

39. Sind die Art. 151 Abs. 1 Satz 1 und 153 Abs. 1 des bayerischen Volksschullehrergesetzes vom 14. August 1919 mit dem Art. 128 Abs. 2 der Verfassung des Deutschen Reichs vereinbar?

III. Zivilsenat. Beschl. v. 10. Mai 1921. III ZB. 68/20.

Die Frage ist durch den gemäß Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung und dem Ausführungsgesetz vom 8. April 1920 erlassenen Beschluß verneint worden aus folgenden

Gründen:

Das bayerische Volksschullehrergesetz vom 14. August 1919 enthält in seinem Abschnitt XV Art. 151 bis 156 besondere Vorschriften für die Volksschullehrerinnen, die auf dem Gedanken beruhen, daß eine Verwendung verheirateter Lehrerinnen im öffentlichen Schuldienst ausgeschlossen sein soll. Hervorzuheben sind:

Art. 151 Abs. 1 Satz 1: „Das Dienstverhältnis der Volksschullehrerin erlischt mit der Eheschließung.“

Art. 153 Abs. 1: „Heiratet die Volksschullehrerin im Ruhestande, so kann sie auf die Dauer der Ehe im öffentlichen Volksschuldienste nicht wieder angestellt werden.“

Art. 156: „Für die Volksschulfachlehrerinnen und die israelitischen Volksschullehrerinnen gelten die Vorschriften dieses Abschnitts entsprechend.“

Der Reichsminister des Innern ist der Ansicht, daß die hervorgehobenen Vorschriften mit dem Art. 128 Abs. 2 der Reichsverfassung nicht vereinbar seien, der lautet: „Alle Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte werden beseitigt“, und hat beantragt, dies festzustellen, wobei er davon ausgeht, daß damit die anderen Vorschriften des Abschnitts XV des bayerischen Volksschullehrergesetzes ohne weiteres gegenstandslos werden, soweit sie auf der Vorschrift aufgebaut sind, daß das Dienstverhältnis der Volksschullehrerinnen mit der Eheschließung erlischt. Die bayerische Regierung bestreitet, daß ein Wider-

spruch mit der Reichsverfassung vorliege. Eine Änderung der Vorschriften des bayerischen Volksschullehrergeetzes, die die frühere Regierung mit Rücksicht auf Art. 128 Abs. 2 der Reichsverfassung beantragt hatte, ist vom bayerischen Landtag ebenso abgelehnt worden, wie ein Antrag, die Frage des Rechts der Lehrerinnen auf Verheiratung dem Staatsgerichtshof vorzulegen (vgl. bayer. LandtagsVerh. 1919/20 Sten. Ver. Bd. II Nr. 53 S. 636 ffg., Bd. III Nr. 62 S. 114 ffg.).

Der Standpunkt der Reichsregierung ist begründet.

