



EUROPA-FACHBUCHREIHE
für wirtschaftliche Bildung

Schul- und Beamtenrecht

für die Lehramtsausbildung und Schulpraxis
in Nordrhein-Westfalen

1. Auflage

VERLAG EUROPA-LEHRMITTEL · Nourney, Vollmer GmbH & Co. KG
Düsselberger Straße 23 · 42781 Haan-Gruiten

Europa-Nr.: 79831

Autoren:

Dr. Christian Birnbaum	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Arbeitsrecht, Referent im Hochschul- und Prüfungsrecht
Dr. Mascha Franzen	Rechtsanwältin, Fachanwältin für Verwaltungsrecht und Arbeitsrecht, Referentin im Schulrecht
Dr. Christian Karaus	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Schuldezernent a.D.

Das vorliegende Buch wurde auf der **Grundlage der aktuellen amtlichen Rechtschreiberegeln** erstellt.

1. Auflage 2013

Druck 5 4 3 2 1

Alle Drucke derselben Auflage sind parallel einsetzbar, da bis auf die Behebung von Druckfehlern untereinander unverändert.

ISBN 978-3-8085-7983-1

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der gesetzlich geregelten Fälle muss vom Verlag schriftlich genehmigt werden.

© 2013 by Verlag Europa-Lehrmittel, Nourney, Vollmer GmbH & Co. KG, 42781 Haan-Gruiten

Umschlaggestaltung: Andreas Sonnhüter, 40625 Düsseldorf (unter Verwendung eines Fotos von istockphoto,
© Clerkenwell_Images/istockphoto.com)
Satz: Doris Busch, 40235 Düsseldorf
Druck: Tritsch Print und digitale Medien GmbH, 97199 Ochsenfurt-Hohestadt

Vorwort

Das Schul- und Beamtenrecht wird von Lehrern häufig als Beschränkung ihrer pädagogischen Freiheit empfunden. In der Schule als einer »staatlichen Behörde« gehört es dennoch zur Professionalität des Lehrers, diese Regeln zumindest in ihren Grundstrukturen zu kennen.

»Schul- und Beamtenrecht« ist ein neues, umfassendes Referenz- und Nachschlagewerk zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des täglichen Unterrichtens in Nordrhein-Westfalen. Es bietet eine systematische, gut verständliche Darstellung des Schulwesens sowie der Rechte von Lehrerinnen und Lehrern gegenüber den Schülern.

Dieses Buch ist bestimmt für

- Referendare und Lehramtsanwärter als zuverlässige Einführung in das Schulrecht, das Beamtenrecht und in schulbezogenes Jugendrecht
- Lehrerinnen und Lehrer von allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen zur sicheren Beurteilung rechtlich relevanter Situationen, etwa ihrer Aufsichtspflichten und der Zulässigkeit von Erziehungs- und Ordnungsmaßnahmen
- Schulleiter von allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen: als Grundlage für die tägliche und für Rückfragen des Kollegiums
- Eltern und Schüler zum besseren Verständnis der Rechtsstellung von Schülern im Schulalltag.

Die Rechtsmaterie, die Lehrern oftmals spröde erscheint, wird in diesem Werk mit einführenden Fällen, Beispielen und Übersichten leicht verständlich dargestellt. Besonderer Wert wurde dabei auf die praxisnahe Darstellung gelegt. So werden juristische Sachverhalte etwa rund um die Themen Schulverfassung, Aufsichtspflicht, Notengebung, Dienstrecht anschaulich erläutert und direkt anwendbar.

Das Buch orientiert sich an dem sehr bewährten Werk »Schul- und Beamtenrecht in Baden-Württemberg«, welches mittlerweile in 10. Auflage erschienen ist. Bernhard Geyer und Stefan Reip gebührt besonderer Dank, weil sie ohne Reklamation eigener Rechte textliche Übernahmen erlaubt haben.

Ein wichtiger Tipp für den Umgang mit dem Schulrecht: Wer häufiger mit der Materie zu tun hat, muss die BASS besitzen: die »Bereinigte amtliche Sammlung der Schulvorschriften«, Jahresbeilage zum Amtsblatt NRW. Sie erscheint jährlich neu. Die BASS verfügt über ein hervorragendes Stichwortverzeichnis, welches die sichere Orientierung zu den Gesetzen, zahlreichen Verordnungen, insbesondere Ausbildungs- und Prüfungsordnungen sowie den ungezählten Verwaltungsvorschriften ermöglicht.

Übrigens: Das Buch verwendet die männliche Form (»der Lehrer«/»der Schüler«) aus Gründen der sprachlichen Verschlankung. Gemeint ist natürlich immer auch die weibliche Form.

Das Buch bietet unverzichtbares rechtliches Wissen für den Schulalltag.

Ihr Feedback ist uns wichtig

Ihre Anmerkungen, Hinweise und Verbesserungsvorschläge zu diesem Buch nehmen wir gerne auf – schreiben Sie uns unter lektorat@europa-lehrmittel.de.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Schulrecht

1	Pädagogik und Recht.....	11
	Fall 1.1	11
1.1	Woher kommt das Recht?	11
1.2	Die Methodik der juristischen Fallbearbeitung.....	12
1.2.1	Tatbestand und Rechtsfolge	12
1.2.2	Die Sprache des Gesetzes.....	12
1.2.3	Freie und gebundene Entscheidung/Ermessen	12
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	14
2	Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule, § 1 SchulG.....	15
	Fall 2.1	15
2.1	Wertegrundlage für die Erziehung.....	15
2.2	Anspruch auf eine der Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung.....	16
2.3	Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus.....	16
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	17
3	Rechtsquellen im Bereich des Schulrechts.....	18
	Fall 3.1	18
3.1	Schule als »Veranstaltung des Staates«.....	18
3.2	Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften	19
3.3	Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Schulrechts (Kulturhoheit der Länder)	21
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	22
4	Rechtsformen des Handelns im Schulbereich	23
	Fall 4.1	23
4.1	Die Schule im Rechtsstaat	23
4.2	Der Verwaltungsakt.....	23
4.2.1	Die Merkmale des Verwaltungsaktes.....	23
4.2.2	Das Verfahren vor dem Erlass eines Verwaltungsaktes	24
4.2.3	Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs	27
4.3	Der Rechtsschutz gegen einen Verwaltungsakt (das Widerspruchsverfahren)	28
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	30
5	Die Gliederung des Schulwesens	31
	Fall 5.1	31
	Fall 5.2	31
5.1	Schulstufen.....	31
5.2	Schulformen	32
5.2.1	Hauptschule	32
5.2.2	Realschule	32
5.2.3	Gymnasium	33
5.2.4	Sekundarschule.....	33
5.2.5	Gesamtschule	33
5.2.6	Schulformwahl	34
5.2.7	Gymnasiale Oberstufe.....	34

