

Zur Rechtmäßigkeit schulischer "Statuten"

A. Auftrag

Mit Schreiben vom 14. März 2000 hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags gebeten, den in ihrem Entwurf für das rheinland-pfälzische Landesschulgesetz vorgesehen Erlass schulischer Statuten hinsichtlich seiner Rechtmäßigkeit in einem vertraulichen Gutachten zu überprüfen.

B. Stellungnahme

I. Regelungen des Gesetzentwurfs

Zur Überprüfung stehen die folgenden Regelungen des o. g. Neuentwurfs für das rheinland-pfälzische Landesschulgesetz (Schul-GE):

§ 49 Instrumente der eigenständigen Gestaltung

(1) Die Schule regelt ihre Angelegenheiten durch Statuten und Beschlüsse der Gremien.

(2) Statuten sind besonderes örtliches Schulrecht, das alle an einer Schule Beteiligten bindet. Sie sind Landesschulrecht, sonstigen allgemeinen Gesetzen und Verordnungen der Schulbehörde untergeordnet. Für die Schule handelnd erlässt das Schulforum im Benehmen (Mehrheitsbeschluss) mit der Gesamtkonferenz und den Interessenvertretungen der Eltern und Schüler folgende Statuten mit der angegebenen Beschlussmehrheit:

- Fundamentalstatut (...)
- Bildungspläne (...)
- Hausordnung (...)
- sonstige Regelungsgegenstände, sofern sie für die gesamte Schule wesentlich sind (...)

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

(3) Statuten unterliegen der Rechtsaufsicht der Schulbehörde. Sie sind dieser unverzüglich nach Beschluss zur Genehmigung zuzuleiten. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn das Statut den Gesetzen nicht widerspricht, es demokratischen Grundsätzen entspricht, die angemessene Mög-

lichkeit der Einflussnahme aller an der Schule Beteiligten sichert und die staatliche Verantwortung für die Schule nicht beeinträchtigt wird.

(...)

(7) Sofern einzelne Schulen einige oder alle der unter Absatz 2 genannten Statuten nicht beschlossen haben, gelten für diese Musterstatuten, die das zuständige Mitglied der Landesregierung erlässt.

(...)

§ 51 Sicherung der schulischen Handlungsfreiheit

(1) Soweit die Landesregierung auf Grund dieses Gesetzes ermächtigt ist, Rechtsverordnungen zu erlassen, dürfen diese den Selbstgestaltungsraum der Schulen nicht in ihrem Kern einschränken. Es ist zu benennen, welcher Teil der Verordnung allgemein gültig und welcher Teil durch Statusbeschluss der Schule umgeändert werden kann.

(...)

Auftragsgemäß beschränkt sich die verfassungsrechtliche Prüfung auf die Frage der „Dispositivität“ von Rechtsverordnungen der Landesregierung gem. § 49 Abs. 7 i.V.m. § 51 Abs. 1 Satz 2 Schul-GE. Auf die verfassungsrechtliche Problematik der Einbeziehung außerstaatlicher Stellen in die Rechtsetzung (hier: Schulforum gem. §§ 52 ff. Schul-GE) wurde ausführlich im bereits vorgelegten Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 28. April 2000 (Az.: II/52-1384-V) eingegangen.

II. Bestimmung der Rechtsform der "Statuten"

Mit dem Gesetzentwurf streben die Auftraggeber eine Neubestimmung des Verhältnisses von örtlichem Schulrecht („Statuten“) und Rechtsverordnungen der Landesregierung an. Danach sollen Verordnungen der obersten Schulbehörde nur subsidiär (vgl. § 49 Abs. 7 Schul-GE) und teilweise dispositiv (§ 51 Abs. 1 Satz 2 Schul-GE) gelten.

Die rechtliche Prüfung der vorgelegten Bestimmungen setzt zunächst voraus, dass die als ‚Statuten‘ bezeichneten Rechtsnormen des örtlichen Schulrechts hinsichtlich ihrer Rechtssatzform qualifiziert werden. Diese Qualifikation

muss zum einen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, zum anderen aber den von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verfolgten Regelungszielen entsprechen.

