

**4. Ist das Mecklenburg-Schwerinsche Gesetz über die Neuordnung der Volksschullehrerbildung vom 27. Juni 1925 mit der Reichsverfassung vereinbar?**

Reichsverfassung Art. 143 Abs. 2.

III Zivilsenat. Beschl. v. 19. Mai 1926. III T.B. 14/26.

Die Frage ist bejaht worden aus folgenden

Gründen:

I. Das Land Mecklenburg-Schwerin hat am 27. Juni 1925 ein Gesetz über die Neuordnung der Volksschullehrerbildung erlassen (RegBl. S. 208). Es bestimmt in § 1 Abs. 1:

„Die an den öffentlichen Volksschulen des Landes anzustellenden Lehrer und Lehrerinnen müssen ihre Berufsbildung auf einem pädagogischen Institut erworben haben.“

Das Institut soll in Rostock errichtet werden, die Ausbildungszeit zwei Jahre umfassen (§ 1 Abs. 2 und 3). Über die für den Eintritt in das Institut erforderliche Allgemeinbildung besagt § 2 folgendes:

„1. Die Allgemeinbildung, die für den Eintritt in das pädagogische Institut vorauszusetzen ist, wird durch den erfolgreichen Besuch von fünf Klassen einer staatlichen Lehrerbildungsanstalt erworben und durch die vorgeschriebene wissenschaftliche Vorprüfung abgeschlossen.“

2. In das pädagogische Institut können auch Schüler höherer Lehranstalten, die eine der in der wissenschaftlichen Vorprüfung der Lehrerbildungsanstalten geforderten gleichwertige Reife nachweisen, aufgenommen werden.“

Gegen dieses Gesetz ist aus Lehrerkreisen Widerspruch erhoben worden, da es gegen die Reichsverfassung verstoße. Denselben Standpunkt vertritt eine im Reichstag von den Abgeordneten Könneburg, Koch-Weser und Gen. am 11. Juli 1925 eingebrachte Interpellation (Reichstagsdrucksachen III. Wahlperiode 1924/25 Nr. 1154). Der Reichsminister des Innern teilt die Zweifel über die Vereinbarkeit des genannten Mecklenburg-Schwerinschen Gesetzes mit der Reichsverfassung. Er hat deshalb gemäß Art. 13 Abs. 2 RVerf. in Ver-

bindung mit dem dazu ergangenen Ausführungsgesetz vom 8. April 1920 eine Entscheidung des Reichsgerichts darüber beantragt,

ob das Mecklenburg-Schwerinsche Gesetz über die Neuordnung der Volksschullehrerbildung vom 27. Juni 1925 mit der Reichsverfassung und insbesondere mit Art. 143 vereinbar ist.

Der Präsident des Reichsgerichts hat zur Entscheidung der Frage den III. Zivilsenat bestimmt.

II. Art. 143 Abs. 2 RVerf. hat folgenden Wortlaut:

„Die Lehrerbildung ist nach den Grundsätzen, die für die höhere Bildung allgemein gelten, für das Reich einheitlich zu regeln.“

Nach Ansicht des Reichsministers des Innern widerstreitet das Mecklenburg-Schwerinsche Gesetz vom 27. Juni 1925 dieser Verfassungsbestimmung, die eine unmittelbar bindende Richtschnur für die Landesgesetzgebung enthalte. Daß sie diese Bedeutung besitze, sei nach Erlaß der Reichsverfassung die Auffassung weiter, maßgebender Kreise gewesen. Die Preussische Unterrichtsverwaltung habe sofort mit dem Abbau der bisherigen Lehrerbildung begonnen, um die Bahn für die von der Reichsverfassung vorgesehene frei zu machen, und sei jetzt mit der Neuordnung der Lehrerbildung im wesentlichen fertig. Auch Sachsen und Thüringen hätten unter Zugrundelegung des Art. 143 Abs. 2 RVerf. die Bildung ihrer Lehrer neu geordnet. Im größeren Teil des Deutschen Reichs hätten demnach die Unterrichtsverwaltungen trotz finanzieller Belastung geglaubt, durch die angeführte Verfassungsbestimmung stärker gebunden zu sein, als es ein bloßes Programm bewirken könnte. Auch die Reichsregierung habe sich, um der Verfassungsvorschrift zur Geltung zu verhelfen, mit der Ausarbeitung eines Reichsgesetzes über die Lehrerbildung beschäftigt. Daß das Gesetz nicht zustande gekommen sei, beruhe auf politischen, insbesondere finanziellen Momenten, nicht aber auf einer veränderten Auffassung von der Bedeutung des Art. 143 Abs. 2 RVerf. Dem sachlichen Inhalt dieser bindenden Rechtsnorm entspreche die von Mecklenburg-Schwerin getroffene Regelung der Lehrerbildung nicht. Zwar möge die Ausbildung an einer besonderen pädagogischen Akademie als eine wegen der Verschiedenartigkeit der Aufgaben zulässige Abweichung von der für den höheren Lehrerstand vorgesehenen akademischen Ausbildung angesehen werden können. Da aber bei der Schaffung der Reichsverfassung für die Zulassung zur Lehrerausbildung mindestens