5.2.8	Berufliches Schulwesen	34
5.3	Schulische Abschlüsse und Berechtigungen.....	36
5.4	Schularten	37
5.5	Schulen in freier Trägerschaft	38
5.5.1	Privatschulen und Grundgesetz	38
5.5.2	Schule und freie Unterrichtseinrichtung	38
5.5.3	Ersatzschulen	39
5.5.4	Ergänzungsschulen	40
5.5.5	Rechtsschutz.....	40
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	41
6	Der Schulträger	42
	Fall 6.1	42
	Fall 6.2	42
6.1	Hintergrund der Aufgabenverteilung zwischen Schulträger und Land	42
6.2	Die Aufgaben des Schulträgers	44
6.3	Lernmittelfreiheit	44
6.4	Schulgeldfreiheit.....	45
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	45
7	Die Schulaufsicht	46
	Fall 7.1	46
7.1	Der Begriff der Schulaufsicht	46
7.2	Die Schulaufsichtsbehörden.....	48
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	49
8	Die Schulverfassung	50
	Fall 8.1	50
	Fall 8.2	50
	Fall 8.3	50
	Fall 8.4	50
8.1	Direktoriale und kollegiale Schulverfassung	50
8.2	Der Schulleiter	50
8.3	Lehrer.....	52
8.4	Konferenzen	52
8.4.1	Lehrerkonferenzen	52
8.4.2	Schulkonferenz.....	54
8.4.3	Rechte der Eltern.....	55
8.5	Die Schülervertretung (§ 74 SchulG).....	55
8.5.1	Ziel der Schülermitverantwortung	55
8.5.2	Ebenen der Schülervertretung	56
8.5.3	Aufgaben und Rechte der Schülervertretung	57
8.5.4	Verbindungslehrer (§ 74 Abs. 7 SchulG).....	57
8.5.5	Veranstaltungen der Schülervertretung.....	57
8.5.6	Schülerzeitschriften	58
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	58
9	Die Rechtsstellung des Schülers	60
	Fall 9.1	60
	Fall 9.2	60
	Fall 9.3	60
9.1	Die Schulpflicht.....	60
9.1.1	Grundsätze	60
9.1.2	Beginn der Schulpflicht (§ 35 SchulG)	61

9.1.3	Schulpflicht in der Primarstufe und in der Sekundarstufe I	61
9.1.4	Schulpflicht in der Sekundarstufe II	62
9.1.5	Pflicht zum Besuch einer Förderschule	62
9.1.6	Schulpflicht und Schulberechtigung	64
9.1.7	Das Recht zum Besuch einer bestimmten Schule	64
9.1.8	Ausnahmen von der Schulbesuchspflicht	66
9.1.9	Durchsetzung der Schulpflicht	67
9.2	Grundrechte des Schülers im Schulverhältnis	67
9.2.1	Das Schulverhältnis als Rechtsverhältnis	67
9.2.2	Grundrechte, die durch ein Gesetz eingeschränkt werden können	68
9.2.3	Grundrechte, die unter keinem Gesetzesvorbehalt stehen	69
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	69
10	Elternrechte	70
	Fall 10.1	70
	Fall 10.2	70
	Fall 10.3	70
10.1	Das Erziehungsrecht der Eltern	70
10.2	Der staatliche Erziehungsauftrag	71
10.3	Die gemeinsame Erziehungsverantwortung von Schule und Eltern	71
10.4	Beteiligungsrechte der Eltern	72
10.4.1	Gliederung der Elternrechte	72
10.4.2	Individualrechte (Rechte, die das eigene Kind betreffen)	72
10.4.3	Repräsentative und kollektive Rechte (Mitwirkung über Gremien)	73
10.5	Elternrechte bei volljährigen Schülern	74
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	74
11	Erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen (§ 53 SchulG)	75
	Fall 11.1	75
11.1	Erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen als pädagogisches Problem	75
11.2	Das pädagogische Ermessen bei erzieherischen Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen	76
11.3	Verwaltungsaktsqualität erzieherischer Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen	76
11.3.1	Gesetzesvorbehalt	76
11.3.2	Ordnungsmaßnahmen	77
11.3.3	Erzieherische Einwirkungen	77
11.4	Anknüpfungspunkt: Schulisches Fehlverhalten	79
11.5	Notensanktionen	79
11.6	Zuständigkeit, formelle Anforderungen	80
11.7	Inhaltliche Anforderungen	81
11.8	Verfahrensablauf, abschließende Entscheidung	82
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	82
12	Aufsichtspflicht	83
	Fall 12.1	83
	Fall 12.2	83
12.1	Rechtliche Grundlagen	83
12.2	Umfang der Aufsichtspflicht	84
12.2.1	Örtliche und zeitliche Grenzen der Aufsichtspflicht	84
12.2.2	Aufsicht während des Unterrichts	85
12.2.3	Aufsicht bei außerunterrichtlichen Veranstaltungen	86

