

4. Haftet in Preußen der Staat auf Grund des Gesetzes vom 1. August 1909 (§ 1) für Amtspflichtverletzungen der Volksschullehrer? Preuß. Gesetz über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 1. August 1909 (G.S. S. 691).

III. Zivilsenat. Urtr. v. 5. Mai 1914 i. S. B. (Bekl.) w. M. (Kl.).
Rep. III. 14/14.

I. Landgericht Essen.

II. Oberlandesgericht Hamm.

Die Frage wurde verneint aus folgenden
Gründen:

„Die Revision rügt zunächst Verletzung des § 1 des preußischen Gesetzes vom 1. August 1909 über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt. Sie macht dem Berufungsgerichte den Vorwurf, es habe verkannt, daß die Volksschullehrer in Preußen unmittelbare Staatsbeamte im Sinne des § 1 seien. Diese Rüge ist unbegründet.

Durch das Gesetz vom 1. August 1909 ist die Haftung für Amtspflichtverletzungen der Volksschullehrer bei Ausübung der öffentlichen Gewalt nicht ausdrücklich geregelt worden. Der Entwurf des Gesetzes (Druckf. des Hauses der Abg. 21. Leg.-Ber. II. Sess. 1908/09 S. 604ffg. Nr. 32) enthielt zwar eine solche Bestimmung. In diesem Entwurfe befand sich außer der dem jetzigen § 1 Abs. 1 des Gesetzes gleichlautenden Bestimmung des § 1 Abs. 1 im § 4 Abs. 1 die folgende: „Die Vorschriften der §§ 1 bis 3 finden entsprechende Anwendung 1. auf die für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellten Beamten mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Staates der Kommunalverband tritt, 2. auf die Lehrer und Lehrerinnen eines Schulverbandes mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Staates der Schulverband tritt.“ Die Bestimmung des § 4 Abs. 1 Nr. 2 wurde jedoch im Herrenhause durch folgende Bestimmung ersetzt: „Die Vorschriften der §§ 1 bis 3 finden ferner auf die Lehrer und Lehrerinnen eines Schulverbandes Anwendung“ (Stenogr. Ber. des Herrenh. 1908/09 S. 392). Nachdem der Entwurf mit dieser Abänderung an das Abgeordnetenhaus zurückgefangt

war, strich dieses die Bestimmung über die Lehrer vollständig, so daß der Entwurf die Fassung des jetzt geltenden Gesetzes erhielt (Stenogr. Ber. des Hauses der Abg. 1908/09 S. 7567). Das Herrenhaus schloß sich darauf dem Abgeordnetenhaus an (Stenogr. Ber. des Herrenh. 1908 und 1908/09 S. 450). Während also der Entwurf ebenso wie das fertige Gesetz unmittelbare Staatsbeamte und Kommunalbeamte unterschied und bei jenen den Staat, bei diesen den betreffenden Kommunalverband für haftbar erklärte, waren die Lehrer und Lehrerinnen eines Schulverbandes weder der einen noch der anderen Klasse zugewiesen, sondern im äußeren Gegensatz zu beiden als Gruppe für sich behandelt und den grundlegenden Bestimmungen des Gesetzes mit der Maßgabe unterworfen, daß an die Stelle des Staates der Schulverband treten sollte. Die Staatsregierung wollte also die Volksschullehrer nicht als unmittelbare Staatsbeamte, aber auch nicht als Gemeindebeamte, sondern als ein Drittes angesehen wissen. Dies hat der Justizminister auch in beiden Häusern des Landtags ausdrücklich erklärt (Stenogr. Ber. des Hauses der Abg. 1908/09 S. 7573, Stenogr. Ber. des Herrenh. 1908 und 1908/09 S. 451).

Es erhoben sich hiergegen Angriffe, namentlich im Herrenhause (a. a. D. S. 451, 452), es wurde gesagt, man behandle die Volksschullehrer als „nicht Fisch, nicht Fleisch“, als „Amphibien“, als „drittes Geschlecht“. Man wies ferner darauf hin, daß der Begriff eines mittelbaren Staatsbeamten schlechthin, der keines eigenen Gemeinwesens unmittelbares Organ bilde, ein Unikum und juristisches Monstrum sei. Die Staatsregierung verteidigte den Entwurf damit, daß er bezüglich der Volksschullehrer nichts anderes wolle, als was in Preußen immer gegolten habe, daß es unter allen Umständen vermieden werden solle, in einem Sondergesetze, wie dem vorliegenden, allgemeine staatsrechtliche Fragen in einer Weise zu regeln, die bisher nicht anerkannt sei. Der Vertreter der Staatsregierung führte ferner aus, daß die Haftung für die Amtspflichtverletzungen der Volksschullehrer, obwohl diese Gemeindebeamte nicht seien und auch durch den Entwurf nicht zu solchen gemacht werden sollten, dennoch den Gemeinden auferlegt werden müsse, da diese Haftpflicht zu der Schullast gehöre, deren Träger nach der Verfassung (Art. 25 Abs. 1) die Gemeinde sei (Stenogr. Ber. des Herrenh. 1908 und 1908/09

