

91. Sind die Lehrer an den städtischen Fortbildungsschulen in Preußen Kommunalbeamte im Sinne des Kommunalbeamtengesetzes? Preuß. Kommunalbeamtengesetz vom 30. Juli 1899 §§ 1, 7.

III. Zivilsenat. Urf. v. 20. Dezember 1919 i. S. Stadtgemeinde P. (Bekl.) w. S. (Kl.), III 129/19.

I. Landgericht Paderborn.

II. Oberlandesgericht Hamm.

Der am 28. Mai 1916 verstorbene Ehemann der Klägerin war vom Magistrat der beklagten Stadtgemeinde P. in Westfalen unter Aushängung einer Anstellungsurkunde für die Zeit vom 1. Oktober 1906 an als Fortbildungsschullehrer im Hauptamt an der städtischen Fortbildungsschule in P. angestellt worden. Die Klägerin, der das sog. Gnadenquartal ausbezahlt wurde, verlangte mit der Klage die Beurteilung der Beklagten zur Bezahlung einer Witwenpension von

595,20 *M* jährlich für die Zeit vom 1. September 1906 an, zunächst auf sieben Jahre, auf Grund des § 15 *ABG.* in Verbindung mit dem Gesetze vom 20. Mai 1882 betr. die Fürsorge für die Wittwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten. Die Beklagte beantragte die Abweisung der Klage, da der Ehemann der Klägerin nicht Kommunalbeamter im Sinne des Kommunalbeamtengesetzes gewesen sei, dieses Gesetz daher keine Anwendung finde. Die erste Instanz wies die Klage ab, das Berufungsgericht gab ihr mit einer den §§ 18, 19 des Gesetzes vom 20. Mai 1882 entsprechenden Einschränkung statt. Die Revision der Beklagten wurde zurückgewiesen.

Gründe:

„Bei der Frage der Stellung der Volksschullehrer und anderer Lehrer an den von Gemeinden unterhaltenen Unterrichtsanstalten in Preußen handelt es sich um einen Gegenstand, der sich im Flusse befindet, unter allen Beteiligten bestritten ist, und auch durch die Rechtsprechung, die es immer nur mit einzelnen rechtlichen Beziehungen jener Lehrpersonen zu tun hat, nur stufenweise geklärt werden kann. In *RGZ.* Bd. 37 S. 298 (302) hat bei der Erörterung des Gehaltsanspruchs einer Lehrerin an einer städtischen höheren Mädchenschule der IV. Zivilsenat des Reichsgerichts die Anwendbarkeit des § 56 Nr. 6 der Städteordnung vom 30. Mai 1853 mit der Begründung verneint, daß Lehrer an städtischen Schulen nicht Gemeindebeamte im Sinne dieser Städteordnung seien. Der erkennende Senat hat in *RGZ.* Bd. 70 S. 416 (ebenso *Zur. Wochenschr.* 1913 S. 106 Nr. 22), wo es sich um den Ruhegehaltsanspruch des Direktors eines städtischen Lehrerinnenseminars handelte, die Unanwendbarkeit des § 7 *ABG.* mit der Erwägung begründet, daß dieses Gesetz sich nicht auf Lehrer an den von Gemeinden unterhaltenen Unterrichtsanstalten beziehe. In *RGZ.* Bd. 84 S. 27 hat der erkennende Senat mit eingehender Begründung dargelegt, daß die Lehrpersonen an höheren von Gemeinden unterhaltenen Lehranstalten Gemeindebeamte und im Sinne des § 4 des Gesetzes über die Haftung des Staates usw. vom 1. August 1909 für den Dienst der Gemeinde angestellt seien, gleichwohl aber die frühere Rechtsprechung aufrecht erhalten, indem er ausführte, es seien Gemeindebeamte eigener Art, nicht Gemeindebeamte im Sinne der Städteordnungen und auch nicht Kommunalbeamte im Sinne des Kommunalbeamtengesetzes. Im vorliegenden Rechtsstreite hat die erste Instanz im Anschluß an die erwähnten Entscheidungen die Klage abgewiesen, weil der Ehemann der Klägerin als Lehrer an einer städtischen Schule nicht Kommunalbeamter im Sinne jenes Gesetzes gewesen sei. Das Berufungsgericht läßt die Richtigkeit der in jener Rechtsprechung aufgestellten, von Schriftstellern, wie z. B. Fischer im preuß. *Berw.-Bl.* Bd. 36 S. 131, 149, bekämpften Einschränkung der Gemeindebeamten-