Der zweite Hauptteil der Reichsverfassung mit der Überschrift „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“, in dessen zweitem Abschnitt „Das Gemeinschaftsleben“ der Art. 128 steht, enthält Bestimmungen der verschiedensten Art: allgemeine Programmsätze ohne unmittelbare rechtliche Wirksamkeit, rechtlich bindende Richtlinien für die Gesetzgebung, insbesondere der Länder, mit der sofortigen Geltung in das bestehende Recht eingreifende Einzelvorschriften. Welche Bedeutung einer Bestimmung beizumessen ist, muß nach ihrem Wortlaut, Inhalt und Zweck, wie auch nach ihrem Zusammenhang mit anderen Bestimmungen beurteilt werden. Danach kann der Vorschrift des Art. 128 Abs. 2 der Reichsverfassung die sofortige unmittelbare rechtliche Wirksamkeit nicht abgesprochen werden. Es handelt sich nicht um einen allgemeinen Programmsatz von der Art, daß es erst einer Ausführung durch Reichs- oder Landesgesetz bedürfte, um der Vorschrift rechtliche Wirksamkeit zu verschaffen. Das ergibt sich schon aus ihrer bestimmten Fassung. Es heißt von den Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte zwar nicht „sind beseitigt“, aber auch nicht „sind zu beseitigen“, sondern „werden beseitigt“. Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß solche Ausnahmebestimmungen kraft der Reichsverfassung ausgeschlossen sein sollen, und daß es nicht erst einer künftigen Gesetzgebung vorbehalten bleibt, welche Folgerungen aus dem aufgestellten Grundsatz zu ziehen sind. Aus einzelnen Äußerungen in der Nationalversammlung, wie z. B., daß die Grundrechte die Grundlinien für die Ausgestaltung der späteren Gesetzgebung geben, oder daß die Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte beseitigt werden müssen oder sollen (Sten. Ver. S. 1636 ffg.), lassen sich zuverlässige Anhaltspunkte für die Bedeutung des Art. 128 Abs. 2 nicht gewinnen. Der offenbare Zweck der Vorschrift, die als unbillig empfundene Ungleichheit in der beamtenrechtlichen Behandlung der beiden Geschlechter für die Zukunft auszuschließen, spricht notwendig für ihre sofortige Geltung, und der Zusammenhang mit anderen Bestimmungen, wie insbesondere die Stellung des Abs. 2 zwischen Abs. 1 und Abs. 3 des Art. 128, steht nicht entgegen. Nach Abs. 1 sind alle Staatsbürger ohne Unterschied nach Maßgabe der Gesetze und entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen

Ämtern zuzulassen. Diese Bestimmung bedarf schon nach ihrem Wortlaut und ebenso nach ihrem Inhalt einer Ausführung durch besondere Vorschriften. Die Anwendung des Abs. 2 dagegen verlangt immer nur die Prüfung, ob eine Vorschrift als Ausnahmebestimmung gegen weibliche Beamte zu erachten ist. Und wenn nach Abs. 3 die Grundlagen des Beamtenverhältnisses durch ein erst künftig zu erlassendes Reichsgesetz zu regeln sind, so schließt das nicht aus, daß die Reichsverfassung eine einzelne besonders wichtige Frage heraushebt und sie von sich aus selbst schon abschließend regelt (vgl. zu Art. 129 Abs. 4 RGV. Bd. 99 S. 261). Nach diesem allen ist im Art. 128 Abs. 2 der klare und bestimmte Ausdruck des Willens zu finden, daß Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte unzulässig sein sollen. Damit ergibt sich als Inhalt des Art. 128 Abs. 2 das sofort wirksame Verbot der Erlassung solcher Ausnahmebestimmungen. Landesrechtliche Vorschriften, die diesem Verbot zuwider nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung erlassen werden, sind unwirksam.

Das bayerische Volksschullehrergesetz ist nun nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung erlassen. Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 ist in der am 14. August 1919 ausgegebenen Nr. 152 des Reichsgesetzblattes verkündet worden, nach ihrem Art. 181 also mit diesem Tage in Kraft getreten. Das bayerische Gesetz aber ist erst am 14. August 1919 beschlossen und in Nr. 55 des bayerischen Gesetz- und Verordnungsblattes vom 2. September 1919 verkündet worden. Wenn die bayerische Regierung geltend macht, der entscheidende staatsrechtliche Akt, — nämlich der Beschluß des Landtags vom 14. August 1919, ausgefertigt vom Gesamtministerium noch am gleichen Tage, — liege nicht nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung, so ist das aus einem doppelten Grunde nicht zutreffend. Erstens kommt es für das zeitliche Verhältnis mehrerer Gesetze nicht auf den Zeitpunkt der Beschlußfassung, sondern darauf an, wann sie formell nach außen wirksam geworden sind. Diese formelle Gesetzeskraft setzt aber nach allgemeinen, auch in Bayern anerkannten staatsrechtlichen Grundätzen die Verkündung der Gesetze voraus. Wenn es im vorläufigen Staatsgrundgesetz für den Freistaat Bayern vom 17. März 1919, auf das sich die bayerische Regierung beruft, in § 6 hieß: „Die gesetzgebende Gewalt wird vom Landtag ausgeübt. Zum Zustandekommen eines Gesetzes ist die Zustimmung der einfachen Mehrheit der anwesenden Landtagsmitglieder erforderlich“, so war damit nur gesagt, daß andere gesetzgebende Faktoren nicht mehr in Betracht kommen sollten. Die Notwendigkeit einer Verkündung der Gesetze verstand sich von selbst und brauchte in dem nur die Hauptgrundsätze einer neuen Verfassung aufstellenden vorläufigen Gesetze nicht besonders hervorgehoben zu werden. Das bayerische Volksschul-