12.3	Kriterien der Aufsichtsführung	86
12.4	Aufsichtspflichtige.....	87
12.5	Gesetzliche Unfallversicherung für Schüler.....	88
12.6	Rechtliche Folgen von Aufsichtspflichtverletzungen	89
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	90
13	Außerunterrichtliche Veranstaltungen	91
	Fall 13.1	91
	Fall 13.2	91
13.1	Allgemeines	91
13.2	Vorbereitung und Planung.....	92
13.3	Durchführung der Veranstaltung	93
13.3.1	Der Vertragsabschluss.....	93
13.3.2	Wahl des Beförderungsmittels	94
13.3.3	Die Aufsichtspflicht	94
13.3.4	Reaktion bei Fehlverhalten von Schülern.....	95
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	95
14	Schulbezogenes Jugendrecht	96
	Fall 14.1	96
	Fall 14.2	96
14.1	Allgemeine Grundlagen	96
14.2	Schutzzvorschriften	99
14.2.1	Schutz durch das Strafrecht.....	99
14.2.2	Schutz in der Öffentlichkeit.....	99
14.2.3	Schutz am Arbeits- bzw. Ausbildungsplatz	101
14.3	Elterliches Sorgerecht.....	103
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	105
15	Noten und Versetzungen	106
	Fall 15.1	106
	Fall 15.2	106
15.1	Funktionen der Notengebung	106
15.2	Der Beurteilungsspielraum bei der Notengebung	107
15.3	Rechtsgrundlagen für Leistungsfeststellung und -bewertung.....	108
15.4	Notenskala.....	109
15.5	Leistungsarten und ihre Bewertung	110
15.6	Schutzzvorschriften	111
15.7	Nachträgliche Korrektur von Benotungen.....	111
15.8	Säumnis bei Leistungsfeststellungen.....	112
15.9	Täuschung und Täuschungsversuch	112
15.10	Hausaufgaben	114
15.11	Bewertung von Gruppenleistungen	115
15.12	Versetzungentscheidungen.....	115
15.12.1	Primarstufe	115
15.12.2	Sekundarstufe I	116
15.12.3	Sekundarstufe II.....	116
15.12.4	Mitteilung über die Versetzungsgefährdung.....	116
15.12.5	Vorversetzung	117
15.12.6	Freiwillige Wiederholung und Rücktritt	117
15.12.7	Nichtversetzung als Verwaltungsakt.....	118
15.13	Schulformwechsel.....	118
15.14	Prüfungsrecht	119

15.14.1 Prüfungsbedingungen	119
15.14.2 Informationen über das Prüfungsverfahren.....	120
15.14.3 Prüfungsstoff.....	120
15.14.4 Prüfer	120
15.14.5 Prüfungsverfahren	121
15.14.6 Nichtteilnahme, Rücktritt	122
15.14.7 Täuschungshandlungen	123
15.14.8 Rechtsschutz.....	124
15.14.9 Sonderfall: Externenprüfung.....	126
Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	126

Teil 2: Beamtenrecht

1 Das Recht des öffentlichen Dienstes in der Diskussion	127
Fall 1.1	127
1.1 Der öffentliche Dienst	127
1.2 Gründe für das Berufsbeamtentum	128
1.2.1 Historische und gesellschaftliche Betrachtung	128
1.2.2 Grundlegende Unterschiede zwischen der Rechtsstellung von Beamten und Tarifbeschäftigte.....	129
1.3 Die Kosten des öffentlichen Dienstes.....	131
1.4 Absicherung des Berufsbeamtentums durch das Grundgesetz.....	132
Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	133
2 Rechtsquellen und Gesetzgebungszuständigkeit	134
Fall 2.1	134
2.1 Gesetzgebungszuständigkeit.....	134
2.2 Verwaltungsvorschriften und Verordnungen.....	135
Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	135
3 Grundprinzipien des Beamtenrechts	136
Fall 3.1	136
3.1 Formenstrenge	136
3.2 Treue und Fürsorge	137
3.3 Alimentation	137
Fragen zur Wiederholung und Vertiefung:	137
4 Der Dienstherr des Lehrers und seine Organe/Zuständigkeiten im Bereich des Beamtenrechts	138
Fall 4.1	138
4.1 Zuständigkeiten im Beamtenrecht	138
4.2 Begriffsbestimmungen: Oberste Dienstbehörde, Dienstvorgesetzter, Vorgesetzter	139
4.3 Vorgesetzter/Dienstvorgesetzter der Anwärter und Referendare	139
Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	140
5 Das Laufbahnrecht	141
Fall 5.1	141
5.1 Grundgedanken des Laufbahnrechtes	141
5.2 Gliederung in Laufbahngruppen und Laufbahnen	142
5.3 Entwicklung des Beamtenstatus	142
Fragen zur Wiederholung und Vertiefung:	146

6	Begründung und Beendigung des Beamtenverhältnisses	147
	Fall 6.1	147
6.1	Die Einstellung in das Beamtenverhältnis und ihre Voraussetzungen	147
6.2	Die Beendigung des Beamtenverhältnisses	148
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	150
7	Pflichten und Rechte des Beamten	151
	Fall 7.1	151
	Fall 7.2	151
7.1	Der Sonderstatus des Beamten	151
7.2	Pflichten des Beamten	151
7.2.1	Dienstleistungspflichten	152
7.2.2	Treuepflichten	154
7.2.3	Verhaltenspflichten	156
7.3	Rechte des Beamten	159
7.3.1	Vermögenswerte Rechte	159
7.3.2	Fürsorgerechte	162
7.3.3	Schutzrechte	163
7.3.4	Personalvertretung	166
7.4	Folgen von Pflichtverletzungen des Beamten und Ansprüche bei Verletzung seiner Rechte	168
7.4.1	Disziplinarische Folgen	168
7.4.2	Vermögensrechtliche Folgen	169
7.4.3	Strafrechtliche Folgen	169
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	170
8	Zuweisung neuer Tätigkeiten	171
	Fall 8.1	171
8.1	Grenzen für die Zuweisung neuer Tätigkeiten	171
8.2	Begriffsbestimmungen: Versetzung, Abordnung, Umsetzung	171
8.3	Voraussetzungen von Versetzung und Abordnung	172
8.4	Länderübergreifende Versetzung	172
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	173
9	Die Rechtsstellung der Anwärter und Referendare im Vorbereitungsdienst	174
	Fall 9.1	174
	Fall 9.2	174
9.1	Allgemeines	174
9.2	Ablauf und Beendigung des Vorbereitungsdienstes	174
9.3	Rechte und Pflichten	175
9.4	Die Prüfung	176
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	176
10	Rechtsschutz	177
	Fall 10.1	177
10.1	Formlose Rechtsbehelfe	177
10.2	Förmliche Rechtsbehelfe	177
10.2.1.	Widerspruch	177
10.2.2.	Klage	178
10.2.3.	Einstweiliger Rechtsschutz	178
	Fragen zur Wiederholung und Vertiefung	179
	Abkürzungsverzeichnis	181
	Stichwortverzeichnis	182

Teil 1: Schulrecht

1 Pädagogik und Recht

Einführung

Fall 1.1

Während einer Schulpause kommt es zu einer körperlichen Auseinandersetzung zwischen zwei Schülern. Schüler A. schlägt Schüler B. »grundlos«. B. hebt vor dem zweiten Schlag schützend seinen Arm vor das Gesicht. Dadurch verletzt sich Schüler A., weil er mit voller Wucht auf den Arm des B. trifft.

