

# 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

6. vollständig neubearbeitete Auflage 2018



## Inhaltsübersicht

Vorwort zur 6. Auflage .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XIII
<b>§ 1 Einführung und Grundlagen</b> .....	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
<b>§ 2 Das Schulverhältnis im engeren Sinne: Die Schulpflicht und das Recht auf Bildung</b> .....	37
I. Historische Entwicklung .....	37
II. Die Pflicht zum Schulbesuch als legitimationsbedürftiger Grundrechtseingriff .....	39
III. Das Recht auf Bildung .....	54
IV. Einzelfragen .....	60
<b>§ 3 Die Organisation und Finanzierung des Schulwesens</b> .....	239
I. Der Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht .....	239
II. Die Schulhoheit des Staates .....	246
III. Die Organisation des öffentlichen Schulwesens .....	263
IV. Besonderheiten des Lehrerdienstrechts .....	305
V. Staatliche Schulhoheit und Privatschulfreiheit .....	320
VI. Die Finanzierung des Schulwesens .....	351
<b>§ 4 Rechtsschutz im Schulverhältnis</b> .....	411
I. Die Eröffnung des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten .....	411
II. Die richtige Klageart .....	413
III. Die Klagebefugnis und das Feststellungsinteresse .....	417
IV. Das Vorverfahren und die Klagefristen .....	419
V. Die Verfahrensbeteiligten .....	421
VI. Das gerichtliche Verfahren (Aufklärungspflicht, Beweislast) .....	422
VII. Die gerichtliche Kontrolldichte / Inhalt der Entscheidung .....	422
VIII. Vorläufiger Rechtsschutz .....	425
IX. Vergleichsmöglichkeiten .....	428
Sachregister .....	429

# Inhaltsverzeichnis

<b>§ 1 Einführung und Grundlagen</b> .....	1
<b>I. Zum Begriff des Schulrechts</b> .....	1
<b>II. Das Schulrecht als Gegenstand der Rechts- und Erziehungswissenschaft</b> .....	4
<b>III. Das Schulverhältnis als Rechtsverhältnis</b> .....	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
<b>IV. Zur Verteilung der Regelungskompetenzen für das Schulwesen</b> .....	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 .....	29
a) Nationales Bildungswesen und Völkerrecht .....	29
b) Nationales Bildungswesen und Europarecht .....	33
<b>§ 2 Das Schulverhältnis im engeren Sinne: Die Schulpflicht und das Recht auf Bildung</b> .....	37
<b>I. Historische Entwicklung</b> .....	37
<b>II. Die Pflicht zum Schulbesuch als legitimationsbedürftiger Grundrechtseingriff</b> .....	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 .....	43
c) Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates und die Berufsfreiheit der Schüler .....	43
d) Die Schulen als Keimzelle des (demokratischen) Gemeinwesens .....	45
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 .....	53
<b>III. Das Recht auf Bildung</b> .....	54
1. Die normative Grundlage des Rechts auf Bildung .....	54
2. Die Reichweite des Rechts auf Bildung .....	56
3. Das Recht auf Bildung und die soziale Schieflage des Bildungssystems .....	58
<b>IV. Einzelfragen</b> .....	60
1. Die Adressaten der Schulpflicht und des Rechts auf Bildung .....	60
2. Der Beginn und das Ende der Schulpflicht .....	63
a) Die allgemeine Schulpflicht .....	64
b) Die Berufsschulpflicht .....	70
c) Sonderformen der Schulpflicht .....	73

