

Bildung und Unterricht

Ralf Weskamp

Schulrecht

Eine methodische Anleitung

Reclam

Sollte diese Publikation Links auf Webseiten Dritter enthalten, so übernehmen wir für deren Inhalte keine Haftung, da wir uns diese nicht zu eigen machen, sondern lediglich auf deren Stand zum Zeitpunkt der Erstveröffentlichung verweisen.

RECLAMS UNIVERSAL-BIBLIOTHEK Nr. 14469

2024 Philipp Reclam jun. Verlag GmbH,

Siemensstraße 32, 71254 Ditzingen

Gestaltung: Cornelia Feyll, Friedrich Forssman

Druck und Bindung: Esser printSolutions GmbH,

Untere Sonnenstraße 5, 84030 Ergolding

Printed in Germany 2024

RECLAM, UNIVERSAL-BIBLIOTHEK und

RECLAMS UNIVERSAL-BIBLIOTHEK sind eingetragene Marken
der Philipp Reclam jun. GmbH & Co. KG, Stuttgart

ISBN 978-3-15-014469-5

Auch als E-Book erhältlich

www.reclam.de

Inhalt

Vorbemerkung: Ziele des Buches 7

1 Schule ohne Rechte? Schulrecht und pädagogische Freiheit 9

1.1 Braucht Schule Gesetze? 9

Lehrer und Schüler – ein besonderes Verhältnis 9 · Bis in die 1970er-Jahre: ein »besonderes Gewaltverhältnis« 10 ·

Ab den 1980er-Jahren: Schule als Teil des Rechtsstaates 12

1.2 Die Stellung der Lehrkräfte 16

Die »pädagogische Freiheit« 16 · Professionalisierung durch das Recht 19

2 Der juristische Werkzeugkoffer. Juristisches Denken, Gutachtenstil und Rechtsgebiete in der Schule 23

2.1 Ein Beispiel: Informationsansprüche von Eltern 23

2.2 Erfassen des Sachverhalts 26

2.3 Auffinden von Rechtsnormen 28

2.4 Rechtssätze 32

2.5 Das Gutachten – Kern des juristischen Denkens 34

2.6 Schulische Rechtsgebiete und ihre Anwendung 41

Zivilrecht 42 · Strafrecht 42 · Öffentliches Recht 43 · Einheit der Rechtsordnung 48

3 Eltern oder Schule – Wer entscheidet? Die Anwendung der Grundrechte 50

3.1 Wie kommt das Schulrecht in das Grundgesetz? 50

3.2 Das Grundrechtssystem 53

Grundrechtsverpflichtete und Grundrechtsträger 53 · Beschränkung von Grundrechten 55 · Einteilung der Grundrechte 58

3.3 Schule und Elternhaus 61

3.4 Grundrechtsprüfung 65

Die Prüfung von Freiheitsrechten 65 · Grundrechtskonkurrenz und -kollision 71 · Prüfung von Gleichheitsrechten 73

4	Über das Ziel hinausgeschossen? Verwaltungshandeln in der Schule	76
4.1	Die Schule im Verwaltungsrecht	76
4.2	Anforderungen an das schulische Verwaltungshandeln	79
	Gesetzmäßigkeit 79 · Verpflichtungen der Schule	82
4.3	Ermessen	85
	Gebundene und nichtgebundene Verwaltung 85 · Methodik der Verhältnismäßigkeitsprüfung 88 · Ermessensfehler	93
4.4	Das Verwaltungungsverfahren in der Schule	95
	Materielle und formelle Rechtmäßigkeit 95 · Wie die Schule verwaltungsrechtlich tätig wird	98
4.5	Ein Beispiel: Täuschungsversuch	104
5	Interpretation ist gefragt. Die Auslegung von Rechtsnormen	120
5.1	Auslegung	120
	Rechtfertigung eines juristischen Arguments 120 · Grammatische Auslegung 123 · Systematische Auslegung 126 · Historische Auslegung 129 · Teleologische Auslegung	132
5.2	Unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln	134
5.3	Beurteilungsspielraum	138
	Ausnahmen von der »einzig richtigen Entscheidung« 138 · Leistungsbewertung	139
5.4	Mitteilung einer Entscheidung	146
	Grundsätze 146 · Ein Beispiel	149
	Verzeichnis der Gesetze	153
	Literaturverzeichnis	155
	Dank	160
	Zum Autor	160

