

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 192

Schüler als Amtshelfer

Dargestellt am Beispiel des Schülerlotsendienstes

Von

Rolf Stober



Duncker & Humblot · Berlin

Rolf Stober / Schüler als Amtshelfer

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 192

Schüler als Amtshelfer

dargestellt am Beispiel des Schülerlotsendienstes

Von

Dr. Rolf Stober



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1972 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 02727 2

Vorwort

Die Arbeit hat der Juristischen Fakultät der Universität Mannheim (WH) im Wintersemester 1971/72 als Dissertation vorgelegen. Sie behandelt den Rechtsstatus des Schülerlotsen bei öffentlichen Schulen und Privatschulen sowie den außerschulischen Bereich der Verkehrsregelung gegenüber schulfremden Personen. Obwohl Schülerlotsen in dem Straßenbild unserer Städte zur gängigen Einrichtung geworden sind, wird das Rechtsverhältnis der Schülerlotsen in der Theorie recht stiefmütterlich behandelt. Es fehlt sowohl an einer grundlegenden Darstellung dieses wichtigen Selbsthilfedienstes, als auch an Einzeluntersuchungen aus staatsrechtlicher und schulrechtlicher Sicht.

In der bisherigen Diskussion dieses Problemkreises lag der Schwerpunkt auf einer Untersuchung der verkehrsrechtlichen Bedeutung des Schülerlotsendienstes. Aufgabe dieses Beitrages ist es, die *schulrechtliche* Funktion des Lotsendienstes zu beleuchten. Dabei wird geprüft, ob der Schülerlotse hoheitliche Aufgaben wahrnimmt und wie seine Tätigkeit organisations- und haftungsrechtlich zu qualifizieren ist.

Ich möchte an dieser Stelle meinem Lehrer, Professor Dr. Gerd Roelcke, für die Förderung, Kritik und Hilfe danken, die er dieser Arbeit angedeihen ließ. Mein Dank gilt auch Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm und dem Bundesverkehrsministerium für die großzügige finanzielle Unterstützung der Drucklegung.

Mannheim, im Januar 1972

Rolf Stober

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
§ 1 Schülermitverantwortung	13
I. Schüler und Amtshaftung	13
II. Kritik	14
III. Ämter in der Schule (Anstalts- und Schülermitverantwortungs- ämter)	16
IV. Rechtfertigungen für schulische Ämter	19
1. Erziehung	19
2. Demokratisierung	22
3. Entlastung	28
4. Neue Unterrichtsformen	29
5. Legitimation	30
§ 2 Das geltende Recht	31
I. Vorschriften	31
II. Schrifttum	36
III. Weitere Rechtsprechung	39
§ 3 Fragestellung	40
I. Folgerungen für den Schüler als Amtsträger	40
II. Schülerlotsendienst als Beispiel	41
1. Schülerlotsendienst und Schulämter	41
2. Die Bedeutung des Schülerlotsendienstes	42
III. Gang der Untersuchung	43