Gemäß § 59 Abs. 2 Schul-GE sind Statuten "besonderes örtliches Schulrecht", welches "alle an einer Schule Beteiligten bindet" (§ 49 Abs. 2 Satz 1 Schul-GE)¹. Nach § 49 Abs. 2 Satz 2 Schul-GE sind sie "Landesschulrecht, sonstigen allgemeinen Gesetzen und Verordnungen der Schulbehörde untergeordnet".

Als untergesetzliche Rechtssatzformen kommen grundsätzlich Rechtsverordnung, Satzung und die - verwaltungsinterne - Verwaltungsvorschrift in Betracht. Angesichts des rechtsstaatlichen begründeten (Artikel 28 Abs. 1 Grundgesetz) Numerus clausus der Rechtssatzformen² scheidet eine Qualifikation außerhalb dieser drei genannten Möglichkeiten aus. Daher kann auch durch Gesetz eine ‚neue‘ Rechtssatzform ‚Statut‘ nicht kreiert werden, ihre korrekte Bestimmung muss spätestens vom Rechtsanwender vorgenommen werden.

Die Qualifizierung der Statuten als Verwaltungsvorschriften³ erscheint aus mehreren Gründen problematisch: Zum einen sollen Statuten alle an einer Schule Beteiligten binden. Da hierzu auch Schüler und Eltern zählen, wäre für eine Bindung die sog. Außenwirkung der Rechtsvorschrift notwendig. Eine solche Außenwirkung kommt Verwaltungsvorschriften als behördeninternen Maßgaben jedoch grundsätzlich nicht zu.⁴ Die früher in Rechtsprechung und Lehre vertretene Auffassung, wonach das Schulverhältnis als ‚besonderes Gewaltverhältnis‘⁵ und damit als reines Verwaltungsinternum aufzufassen sei, in welchem Schülern (und auch Eltern) keine selbständigen Rechtspositionen zukämen, sind zwischenzeitlich überholt.⁶ Damit scheidet Verwaltungsvorschriften als adäquate Rechtssatzform für die hier verfolgten Regelungszwecke aus. Zudem sind die in den Statuten geregelten Gegenstände von so wesentlicher Bedeutung (etwa das Fundamentalstatut, die Bildungspläne, die Schlichtungsordnung oder „sonstige Regelungsgegenstände, sofern sie für die gesamte Schule wesentlich sind“⁷), dass sie nach der auch für

¹ Hierzu zählen gemäß § 6 Schul-GE insbesondere die Lehrerinnen und Lehrer, Schülerinnen und Schüler, Eltern und Schulleitung.

² Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage 1999, 61.

³ Auf diese Einordnung scheint § 49 Abs. 2 Satz 2 Schul-GE („Sie sind Landesschulrecht, sonstigen allgemeinen Gesetzen **und Verordnungen der Schulbehörde** untergeordnet.“) hinzudeuten.

⁴ Vgl. statt aller Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 121 ff.

⁵ Zu den Ursprüngen dieses Rechtsinstitutes vgl. Erichsen, Besonderes Gewaltverhältnis und Sonderverordnung, FS für Hans J. Wolff, 1973, 219 ff.

⁶ Niehues, Schul- und Prüfungsrecht, Band 1, 3. Auflage 2000, 53 m.w.N.

⁷ Vgl. § 49 Abs. 2 Schul-GE

schulorganisatorische Grundentscheidungen⁸ geltenden Wesentlichkeitstheorie⁹ nur durch Gesetz bzw. – bei zwar nicht grundlegenden, aber wichtigen Entscheidungen – nur auf Grund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung geregelt werden können.¹⁰ Ausfluss dieses Prinzips ist etwa die Regelung in § 42 des geltenden Schulgesetzes, wonach Schul-, Prüfungs- und Heimordnungen durch Rechtsverordnung zu erlassen sind. Damit scheidet die Qualifikation der Statuten als bloße Verwaltungsvorschriften aus.