Der Schulleiter entscheidet nach Durchführung des vorgeschriebenen Verfahrens, beide Schüler für eine Woche vom Unterricht auszuschließen.

- Wie beurteilen Sie diese Entscheidung?

1.1 Woher kommt das Recht?

Zur Beurteilung des Falles 1 hilft die Lektüre des **Gesetzes** alleine nicht wesentlich weiter. Die einschlägige Gesetzesnorm, § 53 des Schulgesetzes, nennt die Voraussetzungen für den Unterrichtsausschluss, der hier vom Schulleiter verhängt werden kann. Danach kann ein Unterrichtsausschluss mit einer Dauer von einem Tag bis zu zwei Wochen verfügt werden, »wenn eine Schülerin oder ein Schüler Pflichten verletzt« (§ 53 Abs. 1 S. 2 SchulG).

Die Entscheidung, ob die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, setzt eine **Wertung** voraus: Liegt eine Pflichtverletzung vor? Wie sollte sich der Schüler richtig verhalten? Woher weiß ich, dass das eine Verhalten richtig ist und das andere falsch? Diese Fragen lassen sich nur dadurch beantworten, dass sie an Wertmaßstäben gemessen werden. Woher aber kommen diese Wertmaßstäbe? Mit dieser Fragestellung nach dem Ursprung der Wertmaßstäbe für »Recht und Unrecht« setzt sich die Rechtsphilosophie auseinander, und ganze Bibliotheken sind gefüllt mit Büchern zu diesem Problem. Eine abschließende Antwort dazu ist hier deshalb auch nicht möglich.

Recht anzuwenden bedeutet also nur selten, dass man nur wissen muss, wie etwas geregelt ist. Meistens muss der Rechtsanwender selbst eine eigene Wertung vornehmen, um eine Situation rechtlich zu beurteilen. Gerade von Lehrkräften wird deshalb die Rechtsunsicherheit durch »Gummiparagraphen« beklagt.

Grundansätze der Rechtsphilosophie zum Ursprung des Rechts

Die **Naturrechtslehre** vertritt die Auffassung, dass das, was Recht und Unrecht ist, mit der Vernunft aus der menschlichen Natur erkennbar sei. Es gibt nach der Auffassung dieser Lehre also ein »unwandelbares Recht«.

- **Aus der Natur** könnte man aber das Recht des Stärkeren, mit dem Schwachen nach Belieben zu verfahren (so die Sophisten unter Hinweis auf den Selbsterhaltungstrieb), genauso ableiten wie
- aus dem **Geselligkeitstrieb** die Anerkennung einer Menschenwürde (Grotius, Pufendorf, 17. Jh.).

Kant hingegen hat diese Möglichkeit, aus der Natur mit der menschlichen Vernunft zu erkennen, was Recht und Unrecht ist, abgelehnt.

Es wäre aber weder möglich noch wünschenswert, jeden Fall in einem Gesetz, einer Verwaltungsvorschrift oder einer Verordnung zu regeln. Das Leben ist dafür zu vielfältig. So ist in dem oben geschilderten Fall bei der Entscheidung über eine Erziehungs- und Ordnungsmaßnahme zu berücksichtigen, welches Verhalten der Schüler bisher in der Schule gezeigt hat oder welche gesundheitlichen Probleme er vielleicht hat.

Im Schulbereich sind diese Wertungen meist **pädagogischer Art**, gehören also zu dem Bereich, in dem der Pädagoge seine eigene Fachkompetenz, seine Erfahrungen und die Wertmaßstäbe, die sich daraus gebildet haben, anzuwenden hat. Eine pädagogisch sinnvolle Entscheidung wird deshalb fast immer auch dem Recht entsprechen.

Der Schulleiter hat deshalb auch im **Fall 1.1** einen pädagogischen Beurteilungsspielraum. Diesen Spielraum hat der Schulleiter aber mit seiner Entscheidung, den Angreifer und den Verteidiger gleichermaßen zu bestrafen, überschritten, denn er hat »allgemein gültige Wertmaßstäbe« missachtet.

1.2 Die Methodik der juristischen Fallbearbeitung

1.2.1 Tatbestand und Rechtsfolge

Im Schulalltag geht es, genauso wie bei Fallgestaltungen in der Prüfung, darum festzustellen, welche Lösung sich aus dem Gesetz ableiten lässt. Dabei ist es hilfreich, sich zunächst die Grundstruktur vor Augen zu führen, nach der die meisten Rechtsnormen aufgebaut sind.

Eine rechtliche Regelung spricht in der Regel eine »**Rechtsfolge**« aus und nennt dafür die Voraussetzungen, den so genannten »**Tatbestand**«:

Im Ausgangsbeispiel (1.1) einer Erziehungs- und Ordnungsmaßnahme ist die **Voraussetzung (Tatbestand)** ein schweres oder wiederholtes Fehlverhalten des Schülers, die **Rechtsfolge** der Ausschluss vom Unterricht.

Die Aufgabe bei der Rechtsanwendung besteht also darin, den Tatbestand eines Gesetzes herauszuarbeiten und zu prüfen, ob im konkreten Fall die im Gesetz abstrakt umschriebenen Voraussetzungen vorliegen.