ERSTER HAUPTTEIL

Schülerlotsen und Schulbereich 44

Erster Abschnitt

Schülerlotsen im Bereich der öffentlichen Schule 44

A. Die Rechtsbeziehungen zwischen Schule und Schülerlotse 44

§ 4 Schülerlotsendienst als schulische Angelegenheit 44

I. Beteiligung schulfremder Kreise 45

II. Kostendeckung durch schulfremde Kreise 46

III. Außerschulische Tätigkeit des Schülerlotsendienstes 47

§ 5	Das öffentlich-rechtliche Schulverhältnis	51
§ 6	Das verwaltungsrechtliche Grundverhältnis	55
	I. Privat- oder Verwaltungsvertrag?	55
	II. Verpflichtung durch Verwaltungsakt	58
	III. Wirksamkeitserfordernisse	60
§ 7	Personalrechtliche Einordnung des Schülerlotsen	63
	I. Schülerlotse als Teil der Schülermitverantwortung	63
	1. Das Wesen der Schülermitverantwortung	63
	2. Schülermitverantwortung und andere Mitwirkungsmodelle	65
	II. Schülerlotse und öffentlicher Dienst	68
	III. Schülerlotse als Beliehener	68
	1. Schülerlotsendienst als Staatsaufgabe	68
	2. Die hoheitliche Betätigung des Schülerlotsen	73
	3. Handeln des Schülerlotsen im fremden Namen	81
	IV. Die Indienstnahme Privater, Halbbeamter, Konzessionär	84
	V. Der Schülerlotse als Amtshelfer	85
	1. Die herkömmliche Betrachtungsweise	85
	2. Die Amtshelferfunktion des Schülerlotsen	89
§ 8	Amtswalterverhältnis	94
	I. Amtswalterbeziehung zur Schule	94
	II. Öffentlich-rechtliches Schulverhältnis	95
	1. Ruhen des Schulverhältnisses	95
	2. Kollision mit dem Schulverhältnis	96
	III. Minderjährigkeit des Schülerlotsen	98
	1. Minderjährige als Amtsträger	98
	2. Amtsfähigkeit	101
	3. Amtsmündigkeit	108
§ 9	Schülerlotse und Gesetzesvorbehalt	113
	I. Amtsübertragung und Ermächtigungsgrundlage	113
	II. Die Höchstpersönlichkeit der Amtspflichten	118
§ 10	Pflichten des Schülerlotsen gegenüber der Schule	120
	I. Pflichten des Schülerlotsen	120
	II. Folgen bei Pflichtverletzungen	122
	1. Nichtvermögensrechtliche Folgen bei Pflichtverletzungen ..	122
	2. Vermögensrechtliche Folgen und ihre Einschränkung	124
	a) durch die Person des Schülerlotsen	124
	b) durch die Amtsstellung	125
	c) durch die Natur der Dienstleistung	126
	d) durch Haftungsausschluß	127
	e) durch Versicherungsschutz	127

§ 11 Rechte des Schülerlotsen gegenüber der Schule	128
I. Allgemeine Rechte des Schülerlotsen	128
II. Recht auf Unfallfürsorge	131
1. Gefährdungshaftung	131
2. Versicherungsschutz	132
3. Aufopferung	135
4. Aufwendungsersatz	135
III. Recht auf „Haftungsübernahme“	137
1. Eigenhaftung des Schülerlotsen	137
2. Fremdhftung für den Schülerlotsen	137
a) Fürsorgeverhältnis	137
b) Aufopferung	138
c) Amtspflichtverletzungen	139
IV. Rechtsschutz des Schülerlotsen	145
1. Prozeßfähigkeit?	145
2. Der Rechtsweg bei Streitigkeiten	146
3. Strafrechtlicher Schutz des Schülerlotsen	147
<i>B. Die Rechtsbeziehungen zwischen Schülerlotse und Dritten</i>	<i>147</i>
§ 12 Schülerlotse und Mitschüler	147
I. Privat- und öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehungen	147
II. Folgerungen	148
1. Pflichten des Schülerlotsen und Folgen bei Pflichtverletzungen	148
2. Rechtsschutz für die Schüler	149
3. Pflichten der Schüler und Folgen bei Pflichtverletzungen ..	151
§ 13 Schülerlotse und Lehrkräfte	153
§ 14 Schülerlotse und Verkehrswacht	154
§ 15 Schülerlotse und Verkehrspolizei	157

Zweiter Abschnitt

Schülerlotsen im Bereich der Privatschule 160

<i>A. Die Rechtsbeziehungen zwischen Schülerlotse und Privatschule</i>	<i>160</i>
§ 16 Das privatrechtliche Schulverhältnis	160
§ 17 Die Übertragung eigenständiger Ordnungsgewalt	163
§ 18 Pflichtenstellung des Schülerlotsen gegenüber der Privatschule	164
I. Die Pflichten des Schülerlotsen aus dem Auftragsverhältnis ..	164
II. Folgen bei Pflichtverletzungen	164
1. Nichtvermögensrechtliche Folgen	164
2. Vermögensrechtliche Folgen und ihre Einschränkung	165

§ 19	Rechte des Schülerlotsen gegenüber der Privatschule	170
	I. Rechte des Schülerlotsen aus dem Auftragsverhältnis	170
	1. Recht auf allgemeine Fürsorge	170
	2. Fürsorgerechte bei Unfall	171
	3. Recht auf Haftungsübernahme	171
	a) Eigenhaftung des Schülerlotsen	171
	b) Fremdhaftung für den Schülerlotsen	172
	II. Ansprüche aus Fürsorgepflichtverletzung	175
	III. Rechtsschutz des Schülerlotsen	175
	<i>B. Die Rechtsbeziehungen zwischen Schülerlotse und Dritten</i>	<i>177</i>
§ 20	Schülerlotsen und Mitschüler	177
§ 21	Schülerlotse und Lehrkräfte	178

