

63. 1. Gewährt Art. 143 Abs. 3 NVerf. den Lehrern an öffentlichen Schulen unmittelbar Beamteneigenschaft oder enthält er nur eine Anweisung an die Reichs- und Landesgesetzgebung, sie so zu behandeln, als wären sie Staatsbeamte?

2. Ist die Lehrtätigkeit an den von einer Stadtgemeinde eingerichteten Fachkursen als Ausübung hoheitsrechtlicher Verrichtungen anzusehen?

Preuß. Kommunalbeamten-gesetz vom 30. Juli 1899 § 8. GemD.  
§ 120 Abs. 3.

III. Zivilsenat. Urte. v. 1. Dezember 1931 i. S. R. (R.) w. Stadt-  
 gemeinde Bochum (Bekl.). III 61/31.

I. Landgericht Bochum.

II. Oberlandesgericht Hamm.

Im August 1922 wurden auf Grund eines vom Verband der Bergarbeiter Deutschlands beim Preussischen Minister für Handel und Gewerbe gestellten Antrags Verhandlungen eingeleitet zur Errichtung einer Versuchsschule zur Ausbildung von Gewerkschaftsangeestellten und Betriebsratsmitgliedern. Die Vorarbeiten wurden einem Arbeitsausschuß übertragen. Im Laufe der Verhandlungen legte der Minister Wert darauf, daß die verklagte Stadtgemeinde Trägerin der geplanten Schule werde, für welche die Regierung die Bezeichnung „Fachkurse für Wirtschaft und Verwaltung“ in Aussicht nahm. Die Beklagte sollte sich verpflichten, geeignete Unterrichtsräume einschließlich Heizung, Beleuchtung und Reinigung zur Verfügung zu stellen, die örtlichen Verwaltungsangelegenheiten zu erledigen und die Benutzung der vorhandenen Büchereien für die Besucher der Kurse sowie auch die Mitarbeit vorhandener städtischer Lehrkräfte bei Erteilung des Unterrichts zu ermöglichen. Dagegen sollten die entstehenden Personalkosten für die Befoldung der Lehrkräfte und für die Leitung vom Staate getragen werden. Die Beklagte erklärte sich durch Schreiben vom 23. Februar 1923 mit dem Vorschlag einverstanden, indem sie anregte, die Kurse an die bei ihr bestehende Beamtenschule (Märkische Verwaltungsschule) anzuschließen. Die Regierung entschloß sich darauf, dem Antrag der Beklagten zu entsprechen und die Leitung der Fachkurse für Wirtschaft und Verwaltung dem Direktor der Märkischen Beamtenschule zu übertragen. In der abschließenden Sitzung des vorbereitenden Ausschusses vom 18. September 1923 wurde die Anstellung eines hauptamtlichen Lehrers auf Privatdienstvertrag in Aussicht genommen. Hierbei wurde mitgeteilt, daß es gelungen sei, den Kläger als solchen zu gewinnen. Dieser erhielt nunmehr vom Magistrat der Beklagten ein Schreiben folgenden Wortlauts:

Der Magistrat hat Sie als nebenamtlichen Lehrer für die einzurichtende Schule für Wirtschaft und Verwaltung vorbehaltslich der Genehmigung durch die Stadtverordnetenversammlung gewählt. Ihre Einstellung erfolgt auf Privatdienstvertrag, die Be-

lohnung nach Gruppe 10. Die Festsetzung des Besoldungsdienstalters bleibt näheren Vereinbarungen vorbehalten . . .

Dem Schreiben lag ein entsprechender Beschluß des Magistrats zugrunde. In einer Aufnahmeverhandlung erklärte sich der Kläger mit der Anstellung auf Grund Privatdienstvertrags gegen beiderseits jederzeit zulässige vierwöchige Kündigung unter Anerkennung der Bestimmungen über die Beschäftigung von Angestellten der städtischen Verwaltung in Bochum einverstanden. Nach diesen Bestimmungen wird durch die Beschäftigung bei der städtischen Verwaltung keine Anstellung als Beamter im Dienste der Stadt Bochum im Sinne des Kommunalbeamtengesetzes vom 30. Juli 1899 und kein Rechtsanspruch auf Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung begründet. Die Fachkurse wurden eröffnet wie geplant. Die Schule erhielt nicht die Befugnis, irgendwelche Berechtigungen zu erteilen. Ihr Personaletat wurde im städtischen Haushaltsplan unter den Nebenverwaltungen geführt. Erst nach jedesmaliger Bewilligung der Mittel durch den Staat wurde alljährlich die Fortführung der Schule beschlossen. Der Kläger war außer seiner Tätigkeit an den Fachkursen an der Märkischen Verwaltungsschule und ferner bei der Verwaltung der städtischen Bücherei beschäftigt.

