



Staats- und  
Universitätsbibliothek  
Bremen

# **Staats- und Universitätsbibliothek Bremen**

**DFG Projekt Die Grenzboten**

## **Die Grenzboten**

**Berlin u.a., 1841 - 1922**

Hauck, P.: Höhere Schule und kommunale Selbstverwaltung. Rückbildung  
oder Fortschritt?

**urn:nbn:de:gbv:46:1-908**



## Höhere Schule und kommunale Selbstverwaltung. Rückbildung oder Fortschritt?

Von Oberlehrer Dr. P. Hauck-Effen a. R.



Das Allgemeine Landrecht bedeutet auf dem Gebiet des gesamten Unterrichtswesens theoretisch einen großen Fortschritt. Es erklärte alle öffentlichen Schulen für Veranstaltungen des Staates. Das waren bis dahin besonders die höheren Schulen vielfach nicht. Eine große Anzahl derselben, und oft die besten, war von privaten Stiftern errichtet worden, zuweilen auch schon von Kommunen. Diese Patronatschulen blieben nun, trotz der völlig veränderten rechtlichen Grundlagen, weiter bestehen. Es wurde in ihrem Bestande praktisch gar nichts geändert, es trat nur das Aufsichtsrecht des Staates hinzu. Der neu geschaffene Staatscharakter der höheren Schulen kommt also in diesem Aufsichtsrecht zum Ausdruck. Dieses schließt in sich die Verantwortlichkeit des Staates dafür, daß die Schule ihre Aufgaben auch wirklich erfüllt, also die Pflicht, die Vorbedingungen für die Anstellung der Lehrer festzulegen und bei der Auswahl der Lehrer mitzuwirken, trotzdem nachher das Patronat die Lehrer besoldete. Ist doch die Aufsichtsbehörde auch für den von ihr Beaufichtigten verantwortlich. Es ist also notwendig, daß diese Lehrer ihr unterstellt sind, indem sie die vom Staat gestellte Aufgabe in ihrer dienstlichen Tätigkeit erfüllen. Aus diesen Erwägungen heraus kommt der Gesetzgeber des Allgemeinen Landrechts ganz folgerichtig zu der bekannten Bestimmung, daß die Lehrer aller höheren Schulen „die Rechte und Pflichten der Staatsdiener“ haben; und dieser Satz stellt nur eine Definition des staatlichen Aufsichtsrechts dar. Für die Zeit der Verkündung des Allgemeinen Landrechts waren mit diesen Bestimmungen auch die Rechte der Patronate genau abgegrenzt. Außer dem ausdrücklich Festgesetzten behielten sie, was sie bisher gehabt hatten, nämlich die „Verwaltung“ der Schule, d. h. des Stiftungsvermögens. Auch das Recht, sich ihre Lehrer und Direktoren auszusuchen, ist ihnen geblieben, nur daß der Staat sich gezwungen sah, sich die Prüfung der Wahl vorzubehalten. Diese Pflicht übte der Staat aus, indem er sich das Bestätigungsrecht wahrte. Im allgemeinen kann man also diese Lage dahin kennzeichnen, daß der Staat seine Aufsichtspflicht in der Weise

Grenzboten I 1911

10

zur Durchführung brachte, daß er die bestehenden Zustände so wenig als möglich veränderte. Zu Anfang des neunzehnten Jahrhunderts war somit auch die rechtliche Lage durchaus einfach. Daß in Ausführung des Allgemeinen Landrechts die höheren Schulen nicht sofort alle „verstaatlicht“ wurden, liegt, abgesehen von politischen und finanziellen Gründen, auch darin, daß nach der preußischen Rechtsauffassung der Stiftungswille sich verselbständigt, auch dann, wenn er ursprünglich Staatswille war. Die Stiftung gewinnt eigenes Leben, und der Staat ist „nur stellvertretender Verwalter eines fremden Willens“. In diesem Sinne unterscheiden sich aber nach den Motiven zum Landrecht die Staatsangestellten nicht von den sogenannten städtischen Schulen, beide sind danach „wohlthätige Stiftungen“.