ZWEITER HAUPTTEIL

	Schülerlotsen und außerschulischer Bereich	179
§ 22	Außerschulische Tätigkeit im Bereich der öffentlichen Schule	180
	I. Die Übertragung von Hoheitsgewalt	180
	II. Folgerungen für den Schülerlotsen und die Verkehrsteilnehmer	181
	1. Pflichten der Verkehrsteilnehmer und Folgen bei Pflichtver-	181
	letzungen	181
	2. Pflichten des Schülerlotsen und Folgen bei Pflichtverlet-	184
	zungen	184
§ 23	Außerschulische Tätigkeit im Bereich der Privatschule	186
§ 24	Schülerlotse und Verkehrspolizei im außerschulischen Bereich	187
	I. Die Übertragung von Hoheitsgewalt	187
	II. Die „Verkehrsregelung“ durch Schülerlotsen	188
§ 25	Schülerlotse und Verkehrswacht im außerschulischen Bereich	194
	Zusammenfassung und Ergebnisse	195

ANHANG

Gesetzesvorschläge	200
Literaturverzeichnis	207
Gesetzesregister	216
Sachwortverzeichnis	219

Abkürzungsverzeichnis

a.M.	anderer Meinung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BAG	Bundesarbeitsgericht
Bay	bayerisch
BB	Betriebs-Berater
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDO	Bundesdisziplinarordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Bundesgerichtshof in Strafsachen
BGHZ	Bundesgerichtshof — Zivilsachen
Bln.	berlinisch
Brem.	bremisch
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BVBl	Bayerisches Verwaltungsblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	baden-württembergisch
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DR	Deutsches Recht
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Amtliche Entscheidungssammlung des zuvor genannten Gerichts, zitiert nach Band und Seite (z. B. BVerfG v. 5. 5. 64 (E 17, 371 ff.))
EUG	Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
G	Gesetz
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Hess.	hessisch
Hmb.	hamburgisch
HRR	Höchstrichterliche Rechtsprechung
HschG	Hochschulgesetz
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KFZ	Kraftfahrzeug

KM	Kultusminister
KMK	Kultusministerkonferenz
K.u.U	Kultus und Unterricht
LG	Landgericht
LM	Lindenmaier-Moehring
LV	Landesverfassung
MDR	Monatsschrift des Rechts
Nds	niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
OLG	Oberlandesgericht
OLGZ	Oberlandesgericht — Zivilsachen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OwiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PersVG	Personalvertretungsgesetz
PrOVG	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
RAG	Reichsarbeitsgericht
RdA	Recht der Arbeit
RdJ	Recht der Jugend und Bildungswesen
Rdn.	Randnummer
RG	Reichsgericht
RGZ	Reichsgericht — Zivilsachen
rh-pf	rheinland-pfälzisch
RiA	Das Recht im Amt
RVBl.	Reichsverwaltungsblatt
RVO	Reichsversicherungsordnung
RWS	Recht und Wirtschaft und Schule
Saarl.	saarländisch
SchLH	Schleswig-Holstein
SchIHA	Schleswig-Holsteiner Anzeiger
SchuldR	Schuldrecht
SchVG	Schulverwaltungsgesetz
SchVOG	Gesetz zur Vereinheitlichung und Ordnung des Schulwesens
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
StVO	Straßenverkehrsordnung
VersR	Versicherungsrecht
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VRS	Verkehrsrechtssammlung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZPO	Zivilprozeßordnung