Lehrergesetz ist aber erst am 2. September 1919, also nach der Reichsverfassung verkündet worden. Zweitens würde, auch wenn man mit der bayerischen Regierung den Zeitpunkt der Beschlußfassung maßgebend sein lassen wollte, die Anwendung des Art. 128 Abs. 2 nicht ausgeschlossen sein. Die Reichsverfassung ist, wie erwähnt, mit dem Tage ihrer Verkündung, also mit dem 14. August 1919, in Kraft getreten. Ihren Bestimmungen unterlag daher jeder an diesem Tage vorgenommene Akt der Landesgesetzgebung, also auch der an diesem Tage gefaßte Beschluß des bayerischen Landtags. Wenn die bayerische Regierung gegen die Anwendung des Art. 128 Abs. 2 NVerf. ferner vorbringt, Art. 151 des bayerischen Volksschullehrergesetzes habe keinen neuen Rechtszustand geschaffen, sondern nur eine frühere Regelung unter Neugewährung einer besonderen Vergünstigung (Abfindung) an die heiratenden Lehrerinnen übernommen, so ist das zunächst, wie ihre eigenen Ausführungen erkennen lassen, nicht völlig zutreffend. Der frühere Rechtszustand in bezug auf eine Eheschließung von Volksschullehrerinnen in Bayern war nicht durch Gesetz oder Verordnung geregelt, beruhte vielmehr auf der Verwaltungspraxis, die, einer Entscheidung des Staatsministeriums für Kirchen- und Schulangelegenheiten vom 29. Oktober 1875 folgend, den weiblichen Lehrkräften an öffentlichen Schulen die Erlaubnis zur Eheschließung grundsätzlich verweigerte, einer Praxis, die, wenngleich tatsächlich ausnahmslos durchgeführt, doch, wenigstens theoretisch, die Möglichkeit einer Ausnahme offen ließ. Nach Art. 151 des bayerischen Volksschullehrergesetzes dagegen erlischt das Dienstverhältnis ausnahmslos und kraft Gesetzes mit der Eheschließung. Es kommt indessen auf diese Unterschiede nicht an. Für die hier zu entscheidende Frage ist vielmehr allein maßgebend, daß es sich um ein unter der Herrschaft der Reichsverfassung erlassenes Gesetz handelt, das infolgedessen auch mit deren Bestimmung im Einklang stehen muß.

Die Entscheidung hängt demnach nur noch davon ab, ob die von der Reichsregierung beanstandeten Vorschriften im Sinne des Art. 128 Abs. 2 NVerf. Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte sind. Diese Frage ist zu bejahen. Lehrer an öffentlichen Schulen haben nach Art. 143 Abs. 2 NVerf. die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten, und nach Art. 1 Abs. 3 des bayerischen Volksschullehrergesetzes sind die Volksschullehrer, einschließlich der Lehrerinnen, Beamte des Staates. Die bayerischen Volksschullehrerinnen sind daher weibliche Beamte. Es handelt sich aber auch um Ausnahmebestimmungen gegen solche Beamte. Der im Art. 128 Abs. 2 ausgesprochene Grundsatz soll ersichtlich dem auch sonst hervortretenden Gedanken der Gleichberechtigung von Mann und Frau Geltung auf dem Gebiete des Beamtenrechts verschaffen. Wie nach Art. 109 Abs. 2 NVerf. Männer und Frauen dieselben staats-