Vorbemerkung: Ziele des Buches

Dieses Buch richtet sich vor allem an Lehrkräfte, Schulleitungen und Lehramtsstudierende. Es will zeigen, dass zur pädagogischen Professionalität auch juristisches Anwendungswissen gehört. Im Zentrum steht dabei die Methodik des Rechts – wie man auf der Grundlage von Gesetzen Argumente entwickelt, Meinungen aufgreift, Interessen abwägt und Positionen verteidigt.

Kapitel 1 bietet einen Überblick über die Entstehung des Schulrechts und erläutert, inwiefern es einerseits zu mehr Demokratie in der Schule geführt und andererseits die Professionalisierung des Lehrerberufs vorangetrieben hat.

Kapitel 2 führt in den Gutachtenstil als Kern juristischen Denkens ein und stellt die verschiedenen Rechtsquellen vor, denen man in der täglichen Arbeit begegnet.

Kapitel 3 befasst sich mit den Grundrechten, die für die Schule von besonderer Bedeutung sind. Die schulische Erziehung steht nicht selten in Konflikt mit dem Elternrecht und anderen Grundrechten. Um diesen Konflikt zu analysieren, wird in die Methodik der Grundrechtsprüfung eingeführt.

Kapitel 4 widmet sich dem Verwaltungsrecht in der Schule, seinen Grundsätzen und Verfahren. Damit die Lehrkräfte ihre Entscheidungsspielräume richtig nutzen, wird aufgezeigt, wie sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anwenden und Ermessensfehler vermeiden können. Das Beispiel eines Täuschungsversuchs bei einem Leistungsnachweis veranschaulicht die juristische Denktechnik bei der Gutachtenerstellung.

Kapitel 5 befasst sich mit der Interpretation von Nor-

men. Schulgesetze enthalten häufig vom Gesetzgeber beabsichtigte Unschärfen, sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe (wie »erhebliche Störung des Schul- oder Unterrichtsbetriebs«) oder Generalklauseln (wie »aus wichtigem Grund«). In der Rechtsanwendung müssen diese Begriffe zutreffend ausgelegt werden. Lehrer werden zu angewandten Linguisten. Das Kapitel gibt dazu Anleitungen und Hinweise für die Abfassung schriftlicher Bescheide.

Am Ende verfügen die Leserinnen und Leser über das Handwerkszeug für rechtssicheres Handeln im Schulalltag.

1 Schule ohne Rechte?

Schulrecht und pädagogische Freiheit

Im einleitenden Kapitel wird dargestellt, wie das heutige Schulrecht entstanden ist und warum es den Kern der »pädagogischen Freiheit« der Lehrkräfte bildet. Es wird deutlich, dass erst die Schulgesetze, die um die 1990er-Jahre von den Parlamenten verabschiedet wurden, zu mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geführt und damit zur Professionalisierung des Lehrerberufs beigetragen haben.

1.1 Braucht Schule Gesetze?

Lehrer und Schüler – ein besonderes Verhältnis

In der Schule tut man sich schwer mit dem Recht. Wie soll ein trockener, in Paragraphen gegliederter Text der besonderen Beziehung zwischen Lehrern und Schülern gerecht werden? Schule lebt von Zwischenmenschlichkeit und Vertrauen. Ist die Beziehung ohne Probleme, lernen die Schüler besser und die Lehrkräfte sind in ihrem Beruf zufriedener (Felten 2020). Das Recht wirkt in diesem Fall wie ein Fremdkörper; statt füreinander da zu sein und Probleme im Gespräch zu lösen, beruft man sich auf eine höhere Instanz und stört so das gute Verhältnis.