3. Die Reichweite der Schulpflicht	77
a) Die Pflicht zum Besuch öffentlicher oder privater Ersatzschulen	77
b) Die Pflicht zur Teilnahme an verbindlichen Schulveranstaltungen	78
c) Die Pflicht zur Teilnahme an Praktika	79
d) Die Pflicht zum Besuch des Religions- oder Ethikunterrichts	79
e) Die Beurlaubung vom Schulbesuch und die Befreiung vom Unterricht	94
f) Die vollständige Befreiung von der Schulpflicht	101
g) Das Ruhen der Schulpflicht	105
h) Exkurs: Die Pflicht zur Teilnahme an Schulversuchen	105
4. Die zwangsweise Durchsetzung der Schulpflicht	106
a) Schulzwang gegenüber dem Schüler	106
b) Maßnahmen gegenüber den Eltern	108
5. Nebenfolgen der Schulpflicht – Die Ordnung des inneren Schulbetriebes	109
a) Die Schulordnung	110
b) Pädagogische Maßnahmen und Ordnungsmaßnahmen als Sanktionen für das Fehlverhalten eines Schülers	116
6. Schulische Eignungs- und Leistungsbewertungen und die Folgen unzureichender Leistungen des Schülers	136
a) Die Rechtsgrundlagen schulischer Eignungs- und Leistungsbewertungen	137
b) Das Verfahren zur Ermittlung der Leistungen des Schülers	138
c) Die Bewertung der Leistungen des Schülers	142
d) Inklusion, Nachteilsausgleich, Notenschutz und die Aussagekraft schulischer Abschlusszeugnisse	143
e) Die Folgen unzureichender Leistungen des Schülers	149
f) Die Zulässigkeit von Kopfnoten für Verhalten und Mitarbeit	152
7. Der Schutz der Grundrechte der Schüler im Schulverhältnis	153
a) Die allgemeine Handlungsfreiheit und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	154
b) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	154
c) Das Recht auf freie Meinungsäußerung	171
d) Die Versammlungs-, Demonstrations- und Vereinigungsfreiheit (einschließlich der Schülerstreiks)	178
e) Die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit	180
8. Der Zugang zu den einzelnen Schularten und Schulen	197
a) Die Verpflichtung des Staates zur Errichtung eines differenzierten Bildungssystems	197
b) Der Anspruch auf Zulassung zu den verschiedenen Schularten	199
c) Der Zugang zu einer bestimmten Schule und die Sprengelpflicht	213
d) Die Zulassung zu bestimmten Fächern, Kursen und Klassen innerhalb der Schule	228
9. Der Anspruch auf Unterricht	229
a) Der Anspruch auf ein bestimmtes Unterrichtpensum	229
b) Der Anspruch auf bestimmte Fördermaßnahmen	230
c) Das Recht auf muttersprachlichen Unterricht	232
10. Der Anspruch auf finanzielle Unterstützung	233
11. Der Anspruch auf sonderpädagogische Förderung	236
12. Die Pflichten der Eltern und die Zusammenarbeit von Elternhaus und Schule	238
<b>§ 3 Die Organisation und Finanzierung des Schulwesens</b>	<b>239</b>
<b>I. Der Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht</b>	<b>239</b>
1. Die staatliche Aufsicht über das Schulwesen im Sinne des Art. 7 Abs. 1 GG	239
a) Der Begriff der Aufsicht des Staates in Art. 7 Abs. 1 GG	239
b) Der Begriff des Schulwesens in Art. 7 Abs. 1 GG	242
2. Die allgemeine Staatsaufsicht über Schulen	244
<b>II. Die Schulhoheit des Staates</b>	<b>246</b>
1. Die Festlegung und Konkretisierung der Bildungs- und Erziehungsziele	246
2. Die Organisation des Schulsystems	248

3. Die Festlegung der Unterrichtsfächer und der Inhalte des Unterrichts . . . . .	249
a) Der Vorbehalt des Gesetzes und die Bestimmung der Unterrichtsinhalte . .	250
b) Vorgaben in Bezug auf einzelne Unterrichtsfächer . . . . .	254
4. Die Festlegung von Bildungsstandards . . . . .	256
5. Die Auswahl der Lehr- und Lernmittel . . . . .	258
a) Die Zulassung und Auswahl von Schulbüchern . . . . .	259
b) Die Verwendung sonstiger Unterrichtsmaterialien . . . . .	260
6. Die Gestaltung des Unterrichts . . . . .	261
<b>III. Die Organisation des öffentlichen Schulwesens . . . . .</b>	<b>263</b>
1. Allgemeine Grundlagen . . . . .	263
a) Die Organisation des öffentlichen Schulwesens und die Grundrechte der Schüler und ihrer Eltern . . . . .	263
b) Der Vorbehalt des Gesetzes in Bezug auf die Organisation des öffentlichen Schulwesens . . . . .	265
c) Das öffentliche Schulwesen als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft .	266
2. Das gegliederte Schulwesen . . . . .	269
3. Die Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Schulen . . . . .	272
a) Die kommunale Schulentwicklungsplanung . . . . .	272
b) Die Errichtung und Erweiterung von Schulen . . . . .	275
c) Die Schließung, Auflösung und Verlegung von Schulen und Klassenstufen	276
d) Sonderprobleme bei öffentlichen Bekenntnisschulen . . . . .	280
e) Sonderprobleme bei öffentlichen Knaben- und Mädchenschulen . . . . .	282
4. Die Organisation der Schulaufsicht im engeren Sinne . . . . .	282
a) Die Schulaufsichtsbehörden . . . . .	282
b) Die Schulleiter . . . . .	284
5. Schulische Selbstverwaltung, Schulprogramme und Autonomie der Einzelschule . . . . .	287
6. Die innere Schulverfassung und die Mitwirkung der Beteiligten des Schulverhältnisses . . . . .	290
a) Formen der Mitwirkung im Schulwesen . . . . .	291
b) Mitwirkungsrechte und staatliche Schulaufsicht . . . . .	292
c) Mitwirkungsrechte und Demokratieprinzip . . . . .	293
d) Mitwirkungsrechte und Grundrechte . . . . .	296
e) Einzelfragen der Mitwirkung . . . . .	297
7. Evaluation und Qualitätssicherung . . . . .	303
8. Exkurs: Bildungsberichterstattung und (internationale) Vergleichsstudien . . . .	305
<b>IV. Besonderheiten des Lehrerdienstrechts . . . . .</b>	<b>305</b>
1. Der Beamtenstatus der Lehrkräfte . . . . .	306
2. Die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte . . . . .	307
a) Die rechtliche Begründung der pädagogischen Freiheit . . . . .	308
b) Die Reichweite der pädagogischen Freiheit . . . . .	311
3. Zur Geltung der Grundrechte für Lehrkräfte . . . . .	314
4. Die Aufsichtspflicht . . . . .	316
5. Die Annahme von Geschenken und sonstigen Leistungen . . . . .	318
6. Das Verbot sexueller Beziehungen zwischen Lehrkräften und Schülern . . . . .	319
<b>V. Staatliche Schulhoheit und Privatschulfreiheit . . . . .</b>	<b>320</b>
1. Der Begriff der Ersatzschule . . . . .	322
2. Die Genehmigung als Ersatzschule . . . . .	325
a) Das Postulat der Gleichwertigkeit . . . . .	326
b) Das Verbot der Sonderung nach den Besitzverhältnissen der Eltern . . . . .	334
c) Die Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte	337
d) Besonderheiten für die Genehmigung privater Volksschulen . . . . .	337
e) Die Fortdauer der Genehmigungsvoraussetzungen . . . . .	343
f) Exkurs: Die Konkurrenz privater und öffentlicher Schulen . . . . .	344
g) Exkurs: Die anerkannte Ergänzungsschule . . . . .	346
3. Die Anerkennung von Abschlüssen und Zeugnissen . . . . .	348
a) Der Status der anerkannten Ersatzschule . . . . .	348
b) Die Anerkennung der Abschlussprüfungen einer Ersatzschule . . . . .	351