§. 393 flg. 396, Stenogr. Ber. des Hauses der Abg. 1908/09 S. 7572). Gegen den Beschluß des Herrenhauses, der die Haftung für die Lehrer dem Staate auferlegte, hatte der Justizminister Verwahrung eingelegt, weil dadurch die Lehrer den unmittelbaren Staatsbeamten gleichgestellt würden. Er bezeichnete das Gesetz in dieser Form für die Staatsregierung als unannehmbar. Die völlige Entfernung der die Lehrer betreffenden Bestimmung geschah schließlich, um das Gesetz vor dem Scheitern zu bewahren.

Es fragt sich nun, ob trotz der erwähnten Streichung der die Volksschullehrer betreffenden Bestimmung die Volksschullehrer als unmittelbare Staatsbeamte im Sinne des § 1 des Gesetzes angesehen werden können. Daß sie nicht zu den „für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellten Beamten“ im Sinne des § 4 des Gesetzes gehören, ist bereits in dem Urteile des erkennenden Senats vom 5. November 1912 (RGZ. Bd. 80 S. 338 flg.) eingehend dargelegt. Sie können auch nicht etwa als mittelbare Staatsbeamte, als welche man sie früher wiederholt bezeichnet hat, angesehen werden. Denn wie der erkennende Senat in dem Urteile vom 9. Januar 1914 in Sachen der Stadtgemeinde Gumbinnen gegen Schmidt (III. 267/13) ausgeführt hat, stellt sich der Begriff eines mittelbaren Staatsbeamten als eines solchen, der keines eigenen Gemeinwesens unmittelbares Organ ist, als juristisch unhaltbar dar, und gibt es den Begriff des mittelbaren Staatsbeamten im Sinne des Allgemeinen Landrechts bei den heutigen völlig veränderten staatsrechtlichen Verhältnissen überhaupt nicht mehr.

Die Volksschullehrer sind vielmehr unmittelbare Staatsbeamte. Dies ergibt sich aus folgendem. Für den heutigen Kulturstaat ist die Versorgung der breiten Volksschichten mit Unterricht eine unbedingte Staatsnotwendigkeit. Der Staat erkennt demgemäß für sich die Pflicht an, für allgemeine Volksschulbildung zu sorgen. Diese Pflicht erfüllt er dadurch, daß er auf die Errichtung der zu diesem Zwecke erforderlichen Schulen hinwirkt, indem er den Gemeinden die gesetzliche Verpflichtung zu ihrer Errichtung auferlegt, ferner dadurch, daß er die erforderliche Zahl von Lehrern beruft und das ganze innere Leben der Schule, nämlich den Unterricht, den Lehrplan, die Methode, den Schulbesuch und die Schulzucht, regelt. Der Volksschullehrer erlebdt also bei Ausübung seiner

dienstlichen Tätigkeit Staatsgeschäfte, er übt eine Tätigkeit aus, die Staatsaufgabe ist. Das Wesen des Wirkens des Volksschullehrers ist die Erfüllung einer staatlichen Pflicht. Dazu kommt folgende Erwägung. Nach der richtigen Meinung gehört grundsätzlich ein Beamter dem Gemeinwesen an, von dem er angestellt wird. Der Anstellungsaft ist regelmäßig das für die Begründung des Beamtenverhältnisses Wesentliche. Nun finden sich allerdings, wie bereits in dem erwähnten Urteile vom 9. Januar 1914 hervorgehoben worden ist, einzelne Fälle, in denen Gemeindebeamte von staatlichen Organen ernannt werden. Derartige vereinzelte Ausnahmen rechtfertigen aber nicht ein Abgehen von dem Grundsatz, daß die Ernennung eines Beamten regelmäßig einen wichtigen Anhalt für den Charakter seines Dienstverhältnisses abgibt und dafür entscheidend ist, in wessen Diensten er steht. Die Anstellung der Volksschullehrer in Preußen erfolgt nach § 59 Abs. 5 Satz 2 des Gesetzes, betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen, vom 28. Juli 1906 unmittelbar durch die Schulaufsichtsbehörde, also ein staatliches Organ. Durch diese Anstellung wird ein unmittelbares Dienstverhältnis des Lehrers gegenüber dem Staate begründet.

