

Schulrecht

von

Dr. Norbert Niehues, Privatdozent Dr. Johannes Rux

5., vollständig neubearbeitete Auflage

Schulrecht – Niehues / Rux

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Schul- und Hochschulrecht



Verlag C.H. Beck München 2013

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 62370 7

beck-shop.de

NJW Praxis

Im Einvernehmen mit den Herausgebern der NJW
herausgegeben von
Rechtsanwalt Felix Busse
Band 27/1

beck-shop.de

beck-shop.de

Schulrecht

Begründet von

Dr. Norbert Niehues

Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a. D.

Bearbeitet von

Prof. Dr. Johannes Rux

apl. Professor
an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

5. vollständig neubearbeitete Auflage



Verlag C. H. Beck München 2013

beck-shop.de

Zitierweise: Rux/Niehues, Schulrecht, 5. A., Rn.

www.beck.de

ISBN 978 3 406 62370 7

© 2013 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Druckhaus Nomos
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Druckerei C. H. Beck Nördlingen
(Adresse wie Verlag)

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort zur 5. Auflage

In den Jahren seit Erscheinen der Voraufgabe haben sich die rechtlichen Grundlagen des Schulwesens wiederum deutlich verändert. Am deutlichsten ist wohl die allmähliche Konvergenz zu zweigliedrigen Systemen, in denen neben dem Gymnasium nur noch eine weitere Schulart existiert. Dahinter stehen einerseits ökonomische Erwägungen, da sich die Länder auf sinkende Schülerzahlen einstellen müssen und sich schlicht außer Stande sehen, ein flächendeckendes System differenzierter Schularten anzubieten. Andererseits wird die Entwicklung aber auch durch pädagogische Erkenntnisse getrieben, die darauf hindeuten, dass die klassische Ausdifferenzierung des Schulsystems auf einem unrealistischen Konzept der „Begabung“ beruht und maßgeblich für die in zahlreichen Studien belegte überdurchschnittliche soziale Selektivität des Schulsystems verantwortlich ist. In den nächsten Jahren könnte sich diese Entwicklung infolge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention nochmals beschleunigen, da damit die sonderpädagogische Förderung weitgehend in die allgemeinen Schulen verlagert werden muss – und sich die Frage stellt, warum das Inklusionsprinzip nur für Schüler mit Behinderungen gelten soll: Schließlich sollte man annehmen, dass alle Schüler davon profitieren, wenn die Bildungsziele individuell definiert werden. Auf die Lehrkräfte, aber auch auf die Schüler und auf ihre Eltern kommen jedenfalls völlig neue Herausforderungen zu.

Nach wie vor zeichnet sich das Schulrecht nicht nur durch eine hohe Dynamik sondern auch und vor allem durch seine Regelungsvielfalt aus. Im Rahmen des vorliegenden Buches war es nicht möglich, auf die Detailregelungen in den 16 Bundesländern einzugehen. Die komprimierte Darstellung soll dennoch nicht nur einen Überblick über die Grundstrukturen des Schulrechts, sondern v. a. Anhaltspunkte für die Lösung konkreter Probleme und Streitfälle bieten. Für die Neuauflage wurden neue Entwicklungen aufgenommen, Rechtsprechung und Literatur soweit möglich bis März 2013 eingearbeitet.

Das Buch richtet sich nicht nur an Juristen, die als Richter, Anwälte oder Mitarbeiter der Schulträger und der Schulaufsichtsbehörden mit schulrechtlichen Fragestellungen zu tun haben, sondern zumindest auch an die Schulleiter, denen im Zuge der rechtlichen Verselbständigung der Schulen immer weiter reichende Kompetenzen zugewachsen sind. Aber die anderen unmittelbaren Beteiligten des Schulverhältnisses, also Schüler, Eltern und Lehrkräfte und insbesondere deren Vertreter in den schulischen und überschulischen Mitwirkungsgremien werden auf Ihre Fragen hoffentlich Antworten finden.

Ich danke zum einen meinem Lektor Dr. Christian Rosner für seine Geduld und zum anderen Benjamin Seiwert und Helmut Schuhmacher für die Unterstützung bei der Erfassung von Rechtsänderungen in den Ländern. Zahlreiche Leser haben wertvolle Hinweise gegeben, die ich bei der Neuauflage berücksichtigen konnte. Kritik und Anregungen nehme ich auch in Zukunft unter der Adresse rux@staatsrecht.info gerne entgegen.