1.2.2 Die Sprache des Gesetzes

Die Formulierungen des Gesetzes sind in der Regel in ihrem umgangssprachlichen Sinn zu verstehen und haben keine spezifisch juristische Bedeutung.

Eine Besonderheit in der gesetzlichen Formulierung ist jedoch zu beachten. Häufig verwendet der Gesetzgeber in Gesetzentexten die Worte »**kann**«, »**soll**« und »**muss**«.

Diese Worte geben ein Verhältnis zwischen Tatbestand und Rechtsfolge an.

1.2.3 Freie und gebundene Entscheidung/Ermessen

Beispiel 1: Formulierung »kann«

§ 53 Abs. 1 Schulgesetz:

»Erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen können angewendet werden ...«

Sofern die gesetzlichen Voraussetzungen des § 53 Abs. 1 SchulG (Pflichtverletzung) vorliegen, **kann** ein Unterrichtsausschluss verfügt werden, er muss aber nicht verfügt werden. Es besteht ein **Ermessensspielraum**, der im Gesetz durch das Wort »kann« zum Ausdruck gebracht wird.

Von Rechts wegen ist die Schule gezwungen, immer dann, wenn ihr ein solcher Spielraum durch das Gesetz eingeräumt wird, diesen Spielraum auch tatsächlich zu nutzen. Sie muss ihr »Ermessen betätigen«, das heißt alle für und gegen eine Entscheidung sprechenden Gesichtspunkte gegeneinander abwägen. Vergisst dabei die Schule wesentliche Gesichtspunkte oder glaubt sie irrtümlich, sie hätte gar keinen Spielraum, ist die Entscheidung rechtswidrig.

Beispiel 2: Formulierung »muss«, »hat zu« u. Ä.

§ 31 Abs. 6 SchulG:

»Eine Schülerin oder ein Schüler ist von der Teilnahme am Religionsunterricht auf Grund der Erklärung der Eltern oder – bei Religionsmündigkeit der Schülerin oder des Schülers – auf Grund eigener Erklärung befreit. Die Erklärung ist der Schulleiterin oder dem Schulleiter schriftlich zu übermitteln. Die Eltern sind über die Befreiung zu informieren.«

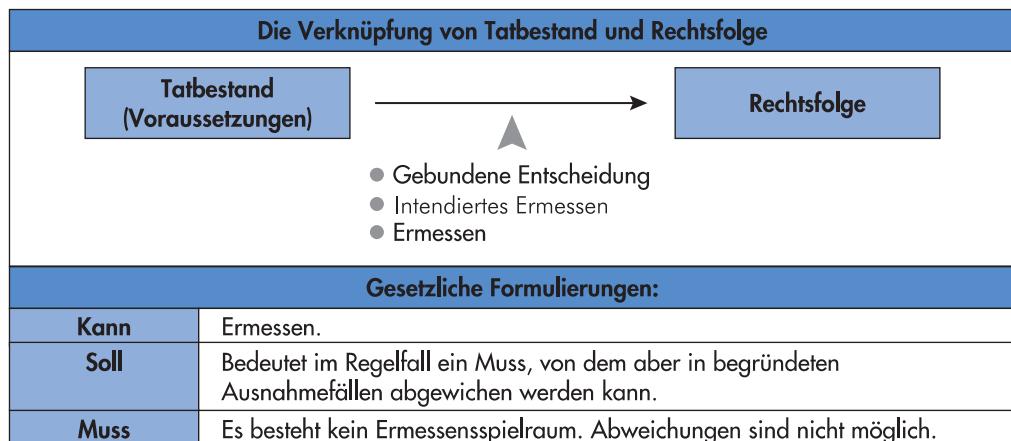
In dieser Hinsicht hat die Schule keinen **Entscheidungsspielraum**. Bei entsprechender Erklärung des Schülers »ist« dieser vom Religionsunterricht befreit, ohne dass die Schule etwas dagegen halten könnte. Und die Eltern »sind« zu informieren, die Schule kann also nicht etwa aufgrund besonderer Umstände von der Elterninformation absehen.

Beispiel 3: Formulierung »soll«, »in der Regel« u. Ä.

§ 45 Abs. 4 S. 1, 4 SchulG:

»Die Schülerinnen und Schüler können sich in ihrer Schule in Schülergruppen zusammenschließen. ... Den Schülergruppen sollen Räume und sonstige schulische Einrichtungen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden.«

Diese Formulierung steht zwischen dem »kann« (Ermessen) und dem »muss« (gebundene Entscheidung ohne Spielraum). Sie bedeutet im Regelfall ein Muss, wobei in begründeten Ausnahmefällen auch davon abgewichen werden kann. (Das könnte z.B. vorliegend möglich sein, wenn nachweisbar an der Schule kein geeigneter Raum vorhanden ist und auch nicht frei gemacht werden kann.) Die Formulierung »soll« gibt also ein Regel-Ausnahme-Verhältnis an.



Fragen zur Wiederholung und Vertiefung

- 1 Welche unterschiedlichen Verknüpfungen von Tatbestand und Rechtsfolge kennt das Gesetz?
- 2 Woran erkennen Sie in der Formulierung eines Gesetzes, dass der entscheidenden Stelle ein »Ermessen« eingeräumt wird?
- 3 Warum bedeutet die Einräumung des Ermessens nicht nur eine Berechtigung, sondern auch eine Verpflichtung?
- 4 Wie wird bei einer Entscheidung das Ermessen betätigt?

2 Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule, § 1 SchulG

Einführung

Fall 2.1

An Ihrer Schule wird ein pädagogischer Tag zu dem Thema »Werteerziehung an unserer Schule« durchgeführt.

In der Diskussion meldet sich ein Fachlehrer für Mathematik und Physik zu Wort. Er verteidigt die These, dass in seinen Fächern eine Werteerziehung gar nicht möglich sei. Die von ihm vertretenen Fächer unterliegen ausschließlich den Gesetzen der Logik und seien deshalb »wertfrei«. Wenn er den Lehrplan erfüllen wolle, habe er zur Erziehung auch wahrlich keine Zeit. Die Erziehung sei seiner Auffassung nach ohnehin Aufgabe der Eltern. Es sei eine völlig falsche Entwicklung, dass die Schule hier die Erziehungslast auf sich nehme und dadurch ihre eigentliche Aufgabe, Wissen zu vermitteln, vernachlässigen müsse.