Sind hiernach die Volksschullehrer in Preußen unmittelbare Staatsbeamte, so sind sie doch unmittelbare Staatsbeamte ganz eigener, besonderer Art. Das Besondere ihrer Stellung gegenüber allen übrigen unmittelbaren Staatsbeamten ergibt sich aus ihrer eigentümlichen Stellung zur Gemeinde. Das alles erklärt sich aus der Entwicklung, die das Volksschulwesen in Preußen genommen hat. Diese geht von unten, von der Gemeinde aus. Demgemäß hat der Staat bei der Regelung des Volksschulwesens die Erfüllung der von ihm auf diesem Gebiet als Staatsnotwendigkeit erkannten Pflicht nicht etwa zur vollständigen eigenen Durchführung in die Hand genommen, die Durchführung vielmehr in wesentlichen Teilen in die Hand der Gemeinden gelegt und sie diesen zur Pflicht gemacht. Nicht der Staat errichtet die Schulen und stattet sie aus, sondern die Verpflichtung hierzu hat er den Gemeinden auferlegt. Nicht der Staat bringt, wie das bei der Bedeutsamkeit dieser Staatsaufgabe an sich natürlich und gegeben wäre, durch allgemeine Steuern die Mittel für die Volksschulen auf, sondern die Last der Errichtung und Unterhaltung der Schulen hat er grundsätzlich den Schulgemeinden als

den unmittelbar Beteiligten auferlegt. Die Volksschule steht hierdurch in einer außerordentlich engen Beziehung zur Gemeinde, und in diese enge Beziehung tritt auch der an der Volksschule angestellte Lehrer ein, wenn er auch durch seine Tätigkeit eine reine Staatsaufgabe erfüllt und vom Staate angestellt wird. Hierin liegt das Besondere der Stellung des Volksschullehrers gegenüber allen übrigen unmittelbaren Staatsbeamten.

Gerade mit Rücksicht auf diese Besonderheiten wollte der Entwurf des Gesetzes eine besondere Regelung der Haftung für Amtspflichtverletzungen der Volksschullehrer vornehmen. Er ging dabei davon aus, daß derjenige Verband, der die Kosten für die Schule im allgemeinen zu tragen habe, auch für den Schaden aufkommen müsse, der durch etwaige Pflichtverletzungen der Lehrer entstehe. Demgemäß erklärte der Entwurf für den Träger der Haftung bei den öffentlichen Volksschulen den zur Unterhaltung der Schule verpflichteten Verband, also nach dem Gesetze, betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen, vom 28. Juli 1906 im allgemeinen den Schulverband. Die Übernahme der Haftung durch die Schulverbände wurde auch deshalb als der Billigkeit entsprechend bezeichnet, weil diesen Verbänden nach §§ 58 ff. des Gesetzes vom 28. Juli 1906 eine weitgehende Mitwirkung bei der Lehreranstellung eingeräumt sei (vgl. Begründ. zum Entw. des Gesetzes vom 1. August 1909, Druckf. des Hauses der Abg. 1908/09 Nr. 32 S. 15). Der Entwurf des Gesetzes sah die Volksschullehrer zweifellos nicht als unmittelbare Staatsbeamte im Sinne des § 1 des Entwurfs an.

Bei den Verhandlungen in beiden Häusern des Landtags, die vor der Streichung der auf die Lehrer bezüglichen Bestimmungen liegen, herrschte keine Einigkeit der Auffassungen darüber, ob die Volksschullehrer schon an sich unter den § 1 des Entwurfs fielen. Dies ergibt sich z. B. daraus, daß bei der Beratung des Entwurfs durch die Kommission des Abgeordnetenhauses der Antrag (Nr. 5) gestellt wurde, dem § 4 bezüglich der Lehrer folgende Fassung zu geben: „Für Lehrer und Lehrerinnen im öffentlichen Volksschuldienste haftet der Staat in den Fällen, in welchen die Besetzung einer Lehrerstelle ohne Mitwirkung des unterhaltspflichtigen Verbandes erfolgt, sowie in allen Fällen, in denen es sich um Schulen mit 25 oder weniger Schulstellen handelt. Im übrigen tritt an die Stelle

