsgesetz ziffernmäßig und ohne Vorbehalt bestimmte Gehalt ein wohl erworbenes Recht des Beamten ist (Anschütz RV. 8. Aufl. S. 339; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 337; Triepel, Arch. öff. R. Bd. 40, S. 356; Wach, ebenda Bd. 43, S. 250; Ullmann, Beamtenjahrbuch 1925, S. 536; Eickel (Daniels) a. a. O.; Müller, Beamtenjahrbuch 1925, S. 295; Brand a. a. O.; Richter, Danz. Jur. Monatsschr. 1926, S. 19; Reichsgericht in RGZ. 104, S. 58; 108, S. 404; 109, S. 122; 110, S. 99; 120 S. 321.)

IV. Nicht die gleiche Einigkeit besteht hinsichtlich der Frage, ob von einem wohl erworbenen Recht der Beamten auf Gehalt nach Maßgabe der Besoldungsordnung auch dann gesprochen werden kann, wenn das Gesetz, auf Grund dessen sie das Gehalt beziehen, mit dem *Vorbehalt der Minderung durch Gesetz* erlassen ist. Anlaß zur Erörterung dieser Frage gab zum ersten Male § 34 RBG. vom 30. 4. 1920, der ebenfalls bereits den Satz enthalten hatte, daß Änderungen der darin geregelten Gehälter durch Gesetz erfolgen könnten, ein Satz, der in zahlreichen Besoldungsgesetzen der deutschen Länder und zuletzt in § 39 R.Bes.G. vom 16. 12. 1927 und § 39 Pr. BesG. vom 17. XII 1927, wiederkehrt. Giese, RVerf. S. 40; Brand DRZ. 1928 S. 331; Falkenberg-Gress, Bes.-Gesetz S. 80 und Eickel (Daniels) a. a. O. halten einen derartigen Vorbehalt für ungültig; andere wie Ullmann, Beamtenjahrbuch 1925, S. 561, sowie ein dort erwähntes Gutachten des Reichsjustizministeriums, ferner Pahlke RVBl. 49, 291; Falck, Beamtenjahrbuch 1928, S. 230 und Sölch-Ziegelasch, RBG. S. 316 sind gegenteiliger Ansicht. Mit der Frage, wie dann der Beamte dagegen zu schützen sei, daß seine Dienstbezüge vermöge des Vorbehalts auf ein nicht mehr auskömmliches Maß gemindert werden, setzen sich diese Schriftsteller nicht auseinander.

Ein Versuch, trotz der Ablehnung des Rechts auf Bezüge in bestimmter Höhe dennoch dem Gedanken Geltung zu verschaffen, daß der Beamte den Eingriffen der Gesetzgebung gegenüber nicht schutzlos bleiben darf, wird von Lammers, Staats- und Selbstverwaltung 1924 S. 111 (ähnlich Giese, Arch. öff. R. 1923 S. 32 ff.) unternommen. Er steht auf den Standpunkt, daß der Beamte auch unabhängig von der Bestimmung des § 34 ein wohl erworbenes Recht auf den *ziffernmäßigen* Gehaltsanspruch *nicht* besitzt, gesteht ihm jedoch dieses Recht insoweit zu, als der Staat damit seiner Verpflichtung zum *standesgemäßen Unterhalt* nachgekommen ist. Dieser Gedanke wird in anderer Form von der Beklagten wiederholt, wenn sie geltend macht, die nach § 34 zulässige Herabsetzung der Dienstbezüge finde ihre verfassungsmäßige Schranke in dem wohl erworbenen Recht auf angemessenen Unterhalt.

Ob ein solcher klagbarer Anspruch des Beamten auf Gewährung standesgemäßen Unterhalts anzuerkennen ist, bedarf keiner Entschei-

dung. Keinesfalls kann er *allein* als zum Schutze des Berufsbeamten-tums und des einzelnen Beamten ausreichend anerkannt werden. Mit der Entscheidung über das Maß des standesgemäßen Unterhalts der Beamten würde den Gerichten eine Aufgabe aufgebürdet, die sie kaum zu erfüllen vermöchten. Würde das Gericht finden, daß der Anspruch auf standesgemäßen Unterhalt verletzt ist, so müßte es durch Richterspruch und unter Umständen durch eine Unzahl von Richtersprüchen, für jede Beamtenkategorie besonders, neue angemessene Besoldungen festsetzen, so daß also im Endergebnis die Schaffung der Besoldungsordnung dem Staat und den Kommunen genommen und in die Hand der Gerichte gelegt würde. Es würde das aber nicht nur praktisch die allergrößten Schwierigkeiten mit sich bringen, sondern auch mit dem Wesen des Beamtenrechts kaum vereinbar sein.

