

Kommentare zum Schulgesetz

Erstmals erschienen in: Die Schulleitung Heft 3/2000, S. 4-6

In Baden-Württemberg gibt es eine lange Tradition der Schulgesetzkommentare.¹ Mittlerweile sind gleich vier Darstellungen im Buchhandel erhältlich, wobei die Bandbreite von der kleinen Broschüre bis zur opulent aufgemachten Loseblattsammlung reicht. Das hat seinen Grund: Konkurrenz belebt das Geschäft, Konkurrenz ist aber auch Folge von Profitmöglichkeiten. Da nicht nur Schulleiterinnen und Schulleiter, Lehrer-Personalräte, Lehrer-Ausbilder und Schulverwaltungsbeamte, sondern auch viele der 100.000 Lehrkräfte (und nicht zuletzt jährlich neu viele Referendar/innen und Lehramtsanwärter/innen) selbst einen – oder gar mehrere – Kommentare als Handwerkszeug benutzen, häufig auch für den häuslichen Schreibtisch selbst anschaffen, besteht ein lukrativer Markt. Da die Kommentare nicht gerade billig sind, stellt sich die Frage, ob sie ihr Geld wert sind.

Bereits unmittelbar nachdem vor mehr als 35 Jahren im Mai 1964 das Gesetz zur Vereinheitlichung und Ordnung des Schulwesens (Schulverwaltungsgesetz) in Kraft getreten ist, veröffentlichte Herbert Hochstetter, der maßgeblich an der Formulierung dieses Gesetzes beteiligt gewesen war, seine „Erläuterte Textausgabe“. Vor kurzem haben Eckart Muser und Eckhart Seifert die 20. Auflage dieses Kurzkomentars vorgelegt.² Anliegen der Autoren ist eine praxisnahe Darstellung des Schulrechts. Sie wollen den am Schulleben Beteiligten einen Einstieg in die „doch recht komplexe Materie“ des Schulrechts geben. Damit haben die Autoren keineswegs untertrieben, denn ihre fast durchweg extrem kurz gefassten Anmerkungen eignen sich tatsächlich nur als erster Einstieg in die Lösung schulrechtlicher Problemstellungen. Ausführlichere Anmerkungen finden sich lediglich zur Rechtsstellung der Schule (§ 23 SchG), zur Stellung der Lehrer (§ 38 SchG) und zu den Schul- und Prüfungsordnungen (§ 89 SchG). Obwohl dieses Schwerpunktsetzung durchaus nicht völlig grundlos ist, müssen sich die Autoren den Vorwurf gefallen lassen, dass sie ihrem eigenen Anspruch nicht genügen. Denn sie haben einige der aktuellen Entwicklungen im Schulrecht nicht oder doch nur am Rande berücksichtigt: Dies gilt etwa für die Frage, ob und unter welchen Umständen Schülerinnen aus religiösen Gründen vom Sportunterricht befreit werden müssen oder für die Frage, wie weit der Anspruch auf Lernmittelfreiheit nach § 94 SchG reicht. Alles in allem bekommen die Leser eine übersichtliche Handreichung für den Schulalltag – wobei ihnen klar sein muss, dass im Falle eines ernsthaften Konfliktes ein Blick in den Kommentar von Hochstetter/Muser nicht ausreichen wird.

Deutlich anspruchsvoller ist das zweite Standardwerk zum baden-württembergischen Schulgesetz, das ebenfalls schon mehr als 25 Jahre auf dem Buckel hat. Der Handkommentar von Wilhelm Holfelder und Wolfgang Bosse ist im Jahre 1998 in der 12. Auflage erschienen.³ Auch hierbei handelt es sich ursprünglich um einen typischen „Referentenkommentar“, in dem die Beamten, die 1976 maßgeblich an der Formulierung des Entwurfs für das neue Schulgesetz beteiligt waren, die vom Landtag verabschiedeten Vorschriften erläutert haben. Typisch für solche Kommentare ist die Neigung, vor allem die „offizielle Meinung“ des Ministeriums wiederzugeben und andere Ansichten, wenn überhaupt, dann nur am Rande zu erwähnen – wobei sich bei Holfelder/Bosse mittlerweile immerhin einige Hinweise auf weiterführende Literatur finden. Diese stromlinienförmige Ausrichtung des Kommentars muss allerdings keineswegs ein Nachteil sein, denn für den Adressatenkreis kommt es weniger darauf an, ob die Lösung, die sie sich mit Hilfe des Kommentars erarbeiten, den Regeln der juristischen Dogmatik entspricht und rechtswissenschaftlichen Ansprüchen genügt. Viel wichtiger ist, dass ihre Entscheidungen vor den Schulaufsichtsbehörden und möglichst auch vor den Verwaltungsgerichten Bestand haben. Dennoch ist es bedauerlich, dass die Autoren weitgehend in den ausgetretenen Pfaden verharren. Denn dabei übersehen sie häufig, dass am Wegesrand – nicht zuletzt dank der eifrigen Düngung durch die Kultusministerin – stetig neue Blumen wachsen, die es noch zu pflücken gilt. Es hätte der Kommentierung kaum geschadet, wenn die Autoren häufiger ihre Scheuklappen abgelegt und