In dieser idealen Welt braucht es keine Gesetze. Aber Schüler und Lehrer verbindet keine Freundschaft, die man im Notfall beenden könnte. Das Verhältnis ist von Abhängigkeiten geprägt. Lehrkräfte verfügen über Amtsautorität,

können belohnen und bestrafen, über Versetzungen entscheiden und die Beziehung zu ihren Schülern nach ihren Vorstellungen gestalten. Was geschieht, wenn diese Macht missbraucht wird? Baut man allein auf das individuelle moralische Handeln der Lehrkräfte, dann wären Schüler im Extremfall schutzlos gestellt. Umgekehrt könnten sich Lehrkräfte nicht auf für alle geltende Normen berufen, wenn sie unter Disziplinlosigkeit leiden oder allzu fordernden Eltern gegenüberstehen.

Es stellt sich daher die Frage nach der Alternative: Können Schulgesetze im pädagogischen Raum Verbindlichkeiten schaffen, um das soziale Miteinander von Lehrkräften, Schülern und Eltern zu regeln und zur individuellen Konfliktlösung beizutragen?

Bis in die 1970er-Jahre: ein »besonderes Gewaltverhältnis«

Die Antwort ist auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht nicht so eindeutig, wie man erwartet (Stolleis 2012: 216–246). Noch 1961 heißt es in der Begründung zum hessischen Schulverwaltungsgesetz, dass die Unterrichts- und Erziehungstätigkeit Situationen schaffe, die nicht reglementiert sind: »Die Entscheidung darüber, wo für den einzelnen Lehrer die Grenze seiner Freiheit liegt, ist im Einzelfall weitgehend Tat- und Taktfrage.« (Hessischer Landtag 1961: 2812)

Weil die Schule einen erzieherischen Zweck verfolgt, sind Schüler in der Wahrnehmung ihrer persönlichen und staatsbürgerlichen Rechte beschränkt. Schule und Schüler stehen – so der juristische Fachbegriff – in einem »besonderen Gewaltverhältnis« zueinander. Anstelle des allgemein-

gültigen Rechts, das eingefordert werden kann, tritt das Vertrauen auf die Lehrkräfte als moralische Instanzen. Der Maßstab ist der pädagogische Takt. Dieser wird aber von jeder Lehrkraft anders praktiziert. Es braucht nicht viel Fantasie, um zu erkennen, dass eine solche Individualisierung des pädagogischen Bezugs fatale Konsequenzen haben kann, vor allem, wenn man die Schule als einen Ort betrachtet, der sich den Grundrechten entzieht. Im schlimmsten Fall entsteht nachhaltiger Schaden bei Kindern und Jugendlichen, wie Missbrauchsfälle zeigen.

Zwar sah auch das Schulrecht der 1960er-Jahre vor, dass das besondere Gewaltverhältnis nicht gänzlich unbeschränkt ausgestaltet sein darf, sondern in Schulordnungen geregelt sein muss. Diese Schulordnungen waren jedoch nicht das Produkt demokratischer Entscheidungsprozesse, sondern wurden von den Kultusministerien und den Schulen selbst erlassen. Ihr Sinn bestand weniger darin, Rechte zu statuieren, als Pflichten und Konsequenzen aufzuzeigen. Man ging davon aus, dass Fachleute sich besser mit schulischen Angelegenheiten auskennen als das Parlament. Schüler blieben in dieser Konstellation der schwächere Part, pädagogisch abhängig und rechtlich weitgehend wehrlos.