Es ergibt sich also, daß mit einer Beschränkung der wohl erworbenen Gehaltsrechte auf den bloßen Anspruch auf standesgemäßen Unterhalt eine nahezu völlige Entwertung des Verfassungsschutzes verbunden wäre. Das widerspricht aber dem Sinn der Verfassung, der vielmehr dahin geht, daß der Beamte auch gegenüber dem Gesetzgeber bei Eingriffen in seine Gehaltsrechte Schutz bei den Gerichten finden soll. Da dieser Schutz nur bei festen, nicht bei nach Belieben des Gesetzgebers beweglichen oder bei unbestimmt gehaltenen, wie »angemessenen«, »standesgemäßen« Sätzen möglich ist, so *steht der Vorbehalt des § 34 mit der Verfassung in Widerspruch.*

V. Der Hinweis der Beklagten auf die *Praxis* im deutschen Reich und in den deutschen Ländern vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Die Tatsache, daß unter gewissen Umständen, z. B. Teuerung, Inflation in angemessenen Grenzen die *Teilung des Gehalts* in Grundgehalt und veränderliche *Zuschläge* für zulässig erachtet wird (vgl. Brand, DRZ. 1928, S. 339), hat für den vorliegenden Fall keine Bedeutung, da § 34 nicht etwaige Zuschläge, sondern die aus der Besoldungsordnung hervorgehenden Gehälter selbst der Abänderung durch Gesetz unterwerfen will. — Es soll sich nun aber nach Angabe der Beklagten auch eine *Praxis* innerhalb des deutschen Reiches dahin gebildet haben, daß die Gesetzgebung des Reichs und der Länder von dem *Vorbehalt* des § 34 in zahlreichen Fällen *Gebrauch gemacht hat, ohne daß* dies von den dadurch betroffenen Beamten beanstandet worden sei. Es hat aber kein Gerichtsurteil genannt werden können, das ausdrücklich erklärt hätte, nach der Reichsverfassung sei es zulässig, Besoldungsgesetze mit dem Vorbehalt des § 34 zu erlassen. Namentlich ergibt auch der angezogene Beschluß des Reichsgerichts vom 5. 12. 1927 (RGZ. 120, S. 394) nicht ausdrücklich die Anerkennung der Verfassungsmäßigkeit des § 34 des Württ. Bes.-Ges. vom 31. 5. 1920. Gleiches gilt von der Entscheidung des Reichsgerichts vom 21. 11. 1925 (Fischers Z. f. V.-R. Bd. 59, S. 106 ff.), das sich über § 26 Abs. 1 Sächs. Bes.-Ges. vom 12. 8. 1921 ausspricht. Das Urteil des Reichsgerichts vom 18. 2. 1927 schließlich (Jur. Rdsch. 1927, Nr. 1064, vollständig abgedruckt in Danz. Jur. Monatsschr. 1928, S. 62) betrifft einen Vorbehalt, der in einem *vor* In-

krafttreten der Reichsverfassung erlassenen Gesetz enthalten war, und erklärt einen solchen allerdings dem Art. 129 RV. gegenüber für wirksam. Im übrigen wird dieser Standpunkt vom deutschen Staatsgerichtshof (RGZ. 118, Anh. S. 15) mit beachtlichen Gründen bekämpft. — Wenn endlich das *Reich* sich, worauf die Beklagte mit Nachdruck hinweist, in §§ 3, 9 Abs. 2 des *Besoldungssperrgesetzes* vom 21. 12. 20 die Befugnis beigemessen hat, unter Ausnutzung des § 34 der Landesbesoldungsgesetze eine Minderung der in diesen Gesetzen festgesetzten Besoldungen auch für die bereits zu deren Geltungszeit angestellten Beamten anzuordnen, so ist diese Tatsache für die Frage der Berechtigung des Reichs zu einer solchen Anordnung ebenso wenig beweiskräftig wie daraus, daß der § 34 besteht, die Verfassungsmäßigkeit des in ihm ausgesprochenen Vorbehalts bewiesen wird. Unerheblich würde es aber auch sein, wenn, wie die Beklagte behauptet, Beamte sich den Gehaltsminderungen widerspruchslos unterworfen hätten, wobei dann noch zu fragen wäre, inwieweit eine sich darin für das *Deutsche Reich* kundgebende Rechtsüberzeugung auch für *Danzig* maßgeblich wäre. Möglicherweise sind die eingetretenen Kürzungen durch die unter dem Einfluß der Inflation erfolgenden schnellen Gehaltserhöhungen ausgeglichen und die Beamten dadurch von Klagen abgehalten worden. Jedenfalls bietet das Beispiel des Besoldungssperrgesetzes nichts, was das Plenum in seiner Ansicht erschüttern könnte, daß der Vorbehalt des § 34 verfassungswidrig ist. Möglich ist auch, daß in den einschlägigen Fällen der Klageweg unbeschritten geblieben ist in der Annahme, das Besoldungssperrgesetz sei in verfassungsändernder Weise zustande gekommen, eine Meinung, die von v. Hansemann (Pr. Vbl. Bd. 46, S. 283) und von Eikel (Daniels) a. a. O. vertreten wird.