<b>VI. Die Finanzierung des Schulwesens</b> .....	351
1. Die Zuständigkeit für die Finanzierung des Schulwesens .....	352
2. Budgetierung und der Haushalt der einzelnen Schule .....	353
a) Die Festlegung und Verwaltung des Budgets .....	354
b) Budgetierung, Vergaberecht und Preisbindung für Schulbücher .....	355
c) Sponsoring, Spenden und Fördervereine .....	357
3. Der Schulbau .....	361
4. Die laufenden Sachkosten des Schulbetriebes .....	362
a) Die Ausstattung der Schule mit Lehrmitteln .....	362
b) Die Ausstattung der Schule mit Lernmitteln und die Lernmittelfreiheit .....	364
c) Das „Grundrecht auf Nachhilfeunterricht“ und die Lernförderung nach dem „Bildungspaket“ .....	369
d) Die Kosten für außerunterrichtliche Veranstaltungen der Schule .....	372
e) Die Kosten der Schülerbeförderung .....	374
f) Die Kosten der Schulverpflegung .....	391
g) Unterkunftskosten .....	392
5. Die Kosten der Inklusion und die Notwendigkeit einer engen Kooperation der Leistungsträger .....	393
6. Die Personalkosten .....	396
7. Die Finanzierung privater Ersatzschulen .....	398
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	398
b) Die Voraussetzungen der Förderung .....	399
c) Die Zulässigkeit von Wartefristen .....	400
d) Der Umfang der Förderung .....	401
e) Exkurs: Die öffentliche Förderung privater Ergänzungsschulen .....	409
<b>§ 4 Rechtsschutz im Schulverhältnis</b> .....	411
<b>I. Die Eröffnung des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten</b> .....	411
<b>II. Die richtige Klageart</b> .....	413
1. Die Klagearten im Einzelnen .....	413
2. Das Vorliegen eines Verwaltungsaktes als Voraussetzung für die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage .....	414
<b>III. Die Klagebefugnis und das Feststellungsinteresse</b> .....	417
<b>IV. Das Vorverfahren und die Klagefristen</b> .....	419
<b>V. Die Verfahrensbeteiligten</b> .....	421
<b>VI. Das gerichtliche Verfahren (Aufklärungspflicht, Beweislast)</b> .....	422
<b>VII. Die gerichtliche Kontrolldichte / Inhalt der Entscheidung</b> .....	422
<b>VIII. Vorläufiger Rechtsschutz</b> .....	425
1. Das Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO .....	426
2. Das Verfahren nach § 123 VwGO .....	426
<b>IX. Vergleichsmöglichkeiten</b> .....	428
Sachregister .....	429