Die Frage verwickelte sich erst, als die städtischen Selbstverwaltungskörper, die erst nach dem Allgemeinen Landrecht ins Leben traten, sich veranlaßt sahen, höhere Schulen zu gründen, denn auch das Recht der Schulgründung hat das Landrecht nicht beschnitten. So wurde die Kommune, ein von den alten Patronaten völlig verschiedenes Gebilde, der normale Schulpatron, neben dem die alten Stifte der Zahl nach völlig verschwinden. Aus dem eigentümlichen Wesen der Kommune aber ergeben sich auch für die Patronate wichtige Folgerungen. Schon der Gesetzgeber der Verfassungsurkunde von 1850 hat erkannt, daß die so geänderten Verhältnisse eine neue Regelung des Unterrichtswesens erheischen. Gerade auf dem Gebiet des höheren Unterrichtswesens ist aber bisher gar nichts in dieser Richtung geschehen, und es scheint heute mehr denn je eine große Unsicherheit, sogar bei der Staatsbehörde selbst, zu herrschen. Wir wollen jedoch untersuchen, ob nicht doch allen bisher ergangenen Verfügungen, wenigstens denen, welche durch entsprechende Publikation Gesetzeskraft erlangt haben, ein einheitliches Prinzip, ein einheitlicher gesetzgeberischer Wille zugrunde liegt.

Zunächst erhebt sich die Frage: „Was ist ein städtisches Patronat? Welche Änderungen der Stiftspatronate sind notwendig, um dem besonderen Charakter des Selbstverwaltungskörpers gegenüber das Prinzip des Allgemeinen Landrechts zur Durchführung zu bringen?“ Schon die äußere Form der Patronate gestaltete sich verschieden. Vielfach wurde ein besonderes Kollegium gegründet, welches etwa den Patronen der Stiftungsanstalten entsprach, in Städten mit Magistratsverfassung dagegen übernahm meist der Magistrat selbst die Aufgabe der Patrone. Doch in beiden Fällen ergaben sich aus den rechtlichen Verhältnissen der Kommunen Schwierigkeiten. Die „städtischen“ Schulen hatten kein besonderes Vermögen mehr; die Unterhaltung der Schule würde also von dem Gutdünken der Kommune, d. h. der Stadtverordneten, abhängen. Das kann der Staat nicht zulassen, weil rechtlich die Schule Veranstaltung des Staates ist. So entstand die erste wichtigste Beschränkung der Rechte der Kuratoren. Im Ministerialverordnungsblatt vom 31. Januar 1835 wird bestimmt, daß natürlich niemand verpflichtet ist zur Errichtung einer „in ihrem Zweck über die gewöhnliche Elementarbildung hinausgehenden Schulanstalt“. „Ist aber namentlich von einer Kommune (hier ist das Motiv zu erblicken) eine solche höhere Schule aus freiwilligem Entschlusse

einmal errichtet, so besteht sie nach den eben allegierten und weiter folgenden Verordnungen im Allgemeinen Landrecht Teil II Titel 12 § 54 ff. als ein selbständiges Institut unter Aufsicht und Direktion der Staatsbehörde und mit eigenem Korporationsrecht\*.)“ Eine solche Gründung kann nach derselben Verfügung nicht nach Willkür aufgehoben werden, sondern nur nach vorheriger staatlicher Genehmigung, wobei sich das Ministerium auf Teil II Tit. 6 § 180 des Landrechts beruft. Die Stadtverordneten können also auch nicht eine eigene Bestimmung des Unterhaltungsbedürfnisses vornehmen. Diese Festsetzung hängt vielmehr ab „von den bei Errichtung der Anstalt getroffenen Organisationsbestimmungen usw.“ Diese selbständige Stellung der Schule und die Beschränkung der Rechte der Kuratorien ist notwendig, damit der Staat die Sicherheit hat, daß die Schule nicht in der Erfüllung ihrer Aufgabe gehindert wird durch Organe, auf welche er keinen Einfluß hat. Sie entspringt also ganz direkt aus der Verantwortung des Staates für die Schule und aus seinem Aufsichtsrecht, sie stellt eine Anpassung der veränderten Verhältnisse an das Prinzip des Allgemeinen Landrechts dar. Darin, daß die Anstalt nicht einseitig von der Kommune aufgehoben werden kann, wird nur zum Ausdruck gebracht, daß die Schule eben nicht Veranstaltung der Gemeinde, sondern des Staates ist. Privatrechtlich ergibt dies für das Verhältnis von Staat und Kommune ein Vertragsverhältnis, das nicht einseitig gelöst werden kann. Dies Vertragsverhältnis kommt auch darin zum Ausdruck, daß bei der Gründung jeder einzelnen Anstalt ein besonderes Organisationsstatut vereinbart zu werden pflegt, welches die beiderseitigen Rechte für den Spezialfall abgrenzt. Für diese Verträge ist ein Entwurf veröffentlicht worden, welcher den Normalfall darstellt (Veier S. 837 ff.). Daß über dem ganzen Vertrag der Zweck steht, die staatliche Aufsichtspflicht innerhalb der speziellen Organisation der städtischen Kuratorien zum Ausdruck zu bringen, ergibt sich aus der generellen Bestimmung des § 20: „Die aus dem Aufsichtsrecht des Staates folgenden Befugnisse der der Schule vorgesezten Staatsbehörden werden durch dieses Statut nicht berührt“.