eigenschaft von Lehrpersonen an städtischen höheren Unterrichtsanstalten dahingestellt, weil diese Einschränkung für die Lehrer an städtischen Fortbildungsschulen in ihrer ganz anders gearteten Stellung nicht maßgebend sei, und erkennt den verstorbenen Ehemann der Klägerin als Kommunalbeamten im Sinne des Kommunalbeamtengesetzes an. Diese Auffassung steht im Widerspruch mit der Rechtsprechung des preuß. Obergerichtes, das den Lehrern an städtischen Fortbildungsschulen die Eigenschaft als Gemeindebeamte ausdrücklich abspricht (Entsch. OBG. Bd. 6 S. 133, Bd. 30 S. 437, Bd. 37 S. 118 und insbesondere die Urteile vom 16. Mai 1911 im HandelsministBl. 1911 S. 332 und vom 6. Januar 1913 im preuß. Verm.-Bl. Bd. 34 S. 452), steht auch nicht im völligen Einklange mit der allerdings die Stellung der Fortbildungsschullehrer nicht erörternden bisherigen Rechtsprechung des Reichsgerichts, ist aber gleichwohl zu billigen und rechtfertigt die Entscheidung über den der Höhe nach unbestrittenen Anspruch, so daß auf die hilfsweise beigefügten weiteren Entscheidungsgründe und die dagegen erhobenen Revisionsangriffe nicht eingegangen zu werden braucht.

Wenn es in RGZ. Bd. 70 S. 416 (422) ganz allgemein heißt, daß das Kommunalbeamtengesetz sich auf Lehrer an den von Gemeinden unterhaltenen Unterrichtsanstalten nicht beziehe, so kann das in dieser Allgemeinheit nicht aufrecht erhalten werden. Für die Bedeutung eines Gesetzes ist grundsätzlich der Inhalt seiner Bestimmungen maßgebend. Äußerungen, die sich in der Begründung eines Gesetzesentwurfs finden oder bei den gesetzgeberischen Verhandlungen gemacht werden, stehen dem nicht gleich und können auch der Auslegung des Gesetzes nur dienen, wenn ihr Gedankeninhalt im Gesetze selbst einen, wenn auch nur unklaren und unvollständigen Ausdruck gefunden hat. Diesem in der Rechtsprechung des Reichsgerichts auch sonst angewendeten Grundsatz entspricht die in jener Entscheidung ausgesprochene Ansicht nicht. Das Kommunalbeamtengesetz erwähnt die Lehrer an gemeindlichen Unterrichtsanstalten nicht, sagt aber auch nicht, daß sie nicht Kommunalbeamte in seinem Sinne sein sollen. In der Begründung von RGZ. Bd. 70 S. 416 (422) ist denn auch nicht von einzelnen Bestimmungen des Gesetzes, sondern nur ganz allgemein von seinem „Gesamtinhalt“ und von einer Äußerung im Berichte des Herrenhauses die Rede, wo einerseits von den unmittelbaren Staatsbeamten und den Lehrern, andererseits von den Kommunalbeamten gesprochen wird. Ferner wird hervorgehoben, daß die wirtschaftlichen Verhältnisse der Lehrer und Lehrerinnen an den öffentlichen Volksschulen erst kurz vor dem Kommunalbeamtengesetze durch das Gesetz vom 3. März 1897 über das Dienstentkommen der Lehrer und Lehrerinnen an diesen Schulen neu und allgemein geordnet worden seien.