¹ Dies mag nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass gleich zwei der einschlägigen Fachverlage (Kohlhammer und Boorberg) ihren Hauptsitz im Lande haben.

² Herbert Hochstetter/Eckart Muser: „Schulgesetz für Baden-Württemberg“, 20. Auflage, Kohlhammer-Verlag, Stuttgart et al. 2000, Preis: 59,95 DM.

³ Wilhelm Holfelder/Wolfgang Bosse: „Schulgesetz für Baden-Württemberg“, 12. Auflage, Boorberg-Verlag, Stuttgart et al. 1998, Preis: 69,00 DM.

zumindest den Versuch gewagt hätten, die neueren Entwicklungen angemessen zu begleiten. Statt dessen findet auch bei Holfelder/Bosse der Glaubenskrieg um Kopftücher und Kruzifixe in deutschen Klassenzimmern nicht statt, die Rechtschreibreform spielt keine Rolle und schließlich fehlt auch eine hinreichend ausführliche Darstellung der Grundsätze zum Bewertungsspielraum bei Prüfungen, die in den letzten zehn Jahren von den Gerichten erarbeitet worden sind. Immerhin nehmen die Autoren kritisch zu den jüngsten Einschränkungen bei der Lernmittelfreiheit Stellung und weisen darauf hin, dass die Landesverfassung eine restriktive Auslegung des Begriffes „geringwertiger Gegenstand“ erzwingt.

Die hier aufgezeigten Defizite werden allerdings in gewisser Weise durch die ebenfalls von Holfelder und Bosse herausgegebene umfangreiche Sammlung von Gerichtsentscheidungen zum Schulrecht und zum Lehrerdienstrecht wieder ausgeglichen.⁴ Denn die konkrete Bedeutung und der Anwendungsbereich vieler Normen erschließt sich häufig erst dann, wenn man sich die Fälle vor Augen führt, die tatsächlich gerichtsnotorisch geworden sind. Da auch Entscheidungen aus anderen Bundesländern in die Sammlung aufgenommen wurden, ist ein Blick über den Tellerrand möglich und der Horizont der durch die doch eher unkritische Kommentierung des Schulgesetzes verengt wurde, öffnet sich wieder. Dies gilt auch und insbesondere für das Lehrerdienstrecht, das immerhin die Hälfte der gesammelten Entscheidungen ausmacht und dem Holfelder/Bosse in ihrem Kommentar seit langem einen besonderen Abschnitt widmen. Zwar erscheint es nur wenig wahrscheinlich, dass diese Sammlung in den einzelnen Schulen in nennenswerten Umfang Verwendung finden kann. Zumindest für die Schulaufsichtsbehörden, aber auch für die Schulträger und nicht zuletzt für die Verwaltungsgerichte ist sie jedoch eine sinnvolle Arbeitshilfe. Das Register ist allerdings deutlich verbesserungswürdig.