Karlsruhe/Tübingen, im März 2013

Johannes Rux

beck-shop.de

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 5. Auflage	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Schrifttumsverzeichnis (Auswahl)	XV
§ 1 Einführung und Grundlagen	1
I. Zum Begriff des Schulrechts	1
II. Das Schulrecht als Gegenstand der Rechts- und Erziehungswissenschaft	4
III. Das Schulverhältnis als Rechtsverhältnis	5
IV. Zur Verteilung der Regelungskompetenzen für das Schulwesen	24
§ 2 Die Schulpflicht und das Recht auf Bildung	37
I. Historische Entwicklung	37
II. Die Pflicht zum Schulbesuch als legitimationsbedürftiger Grundrechtseingriff	39
III. Das Recht auf Bildung	53
IV. Einzelfragen	59
§ 3 Die Organisation und Finanzierung des Schulwesens	217
I. Der Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht	217
II. Die Schulhoheit des Staates	223
III. Die Organisation des öffentlichen Schulwesens	240
IV. Besonderheiten des Lehrerdienstrechts	279
V. Staatliche Schulhoheit und Privatschulfreiheit	293
VI. Die Finanzierung des Schulwesens	320
§ 4 Rechtsschutz im Schulverhältnis	367
I. Die Eröffnung des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten	367
II. Die richtige Klageart	369
III. Die Klagebefugnis	372
IV. Das Vorverfahren und die Klagefristen	374
V. Die Verfahrensbeteiligten	376
VI. Das gerichtliche Verfahren (Aufklärungspflicht, Beweislast)	377
VII. Die gerichtliche Kontrolldichte / Inhalt der Entscheidung	377
VIII. Vorläufiger Rechtsschutz	381
IX. Vergleichsmöglichkeiten	383
Sachregister	385

beck-shop.de

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einführung und Grundlagen	1
I. Zum Begriff des Schulrechts	1
II. Das Schulrecht als Gegenstand der Rechts- und Erziehungswissenschaft	4
III. Das Schulverhältnis als Rechtsverhältnis	5
1. Das Schulverhältnis als besonderes Gewaltverhältnis	6
2. Der Vorbehalt des Gesetzes im Schulverhältnis	7
a) Allgemeines zu den Grundlagen, dem Geltungsbereich und der Ausfüllung des Vorbehaltsbereichs	7
b) Die Anwendung dieser Grundsätze auf das Schulverhältnis	12
3. Handlungsspielräume der Verwaltung und gerichtliche Kontrolldichte im Schulverhältnis	15
a) Handlungsspielräume der Verwaltung im Schulverhältnis	16
b) Gerichtliche Kontrolldichte im Schulverhältnis	18
4. Exkurs: Das Spannungsverhältnis zwischen dem Erziehungsrecht der Eltern und der Grundrechtsmündigkeit der Schüler	21
IV. Zur Verteilung der Regelungskompetenzen für das Schulwesen	24
1. Zur Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern	24
a) Der Grundsatz der Bundestreue und die Selbstkoordination der Länder	25
b) Besonderheiten in Bezug auf das berufliche Schulwesen	26
c) Reformansätze	28
2. Zu den Einflüssen des Völker- und Europarechts	28
a) Nationales Bildungswesen und Völkerrecht	28
b) Nationales Bildungswesen und Europarecht	33
§ 2 Die Schulpflicht und das Recht auf Bildung	37
I. Historische Entwicklung	37
II. Die Pflicht zum Schulbesuch als legitimationsbedürftiger Grundrechtseingriff	39
1. Die Legitimation des staatlichen Bildungs- und Erziehungsanspruches	40
a) Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates und der Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht	41
b) Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates und das Selbstentfaltungsrecht der Schüler	42
c) Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates und die Berufsfreiheit der Schüler	43
d) Die Schulen als Keimzelle des (demokratischen) Gemeinwesens	44
2. Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates und das Elternrecht	47
3. Die Schulpflicht und die Volljährigkeit	51
4. Die Funktion der Schule im demokratischen Staat	52
5. Die Verhältnismäßigkeit der Schulpflicht	52
III. Das Recht auf Bildung	53
1. Die normative Grundlage des Rechts auf Bildung	54
2. Die Reichweite des Rechts auf Bildung	55
3. Das Recht auf Bildung und die soziale Schieflage des Bildungssystems	57
IV. Einzelfragen	59
1. Die Adressaten der Schulpflicht und des Rechts auf Bildung	60
2. Der Beginn und das Ende der Schulpflicht	63
a) Die allgemeine Schulpflicht	63
b) Die Berufsschulpflicht	70
c) Sonderformen der Schulpflicht	72