- Wie beurteilen Sie den Diskussionsbeitrag des Lehrers?

2.1 Wertegrundlage für die Erziehung

Das gesellschaftliche Leben wird immer weniger von allgemein verbindlichen Normen bestimmt, die von allen Mitgliedern der Gesellschaft unabhängig von ihren religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugungen anerkannt werden. In einer pluralistischen Gesellschaft gibt es eine Vielzahl von Zielsetzungen.

Eine Gesellschaft bleibt aber nur dann funktionsfähig, wenn sie von einem Grundbestand gemeinsamer Überzeugungen und Wertanschauungen ihrer Mitglieder getragen wird. Dadurch bekommt die Schule ihre erzieherische Aufgabe.

Das Menschenbild des Grundgesetzes und der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen ist geprägt von der Tradition des christlichen Abendlandes, ergänzt durch das Gedankengut der Aufklärung.

Für die Schulen in Nordrhein-Westfalen legt das Schulgesetz fest, dass das vornehmste Ziel der Erziehung die Ehrfurcht vor Gott, die Achtung vor der Würde des Menschen und die Bereitschaft zum sozialen Handeln ist.

Dieser Auftrag, den die Landesverfassung in Art. 7 erteilt, wird durch den § 2 des Schulgesetzes konkretisiert. Auf der Grundlage dieser Vorgaben hat die Erziehungswissenschaft allgemeine Lernziele entwickelt, die auch erzieherische Maßstäbe vorgeben. Hinweise, welchen Beitrag ein bestimmtes Unterrichtsfach zur Erreichung der Erziehungsziele leisten kann und soll, finden sich in den Richtzielen, meist im Vorspann der Bildungspläne.

Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule nach § 2 SchulG:

- (1) Die Schule unterrichtet und erzieht junge Menschen auf der Grundlage des Grundgesetzes und der Landesverfassung. Sie verwirklicht die in Art. 7 der Landesverfassung bestimmten allgemeinen Bildungs- und Erziehungsziele.
- (2) Ehrfurcht vor Gott, Achtung vor der Würde des Menschen und Bereitschaft zum sozialen Handeln zu wecken, ist vornehmstes Ziel der Erziehung. Die Jugend soll erzogen werden im Geist der Menschlichkeit, der Demokratie und der Freiheit, zur Duldsamkeit und zur Achtung vor der Überzeugung des anderen, zur Verantwortung für Tiere und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, in Liebe zu Volk und Heimat, zur Völkergemeinschaft und zur Friedensgesinnung.

Es gehört also zu den Pflichten des Lehrers, erziehend tätig zu werden.

Die Argumente, die der Lehrer im **Fall 2.1** in die Diskussion eingebracht hat, missachten die Erziehungspflicht. Der Erziehungsauftrag verpflichtet den Lehrer nicht, jedes einzelne nach dem Bildungsplan zu vermittelnde Unterrichtsthema wertorientiert zu vermitteln. Vielfach wird dies auch gar nicht möglich sein. Trotzdem wirkt der Lehrer durch seine Person, durch den Umgang mit den Schülern, dadurch, wie er das »Miteinander«, den Umgang regelt, wo er auch Grenzen setzt, auf die Schüler erzieherisch ein.

2.2 Anspruch auf eine der Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung

Die Bildungschancen eines jungen Menschen sollen unabhängig von den wirtschaftlichen Möglichkeiten seiner Eltern sein. Diese Forderung ist in § 1 Abs. 2 S. 2 SchulG mit enthalten.

Eingelöst wird diese Forderung zum Beispiel auch durch die Lernmittelfreiheit in § 96 SchulG.

Ausschließlich abhängig von seinen Begabungen und Neigungen soll er die Schule besuchen können, in der er am besten gefördert werden kann.

Die Entscheidung, welche Schulart den Begabungen und Neigungen am besten entspricht, wird dabei nicht allein dem Schüler und den Eltern überlassen. Der Rahmen, innerhalb dessen Eltern und Schüler wählen können, wird durch das schulische Leistungsbild in einem festgelegten, schulischen Verfahren bestimmt.

Solche Verfahren stehen an verschiedenen Stellen einer schulischen Laufbahn, z. B. bei

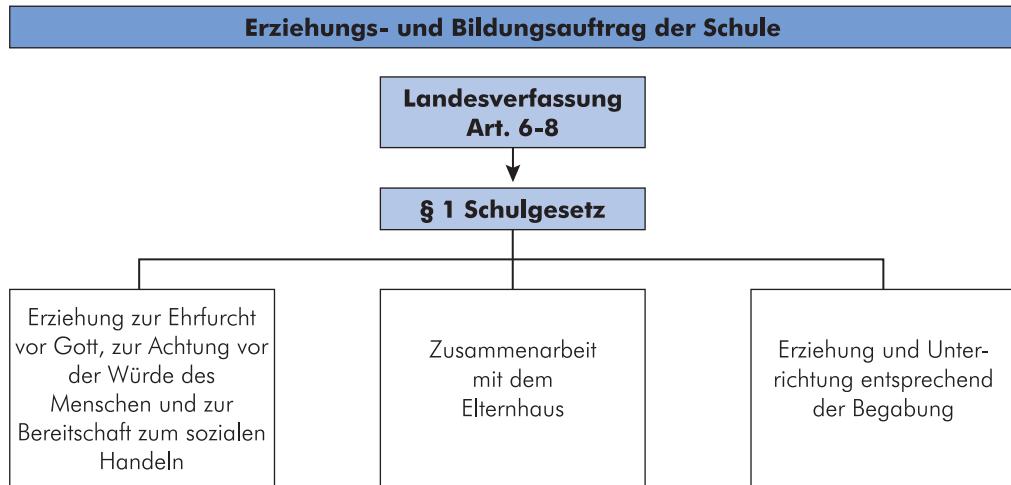
- der Wahl des Bildungsweges nach Fähigkeit und Neigung, § 1 Abs. 2 SchulG.
- den Wechsel zwischen den Schularten entsprechend der Begabung nach der jeweiligen Versetzungsverordnung.
- dem Verfahren zur Feststellung der sonderpädagogischen Förderung, § 19 SchulG.