Am 28. Dezember 1928 wurde ihm seine Stellung bei der Beklagten zum 31. März 1929 wegen Verminderung der Zahl der Lehrgänge und wegen der dadurch notwendig werdenden Einschränkung des Lehrkörpers gekündigt. Er hält diese Kündigung für unzulässig und verlangt von der Beklagten Weiterzahlung des Gehalts. Er ist der Ansicht, daß die Fachschule für Wirtschaft und Verwaltung eine öffentliche Schule im Sinne des Art. 143 Abs. 3 RVerf. darstelle. Sie werde von einer öffentlichen Körperschaft, der Beklagten, getragen und sei jedermann zugänglich; auch werde an ihr nach einem bestimmten, festen Lehrplan gearbeitet. An dieser Schule sei er als Lehrer angestellt worden. Er habe somit als Lehrer an einer öffentlichen Schule nach Art. 143 Abs. 3 a. a. O. die Rechte und Pflichten eines Staatsbeamten erworben.

Das Landgericht gab der Klage statt. Auf die Berufung der Beklagten wurde sie abgewiesen. Die Revision des Klägers blieb ohne Erfolg.

Gründe:

Der Kläger stützt seine Rechtsmeinung, daß er nach § 8 des preuß. Kommunalbeamtengesetzes vom 30. Juli 1899 (G. S. 141)

Kommunalbeamter der Beklagten auf Lebenszeit geworden sei, auf zwei Gesichtspunkte: einmal auf seine Anstellung als Lehrer an den „Fachkursen für Wirtschaft und Verwaltung“, einer angeblich öffentlichen Schule im Sinne des Art. 143 Abs. 3 RVerf., zum andern auf die Betrauung mit einer Tätigkeit, die obrigkeitlichen Charakter gehabt habe.

Der Berufsungsrichter hat die erste Begründung zurückgewiesen, weil die Fachkurse nicht als öffentliche Schule im Sinne des Art. 143 Abs. 3 a. a. O. anzusehen seien, während er in der Auslegung dieser Vorschrift dem Kläger darin beitrifft, daß sie keinen lediglich programmatischen Charakter trage. Schon das geht indessen zu weit. Aus Art. 143 Abs. 3 ist nicht zu folgern, daß die Lehrer an einer öffentlichen Schule durch ihre Anstellung unmittelbar Beamteneigenschaft hinsichtlich ihrer äußeren Stellung, insbesondere in bezug auf Lebenslänglichkeit der Anstellung, auf Gehalt und auf Pensionsberechtigung erlangen. Insoweit hat jedenfalls Art. 143 Abs. 3 a. a. O. kein geltendes Recht geschaffen, wobei dahingestellt bleiben mag, ob dies auch für den in anderen Vorschriften (z. B. § 839 BGB.) enthaltenen Beamtenbegriff, der anerkanntermaßen nicht überall derselbe ist, angenommen werden könnte. Die teilweise auch im Schrifttum vertretene andere Ansicht wird weder dem Wortlaut noch dem Zweck der Vorschrift noch auch ihrer Entstehungsgeschichte gerecht. Der Entwurf der Verfassung enthielt in Art. 31 noch keine entsprechende Bestimmung. Dagegen lautete Art. 31 Abs. 3 Satz 1 in dem von demokratisch-sozialdemokratischer Seite eingebrachten Antrag Nr. 98 (Bericht des Verfassungsausschusses der Verfassengebenden Deutschen Nationalversammlung; Drucksache Nr. 391 Bd. 336 S. 210): „Die Lehrer an den öffentlichen Schulen sind Staatsbeamte“. Dieser Antrag wurde in der Vollziehung der Nationalversammlung vom 18. Juli 1919 abgelehnt (Sten. Ber. S. 1675 A), und an seine Stelle wurde in Anlehnung an Art. 23 Abs. 2 der Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850 die jetzige Vorschrift gesetzt: „Die Lehrer . . . haben die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten“. Dabei spielten Einwendungen der Gemeinden gegen Einschränkung ihrer Selbstverwaltung eine Rolle. Durch die Änderung wurde klargestellt, daß eine unmittelbare Begründung der äußeren beamtenrechtlichen Stellung, wie sie sich im öffentlichrechtlichen Verhältnis zum anstellenden Staat oder Ge-

meintwesen verkörpert, nicht beabsichtigt war. Denn eine Vorschrift, die es sich ausdrücklich versagt, die Lehrer ohne weiteres als Staatsbeamte zu bezeichnen, sondern nur anordnet, daß sie durch die zuständige Reichs- und Landesgesetzgebung, also erst in anderen Gesetzen, in bezug auf Rechte und Pflichten so behandelt werden sollen, als wären sie Staatsbeamte, stellt keinen unmittelbar anwendbaren Rechtsatz auf, der für Behörden und Bürger ohne weiteres verbindlich sein und hinsichtlich der äußeren Beamtenstellung subjektive Rechte und Pflichten gewähren will.