3. Die Reichweite der Schulpflicht	76
a) Die Pflicht zum Besuch öffentlicher oder privater Ersatzschulen	76
b) Die Pflicht zur Teilnahme an verbindlichen Schulveranstaltungen	77
c) Die Pflicht zur Teilnahme an Praktika	78
d) Die Pflicht zum Besuch des Religions- oder Ethikunterrichts	78
e) Die Beurlaubung vom Schulbesuch und die Befreiung vom Unterricht	92
f) Die vollständige Befreiung von der Schulpflicht	99
g) Das Ruhen der Schulpflicht	102
h) Exkurs: Die Pflicht zur Teilnahme an Schulversuchen	103
4. Die zwangsweise Durchsetzung der Schulpflicht	104
a) Schulzwang gegenüber dem Schüler	104
b) Maßnahmen gegenüber den Eltern	106
5. Nebenfolgen der Schulpflicht – Die Ordnung des inneren Schulbetriebes	107
a) Die Schulordnung	108
b) Pädagogische Maßnahmen und Ordnungsmaßnahmen als Sanktionen für das Fehlverhalten eines Schülers	113
6. Schulische Eignungs- und Leistungsbewertungen und die Folgen unzureichender Leistungen des Schülers	131
a) Die Rechtsgrundlagen schulischer Eignungs- und Leistungsbewertungen	132
b) Das Verfahren zur Ermittlung der Leistungen des Schülers	133
c) Die Bewertung der Leistungen des Schülers	136
d) Inklusion, Nachteilsausgleich, Notenschutz und die Aussagekraft schulischer Abschlusszeugnisse	137
e) Die Folgen unzureichender Leistungen des Schülers	140
f) Die Zulässigkeit von Kopfnoten für Verhalten und Mitarbeit	144
7. Der Schutz der Grundrechte der Schüler im Schulverhältnis	145
a) Die allgemeine Handlungsfreiheit und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	145
b) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	145
c) Das Recht auf freie Meinungsäußerung	158
d) Die Versammlungs-, Demonstrations- und Vereinigungsfreiheit (einschließlich der Schülerstreiks)	164
e) Die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit	166
8. Der Zugang zu den einzelnen Schularten und Schulen	180
a) Die Verpflichtung des Staates zur Errichtung eines differenzierten Bildungssystems	180
b) Der Anspruch auf Zulassung zu den verschiedenen Schularten	182
c) Der Zugang zu einer bestimmten Schule und die Sprengelpflicht	194
d) Die Zulassung zu bestimmten Fächern, Kursen und Klassen innerhalb der Schule	206
9. Der Anspruch auf Unterricht	207
a) Der Anspruch auf ein bestimmtes Unterrichtspensum	207
b) Der Anspruch auf bestimmte Fördermaßnahmen	208
c) Das Recht auf muttersprachlichen Unterricht	209
10. Der Anspruch auf finanzielle Unterstützung	211
11. Der Anspruch auf sonderpädagogische Förderung	214
§ 3 Die Organisation und Finanzierung des Schulwesens	217
I. Der Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht	217
1. Die staatliche Aufsicht über das Schulwesen im Sinne des Art. 7 Abs. 1 GG	217
a) Der Begriff der Aufsicht des Staates in Art. 7 Abs. 1 GG	217
b) Der Begriff der Schulwesens in Art. 7 Abs. 1 GG	220
2. Die allgemeine Staatsaufsicht über Schulen	222
II. Die Schulhoheit des Staates	223
1. Die Festlegung und Konkretisierung der Bildungs- und Erziehungsziele	224
2. Die Organisation des Schulsystems	226
3. Die Festlegung der Unterrichtsfächer und der Inhalte des Unterrichts	227
a) Der Vorbehalt des Gesetzes und die Bestimmung der Unterrichtsinhalte	227
b) Vorgaben in Bezug auf einzelne Unterrichtsfächer	231