bürgerlichen Rechte haben, so sollen sie auch als Beamte grundsätzlich gleichberechtigt sein. Das kann freilich nicht den Sinn haben, daß fortan ein Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Beamten in Recht und Verwaltung überhaupt nicht mehr vorkommen dürfe. Der natürliche Unterschied der Geschlechter und seine Einwirkung auf die Ausübung amtlicher Tätigkeit verlangt weitgehende Berücksichtigung. Sonderbestimmungen zur Regelung des Dienstverhältnisses weiblicher Beamten, die diesem Unterschiede Rechnung tragen, sind daher nicht zu vermeiden und trotz Art. 128 Abs. 2 zulässig. Dies darf jedoch nicht zu grundlegenden Verschiedenheiten in der Behandlung von Mann und Frau in ihrer Eigenschaft als Beamte führen. Eine für das persönliche Leben einschneidendere Verschiedenheit läßt sich aber kaum denken als die, daß der Mann völlig unbeschadet seiner amtlichen Stellung eine Ehe schließen darf, während die Frau, wenn sie verheiratet ist, zum Amte nicht zugelassen und, wenn sie als Beamte eine Ehe schließt, mit dem Verluste des Amtes belegt wird. Eine solche Regelung, wie sie auch in den beanstandeten Bestimmungen der Art. 151 Abs. 1 Satz 1 und 153 Abs. 1 des bayerischen Volksschullehrergesetzes zum Ausdruck kommt, ist im hervorragenden Sinn als Ausnahmebestimmung gegen weibliche Beamte anzusehen. Ihre Zulässigkeit läßt sich auch nicht aus Art. 128 Abs. 1 Absf. ableiten, wo eine Zulassung der Staatsbürger zu den öffentlichen Ämtern nur entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen vorgesehen ist. Daß durch die die Frau stärker beeinflussenden Wirkungen der Ehe ihre Befähigung, worunter neben der geistigen auch die körperliche zu verstehen ist, und ihre Leistungen beeinträchtigt werden können und, falls aus der Ehe ihrem natürlichen und sittlichen Zwecke entsprechend Kinder hervorgehen, wenigstens vorübergehend sogar beeinträchtigt werden müssen, kann es, insbesondere auch nur in Beschränkung auf den Beruf der Volksschullehrerin, nicht rechtfertigen, mit der Eheschließung an sich schon einen Mangel an Befähigung und an Leistungen als gegeben anzusehen und deshalb eine Vereinerung von Ehe und Behrätigkeit in der Person der Frau von vornherein als ausgeschlossen zu erklären.

Die weiteren Ausführungen der bayerischen Regierung, in denen sie aus Gründen des Beamtenrechts, des finanziellen Staatsinteresses, sowie der Bevölkerungs- und Sozialpolitik eine Einschränkung der Eheschließungsfreiheit der weiblichen Beamten im allgemeinen für unentbehrlich und die Tätigkeit einer Hausfrau und Mutter im besonderen für mit der Tätigkeit einer Lehrerin in der Schule unvereinbar erklärt, sind an sich durchaus beachtenswert, können aber gegenüber dem nun einmal in Art. 128 Abs. 2 zum Gesetz gewordenen Verbot von Ausnahmebestimmungen nicht entscheidend sein und nicht zu dessen Beseitigung führen. Besondere Beachtung verdienen die Bedenken, die sich aus der