VI. Zu prüfen war noch, ob die Nichtigkeit des § 34 des Gesetzes vom 23. 12. 1921/21. 11. 1924 nicht zugleich auch die Nichtigkeit des ganzen Gesetzes zur Folge hat. Wäre das nämlich der Fall, so hätte das Gesetz vom 30. 3. 1928 höhere Gehaltssätze als seine eigenen nicht vorgefunden, also zu der von ihm vorgenommenen Regelung freie Hand gehabt.

Damit ist die Frage aufgeworfen, *inwieweit die Ungültigkeit einer einzelnen Bestimmung eines Gesetzes das ganze Gesetz ungültig macht.* § 139 BGB. besagt: »Ist ein Teil eines Rechtsgeschäftes nichtig, so ist das ganze Rechtsgeschäft nichtig, wenn anzunehmen ist, daß es auch ohne den nichtigen Teil vorgenommen sein würde«. Kaufmann JW. 1919, 903 will diesen Satz auch im öffentlichen Recht anwenden, speziell auch auf den Fall der Nichtigkeit einer Gesetzesbestimmung. Demgegenüber muß aber betont werden, daß § 139 einen Rechtsgedanken verwirklicht, der auf Akte des *öffentlichen* Rechts nur mit größter Vorsicht angewendet werden darf. Keinesfalls geht es an, die in § 139 BGB. ausgesprochene *Beweisregel* auf einseitige *Staatsakte*, wie Gesetze es sind, zu übertragen. Im Gegenteil muß der Satz gelten, daß Gesetze wegen ihrer Bedeutung, die sie durch ihr Inkrafttreten für das ganze Staatsleben gewonnen haben, nach Möglichkeit aufrecht zu erhalten sind,

auch wenn einzelne ihrer Bestimmungen sich als ungültig herausstellen. Außer den Fällen, in denen durch den Wegfall der beanstandeten Bestimmung der logische Zusammenhang des Gesetzes zerstört wird, kann nun zwar gegebenenfalls durch die Ungültigkeit einer Gesetzesbestimmung auch der sonstige Gesetzeszusammenhang, insbesondere bei Gesetzen mit wirtschaftlichem Inhalt, derart beeinflußt werden, daß die übrigen Bestimmungen nicht mehr aufrecht erhalten werden können. Ein derartiges Beispiel bietet die Ungültigkeitserklärung des ganzen § 9 des Ausgleichsgesetzes vom 7. 4. 1925 (Plenarentscheidung vom 18. 1. 1926, Danz. Jur. Monatsschr. S. 8). So liegt die Sache hier aber nicht. Es handelt sich hier nur um einen Vorbehalt für spätere Zeiten. Für die nächste Zukunft sollten die Sätze der Besoldungsordnung auf alle Fälle gelten, weil sie eben vom Gesetzgeber als dem damals angemessenen Unterhalt entsprechend angesehen wurden.

Aber selbst wenn man die Frage stellen müßte, ob der Gesetzgeber, wenn er sich der Ungültigkeit des § 34 bewußt gewesen wäre, die Sätze der Besoldungsordnung in der Höhe, wie geschehen, festgesetzt haben würde, kann die Beantwortung nicht verneinend lauten. Bei Bemessung der Sätze ist, wie die Entstehungsgeschichte des Gesetzes vom 21. 11. 1924 ergibt, dem Bestehen des § 34 keinerlei Beachtung geschenkt worden. Hatte der Gesetzgeber bei dem Besoldungsgesetz von 1921 und seinen späteren Änderungen bis zur Verordnung vom 23. 10. 1923 lediglich der fortschreitenden Inflation Rechnung getragen, so geht weiter aus der Begründung des Gesetzes vom 16. 3. 1924 hervor, daß dieses Gesetz als eine endgültige Regelung gedacht war. Daß auch bei dem folgenden Gesetz vom 21. 11. 1924, das den inzwischen in Preußen vorgenommenen Gehaltserhöhungen Rechnung trug, die festgesetzten Dienstbezüge als zum standesmäßigen Unterhalt erforderliches Mindesteinkommen gedacht waren, läßt sich daraus entnehmen, daß der Gesetzgeber die Erhöhungen in die Gehaltssätze eingefügt hat, ohne von der Bestimmung des § 30 BDEG. Gebrauch zu machen und einen zur Anpassung an wesentliche Veränderungen in der allgemeinen Wirtschaftslage geeigneten veränderlichen Ausgleichszuschlag festzusetzen.