In den letzten drei Jahren haben die beiden Standardwerke Konkurrenz bekommen: Nur noch als gescheitert zu bezeichnen, ist allerdings der Versuch des Link-Verlags mit der Loseblattsammlung zum „Schulrecht in Baden-Württemberg“ von Johannes Lambert, Wolf-Ulrich Müller, Alexander Sutor und Karl Tischer den Fuß in die Türe zu bekommen, die man mit der erfolgreichen Zeitschrift „Schulverwaltung Baden-Württemberg“ aufgestoßen hatte.⁵ Auch nach der sechsten Nachlieferung innerhalb von gut zwei Jahren (zu jeweils ca. 35 DM für knapp 50 Blätter) sind die meisten Paragraphen des Schulgesetzes bis heute nicht kommentiert. Darunter so wichtige Bestimmungen wie § 23 (Rechtsstellung der Schule), § 38 (Pädagogische Eigenverantwortung), § 41 (Aufgaben des Schulleiters), § 47 (Schulkonferenz), sowie § 89 (Schul-, Prüfungs- und Heimordnungen). Auf der anderen Seite finden sich umfassende Ausführungen über den Elternbeirat und die Schülermitverantwortung. Obwohl die Qualität der Kommentierung durchaus dem Standard entspricht, den Holfelder/Bosse gesetzt haben, bleiben Fragen offen. So wird im Zusammenhang mit der Schulpflicht (§ 72) kein Wort über die Befreiung vom Sportunterricht aus religiösen Gründen verloren. Es fehlt sogar ein Hinweis auf die Erläuterungen zu Art. 4 GG, in deren Rahmen genau dieses Problem angesprochen wird. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Autoren immer diejenigen Bestimmungen kommentiert haben, mit denen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit im Kultusministerium gerade befasst waren. Sie sind jedenfalls weit davon entfernt, dem Anspruch auf Vollständigkeit zu genügen, der vom Verlag bereits mit der Veröffentlichung des Grundwerks erhoben worden ist.

Hingegen ist Roland Wörz und Dieter von Alberti⁶ eine lesbare und präzise Darstellung des Baden-Württembergischen Schulgesetzes gelungen. Auffallenderweise wenden sich die Autoren explizit an die Schulträger – obwohl sie im Rahmen ihrer Tätigkeit im Oberschulamt Stuttgart häufig auf der „anderen Seite“ stehen und die Interessen des Landes gegenüber den Schulträgern zu verteidigen haben. Schon hier wird deutlich, dass sich Wörz und von Alberti eine gewisse innere Unabhängigkeit bewahrt haben, die von den Autoren der übrigen Kommentare kaum erwartet werden kann, da diese als Mitarbeiter des Kultusministeriums im Grunde gar nicht anders können, als sich die offizielle Meinung des Ministeriums zu eigen zu machen. Zwar geben auch Wörz/von Alberti durchweg den Inhalt der einschlägigen

⁴ Wilhelm Holfelder/Wolfgang Bosse: „Rechtsprechung zum Baden-Württembergischen Schulgesetz“, Loseblattsammlung, Boorberg-Verlag, Stuttgart et al. 1998; Preis: 69,00 DM.

⁵ Johannes Lambert/Wolf-Ulrich Müller/Alexander Sutor/Karl Tischer: „Das Schulrecht in Baden-Württemberg“, Loseblattsammlung, Carl-Link-Verlag, Kronach et al.; Preis: 89,00 DM (Grundwerk), bisher 2-3 Nachlieferungen jährlich jeweils ca. 35,00 DM.

⁶ Roland Wörz/Dieter von Alberti: „Schulgesetz für Baden-Württemberg“, Loseblattsammlung, Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden; Preis: 98,00 DM (Grundwerk), Preis und Rhythmus der Ergänzungslieferungen noch nicht bekannt.

Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften und damit die „offiziellen Auslegung“ wider. Allerdings ergänzen sie diese Darstellung durch eigene Stellungnahmen und eröffnen dem Leser damit den Weg zu einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Baden-Württembergischen Schulgesetz. Uneingeschränkt gilt dieses Lob allerdings nur in Bezug auf die Kommentierung derjenigen Bestimmungen, die für die Hauptzielgruppe, also die Kreise und Gemeinden als Schulträger, von Bedeutung sind. Die Rechtsstellung der Schüler, Eltern und Lehrer wird hingegen, ebenso wie das Schulverfassungsrecht, zwar solide, aber doch eher oberflächlich dargestellt. Es bleibt daher zu hoffen, dass die Autoren im Rahmen der allfälligen Nachlieferungen auch in Bezug auf diese Regelungen zu einer problemorientierten und – in jedem Sinne – kritischen Darstellung kommen werden. Jedenfalls dann, wenn ihnen dies gelingt, werden es die Klassiker Holfelder/Bosse und Hochstetter/Muser schwer haben, sich gegen die Konkurrenz zu behaupten.