Bei dieser Betrachtungsweise wird auch klar, daß alle Beschlüsse der Kuratorien, welche über die im Gründungsakt liegende Willensäußerung der Gründerin hinausgehen, unwirksam sind, weil das Kuratorium nur Organ der bestimmten Anstalt ist, die nicht über sich selbst hinausgehen kann. Etatsüberschreitung, dauernde Mehrausgabe, nicht von vornherein vorgesehene Lehrerstellen, Gehalt über das gesetzliche Maß, ebenso Anrechnung von Dienstzeit auf das Besoldungs-

\*) Hierin müssen die Vertreter der Aufsicht, da die Oberlehrer mittelbare Staatsbeamte sind, den dann erforderlichen unmittelbaren Dienstherrn sehen, denn die Kommune selbst kommt auch nach obigem als solcher nicht in Betracht. Man übersieht aber dabei, was im folgenden ganz klar werden wird, daß diese selbständige Institution hier nur als der Gemeinde gegenüber selbständig bezeichnet wird, daß sie aber als „Veranstaltung des Staates“ nicht auch dem Staate gegenüber selbständig sein kann. Daher kann sie auch nicht als vom Staate unabhängiger Dienstherr ein mittelbares Dienstverhältnis der Oberlehrer ermitteln, die also unmittelbare Staatsbeamte sein müssen.

dienstalter über das staatliche Prinzip hinaus sind nicht im Gründungsakt eingeschlossen, sie bedürfen also der Genehmigung durch die Stadtverordneten, also einer neuen Gründung. Ebenso stellt die Änderung des Lehrgangs der Anstalt, z. B. ihre Umwandlung, einen neuen Willensakt der Gründerin dar, welcher von dem ersten verschieden ist. Sie kann also nicht vom Kuratorium allein beschlossen werden.

Eine Beschränkung des Verfügungsrechtes der Stadt über ihr Eigentum erwies sich auch darin als nötig, daß eine Benutzung des Schulgebäudes zu anderen als Unterrichtszwecken nur durch die staatliche Behörde, also durch Direktor und Provinzial-Schulkollegium, erlaubt werden kann. In einem Verfügungsrecht der Stadt mußte der Staat die Möglichkeit und Gefahr erblicken, daß der Unterricht gestört werden könnte, für dessen ordnungsmäßige Durchführung er verantwortlich ist.

Doch diese Verantwortung und die Aufsichtspflicht drängten noch weiter. Sind die von der Gemeinde bestellten Kuratorien eine Gemeindebehörde? Sie können das nicht in vollem Maße sein, da die Schulen selbst von der Kommune getrennte, selbständige Institutionen sind. Daher sind die Verwaltungsorgane dieser Institutionen auch in gewissem Sinne selbständig. Da aber die Institution dem Staate dient, so steht auch das Verwaltungsorgan in Verbindung mit dem Staate. Sie handelt naturgemäß im Auftrag dessen, der Veranstalter dieser Institution ist. Dieser Veranstalter ist aber der Staat; also handelt das Kuratorium „im Auftrage des Staates“ und die staatliche Schulaufsichtsbehörde ist auch „die vorgesetzte Behörde der Anstaltskuratorien“. Daher muß der Staat auch die Wahl der einzelnen Kuratoren bestätigen und ist berechtigt, sogar Ordnungsstrafen zu verhängen (Verfügung vom 20. August 1896 [Beier S. 12] und Verfügung des Ministers des Innern und des Kultusministers vom 30. Dezember 1874 [Beier S. 13]). So kommt auch in dieser Beziehung in der Einrichtung der Kuratorien nur das Bestreben zur Geltung, das Aufsichtsrecht des Staates, wie es die Verfügung fordert, zu sichern und wirksam zu machen; die besonderen Verhältnisse der Kommune forderten diese Gestaltung.