VII. Es war also aus Gründen, die in Artikel 92 der Danziger Verfassung liegen, festzustellen:

daß der § 34 des Beamtendiensteinkommengesetzes vom 23. 12. 1921/ 14. 3. 1924 (GBl. 1924, S. 68) in der Fassung des Gesetzes vom 21. 11. 1924, (GBl. S. 515) und das Gesetz über eine vorläufige Regelung der Bezüge der Beamten und Angestellten mit Ruhegeldberechtigung im Amt und im Ruhestande sowie der Hinterbliebenen der Beamten und Angestellten vom 30. 3. 1928 (GBl. S. 14) mit der Verfassung in Widerspruch stehen.

Mehr als eine derartige Feststellung verlangt § 122 a VVG. nicht. Es hätte deshalb auch in der Formel des Urteils des Landgerichts nicht der Feststellung bedurft, welche Artikel der Verfassung im einzelnen verletzt sind. Stand die Verfassungswidrigkeit nach Artikel 92 fest, so war es überflüssig, die Verfassungsmäßigkeit unter dem Gesichtspunkt noch weiterer Verfassungsartikel zu untersuchen (Plenar-Entsch.

vom 19. 4. 1926, DJM. S. 40). Im übrigen ist das Plenum der Ansicht, daß das Gesetz vom 30. 3. 1928 mit dem Grundsatz der *Gleichheit vor dem Gesetz* (Art. 73) *nicht* im Widerspruch steht.

Hiernach rechtfertigt sich die Zurückweisung der Revisionen der Staatsanwaltschaft und der Beklagten mit der Maßgabe, daß die Urteilsformel die oben erwähnte Fassung erhält.

Der Ausspruch, daß § 34 BDEG. mit der Verfassung im Widerspruch steht, gilt naturgemäß nur insoweit, als diese Gesetzesbestimmung sich eine *Minderung* der Dienstbezüge vorbehält.

Der Ausspruch, daß das *Gesetz* vom 30. 3. 1928 mit der *Verfassung* im Widerspruch steht, gilt, wie weiter betont werden mag, nur mit Beschränkung auf diejenigen Beamten, die zur Zeit des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Dienst der Freien Stadt Danzig *angestellt* waren. An der Wirksamkeit des Gesetzes für die *nach* diesem Zeitpunkt angestellten Beamten ist nicht zu zweifeln. Inwieweit das Gesetz für die übrigen außer den Beamten in seiner Überschrift noch genannten Personenkategorien gültig ist, bedarf keiner Prüfung, weil der Kläger zu den festangestellten unmittelbaren Staatsbeamten gehört und für das Plenum kein Anlaß vorlag, auch über die Dienstbezüge sonstiger in dem Gesetz vom 30. 3. 1928 erwähnten Kategorien von Bezugsberechtigten Entscheidung zu fällen.

Über die Kosten, die etwa im Verfahren vor dem Plenum entstanden sind, wird das Landgericht in dem später zur Sache selbst zu erlassenden Urteile mit zu entscheiden haben.

* * *

6. Deutschland

I. Gesetzgebung

1) Lichtspielgesetz

12. Mai 1920. (R.G.Bl. 1920 S. 953; 1923 I S. 26.)

Prüfung von Bildstreifen

§ 1.

Bildstreifen (Filme) dürfen öffentlich nur vorgeführt oder zum Zwecke der öffentlichen Vorführung im Inland und Ausland in den Verkehr gebracht werden, wenn sie von den amtlichen Prüfungsstellen (§§ 8, 13) zugelassen sind. Der öffentlichen Vorführung von Bildstreifen werden Vorführungen in Klubs, Vereinen und anderen geschlossenen Gesellschaften gleichgestellt. Einer Zulassung bedarf nicht die Vorführung von Bildstreifen zu ausschließlich wissenschaftlichen oder künstlerischen Zwecken in öffentlichen oder als öffentlich anerkannten Bildungs- oder Forschungsanstalten.