Einleitung

§ 1 Schülermitverantwortung

Schülerlotsen gehören zum gewohnten Bild unserer Städte. In der Regel versehen sie ihren Dienst mit Eifer und Aufmerksamkeit. Sie erscheinen auch den Außenstehenden als gelungener Beweis für Sinn und Erfolg der Schülermitverantwortung, für das selbständige Hineinwachsen der Kinder in den Status eines verantwortungsvollen und hilfsbereiten Bürgers. Dieses prinzipielle Wohlwollen läßt die Verkehrsteilnehmer kleine Unvollkommenheiten des Schülerlotsendienstes tolerieren — sofern sie nicht große Schäden nach sich ziehen. Bei Schäden taucht vorwiegend die Frage auf, wer für die Folgen einzustehen hat. Deshalb spielt der haftungsrechtliche Aspekt bei der rechtlichen Beurteilung der Schülermitverantwortung eine überragende Rolle. Die rechtlichen Probleme der Schülermitverantwortung erschöpfen sich indessen nicht in Haftungsfragen. Ebenso wichtig sind beispielsweise die Ansprüche des Schülers gegen die Schule. Amtshaftungsfälle zeigen die Grundproblematik jedoch am besten auf. Deshalb sei hier an die folgenden Entscheidungen angeknüpft.

I. Schüler und Amtshaftung

Ein Klassenlehrer ging während der Unterrichtszeit zu einer Beerdigung. Mit der Aufsicht über die Klasse hatte er den Klassenbesten betraut¹. Der Aufsichtsschüler verletzte bei Ausübung dieser Tätigkeit eine Mitschülerin mit einem Taschenmesser an der Hand. Das Landgericht Rottweil, das über den Fall zu urteilen hatte, war der Meinung, daß bei einer Pflichtverletzung des Aufsichtsschülers nur eine Amtshaftung nach Art. 34 GG, § 839 BGB in Betracht kommt. Beauftragt nämlich der Lehrer einen Schüler mit der Beaufsichtigung einer Schulklasse, so bekleidet der Schüler ein öffentliches Amt und übt hoheitliche Funktionen aus.

Ein Schülerlotse gab einer Schülergruppe Zeichen, die Fahrbahn zu überqueren². Ein Schüler wurde auf dem Zebrastrreifen angefahren,

¹ LG Rottweil NJW 70, 474 ff.

² OLG Köln NJW 68, 655 = VersR 68, 676 ff. = Die Polizei 68, 218 = Die Neue Polizei 68, 231 = JuS 68, 238 = OLZ Köln 68, 269 ff. = RdJ 69, 271 = DÖV 68, 365 (nur Leitsatz).

weil ein Kraftfahrer sein Fahrzeug wegen Eisglätte nicht mehr rechtzeitig anhalten konnte. Da der Kraftfahrer von der Anklage der Straßenverkehrsgefährdung freigesprochen wurde, nahm der verletzte Schüler den Schülerlotsen wegen des Schadens in Anspruch. Das Oberlandesgericht Köln entschied, daß ein Schülerlotse in Ausübung seiner Lotsentätigkeit unter die Regelung des Art. 34 GG, § 839 BGB fällt. Danach haftet an Stelle des Schülers, der ein Fürsorgeamt ausübt, nur der schulische Hoheitsträger für unerlaubte Handlungen.

Eine Lehrerin nahm ein Prüfungsturnen ab³. Um sich ganz der Bewertung widmen zu können, teilte sie zwei Schülerinnen ein, die bei der Übung Hilfestellung geben sollten. Da eine der beiden Betreuerinnen nicht genügend aufpaßte, verletzte sich eine Schülerin bei der Übung. Der Bundesgerichtshof, der nur über die Schadensersatzansprüche gegen die Lehrerin und die Schule befinden mußte, stellte bei dieser Gelegenheit folgendes fest: Es ist eine naheliegende Erwägung, daß ein beim Turnen zur Hilfestellung zugezogener Schüler ein ihm von der Schule anvertrautes Amt ausübt mit der Folge, daß nur eine Haftung des Schulträgers aus Art. 34 GG, § 839 BGB bejaht werden kann.

II. Kritik

Auf den ersten Blick ist es einleuchtend und sinnvoll, die Amtshaftung zur Entlastung der beauftragten Schüler zu bejahen. Bei näherem Hinsehen erweist es sich jedoch als problematisch, die Fragen zu beantworten, die daran anknüpfen: Ist die Schule überhaupt befugt, Hoheitsgewalt auf Schüler zu übertragen? Darf ein Schüler Amtsträger sein und kann er ein öffentliches Amt im Sinne des Art. 34 GG ausüben?