und daß, was von den Lehrern an den öffentlichen Volksschulen gelte, für die Anwendung des Kommunalbeamtengesetzes auch von den Lehrern an den von den Gemeinden unterhaltenen höheren Unterrichtsanstalten Geltung haben müsse. Dieser Hinweis auf die Lehrer an den öffentlichen Volksschulen ist nicht mehr beweiskräftig, weil diese, wie in RÖZ. Bd. 85 S. 22 dargelegt, unmittelbare Staatsbeamte sind und schon deshalb nicht unter das Kommunalbeamtengesetz fallen können. Aber auch abgesehen hiervon kann die Annahme, daß Lehrer an gemeindlichen Unterrichtsanstalten ohne Unterschied von der Anwendung des Kommunalbeamtengesetzes ausgeschlossen seien, mangels eines Ausdrucks im Gesetze selbst nicht aufrecht erhalten werden. Richtig ist nur, daß, wenn die Gehalts- und Versorgungsverhältnisse einer bestimmten Klasse von Lehrpersonen und ihrer Hinterbliebenen anderweitig besonders geregelt sind, für diese Klasse nur diese Sondervorschriften und nicht die im Kommunalbeamtengesetz für Kommunalbeamte im allgemeinen gegebenen Bestimmungen anzuwenden sind. Solche gesetzliche Sondervorschriften sind aber, wie schon das Berufsgericht zutreffend hervorhebt, für die Lehrer an den gemeindlichen Fortbildungsschulen nicht vorhanden.

Schließt sonach das Gesetz die Lehrer an den gemeindlichen Fortbildungsschulen nicht von vornherein aus dem Kreise der Kommunalbeamten aus, so hängt die Anwendung des Gesetzes nach der Begriffsbestimmung des § 1 nur noch davon ab, ob diese Lehrer als Beamte für den Dienst eines Kommunalverbandes, hier der Gemeinde, angestellt sind. Diese Frage aber ist grundsätzlich und auch in der Anwendung auf den hier in Betracht kommenden Lehrer an der städtischen Fortbildungsschule in P. zu bejahen. Mit den Volksschullehrern, die, wie erwähnt, in RÖZ. Bd. 85 S. 22 als unmittelbare Staatsbeamte anerkannt sind (vgl. auch RÖZ. Bd. 80 S. 338, 347), können sie nicht auf eine Stufe gestellt werden. Die Fortbildungsschulen sollen das von der Volksschule begonnene Werk fortführen (RÖSt. Bd. 45 S. 1), gehören aber, wie auch das Oberverwaltungsgericht anerkennt (vgl. die Urteile vom 6. Januar 1913 preuß. Verw.-Bl. Bd. 34 S. 452 und vom 9. Juli 1914 HMVl. 1915 S. 51), nicht zur Volksschule, die der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dient. Der Hauptgrund, der gegen die Gemeindebeamteneigenschaft der Volksschullehrer spricht, die Anstellung durch die Schulaufsichtsbehörde (vgl. RÖZ. Bd. 80 S. 346f., Bd. 85 S. 25), fällt hier weg. Das Erfordernis einer Bestätigung oder Genehmigung durch die Staatsbehörden aber bedeutet, wie schon in RÖZ. Bd. 84 S. 34 ausgeführt ist, nur eine Beschränkung, nicht eine Beseitigung des Anstellungsrechts der Gemeinde, setzt dieses vielmehr als gegeben voraus. Der vom Oberverwaltungsgericht in den erwähnten Urteilen vom 16. Mai 1911 und vom 6. Januar 1913 aufgestellte Satz, daß die Gemeinde das Anstellungs-