Zum Abschluss soll noch auf drei weitere Neuerscheinungen hingewiesen werden, die zumindest für die Schulverwaltung und die Gerichte von Interesse sind, da sie sich nicht in erster Linie an die Schulpraktiker wenden: Zum einen hat Hermann Avenarius Ende letzten Jahres die siebte Auflage der „Schulrechtskunde“ vorgelegt, in der die Grundfragen des Schul- und Lehrerdienstrechts in der gewohnten Art und Weise umfassend dargestellt werden.⁷ Dabei ist besonders hervorzuheben, dass der wissenschaftliche Anspruch der Lesbarkeit keineswegs geschadet hat. Dies ist umso bemerkenswerter, als die „Schulrechtskunde“ kein Lehrbuch und auch keine „Einführung“ in das Schulrecht und das Lehrerdienstrecht ist, sondern eher ein systematisch gegliedertes Nachschlagewerk. Auf der anderen Seite soll aber nicht verhehlt werden, dass auch Avenarius häufig in ausgetretenen Bahnen bleibt und neuere Entwicklungen nicht immer in dem Masse berücksichtigt, wie man es sich vielleicht wünschen würde. Durch die Fülle an Literaturhinweise wird den Lesern aber der Weg zu einer tiefergehenden Auseinandersetzung mit Einzelfragen des Schulrechtes gebahnt. Dass die Besonderheiten des Landesschulrechtes nicht immer deutlich genug zu Tage treten, ist zwar bedauerlich, lässt sich aber kaum vermeiden, da die Vielfalt der Regelungen trotz des faktischen Einigungsdrucks und der Vorgaben der Kultusministerkonferenz heute wohl grösser den je ist.

Mit dem „Schulrecht“ von Norbert Niehues ist in diesem Jahr auch das zweite Standardwerk zum deutschen Schulrecht neu aufgelegt worden.⁸ Wie schon in den Voraufgaben und in dem bereits vor einigen Jahren in der 3. Auflage erschienenen „Prüfungsrecht“ desselben Autors,⁹ steht auch diesmal wieder die Rechtsprechungspraxis im Mittelpunkt, die Niehues als Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht maßgeblich mitgeprägt hat. Diese Ausrichtung führt zwar dazu, dass nebensächliche Detailfragen nur in der gebotenen Kürze behandelt werden. Auf der anderen Seite fehlen jedoch Hinweise auf einige zentrale Fragen, die (bisher) noch nicht Gegenstand von Gerichtsverfahren waren. Besonders deutlich wird dies etwa dann, wenn Niehues ausführlich auf die Schülerbeförderung eingeht, die Lernmittelfreiheit jedoch praktisch nicht behandelt. Niehues scheut sich nicht, den Gerichten der unteren Instanzen seine Meinung zu sagen: So wehrt er sich etwa gegen die immer wieder vertretene Ansicht, aus den Regelungen über die Pädagogische Freiheit bzw. Verantwortung würden sich keine subjektiven Rechte der Lehrer ergeben. Es bleibt abzuwarten, ob und in wie weit die Gerichte, an die sich Niehues' Darstellung in erster Linie wendet, solche Anregungen aufnehmen werden. Und es bleibt zu hoffen, dass die Schulverwaltungen in Baden-Württemberg und anderswo in Zukunft nicht nur die von den „einheimischen“ Ministerialen verfassten Kommentierungen des Schulgesetzes sondern auch die Ansichten neutraler Dritter zur Kenntnis nehmen werden.

Schließlich sei noch auf die von Günter Püttner zusammen mit dem Rezensenten verfasste kurze Darstellung des Schulrechtes hingewiesen, die den Reigen der einschlägigen Neuerscheinungen in Kürze vorerst beenden wird.¹⁰ Ob der Versuch einer komprimierten und problembezogenen Darstellung der Grundlagen des Schulrechtes gelungen ist, soll allerdings der kritische Bewertung durch andere vorbehalten bleiben.

⁷ Hermann Avenarius/Hans Heckel: „Schulrechtskunde“, 7. Auflage, Luchterhand-Verlag, Darmstadt/Neuwied 1999; Preis: 88,00 DM.

⁸ Norbert Niehues: „Schul- und Prüfungsrecht“, Band 1 – „Schulrecht“, 3. Auflage, Beck-Verlag, München 2000; Preis: 68,00 DM.

⁹ Norbert Niehues: „Schul- und Prüfungsrecht“, Band 2 – „Prüfungsrecht“, 3. Auflage, Beck-Verlag, München 1994; Preis: 42,00 DM.

¹⁰ Günter Püttner/Johannes Rux: „Schulrecht“, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.): „Besonderes Verwaltungsrecht“ Band I – „Wirtschafts-, Umwelt-, Bau- und Kultusrecht“, 2. Auflage, C.F. Müller-Verlag, Heidelberg 2000; Preis ca. 350,00 DM.