Die zitierten Entscheidungen gehen stillschweigend oder ohne juristisch stichhaltige Begründung davon aus, daß ein Lehrer hoheitliche Amtspflichten — vor allem Aufsichts- und Fürsorgepflichten — auf Schüler delegieren kann. Diese Annahme ist besonders für den Privatschullehrer fragwürdig, da er grundsätzlich keine öffentliche Gewalt ausübt⁴. Aber selbst die Amtspflicht des Lehrers an öffentlichen Schulen erstreckt sich im Schülerlotsenfall nicht auf den Schulweg⁵, so daß danach von der Übertragung einer *bestehenden* Amtspflicht keine Rede sein kann.

³ BGH VersR 58, 705.

⁴ Friebe, Haftpflicht S. 206, Weber, DRiZ 65, 121.

⁵ Heckel - Seipp, Schulrechtskunde S. 239, Perschel, Demokratisierung S. 43, Friebe, ZBR 56, 390 ff. (396), RG HRR 1940, No. 860.

Aus den Entscheidungen ist auch nicht ersichtlich, ob die beauftragten Schüler als Angehörige des öffentlichen Dienstes, als mit Hoheitsgewalt beliehene Personen im eigenen Namen oder als Stellvertreter im fremden Namen auftreten. Die Gerichte berufen sich lediglich darauf, es komme nach der Judikatur des Reichsgerichts zu Art. 131 der Weimarer Reichsverfassung auf die Art, Zulässigkeit oder rechtliche Wirksamkeit der Übertragung nicht an. Davon wohl zu unterscheiden ist jedoch das Fehlen der Rechtsmacht zur Einräumung hoheitlicher Befugnisse selbst⁶. Der Übertragungsakt würde die ihm zgedachten rechtlichen Wirkungen nur bei einer Zuständigkeit der Schule entfalten⁷.

Im *Klassenaufsichtsfall* wird der Eindruck erweckt, Schüler können kraft der Anstaltsgewalt der Schule zur Übernahme von Hoheitsaufgaben angewiesen werden⁸. Das ist zweifelhaft, weil die Ausübung öffentlicher Gewalt grundsätzlich nicht aufzwingbar ist, sondern aufgrund freiwilliger Übernahme erfolgen muß.

Das OLG Köln sieht den Schülerlotsendienst im *Schülerlotsenfall* schon deshalb als hoheitliche Tätigkeit an, weil er ein wichtiger Teil der Vor- und Fürsorge im Straßenverkehr sei⁹. Dem ist entgegenzuhalten, daß nicht jede Tätigkeit zum gemeinen Wohl die Ausübung eines öffentlichen Amtes im Sinne des Art. 34 GG ist. Allein die Berufung auf die Öffentlichkeit einer Angelegenheit genügt nicht, weil auch Presse, Parteien und Gewerkschaften öffentliche Aufgaben wahrnehmen ohne Amtsträger nach Art. 34 GG zu sein. Die Gleichsetzung von öffentlichen Aufgaben und hoheitlicher Erledigung resultiert daraus, daß sich das Gericht im Schülerlotsenfall nur um eine Auseinandersetzung mit den *Aufgaben* des Schülerlotsendienstes bemüht. Eine Unterscheidung zwischen privaten, öffentlichen und hoheitlichen Ämtern nach der Art der wahrgenommenen Aufgaben ist zwar möglich, dieses Merkmal ist aber unbestimmt und für eine klare Abgrenzung ungeeignet¹⁰.

Schließlich vermißt man in diesem Fall eine klare Trennung zwischen schulischem und außerschulischem Bereich. Es wurde nicht erörtert, gegenüber welchem Personenkreis der Schülerlotse ein öffentliches Amt ausübt und gegenüber wem Amtspflichten bestehen. Wenngleich das Schülerlotsenbuch darauf hinweist, Haftpflichtforderungen seien nur bei der Schule zu stellen¹¹, so ist daraus nicht zwingend zu schließen, die Schule müsse nach Art. 34 GG für die Lotsen eintreten. Diese For-

⁶ *Martens*, NJW 70, 1029.

⁷ *Martens*, NJW 70, 1029

⁸ LG Rottweil NJW 70, 474.

⁹ OLG Köln NJW 68, 656 f.

¹⁰ *Wolff*, II S. 30.

¹¹ Schülerlotsenbuch S. 23.