an den Erwerb der vollen Universitätsreife gedacht worden sei, so sei es zweifelhaft, ob die Eintrittsbedingungen für das pädagogische Institut von den Bestimmungen über die volle Zulassung zur Universität abweichen dürften.

Das Mecklenburg-Schwerinsche Ministerium für Unterricht vertritt demgegenüber den Standpunkt, daß dahingestellt bleiben könne, ob die Lehrerbildung nach dem Gesetz vom 27. Juni 1925 als eine höhere Bildung im Sinne von Art. 143 Abs. 2 RVerf. anzusehen sei. Denn diese Verfassungsvorschrift enthalte keine bindende Richtschnur für die Gesetzgebung der Länder, sondern nur ein Programm für die des Reichs. Solange nicht das Reich durch ein besonderes Gesetz Richtlinien für die Lehrerbildung aufstelle, seien die Länder in deren Gestaltung frei. Das sei auch die Ansicht anderer Länder, so z. B. Bayerns, Württembergs und Badens.

III. Art. 143 Abs. 2 RVerf. schreibt für die Lehrerbildung vor, daß sie zu regeln sei: 1. nach den Grundsätzen, die für die höhere Bildung allgemein gelten, 2. für das Reich, 3. einheitlich. Das Wort „einheitlich“ steht zunächst im Zusammenhang mit den vorhergehenden Worten „für das Reich“, besagt also, daß die Lehrerbildung für das ganze Reich übereinstimmend geordnet werden solle. Es hat aber neben der räumlichen auch noch sachliche Bedeutung, die nämlich, daß die Lehrerbildung für den gesamten Lehrerstand, für die Lehrer an den Volks-, Mittel- und höheren Schulen gleichartig auszugestalten sei. Daß man mit der Verfassungsvorschrift auch das Verlangen nach Einheitlichkeit der Ausbildung aller Lehrer hat erfüllen wollen, geht unzweideutig aus den Ausführungen hervor, die anlässlich der 3. Lesung der Reichsverfassung in der Sitzung der verfassunggebenden Nationalversammlung vom 31. Juli 1919 (Sten. Ber. S. 2162D, 2167C, 2172D) gemacht worden sind.

Der Wortlaut des Art. 143 Abs. 2 RVerf. ergibt nun zwingend, daß die von ihm geforderte einheitliche Regelung der Lehrerbildung, die den allgemein geltenden Grundsätzen für die höhere Bildung entsprechen soll, Aufgabe des Reichs ist. Denn nur dieses ist in der Lage, dem aufgestellten dritten Erfordernis zu entsprechen, die Lehrerbildung für das Reich zu regeln. Die Möglichkeit, daß die Länder im Wege der Vereinbarung dazu gelangen könnten, ihre Vorschriften über die Lehrerbildung gleichmäßig nach den in der genannten Verfassungs-