recht im Auftrag und als Organ des Staats ausübe, weil die Schule begrifflich eine Veranstaltung des Staats sei, ist nichts als eine Folgerung aus dem erst zu beweisenden Satze, daß die von den Gemeinden unterhaltenen Schulen keine Gemeinbeanstalten seien. Daß dieser Satz nicht aus dem hierfür verwerteten § 1 RM. II 12 folgt, wonach Schulen Veranstaltungen des Staats sind, ist schon in RGZ. Bd. 84 S. 35 bargelegt und wird auch vom Oberverwaltungsgericht in seinen Entsch. Bd. 64 S. 343 anerkannt. Die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts, das den Fortbildungsschullehrern die Gemeindebeamteneigenschaft abspricht, geht von dem Begriffe des mittelbaren Staatsbeamten aus. Daß es einen mittelbaren Staatsbeamten, der keines eigenen Gemeinwesens unmittelbares Organ ist, nicht gibt, und daß die an den gemeindlichen höheren Unterrichtsanstalten angestellten Lehrpersonen genau ebenso, wie alle übrigen Gemeindebeamten, mittelbare Staatsbeamten nur insofern sind, als das Gemeinwesen, dessen unmittelbare Organe sie sind, die Gemeinde, dem Staate als dem höheren Organismus eingegliedert ist, hat der erkennende Senat in RGZ. Bd. 84 S. 27 (40, 41) ausgeführt. An den dort ausgesprochenen Grundsätzen, auf deren Begründung hier Bezug genommen werden kann, ist festzuhalten. Sie führen aber mit Notwendigkeit zu der Annahme, daß die gemeindlichen Fortbildungsschulen Gemeinbeanstalten, und die von der Gemeinde angestellten Lehrer an diesen Schulen für den Dienst der Gemeinde angestellt, also Gemeindebeamte sind. Auch diese Schulen sind, weil im Interesse der Gemeinden für ihre Zwecke errichtet, keine Staats-, sondern Gemeinbeanstalten. Für die in P. eingerichtete Sonntagschule, aus der sich die jetzt dort bestehende Fortbildungsschule entwickelte, wurde dies schon in der vom Verfassungsgericht erwähnten Verfügung der königlichen Regierung in M. vom 21. Mai 1830 mit den Worten anerkannt, daß den allgemeinen Grundsätzen gemäß die Sonntagshandwerkerschule „lediglich als kommunale Angelegenheit“ betrachtet werde. Handelte es sich dabei auch nur darum, einen staatlichen Zuschuß als ausfichtslos zu bezeichnen und die Unterhaltungskosten der Stadtgemeinde aufzubürden, so bildet die Verfügung doch eine Bestätigung dafür, daß man diese in P. wie anderwärts aus den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen sich entwickelnden Schulen als eine nur der allgemeinen Staatsaufsicht unterliegende Gemeinbeangelegenheit, die Schulen als Gemeinbeanstalten betrachtete. Durch die spätere Rechtsentwicklung, insbesondere durch die Vorschriften der Reichsgewerbeordnung, auf welche die Revision verweist, hat sich daran nichts geändert. Die Errichtung von Fortbildungsschulen wurde in § 120 RGewO. absichtlich den Gemeinden und weiteren Kommunalverbänden überlassen (vgl. die Begründung bei von Nohrscheidt GewO. Bd. II S. 202 zu § 120). Die Er-