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	XI
4. Die Festlegung von Bildungsstandards	234
5. Die Auswahl der Lehr- und Lernmittel	235
a) Die Zulassung und Auswahl von Schulbüchern	236
b) Die Verwendung sonstiger Unterrichtsmaterialien	237
6. Die Gestaltung des Unterrichts	239
III. Die Organisation des öffentlichen Schulwesens	240
1. Allgemeine Grundlagen	240
a) Die Organisation des öffentlichen Schulwesens und die Grundrechte der Schüler und ihrer Eltern	240
b) Der Vorbehalt des Gesetzes in Bezug auf die Organisation des öffentlichen Schulwesens	242
c) Das öffentliche Schulwesen als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft	244
2. Das gegliederte Schulwesen	246
3. Die Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Schulen	249
a) Die kommunale Schulentwicklungsplanung	249
b) Die Errichtung und Erweiterung von Schulen	252
c) Die Schließung, Auflösung und Verlegung von Schulen und Klassenstufen	253
d) Sonderprobleme bei öffentlichen Bekenntnisschulen	256
4. Die Organisation der Schulaufsicht im engeren Sinne	258
a) Die Schulaufsichtsbehörden	258
b) Die Schulleiter	259
5. Schulische Selbstverwaltung, Schulprogramme und Autonomie der Einzelschule	262
6. Die innere Schulverfassung und die Mitwirkung der Beteiligten des Schulverhältnisses	265
a) Formen der Mitwirkung im Schulwesen	266
b) Mitwirkungsrechte und staatliche Schulaufsicht	267
c) Mitwirkungsrechte und Demokratieprinzip	268
d) Mitwirkungsrechte und Grundrechte	271
e) Einzelfragen der Mitwirkung	272
7. Evaluation und Qualitätssicherung	277
8. Exkurs: Bildungsberichterstattung und (internationale) Vergleichsstudien	279
IV. Besonderheiten des Lehrerdienstrechts	279
1. Der Beamtenstatus der Lehrkräfte	279
2. Die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte	281
a) Die rechtliche Begründung der pädagogischen Freiheit	281
b) Die Reichweite der pädagogischen Freiheit	285
3. Zur Geltung der Grundrechte für Lehrkräfte	288
4. Die Aufsichtspflicht	289
5. Die Annahme von Geschenken und sonstigen Leistungen	291
6. Das Verbot sexueller Beziehungen zwischen Lehrkräften und Schülern	292
V. Staatliche Schulhoheit und Privatschulfreiheit	293
1. Der Begriff der Ersatzschule	295
2. Die Genehmigung als Ersatzschule	297
a) Das Postulat der Gleichwertigkeit	298
b) Das Verbot der Sonderung nach den Besitzverhältnissen der Eltern	305
c) Die Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte	307
d) Besonderheiten für die Genehmigung privater Volksschulen	307
e) Die Fortdauer der Genehmigungsvoraussetzungen	313
f) Exkurs: Die Konkurrenz privater und öffentlicher Schulen	314
g) Exkurs: Die anerkannte Ergänzungsschule	316
3. Die Anerkennung von Abschlüssen und Zeugnissen	317
a) Der Status der anerkannten Ersatzschule	317
b) Die Anerkennung der Abschlussprüfungen einer Ersatzschule	319
VI. Die Finanzierung des Schulwesens	320
1. Die Zuständigkeit für die Finanzierung des Schulwesens	320

2. Budgetierung und der Haushalt der einzelnen Schule	322
a) Die Festlegung und Verwaltung des Budgets	323
b) Budgetierung, Vergaberecht und Preisbindung für Schulbücher	324
c) Sponsoring, Spenden und Fördervereine	325
3. Der Schulbau	328
4. Die laufenden Sachkosten des Schulbetriebes	329
a) Die Ausstattung der Schule mit Lehrmitteln	329
b) Die Ausstattung der Schule mit Lernmitteln und die Lernmittelfreiheit	330
c) Das „Grundrecht auf Nachhilfeunterricht“	335
d) Die Kosten für außerunterrichtliche Veranstaltungen der Schule	338
e) Die Kosten der Schülerbeförderung	339
f) Die Kosten der Schulverpflegung	354
5. Die Personalkosten	355
6. Die Finanzierung privater Ersatzschulen	357
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	357
b) Die Voraussetzungen der Förderung	358
c) Die Zulässigkeit von Wartefristen	359
d) Der Umfang der Förderung	359
e) Exkurs: Die öffentliche Förderung privater Ergänzungsschulen	366
§ 4 Rechtsschutz im Schulverhältnis	367
I. Die Eröffnung des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten	367
II. Die richtige Klageart	369
1. Die Klagearten im Einzelnen	369
2. Das Vorliegen eines Verwaltungsaktes als Voraussetzung für die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	370
III. Die Klagebefugnis	372
IV. Das Vorverfahren und die Klagefristen	374
V. Die Verfahrensbeteiligten	376
VI. Das gerichtliche Verfahren (Aufklärungspflicht, Beweislast)	377
VII. Die gerichtliche Kontrolldichte / Inhalt der Entscheidung	377
VIII. Vorläufiger Rechtsschutz	381
1. Das Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO	381
2. Das Verfahren nach § 123 VwGO	382
IX. Vergleichsmöglichkeiten	383
Sachregister	385