bestimmung aufgestellten sachlichen Erfordernissen auszugestalten, hat bei Schaffung der Reichsverfassung außerhalb des Bereichs der Erwägungen gelegen. Ein derartiges, die größten Schwierigkeiten bietendes Vorgehen den Ländern zur Pflicht zu machen, kann daher nicht als Absicht des Art. 143 Abs. 2 angenommen werden. Vielmehr wendet sich die Vorschrift an die Reichsgesetzgebung, der ein weiteres, bisher der Zuständigkeit der Einzelstaaten angehörendes Rechtsgebiet übertragen wird, weil man seine übereinstimmende Regelung für das ganze Reich nach bestimmten sachlichen Gesichtspunkten für notwendig erachtete. Art. 143 Abs. 2 schließt sich an Art. 10 Nr. 2 NVersf. an, wonach das Reich im Wege der Gesetzgebung Grundsätze für das Schulwesen aufstellen kann. Die spätere Bestimmung verwandelt diese Kannvorschrift in eine Sollvorschrift, soweit die Lehrerbildung in Frage steht, und gibt ferner Anweisungen darüber, wie die grundsätzliche Regelung des Reichs zu diesem Punkt inhaltlich beschaffen sein soll. Steht sonach Art. 143 Abs. 2 in organischer Verbindung mit Art. 10, den er ergänzt und erweitert, so ist auch die Anwendung von Art. 12 Abs. 1 Satz 1 unabweislich, nach dem die Länder das Recht der Gesetzgebung behalten, solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Dieses den Ländern zunächst verbleibende Recht zu eigener Gesetzgebung hat nicht bloß formelle Bedeutung. Es umfaßt vielmehr grundsätzlich die Befugnis, materiell den Gesetzesinhalt zu bestimmen, solange nicht die Reichsgesetzgebung die ihr von der Reichsverfassung gestellten Aufgaben erfüllt hat.

An dem Ergebnis, daß Art. 143 Abs. 2 NVersf. sich an das Reich, nicht an die Länder richtet, wird dadurch nichts geändert, daß ersteres aus politischen, insbesondere finanziellen Gründen bisher nicht zu einer Durchführung der Bestimmung gelangt ist. Eine Auslegung des Art. 143 Abs. 2 dahin, daß seine Grundsätze über Lehrerbildung bis zum Eingreifen der Reichsgesetzgebung wenigstens vorläufig von den Ländern verwirklicht werden müßten, scheidet außer an dem erörterten Wortlaut des Gesetzes auch an der Unbestimmtheit dieser Grundsätze. Die genannte Verfassungsvorschrift ist ein ausgesprochenes Blankettgesetz. Ihre Durchführung ist bei der Vieldeutigkeit der von ihr verwendeten Begriffe den Ländern erst möglich, wenn sie durch ein Gesetz, das nur ein Reichsgesetz sein kann, die er-

forderliche Erläuterung gefunden hat. „Höhere Bildung“ ist kein Begriff, der eine allgemein anerkannte Bedeutung besitzt, dessen Inhalt sich eindeutig bestimmen läßt. Welche Anforderungen vom Gesichtspunkt der höheren Bildung aus an die Anwärter für das Lehramt zu stellen sind, kann der knapp gefaßten, nur die Richtung der demnächstigen Neuordnung der Lehrerbildung andeutenden Verfassungsbestimmung nicht entnommen werden. Daß die Ausbildung der Lehrer aller Schulgattungen einheitlich erfolgen soll, vermehrt die Unsicherheit. Denn Einheitlichkeit bedeutet nicht Gleichheit, höchstens Gleichartigkeit. Trotz grundsätzlicher Einheitlichkeit muß die Lehrerbildung den Bedürfnissen der einzelnen Schularten angepaßt werden. In welchem Maße hier eine Sonderung zulässig ist, inwieweit mit der Einheitlichkeit eigene pädagogische Ausbildungsanstalten (Akademien, Institute) für die Volksschullehrer verträglich sind, auch das ist aus der Verfassung nicht herauszulesen. Ebenso wenig entscheidet sie andere wichtige Fragen, so z. B. die nach der Dauer der Ausbildung, nach dem Bildungsziel, das erreicht und in den Prüfungen nachgewiesen werden soll, nach der Zahl und Ausgestaltung der letzteren. Alles das bleibt bei der allgemeinen Fassung des Art. 143 Abs. 2 im Dunkeln. Die Vorschrift gibt sonach keine Anweisung, die den Ländern eine auch nur einigermaßen gleichartige Ausgestaltung der Lehrerbildung ermöglichte. Daraus ist mit Sicherheit zu schließen, daß bei Erlass der Bestimmung die Erläuterung durch ein Reichsgesetz als selbstverständlich vorausgesetzt worden ist und daß man nicht daran gedacht hat, den Ländern zur Pflicht zu machen, schon vorher die Bildung ihrer gesamten Lehrerschaft auf eine neue, einheitliche Grundlage zu stellen.