achtung steht (vgl. Entsch. DRG. Bd. 65 S. 208) auch nach der dem 120 durch das Gesetz vom 27. Dezember 1911 gegebenen Fassung den Gemeinden frei. Nur die nach Abs. 3 statutarisch bestimmbare Pflicht zum Besuche einer Fortbildungsschule kann nach Abs. 4 auch durch Anordnung der höheren Verwaltungsbehörde eingeführt werden. Eine solche Anordnung setzt aber voraus, daß eine Fortbildungsschule errichtet ist oder errichtet wird. Ein Antrag dahingehend, daß die höhere Verwaltungsbehörde auch die Errichtung von Fortbildungsschulen anordnen könne, wurde bei den gesetzgeberischen Verhandlungen abgelehnt (vgl. v. Sandmann GewD. § 120 Anm. 9). Daß auch in staatliches Interesse an der Errichtung und dem Gedeihen der Fortbildungsschulen besteht, das in dem Hinwirken auf Errichtung solcher Schulen, in dem Gewähren staatlicher Zuschüsse und, damit zusammenhängend, in einer immer stärker werdenden Staatsaufsicht sich äußert (vgl. v. Rohr Scheidt a. D. Anm. 8, 12), steht dem gemeindlichen Charakter der Schulen nicht entgegen. Sind aber die von den Gemeinden unterhaltenen Fortbildungsschulen Gemeinbeanstalten, dann müssen auch die von den Gemeinden an ihnen angestellten Lehrer als für den Dienst der Gemeinden angestellte Beamte angesehen werden. Gegen die Wichtigkeit dieser Auffassung spricht es auch nicht, wenn nach dem — nicht Gesetz gewordenen — Entwurf eines Gesetzes betreffend die Errichtung und den Besuch von Pflichtfortbildungsschulen vom März 1911 (preuß. Abg.-S. 1911 Druckf. Bd. III Nr. 178) § 15 die für Gemeindebeamte geltenden Bestimmungen auf die Leiter und Lehrer der Fortbildungsschulen nur „entsprechend“ angewendet werden sollten, ihre Bezeichnung als Gemeindebeamte aber ausdrücklich abgelehnt wurde. Nach der Begründung zu § 15 geschah dies nur deshalb, weil die Bezeichnung als Gemeindebeamte mit der Behandlung, die den Fortbildungsschulen nach dem Entwurfe zuteil werden sollte, nicht vereinbar sei. Daß die Verhältnisse früher anders lagen, erkennt die Begründung selbst an. Bezüglich der Verhältnisse der Fortbildungsschule in B. stellt das Berufungsgericht als unstreitig noch besonders fest, daß die Stadtgemeinde in bezug auf Schulzwang, Dauer und Art des Unterrichts, wie Befreiung davon, sowie wegen der Anstellung, der Entlassung, der Festsetzung des Gehalts und der Sinterbliebenengelder, der Beurlaubung der Lehrer, der Gestattung der Übernahme von Nebenämtern usw. volle Selbständigkeit habe. Diese Feststellungen sind von der Revision nicht angegriffen worden.

Die Fortbildungsschullehrer sind auch als Gemeindebeamte im Sinne der Städteordnungen zu betrachten. Bei der in RGZ. Bd. 84 S. 27 (38) gebilligten Annahme, daß Lehrer an den von den Gemeinden unterhaltenen höheren Unterrichtsanstalten nicht Gemeindebeamte im Sinne der Städteordnung seien, bildet ein wesentliches

Moment der Umstand, daß diese Schulen nicht der Beaufsichtigung des Magistrats unterstehen, die Gemeinden vielmehr nur die Kosten der Unterhaltung zu tragen haben. Dieses Moment trifft bei den Fortbildungsschulen nicht zu. Es bedarf indessen keiner näheren Erörterung dieser Frage. Nach den Ausführungen des Berufungsgerichts ist als festgestellt anzusehen, daß die Lehrer an den städtischen Fortbildungsschulen im Gebiete der hier anzuwendenden westfälischen Städteordnung vom 19. März 1856 als Gemeinbebeamte im Sinne dieser Städteordnung anzusehen sind, und diese auf irrefixiblen Rechte beruhende Feststellung ist für die Revisionsinstanz maßgebend. Daß der verstorbene Ehemann der Klägerin Kommunalbeamter im Sinne des Kommunalbeamtengesetzes war, ergibt sich aber, auch wenn man hiervon ganz absteht, schon aus den obigen Darlegungen.

Der Klagenanspruch, dessen Verfolgung im Rechtswege bei der vom Berufungsgerichte zutreffend bargelegten Beobachtung des § 7 RRG. keinem Bedenken unterliegt, ist daher mit Recht für begründet erklärt worden.“