Die Studentenbewegung Ende der 1960er-Jahre führte auch im Schulbereich zu einer zunehmenden Demokratisierung, der sich die Kultusministerien nicht entziehen konnten. So wurden den Schülern in der Bayerischen Allgemeinen Schulordnung 1973 weitgehende Informations-, Anhörungs-, Vorschlags- und Beschwerderechte eingeräumt (BayGVBl. 1973: 549). Im Grundsatz aber blieb das besondere Gewaltverhältnis bestehen. Ausgerechnet in der Schule galt nicht das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit.

Die Wendung brachten nicht gesellschaftliche oder politische Initiativen, sondern Gerichtsentscheidungen. 1972 setzte sich das Bundesverfassungsgericht mit dem Recht auf Meinungsfreiheit von Strafgefangenen auseinander. Es erteilte der Ansicht eine Absage, dass Gefangene in einem besonderen Gewaltverhältnis stünden und ihre Grundrechte relativierbar seien. Die Staatsgewalt sei durch Art. 1 Abs. 3 GG unmittelbar an die Grundrechte gebunden und dürfe diese nicht beliebig einschränken. Dies sei nur dann vorstellbar, wenn es »zur Erreichung eines von der Wertordnung des Grundgesetzes gedeckten gemeinschaftsbezogenen Zweckes unerlässlich ist und in den dafür verfassungsrechtlich vorgesehenen Formen geschieht« (BVerfGE 33, 1, Rn. 11). Hierzu sei in jedem Fall ein formelles Gesetz notwendig.

Formelle und materielle Gesetze

- *Formelle Gesetze* sind Gesetze, die vom Parlament ggf. unter Mitwirkung weiterer Gesetzgebungsorgane beschlossen und in den Gesetzesblättern verkündigt werden.
- *Materielle Gesetze* sind für jedermann und nicht nur im Einzelfall geltende Regelungen, die entweder von Parlamenten als formelle Gesetze verabschiedet oder von Bundes- bzw. Landesbehörden als Rechtsverordnungen erlassen werden.

Rasch wurde klar, dass Schüler jedenfalls nicht anders behandelt werden dürfen als Strafgefangene. In seinem Urteil

zur Einführung der Förderstufe in Hessen verpflichtete das Bundesverfassungsgericht im gleichen Jahr den Gesetzgeber, »im Bereich der Grundrechtsausübung die der staatlichen Gestaltung offenliegende Rechtssphäre selbst abzugrenzen und nicht dem Ermessen der Verwaltungsbehörde zu überlassen« (BVerfGE 34, 165, Rn. 193). Zumindest wesentliche schulrechtliche Regelungen dürfen folglich nicht durch die Kultusministerien oder Schulen getroffen werden, sondern obliegen den Landesparlamenten. Will ein Kultusministerium Rechtsverordnungen erlassen, dann muss es hierzu durch ein formelles Gesetz ermächtigt worden sein. Es kann also nicht willkürlich tätig werden. Die Schule steht erstmals nicht mehr außerhalb des demokratisch organisierten Staates, und die Bürger haben zumindest über die Parlamente die Möglichkeit, auf die Gestaltung von Schule Einfluss zu nehmen.

Die eingangs gestellte Frage, ob Schulgesetze notwendig sind, lässt sich jetzt beantworten. Durch formelle Gesetze wird die Schule rechtsstaatlicher und demokratischer: rechtsstaatlicher, weil staatliches Handeln an Nachvollziehbarkeit gewinnt; demokratischer, weil nicht die Exekutive die grundsätzlichen Belange der Schule regelt, sondern das Parlament, das ein unmittelbares Mandat des Volkes hat.

Rechtsstaatlichkeit von Schule

- Die Schule ist an die Grundrechte gebunden. Sie kann sich nicht (mehr) auf ein *besonderes Gewaltverhältnis* berufen.
- Bedeutsame, vor allem grundrechtsrelevante Angelegenheiten im Schulbereich müssen in einem formellen Gesetz geregelt sein (*Wesentlichkeitstheorie*).