Der Entstehungsgeschichte des Art. 143 Abs. 2 RVerf. ist für die Entscheidung der zur Erörterung stehenden Frage nichts zu entnehmen. Auch aus sonstigen Bestimmungen der Reichsverfassung sind keine Anhaltspunkte dafür zu gewinnen. Die Vorschriften über die Grundrechte haben ganz verschiedene rechtliche Tragweite. Aus der einen können daher keine Schlüsse für die andere gezogen werden. Außer Art. 143 Abs. 2 kommt auch keine weitere Verfassungsbestimmung in Frage, gegen die das Mecklenburg-Schwerinsche Gesetz vom 27. Juni 1925 verstoßen könnte.

Nicht zugegeben werden kann dem Reichsminister des Innern,

daß sich, von Mecklenburg-Schwerin abgesehen, alle übrigen Länder oder auch nur ihre überwiegende Anzahl durch Art. 143 Abs. 2 RVerf. für gebunden erachteten, die Bildung ihrer Lehrer nach dessen Grundfäden neu zu ordnen. Einer solchen einhelligen Auslegung der Verfassung durch die Länder würde für die Entscheidung des gegenwärtigen Streites allerdings die erheblichste Bedeutung zukommen. Indessen fehlt es an ihr. Freilich haben Preußen, Sachsen und Thüringen die erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen getroffen, um die Bildung der Volksschullehrer der der Lehrer an den höheren Schulen anzugleichen. Ob sie das aus der Annahme heraus getan haben, durch die Reichsverfassung dazu verpflichtet zu sein, oder aus Gründen mehr politischer Natur, steht dahin. Denn jedenfalls haben andere Länder diesen Standpunkt nicht eingenommen, sondern beharren bei der bisherigen Lehrerbildung. So hat Bayern die seminaristische Ausbildung in alter Weise beibehalten. Auch Württemberg nimmt weiter Schüler in die Lehrerseminare auf. Und Baden hat erst noch am 30. März 1926 ein Gesetz über die Änderung des Schulgesetzes vom 7. Juli 1910 erlassen (Ges.- u. Vo. Bl. S. 63), das in Art. I den § 45 des früheren Gesetzes dahin ändert, daß zum Eintritt in eine Lehrerbildungsanstalt in Ermangelung geeigneter Abiturienten auch zugelassen werden kann, wer bei guter Befähigung nach Erlangung der Primareife einer höheren Lehranstalt einen einjährigen, in der Regel an den Lehrerbildungsanstalten eingerichteten Vorkurs besucht und die Schlußprüfung bestanden hat. Auch Baden hält also an dem nach Ansicht des Reichsministers des Innern durch Art. 143 Abs. 2 RVerf. gebotenen Erfordernis des Reisezeugnisses einer höheren Schule (Wollanstalt) für die Lehramtsanwärter nicht fest. Verschiedene größere Länder erachten sich demnach bei ihren die Lehrerbildung betreffenden Maßnahmen zurzeit durch die Reichsverfassung noch nicht für gebunden. So kann von einer übereinstimmenden Auslegung des Art. 143 Abs. 2 in dem vom Reichsminister des Innern vertretenen Sinne nicht gesprochen werden.

Nach alledem muß der von der Mecklenburg-Schwerinschen Regierung eingenommene Standpunkt als berechtigt anerkannt werden: erst durch ein zur Ausführung des Art. 143 Abs. 2 RVerf. ergehendes Reichsgesetz werden die Länder in der Ausgestaltung der Lehrer-

bildung beschränkt werden; zurzeit können sie diese noch nach eigenem Ermessen regeln. Es bedarf deshalb keines Eingehens auf den Inhalt des beanstandeten Mecklenburg-Schwerinschen Gesetzes vom 27. Juni 1925. Wie immer es die Lehrerbildung ordnet, gegen die Reichsverfassung verstößt es nicht. Die dem Reichsgericht vorgelegte Frage nach der Vereinbarkeit des genannten Gesetzes mit der Reichsverfassung ist also ohne Einschränkung zu bejahen.