des Staates der Schulverband oder die sonstige zur Unterhaltung der Schule verpflichtete Körperschaft des öffentlichen Rechts" (Druckf. des Hauses der Abg. 1908/09 Nr. 354 A S. 12). Hätte der Antragsteller die Volksschullehrer schon als unter den § 1 fallend angesehen, so hätte es eines besonderen Ausspruchs über die in gewissen Fällen erfolgende Übernahme der Haftung für die Lehrer auf den Staat gar nicht bedurft, es wäre vielmehr nur auszusprechen gewesen, in welchen Fällen ausnahmsweise den Schulverband die Haftung treffen sollte.

Ferner wurde bei der ersten Lesung in der Kommission des Herrenhauses (Druckf. des Herrenh. 1908/09, Nr. 139 S. 9) zu § 5 des nach den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses in der zweiten Beratung umgeänderten Entwurfs, welcher lautete: „Die Vorschriften der §§ 1 bis 3 finden ferner auf die Lehrer und Lehrerinnen eines Schulverbandes mit der Maßgabe Anwendung, daß an die Stelle des Staates der Schulverband tritt“, der Antrag gestellt, dem Paragraphen folgende Fassung zu geben: „Für Lehrer und Lehrerinnen im öffentlichen Schuldienste haftet der Staat“. Ein derartiger Antrag wäre unnötig gewesen, wenn nach der Ansicht des Antragstellers die genannten Lehrpersonen schon unter die Bestimmung des § 1 gefallen wären, es hätte dann nur der Streichung des § 5 bedurft. Daß die Frage, ob die Volksschullehrer als unmittelbare Staatsbeamte im Sinne des § 1 des Gesetzes anzusehen seien, nicht für unzweifelhaft gehalten wurde, ergibt sich auch aus zwei bei der zweiten Lesung in der Kommission des Herrenhauses (Druckf. des Herrenh. 1908/09 Nr. 139 S. 26) gestellten Anträgen, deren erster dahin ging, im § 1 hinter den Worten „ein unmittelbarer Staatsbeamter“ einzufügen „oder ein Volksschullehrer“ und den § 5 zu streichen, während der zweite dem § 5 folgende Fassung gegeben wissen wollte: „Die Vorschriften des § 1 finden ferner auf die Lehrer und die Lehrerinnen eines Schulverbandes Anwendung“. Der Berichterstatter der Kommission erklärte allerdings, daß seiner Ansicht nach die Volksschullehrer unmittelbare Staatsbeamte seien und als solche unter den § 1 fielen (a. a. O. S. 26). Dagegen sah die Kommission des Herrenhauses und mit ihr die Vollversammlung des Herrenhauses die Lehrer nicht als unter die Vorschrift des § 1 fallend an; denn die Kommission nahm den Antrag an, dem § 5

folgende Fassung zu geben: „Die Vorschriften der §§ 1 bis 3 finden ferner auf die Lehrer und die Lehrerinnen eines Schulverbandes Anwendung (a. a. D. S. 37)“, und die Vollversammlung stimmte dem zu (Stenogr. Ber. des Herrenh. 1908 und 1908/09 S. 407). Damit wurde also die grundsätzliche Haftung des Staates für die Amtspflichtverletzungen der Volksschullehrer neben der Bestimmung des § 1, der sich mit den unmittelbaren Staatsbeamten beschäftigte, ausdrücklich ausgesprochen.

Die Staatsregierung hatte während der ganzen Verhandlungen auf dem Standpunkte gestanden, daß die Volksschullehrer nicht als unmittelbare Staatsbeamte im Sinne des § 1 des Entwurfs anzusehen seien. Der Justizminister ließ keinen Zweifel darüber, daß, wenn man die Haftung für die Volksschullehrer dem Staate aufbürde, das Gesetz für die Staatsregierung unannehmbar sei, und zwar aus dem prinzipiellen Grunde, weil darin ein Anerkenntnis gefunden werden könne und gefunden werden müsse, daß die Lehrer nicht mittelbare, sondern unmittelbare Staatsbeamte seien (vgl. Stenogr. Ber. des Herrenh. 1908 und 1908/09 S. 396). Bei der Beratung des Entwurfs im Herrenhause wurde von dessen Mitgliede Grafen Fink von Finkenstein-Schönberg (a. a. D. S. 402) zur Begründung des Antrags, den § 5 überhaupt zu streichen, ausgeführt, dann trete der Fall ein, daß die Lehrer anders behandelt würden als die übrigen Beamten und das sei vielleicht auch gerechtfertigt; denn sie seien keine unmittelbaren Staatsbeamten, keine mittelbaren Staatsbeamten, keine Gemeindebeamten.