Verwendung verheirateter Volksschullehrerinnen im Falle werdender Mutterschaft ergeben können. Es läßt sich schlechterdings nicht verkennen, daß die Einwirkungen, die der Zustand der Mutterschaft auf die Person der Lehrerin ausübt, nicht nur ihre Leistungsfähigkeit beeinträchtigen, sondern, soweit sie in der äußeren Erscheinung augenfällig hervortreten, bei den Schülkern Gedanken und Vorstellungen erwecken können, die im Interesse der Erziehung besser vermieden werden sollten. Die Interessen, die danach als bedroht erscheinen, sind aber auch vom Standpunkt der Reichsverfassung keineswegs schutzlos. Es ist vielmehr durchaus zulässig, ihnen auch bei grundsätzlicher Zulassung einer Verwendung verheirateter Lehrerinnen durch entsprechende Sonderbestimmungen Rechnung zu tragen. So würde es mit den Rechtsgrundsätzen der Reichsverfassung völlig vereinbar sein, wenn die dazu berufene Behörde der verheirateten, im Zustande werdender Mutterschaft befindlichen Lehrerin mit Rücksicht auf die erwähnten Bedenken die Ausübung der Lehrtätigkeit in der Schule von einem bestimmten Zeitpunkt vor bis zu einem bestimmten Zeitpunkte nach der Entbindung nicht mehr gestatten würde. Auch würde vom Standpunkt der Reichsverfassung aus nichts dem entgegenstehen, wenn mit Rücksicht auf den Grundsatz der ausgleichenden Gerechtigkeit, wonach gleichen Pflichten gleiche Rechte entsprechen sollen, ungleiche Pflichten aber nicht gleiche Rechte begründen, eine Gehaltsregelung zuungunsten der durch solche Zustände an der Erfüllung ihrer amtlichen Pflichten zeitweise verhinderten Lehrerin für diese Zeit stattfände. Verhinderung durch Krankheit erfolgt ohne und gegen den Willen des Beamten. Die Lehrerin aber, die eine Ehe schließt, versetzt sich dadurch bewußt und gewollt in eine Lage, die nach dem sittlichen Zwecke der Ehe und nach dem gewöhnlichen Verlaufe der Natur voraussichtlich bei ihr zu Zuständen führen muß, die sie zeitweilig zur Erfüllung ihrer Amtspflichten unfähig machen. Dieser Gesichtspunkt ist von dem bayerischen Finanzminister mit Recht hervorgehoben worden. Auf einem ganz anderen Gebiete, als dem der ausgleichenden Gerechtigkeit, liegt selbstverständlich die Frage, ob nicht aus sozialen und sozialpolitischen Gründen (Verhinderung der Kinderlosigkeit und der Beschränkung der Kinderzahl, Interesse an der Gesundheit von Mutter und Kind usw.) von solcher Gehaltsregelung zuungunsten der Lehrerin abzugehen ist.

Das so aus dem Gesetze selbst gewonnene Ergebnis steht, wie nebenbei bemerkt werden mag, in Übereinstimmung mit dem, was sich aus den Verhandlungen der Nationalversammlung (Sten. Ber. S. 1636 fig.) über die Absichten der Antragsteller entnehmen läßt. Die Beseitigung des Eheverbots, und zwar gerade für Lehrerinnen, war danach der ausgesprochene Zweck, der mit der Aufstellung des jetzt im Art. 128 Abs. 2 enthaltenen Grundsatzes erreicht werden sollte

und der offenbar auch von der Mehrheit der Nationalversammlung, die dem Antrag zugestimmt hat, gebilligt worden ist.

Nicht vereinbar mit Art. 128 Abs. 2 RVerf. sind demnach die grundsätzlichen Bestimmungen der Art. 151 Abs. 1 Satz 1 und 153 Abs. 1 des bayerischen Volksschullehrergesetzes. Mit dieser Feststellung werden, wie die Reichsregierung mit Recht annimmt, die anderen in den Art. 151 bis 155 enthaltenen Vorschriften insoweit gegenstandslos, als sie auf der Bestimmung aufgebaut sind, daß das Dienstverhältnis der Volksschullehrerin mit der Eheschließung erlischt. Der Art. 156, den die Reichsregierung ebenfalls in ihren Antrag aufgenommen hat, kommt für einen Widerspruch mit der Reichsverfassung nur insofern in Betracht, als unter den Vorschriften des XV. Abschnitts, die für die Volksschulfachlehrerinnen und die israelitischen Volksschullehrerinnen entsprechend gelten sollen, auch die beanstandeten Art. 151 Abs. 1 Satz 1 und 153 Abs. 1 sich befinden. Indem diese als mit Art. 128 Abs. 2 RVerf. nicht vereinbar erklärt und so ihrer Wirksamkeit entkleidet werden, entfällt ohne weiteres der nur mittelbar in Art. 156 des bayerischen Gesetzes liegende Widerspruch. Es besteht daher kein Anlaß, die Feststellung der Unvereinbarkeit auf den im übrigen unbedenklichen Art. 145 zu erstrecken.