2.3 Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus

§ 2 SchulG trifft auch eine Aussage dazu, in welcher Weise Eltern und Schule zur Erfüllung ihres gemeinsamen Erziehungs- und Bildungsauftrages zusammenwirken sollen. Die Einzelheiten dieses Zusammenwirkens werden in den §§ 55 ff. des Schulgesetzes geregelt (vgl. dazu Kapitel 10).

Art. 8 Abs. 1 der Landesverfassung

Verantwortliche Träger der Erziehung sind in ihren Bereichen die Eltern, der Staat, die Religionsgemeinschaften, die Gemeinden und die in ihren Bünden gegliederte Jugend.



Fragen zur Wiederholung und Vertiefung

- 1 Durch welche Regelungen wird der Anspruch des jungen Menschen auf eine seiner Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung im Schulgesetz abgesichert?
- 2 Art. 6 Abs. 2 des Grundgesetzes formuliert: »Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.« Wie ist der Erziehungsauftrag der Schule mit dieser Regelung in Einklang zu bringen?

3 Rechtsquellen im Bereich des Schulrechts

Einführung

Fall 3.1

Nehmen Sie an, das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen erlässt eine Verwaltungsvorschrift, die auch im Gesetzes- und Verordnungsblatt des Landes veröffentlicht wird:

Verwaltungsvorschrift über pädagogische Maßnahmen

Neben den Erziehungs- und Ordnungsmaßnahmen nach § 53 SchulG kann die Klassenkonferenz nach Anhörung der Erziehungsberechtigten und des betroffenen Schülers folgende pädagogische Maßnahmen treffen:

1. Soziale Arbeiten bei karitativen Einrichtungen. Insgesamt darf die Anzahl der zu leistenden Arbeitsstunden 15 nicht übersteigen.
2. Hilfs- und Reinigungsarbeiten innerhalb der Schule.

In keinem Fall darf durch diese Maßnahmen für den Schüler Unterricht ausfallen.

- Wäre eine pädagogische Maßnahme, die auf der Grundlage dieser Verwaltungsvorschrift erlassen würde, rechtmäßig?

3.1 Schule als »Veranstaltung des Staates«¹

Die öffentliche Schule ist in der Bundesrepublik eine »Veranstaltung des Staates«. Das war freilich nicht immer so: Bis in das 17. Jahrhundert befanden sich Schule und Schulaufsicht vor allem in den Händen der Kirche.

Deshalb erfolgt die rechtliche Ausgestaltung des Schulverhältnisses **z. B. nicht auf der Grundlage eines Vertrages**², sondern durch verbindliche, rechtliche Regeln, die vom Staat formuliert werden.

Solche Regeln können verschiedene Urheber haben: **Verfassungsgeber, Gesetzgeber oder die Verwaltung**.

In einem demokratischen Rechtsstaat kann der Verwaltung, die selbst nur indirekt demokratisch legitimiert wird, nicht völlig freie Hand gelassen werden, solche Rechtsregeln aufzustellen. Vielmehr müssen die **wesentlichen** Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst getroffen werden. Dies ist die zentrale Aussage der so genannten »Wesentlichkeitstheorie«, wie sie von der herrschenden Meinung in der Literatur und vom Bundesverfassungsgericht vertreten wird.

Demgegenüber wurde früher die Meinung vertreten, dass das Schulverhältnis ein so genanntes »**besonderes Gewaltverhältnis**« sei. In diesem sei selbst für den Eingriff in Grundrechte keine gesetzliche Ermächtigung erforderlich. Damals ging man davon aus, dass der Staat seinen »internen« Bereich wie z. B. bei Schulen, Strafanstalten selbst regeln könne und der Bürger, der sich in diesen Bereich eingliedert, diesem internen Recht unterworfen ist. Das Schulverhältnis wurde als »implizite Beschränkung« der Grundrechte verstanden.

Diese Lehre musste nach mehreren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundesverfassungsgerichtes aufgegeben werden. Grundlegend war hier eine Entscheidung aus dem Bereich des Strafvollzuges im Jahr 1972. Im Schulbereich waren richtungweisend z. B. die Entscheidungen zur »Förderstufe« (1972), »Sexualkunde« (1977) und zum »Schulgebet« (1979).

1 Diese Formulierung stammt aus dem preußischen allgemeinen Landrecht von 1794, § 1 II 12.

2 So aber bei den Schulen in »freier Trägerschaft«. Dort erfolgt die rechtliche Ausgestaltung vor allem auf vertraglicher Grundlage.

In der Konsequenz müssen Maßnahmen im Schulverhältnis, die in die Grundrechte des Schülers oder der Eltern eingreifen, nun auch auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgen.

Freilich kann der Gesetzgeber nicht jedes Problem selbst lösen. Eine solche **Regelungsdichte** ist undenkbar und würde auch den pädagogischen Freiraum unzumutbar einengen. Der Gesetzgeber muss nur die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.

Als **wesentlich** in diesem Sinne sieht das Bundesverfassungsgericht alle Entscheidungen an, die wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind. Als Beispiele für solche Entscheidungen, die vom Gesetzgeber selbst getroffen werden müssen, sind zu nennen:

- Grundlegende **Erziehungs- und Bildungsziele**: Im Schulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen ist diese Forderung durch § 2 SchulG erfüllt.
- Tief greifende Veränderungen des Schulwesens (z. B. reformierte Oberstufe).
- **Unterrichtsfächer und Gegenstände**, die das Erziehungsrecht der Eltern oder das Persönlichkeitsrecht des Schülers besonders berühren: deshalb ist der Religions- und Philosophieunterricht (§§ 31, 32 SchulG) wie auch die Sexualerziehung (§ 33 SchulG) im Schulgesetz besonders erwähnt.
- Gliederung des Schulwesens (Schularten und Schultypen).
- Schullaufbahn.
- Erziehungs- und Ordnungsmaßnahmen.