Daß Art. 143 Abs. 3 RVerf. keinen positiven Gesetzesbefehl enthält, ergibt sich auch aus der Betrachtung, daß Rechte und Pflichten der Beamten in Ansehung ihrer äußeren Stellung ihren notwendigen Inhalt naturgemäß erst dadurch erhalten können, daß feststeht, wem gegenüber diese Rechte ausgeübt werden können und wem gegenüber ihnen Pflichten obliegen. Da nun Art. 143 Abs. 3 die Frage, ob die Lehrer unmittelbare oder mittelbare Staatsbeamte sind, nicht ausdrücklich entscheidet, so wären etwaige durch diese Vorschrift unmittelbar gegebene Rechte und Pflichten in der genannten Beziehung unbestimmt und daher wesenlos. Die Wortfassung „haben die Rechte und Pflichten“ kann daher in ihrer scheinbar bestimmten Anordnung eines Rechtszustandes nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich insoweit in Wahrheit bloß um einen an den künftigen Gesetzgeber gerichteten Befehl handelt, also um eine nur diesen bindende Richtlinie. Höchstens könnte die Begründung von sog. Reflexrechten angenommen werden (Georg Jellinek System der subjektiven öffentlichen Rechte 2. Aufl. S. 67ff.). Wenn im Schrifttum ausgeführt wird, es sei unmöglich, einen Unterschied zu machen zwischen denjenigen, die Beamte sind, und denjenigen, welche die gleichen Rechte und Pflichten wie Beamte uneingeschränkt besitzen, so überfieht diese Meinung, daß das Gesetz die von ihr gezogene Folgerung nach der eindeutigen Entstehungsgeschichte nicht ziehen will.

Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob der Ansicht des Berufsrichters beizutreten wäre, daß die fraglichen Fachkurse nur als lose Kurse und nicht als öffentliche Schule im Sinne der Vorschriften der Reichsverfassung anzusehen wären. Die Entscheidung des Rechtsstreits hängt vielmehr davon ab, ob der Kläger Beamtenstellung im Sinne des § 8 RBV. dadurch erlangt hat, daß er mit hoheitsrechtlichen Aufgaben betraut wurde (vgl. RGZ. Bd. 134

§. 17 mit Anführungen). Dies muß auf Grund des unbestrittenen Sachverhalts und der Feststellungen des Berufungsrichters verneint werden. Damit ist zugleich ausgesprochen, daß durch die Anstellung des Klägers auch nicht etwa auf Grund Landesrechts eine Stellung als Kommunalbeamter begründet wurde. Die Vorschriften des Preussischen Allgemeinen Landrechts in Teil II Titel 12, die davon ausgehen, daß Schulen und Universitäten Veranstaltungen des Staates sind, haben nach der heutigen Schulgesetzgebung ihre allgemeine Bedeutung verloren. Beim Fehlen ausdrücklicher gesetzlicher Vorschriften kann daher die Frage der Begründung der Beamteneigenschaft eines Lehrers nur nach dem Charakter der einzelnen Schule und nach der ihm dort zugewiesenen Tätigkeit beurteilt werden.