Durch die Streichung der die Volksschullehrer betreffenden Bestimmung des § 5 hat sich der Sinn des § 1, der ihm von der Staatsregierung und bis zur Streichung auch von den beiden Häusern des Landtags, also von allen beteiligten Organen der Gesetzgebung, beigelegt wurde und der die Volksschullehrer nicht mitumfaßte, nicht geändert. Die Volksschullehrer fallen daher, wenn sie auch als unmittelbare Staatsbeamte anzusehen sind, nicht unter den § 1, weil eben diese Vorschrift unter den „unmittelbaren Staatsbeamten“, von denen sie spricht, die Volksschullehrer nicht mitbegreifen wollte, wie sich aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes ergibt.

Hierbei darf auch nicht unerwogen bleiben, daß es sich bei der Regelung der Haftung für die Amtspflichtverletzungen der Volks-

schullehrer um eine zwischen der Staatsregierung und dem Landtage streitige Frage von möglicherweise erheblicher finanzieller Bedeutung handelte, und daß die Streichung des die Volksschullehrer betreffenden § 5 erfolgte, weil darüber eine Einigung zwischen beiden Faktoren der Gesetzgebung nicht zu erzielen war. Dabei ging man auf der einen Seite davon aus, daß diese Streichung das Ausschneiden der Frage der Haftung für die Amtspflichtverletzungen der Volksschullehrer aus dem Gesetze bedeute. Diese Auffassung wurde im Abgeordnetenhaus von den Abgeordneten Böhmer (Stenogr. Ber. des Hauses der Abg. 1908/09 S. 7568) und Reinhard (a. a. O. S. 7570) und auch von dem Abgeordneten Boisky (a. a. O. S. 7572) insofern vertreten, als er die Hoffnung aussprach, die Staatsregierung werde demnächst ein besonderes Gesetz in betreff der Regelung der Haftung für die Volksschulen vorlegen. Der Justizminister bemerkte (a. a. O. S. 7573), in der Regierungsvorlage sei unzweideutig zum Ausdruck gebracht worden, daß die Lehrer an den öffentlichen Volksschulen weder als unmittelbare Staatsbeamte noch als Gemeindebeamte anzusehen seien; gerade deshalb seien in den Entwurf die besonderen Bestimmungen über die Haftung für Amtspflichtverletzungen der Lehrer aufgenommen worden. Sollten diese Bestimmungen gestrichen werden, so würde das vorliegende Gesetz die Haftung für die Lehrer, abgesehen von den Lehrern an staatlichen Anstalten, unregelt und insofern den bisherigen Rechtszustand bestehen lassen. Und der Abgeordnete Cassel erklärte (a. a. O. S. 7574), er teile auch die Befürchtung, daß in der Praxis die Entscheidungen der Gerichte kaum so ausfallen würden, daß die Amtspflichtverletzungen der Volksschullehrer auch in den Rahmen des Gesetzes würden bezogen werden können. Andererseits bemerkte der Abgeordnete Peltajohn (a. a. O. S. 7576), man könne wohl der Ansicht des Justizministers nicht zustimmen, das Gesetz würde überhaupt keinen Einfluß ausüben, wenn ein Lehrer sich eine haftpflichtige Handlung zuschulden kommen lasse; denn es sei denkbar, daß durch die Rechtsprechung festgesetzt werde, daß ein Lehrer ein unmittelbarer Staatsbeamter sei, was ja unwahrscheinlich sei, oder, was wohl möglich sei, daß die Lehrer schon jetzt ohne eine bestimmte Regelung als Kommunalbeamte gälten; dann würde entweder § 1 oder § 3 des Gesetzes ohne weiteres auf sie zur Anwendung kommen. Ähnlich äußerte sich über die Bedeutung der

Streichung des § 5 im Herrenhause der Graf Finc von Findenstein-Schönberg (Stenogr. Ber. des Herrenh. 1908 und 1908/09 S. 452).

Aus allen diesen Äußerungen ergibt sich, daß bei den gesetzgebenden Faktoren nicht etwa Einigkeit darüber herrschte, daß § 1 nach der Streichung der auf die Lehrer bezüglichen Bestimmung einen anderen Sinn habe, als den ihm vorher allgemein beigelegten." . . .