Aus vorstehendem ergibt sich auch der Unterschied der Kuratorien von den Schuldeputationen. Sie scheinen sich zwar rechtlich auch auf das Statut der letzteren vom 26. Juni 1811 zu gründen, wie auch die ministerielle Verfügung vom 11. Dezember 1867 nahe legt. Gerade die Verfügung begründet aber den Unterschied der beiden Institutionen. Die Schuldeputationen verwalten in erster Linie die Volksschulen. Die Schulen, deren Zweck über die gewöhnliche Elementarbildung hinausgeht, sind freiwillige Gründungen der Gemeinde. Sie ist nicht zur Gründung verpflichtet und kann daher aus diesem „Geschenk“ keine Ansprüche auf Rechte ableiten. Für die höheren Schulen gelten also in ihrer ganzen Reinheit die oben dargelegten Prinzipien des Allgemeinen Landrechts, und die Ministerialverfügung vom 11. Dezember 1867 weist ausdrücklich jeden Anspruch der Stadt auf Teilnahme an der Aufsicht zurück. Sie bestimmt die

Rechte der Kuratorien als „äußere“ und nennt die aus der Aufsichtspflicht erwachsenden Rechte „innere“ Angelegenheiten. Innere Angelegenheiten der höheren Schulen sind also alle diejenigen, welche nur der Aufsicht des Staates unterstehen können, nach den Prinzipien des geltenden, oben dargelegten Rechtes. Ein direkter Einfluß auf die dienstliche Tätigkeit, welche innerhalb des Schulbetriebs ausgeübt wird, würde mit diesen Prinzipien in Widerspruch stehen. So hat die Staatsregierung mit Recht in der letztzitierten Verfügung eine Revision durch die Schuldeputation in den höheren Schulen für ungesetzlich erklärt. So ist auch ein Einfluß auf die dienstlichen Angelegenheiten der Oberlehrer selbst gesetzwidrig. Eine besondere Verfügung vom 5. August 1887 (Weier S. 1074) weist den Anspruch, deren Nebenbeschäftigung genehmigen zu dürfen, ab, ganz im Sinne der gesetzlichen Grundlagen als Eingriff in ein staatliches Hoheitsrecht.

Aus der einleitenden historischen Betrachtung ergibt sich auch eine meines Erachtens einwandfreie rechtliche Begründung der Kuratorien selbst. Auch wenn Preuß mit seiner bekannten Bestreitung der Rechtsgültigkeit des Erlasses vom 26. Juni 1811 recht hätte, so wären doch die Kuratorien dadurch rechtlich sanktioniert, daß das Allgemeine Landrecht ihre Existenz voraussetzt; denn die Bestimmung, daß die Lehrer aller höheren Schulen Rechte und Pflichten der Staatsdiener haben, setzt Schulen voraus, die nicht direkt Staatsanstalten sind, das sind aber die bestehenden Patronatschulen. Eine Verfassung nun, welche deren Rechtsverhältnisse regelt, legalisiert damit zugleich die Institution, auf welche sich diese ihre Bestimmungen beziehen. Somit ergibt sich auch aus dieser Übersicht die Tatsache, daß das Allgemeine Landrecht in erster Linie rückwärts schaut auf das achtzehnte Jahrhundert und nur aus den damals bestehenden Verhältnissen heraus gedeutet werden darf. Wir haben aber auch gesehen, daß, wie so oft in ähnlichen Verhältnissen, auch in unserer speziellen Frage die Entwicklung durch das ganze neunzehnte Jahrhundert darin bestand, daß die neu auftretenden Verhältnisse dem klar ausgesprochenen Grundgedanken angepaßt werden mußten. An der Hand dieses Grundgedankens, des Aufsichtsrechts des Staates über alle Schulen, war es uns auch möglich, die mannigfaltigen zerstreuten Äußerungen des gesetzgebenden Willens als planmäßige, konsequente Akte zu erfassen, und wir glauben, damit auch für die Zukunft die Richtung gefunden zu haben, in welcher sich die weiteren Schritte der Entwicklung bewegen werden.