Dem Kläger sind an den Fachkursen der Beklagten keine hoheitsrechtlichen Verrichtungen, auch nicht im Sinne einer fürsorgenden Staatstätigkeit, übertragen worden. Dabei ist davon auszugehen, daß einfache Unterrichtstätigkeit an sich keine Staatstätigkeit darstellt. Es ist deshalb daraus, daß ein öffentliches Gemeinwesen eine Schule betreibt, auch wenn sie jedermann zugänglich und dadurch als öffentliche anzusehen ist (vgl. RGZ. Bd. 92 S. 205), noch nicht zu folgern, daß es sich bei der Unterrichtstätigkeit an ihr um eine Staatstätigkeit handeln muß. Denn während nach dem, wie hervorgehoben, heute nicht mehr im vollen Umfang geltenden Rechte des Preussischen Allgemeinen Landrechts (II 12 § 1) Schulen und Universitäten Veranstaltungen des Staates waren und alle öffentlichen Schulen und Erziehungsanstalten unter Aufsicht des Staates gestellt wurden (§ 9), hat die spätere Rechtsentwicklung dazu geführt, daß auch die Gemeinden eigene Schulen eingerichtet haben, bei denen nicht ohne weiteres feststeht, ob die dort angestellten Lehrer eine obrigkeitliche Staatstätigkeit in Verkörperung des staatlichen Hoheitsrechts, insbesondere der dem Staat allgemein zustehenden Schulaufsicht, wahrnehmen. Der Berufungsrichter stellt fest, daß bei den Fachkursen keine Bestimmungen bestanden, auf Grund deren in der Schule Ordnung und Schulzucht im gewöhnlichen Sinne gehandhabt wurden, sowie daß keine Schulstrafen zur Erreichung dieses Zweckes verhängt werden konnten. Auch hatten die einmal angemeldeten Schüler nicht die Verpflichtung, zum Schulunterricht regelmäßig zu erscheinen; vielmehr nahmen sie am

Unterricht in voller Freiwilligkeit teil. Wer aus irgendeinem Grunde nicht mehr daran teilnehmen wollte, konnte wegbleiben und wurde aus der Liste der Teilnehmer gestrichen. Hieraus ergibt sich, daß den Lehrern keinerlei Zwangsgewalt gegenüber den Schülern durch deren Eintritt in die Schule eingeräumt worden war. Ihre Stellung, und damit auch die des Klägers, erschöpfte sich vielmehr in der reinen Unterrichtstätigkeit. Wenn der Vorberrichter die Unterzeichnung von Zeugnissen durch den Kläger erwähnt, so ist dies tatbestandswidrig, da der Kläger nur behauptet hat, er habe bei seiner Tätigkeit an der Beamterschule Zeugnisse ausgestellt. Ferner gewährte die Schule keinerlei Berechtigung. Durch den Schulunterricht übernahm daher der Lehrkörper keine Verantwortung für die Erreichung eines bestimmten Lehrzieles. Selbst in den Zeugnissen wird nur allgemein bescheinigt, daß der Schüler den Unterricht regelmäßig besucht und sich einer öffentlichen Abschlußprüfung mit Erfolg unterzogen habe. Diese Abschlußprüfung fällt lediglich in den Rahmen der einfachen Unterrichtstätigkeit. Wenn es auch für den heutigen Kulturstaat eine Staatsnotwendigkeit ist, breite Volksschichten mit Unterricht zu versorgen, so erfüllt er doch diese Verpflichtung durch Errichtung derjenigen Schulen, deren Besuch entweder gesetzlich im Sinne eines Schulzwangs vorgeschrieben ist oder deren Besuch die Grundlage zur Erlangung gewisser staatlich anerkannter Stellen und Berechtigungen bildet. Die Gemeinden, die ebenfalls derartige Schulen errichten und führen, erfüllen damit nur dann eine Staatsnotwendigkeit, wenn die Schulen dem bezeichneten Zwecke dienen. Soweit ihre Schulen dagegen bloß die einfache Unterrichtserteilung erstreben, können sie mit den vorgenannten anderen Schulen nicht auf die gleiche Stufe gestellt werden. Sie sind dann gewissermaßen Privatschulen vergleichbar, die sich nur in der Hand der Gemeinden, wenn sie jedermann zugänglich sind, als öffentliche Schulen darstellen.

Eine Ausübung von Herrschaftsrechten an solchen Schulen, die der reinen Lehrtätigkeit dienen, kommt daher nicht in Frage. Wenn die Revision meint, in der Streichung aus der Schülerliste liege eine Schulstrafe, so hat der Berufsrichter keine dahingehende Feststellung getroffen. Er nimmt vielmehr in trichterlicher Würdigung an, daß das Fortbleiben der Schüler freiwillig war, woraus sich ohne weiteres ergibt, daß die etwaige Untersagung eines weiteren