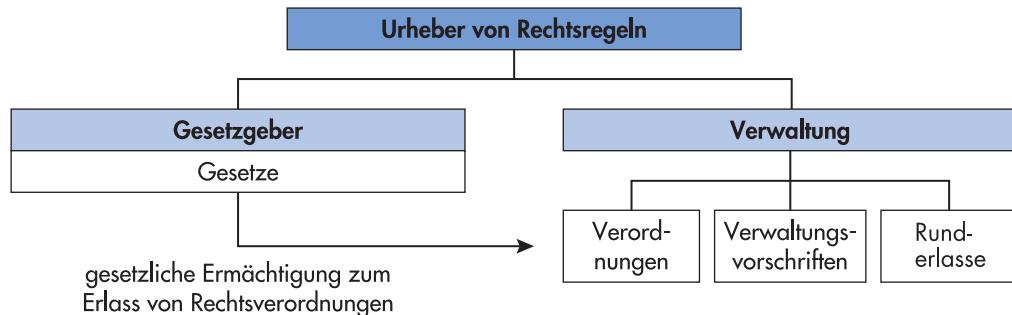
Je intensiver eine Regelung die Grundrechte berührt, desto detaillierter muss der Gesetzgeber die Regelung selbst treffen. Während für eine Änderung der Sitzordnung in der Klasse § 42 Abs. 3 Schulgesetz ausreicht, der die Lehrer ermächtigt, die »erforderlichen Anordnungen« zu treffen, kann z. B. ein Schulausschluss nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erfolgen (§ 53 SchulG), die diese Rechtsfolge ausdrücklich vorsieht.

Im **Einführungsfall 3.1** wäre die Verwaltungsvorschrift keine ausreichende Ermächtigung für die Anordnung einer Arbeitspflicht. Diese Anordnung, die man auch als »Zwangsaarbeit« bezeichnen könnte, würde derart in die Grundrechte des Schülers eingreifen, dass eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich wäre. Eine Verwaltungsvorschrift, die vom Ministerium erlassen wird, wäre keine ausreichende Grundlage.

Die »pädagogische Maßnahme« wäre deshalb nicht rechtmäßig und könnte rechtlich mit Erfolg angegriffen werden.

3.2 Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften

Verbindliche Rechtsregeln, die das Schulwesen bestimmen, können verschiedene Urheber haben:



In ihrer Wertigkeit unterscheiden sich die Regelungen durch ihre unterschiedliche demokratische Legitimierung:

- Gesetze werden unmittelbar vom (gewählten) **Parlament** erlassen und im Gesetzblatt veröffentlicht.
- **Verordnungen** werden aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung vom **Ministerium** erlassen. Die gesetzliche Ermächtigung muss bereits Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnung erkennen lassen (Art. 80 Grundgesetz).
- **Verwaltungsvorschriften** und Erlasse werden im Rahmen der Gesetze erlassen, ohne aber bereits eng vorherbestimmt zu sein. Die demokratische Legitimierung besteht nur indirekt auf dem Weg über die demokratisch legitimierte Regierung. Der zuständige Kultusminister ist weisungsberechtigt gegenüber der Schulverwaltung.
- **Erlasse:** Der Begriff des Erlasses ist schillernd und wird in Theorie und Praxis mit ganz unterschiedlicher Wortbedeutung verwandt. Manchmal wird der Begriff Erlass im Sinne einer abstrakten Regelung durch die Verwaltung für den inneren Dienstbetrieb gebraucht (Runderlass), teilweise aber auch im Sinne der Regelung eines Einzelfalles (Verwaltungsakt).

Es ist schwer, eine allgemeine Regel dafür anzugeben, wann eine Regelung in Form einer Verordnung, wann sie in Form einer Verwaltungsvorschrift und wann sie in Form eines Erlasses ergeht.

In Form einer **Verwaltungsvorschrift** kann die vorgesetzte gegenüber der nachgeordneten Behörde Anordnungen treffen. So wird beispielsweise in den Richtlinien für Schulwanderrungen und Schulfahrten bestimmt, dass bei schwierigen Aufsichtsverhältnissen sowie bei mehrtägigen Veranstaltungen in der Regel eine weitere Begleitperson mitzunehmen ist. Diese Verwaltungsvorschrift richtet sich also an die Lehrkräfte und gibt ihnen vor, wie sie außerunterrichtliche Veranstaltungen zu organisieren haben. Verwaltungsvorschriften richten sich also in der Regel nicht an Schüler, sondern an Bedienstete, z.B. an die Lehrkräfte. Sie sollen eine gerechte und einheitliche Handhabung sicherstellen. Wesentliche Regelungen im oben genannten Sinne können nicht allein auf eine Verwaltungsvorschrift gestützt werden.

Rechtsverordnungen ergeben demgegenüber auf der Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung.

Deshalb können auch grundrechtsrelevante Regelungen durch eine Rechtsverordnung getroffen werden. Solche Regelungen, die Grundrechte »intensiv« berühren, bedürfen jedoch einer Entscheidung durch den Gesetzgeber selbst in Form eines Gesetzes.

Die Regelungen in Grundgesetz, Landesverfassung, Gesetz, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften

Die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung am Beispiel des Nachteilsausgleiches

§ 52 Schulgesetz

(1) Am Ende eines Bildungsganges wird festgestellt, ob die Schülerin oder der Schüler das Ausbildungsziel erreicht hat. Das Ministerium erlässt unter Beachtung des Grundsatzes der eigenverantwortlichen Schule (§ 3) und mit Zustimmung des für Schulen zuständigen Landtagsausschusses durch Rechtsverordnung Ausbildung- und Prüfungsordnungen, die insbesondere Regelungen enthalten über...

18. den Ausgleich von Nachteilen der Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung.

Aufgrund dieser Ermächtigung hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen beispielsweise den Runderlass »Förderung von Schülerinnen und Schülern bei besonderen Schwierigkeiten im Erlernen des Lesens und Rechtschreibens« erlassen, in dem es um diverse Fördermöglichkeiten für die betroffenen Schülerinnen und Schüler geht.