Noch ein anderes aber ergibt sich aus dieser geschichtlichen Entwicklung, die wichtige Tatsache nämlich, daß die höhere Schule niemals auf dem Wege der Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung liegen kann. Das Allgemeine Landrecht entriß ja gerade diese Anstalten den fremden Händen und übertrug sie sachlich der Staatsgewalt. Es wäre also ein Rückschritt ins achtzehnte Jahrhundert, wollte der Staat diese seine Pflicht wieder von sich auf Dritte abwälzen. Die Vertreter der kommunalen Selbstverwaltungskörper oder die sonstigen Vorkämpfer für eine Verstärkung der Rechte der Stadtverwaltungen auf „ihre“

Schulen mögen also vorsichtig sein und nicht den Vorwurf der Rückständigkeit erheben gegen den Oberlehrerstand, der geschlossen gegen eine Erweiterung der Rechte der Patronate eingetreten ist. Beschränkung der Staatsaufsicht und Erweiterung der Rechte und Pflichten der kommunalen Selbstverwaltungskörper — das ist der Rückschritt, und zwar ein Rückschritt bis ins achtzehnte Jahrhundert. Der Fortschritt liegt hier auf dem Wege, den schon die Verfassungsurkunde vom Jahre 1850 gewiesen hat. Durch den Erlaß eines Unterrichtsgesetzes sind die höheren Schulen den Zuständen des Polizeistaates mit seinen Ministerialerlassen, die den verfügenden Faktor selbst nicht binden, zu entrücken und durch feste gesetzliche Bestimmungen auf den Boden des Rechtsstaates zu stellen. Ob die Gesetze dann den höheren Schulen und den Universitäten, welche ähnliche Forderungen ja schon lange erheben, den Charakter von selbständigen Korporationen, also eigenen Selbstverwaltungskörpern, verleihen oder die höheren Schulen völlig in die Verwaltung des Staates nehmen — beides entspricht dem Sinne der preussischen Verfassung, und nur eine Regelung in diesem Sinne kann einen Fortschritt bilden, nicht aber eine Rückbildung des höheren Unterrichtswesens zu einer Angelegenheit selbständiger und selbstherrlicher Patronate.



## Im Flecken

Erzählung aus der russischen Provinz

Von Alexander Andreas=v. Keyser

Erstes Kapitel: Okolitsch auf der Jagd.

Die zweite Hälfte des März war im Gange. Die Sonne wärmte, ja an manchen Tagen um die Mittagzeit brannte sie, wie man zu sagen pflegt. Unter ihren Strahlen schmolz der Schnee von den Dächern und Hügeln. Im Flecken und auf der Chaussee gab es nicht allein frühjährlichen Schmutz im Überfluß, sondern sogar schon sommerlich betrocknete Stellen und Streifen. Draußen in der Umgegend aber lagen die Wälder und Schluchten meist noch ganz unter der weißen Winterhülle. Die Bäche und Flüsse dachten nicht daran, die Eisdecke abzuwerfen, denn in der Nacht fror es regelmäßig, und an jedem Morgen mußte die Sonne erst auftauen, was von der Kälte neu erstarrt war, ehe sie ihre Schmelzarbeit vom vorigen Tage aufnehmen konnte.

Daher kam es, daß Mariä Verkündigung vor der Tür war und Okolitsch trotzdem keinen Gebrauch von den Patronen machen konnte, welche er seit Wochen zum Empfang der ersehnten Schnepfen instand gesetzt hatte. Er war wieder einmal am Abend durch den Vorflecken ins freie Feld hinausgegangen, um sich von neuem zu überzeugen, daß an das Vorhandensein der Langschnäbel auch noch nicht zu denken sei. Da kam eben ein Kronsforsrwächter auf seinem Pferdchen