Besuch der Schule nicht als Schulstrafe im typischen Sinne aufgefaßt werden konnte. Im übrigen ist die von der Revision betonte staatliche Genehmigung und Beaufsichtigung im Sinne des Fallens unter die allgemeine Staatsaufsicht kein Kennzeichen für ein mit Herrschaftsrechten ausgestattetes Schulwesen. Denn das allgemeine Aufsichtsrecht des Staates, das sich nach der wiedergegebenen Vorschrift des Preussischen Allgemeinen Landrechts (II 12 § 9) zunächst nur auf öffentliche Schulen und Erziehungsanstalten bezog, ist durch § 1 des Schulaufsichtsgesetzes vom 11. März 1872 (G. S. 183) auf alle öffentlichen und privaten Lehr- und Erziehungsanstalten erstreckt worden. Dementsprechend ist die Aufsicht über die Fachschulen durch Allerhöchsten Erlaß vom 14. Oktober 1878 dem Minister für Handel und Gewerbe übertragen worden (abgedr. bei Laacke Die Schulaufsicht in ihrer rechtlichen Stellung 2. Aufl. 1887 S. 88). Dieser hat die Grundsätze, die für die Erteilung der Erlaubnis zur Führung privater Handels- und Gewerbeschulen gelten (vgl. Erlasse vom 15. Februar 1908 MinBl. der Handels- und Gewerbeverwaltung S. 67 und vom 1. Juni 1926 das. S. 157), auch auf Schulen der Gemeinden ausgedehnt, welche Staatsunterstützung erhalten (Erlaß vom 18. April 1910 das. S. 140). In dieser Beziehung unterliegen alle Schulen, welche Staatsunterstützung erhalten, ohne weiteres der staatlichen Aufsicht und Genehmigung.

Die staatliche Genehmigung ist anderseits nicht vom Gesetz vorgesehen, sondern sie wird durch Verträge zwischen Staat und Verwaltung für die von jenem unterstützten Fachschulen geregelt (Erlaß vom 15. April 1910 a. a. O. S. 139). Die nur eine reine Lehrtätigkeit entfaltenden Fachschulen und insbesondere die Fachkurse der Beklagten, die eine besondere Art darstellen, stehen im Gegensatz zu Fortbildungsschulen, deren Besuch in gewissem Sinn gesetzlich geregelt ist (vgl. § 120 Abs. 3, § 127 Abs. 1, § 150 Abs. 1 Nr. 4 GewO.). Der Besuch der Fachschule ist im allgemeinen völlig freiwillig; doch kann ihr Besuch unter Umständen von der Pflicht zum Besuch einer Fortbildungsschule befreit (§ 120 Abs. 3 Satz 4 GewO.). Der Zweck des Unterrichts in den Fachschulen, der teils regelmäßig, teils nach Bedürfnis für die Angehörigen des Handels- und Gewerbebestandes abgehalten wird, besteht darin, die Ausbildung der Schüler für ihren zukünftigen Beruf zu fördern und die in der ordentlichen Schule gewonnenen Kenntnisse zu erweitern und zu vertiefen (vgl. von Bitter



Handwörterbuch der Preuß. Verwaltung 3. Aufl. Artikel „Fachschulen“ Bb. I 1 S. 492). Die Abendkurse der Beklagten unterscheiden sich zudem noch von den regelmäßigen Fachschulen. Während bei diesen die Schüler (meist ein Jahr) aus der Berufsarbeit herausgenommen werden, um lediglich Schüler zu sein, besuchten die Schüler die Bochumer Wirtschaftskurse gemäß deren Abendschulcharakter neben der Ausübung ihres Berufs. Insoweit handelt es sich auch beim Zweck und Ziel dieser Schule nur um Vertiefung und Erweiterung des schon früher erworbenen Wissens.

Aus dem staatlichen Zuschuß ist nicht auf den Charakter einer mit Herrschaftsrechten ausgestatteten Schule zu schließen. Der Staat erfüllt durch den Zuschuß bloß eine allgemeine ihm obliegende Kulturpflicht. In Anbetracht aller dieser Umstände ist es daher in keiner Weise ausschlaggebend, daß bei städtischen Fortbildungsschulen der Charakter der Lehrer als Beamter in Rechtsprechung und Schrifttum bejaht worden ist (vgl. RGZ. Bd. 97 S. 312). Die vom Kläger angeführte Entscheidung des Preussischen Oberverwaltungsgerichts (Bd. 62 S. 501) betrifft nur die Frage, ob die Beamtenstellung eines Lehrers an einer öffentlichen Fachschule im Sinne des früheren Gemeindesteuerechts gegeben war. Es ist, wie schon betont, anerkanntes Rechtens, daß der Beamtencharakter je nach den verschiedenen Gesetzen verschieden sein kann. Die Darlegungen des Oberverwaltungsgerichts haben daher für den vorliegenden Rechtsstreit keine Bedeutung. Eine Beamtenstellung des Klägers erwuchs somit weder aus seiner Anstellung an den Fachkursen für Wirtschaft und Verwaltung noch aus der Zuweisung der dort ausgeübten Tätigkeit. Denn die vorstehenden Ausführungen ergeben, daß die Tätigkeit des Klägers an den Fachkursen keine hoheitsrechtliche war.