Statuten stellen auch keine Satzungen dar. Satzungen sind abstrakt generelle Regelungen juristischer Personen des öffentlichen Rechts in Selbstverwaltungsangelegenheiten.¹¹ Selbstverwaltungsrechte, wie sie die Gemeinden (vgl. Artikel 28 Abs. 2 GG) oder Hochschulen innehaben, werden dabei als die fachaufsichtsfreie Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten durch unterstaatliche Verwaltungsträger in eigenem Namen verstanden.¹² Eine solche Satzungsautonomie kommt den Schulen und ihren Organen jedoch grundsätzlich nicht zu.¹³ Mindestvoraussetzungen hierfür wären die eigene Rechtsfähigkeit der Schulbehörden einerseits und die Begrenzung der Staatsaufsicht auf eine bloße Rechtsaufsicht andererseits. An beidem fehlt es jedoch bei der Schule, die als nicht rechtsfähige Anstalt und untere Landesbehörde¹⁴ unter staatlicher Fachaufsicht steht.¹⁵

Damit bleibt – gemessen an den rechtlichen Möglichkeiten und den politischen Zwecksetzungen – einzig die Qualifikation der Statuten als Rechtsverordnungen, also abstrakt-generelle Regelungen der Exekutive¹⁶ auf der Grundlage eines Gesetzes (vgl. Art. 110 LV). Statuten werden danach örtliches Schulrecht in Gestalt von Rechtsverordnungen, das alle an einer Schule Beteiligten bindet (so auch § 49 Abs. 2 Satz 1 Schul-GE). Es wäre – wie in § 49 Abs. 2 Satz 2 Schul-GE vorgesehen – Teil des Landesschulrechts und sonstigen allgemeinen Gesetzen untergeordnet. Auch die Musterstatuten der Landesregierung (§ 49 Abs. 7 Schul-GE) ergehen danach in

⁸ Hierzu verweist Niehues, Schul- und Prüfungsrecht, Band 1, 63 auf die regelmäßige Grundrechtsrelevanz von Maßnahmen der Schulorganisation.

⁹ Vgl. BVerfGE 34, 165 ff., 193.

¹⁰ Zu dieser Abstufung vgl. Niehues, Schul- und Prüfungsrecht, Band 1, 66.

¹¹ Maunz in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, Art. 80 GG Rz. 47; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 65 ff.

¹² Vgl. Wolff/Bachoff/Stober, Verwaltungsrecht II, 5. Auflage, 1987, § 84 Rdnr. 34, 37.

¹³ Vgl. Hufen, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen schulischer Selbstgestaltung, S. 51 ff., in: Autonomie der Schule und freies Schulwesen, Festschrift für J. P. Vogel (1998), S. 64.

¹⁴ Vgl. § 84 Schulgesetz, § 82 Schul-GE.

¹⁵ Daher ist der in § 18 Schulgesetz verwendete Begriff der "schulischen Selbstverwaltung" irreführend. Besser ist insofern der in § 51 Abs. 1 Schul-GE verwendete Begriff des "Selbstgestaltungsraums der Schulen", vgl. dazu Hufen, a.a.O., S. 64.

¹⁶ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 63 ff.

Form von Rechtsverordnungen. Sie unterscheiden sich von ‚sonstigen‘ Rechtsverordnungen i.S.v. § 51 Abs. 1 Schul-GE durch ihren Regelungsinhalt, da sie ausschließlich Bestimmungen im Themenbereich des § 49 Abs. 2 Schul-GE (Statuten) treffen. Soweit eine Rechtsverordnung über den Statutenbereich hinaus Regelungen trifft („gemischte“ RVO), ordnet § 51 Abs. 1 Satz 2 Schul-GE aus Gründen der Rechtsklarheit und zur Unterstützung der örtlichen Schulbehörden bei der Erkenntnis und Nutzung ihrer ‚Selbstgestaltungsräume‘ (§ 51 Abs. 1 Satz 1 Schul-GE) an, dass die Landesregierung in der Rechtsverordnung ausdrücklich den abänderbaren (dispositiven) Regelungsbereich vom allgemein gültigen abgrenzen muss.

Zu Unklarheiten könnte insoweit allenfalls die Formulierung in § 49 Abs. 2 Satz 2 Schul-GE führen, wonach Statuten "Verordnungen der Schulbehörde" untergeordnet seien. Diese Passage hat bei der hier vorgenommenen Einordnung der Statuten keinen selbständigen Zweck und verdunkelt eher die Rechtsnatur der Statuten. Die intendierte Vorrangregelung zugunsten von Rechtsverordnungen der obersten Schulbehörde lässt sich – wie sogleich gezeigt wird¹⁷ – zwanglos an anderer Stelle des Gesetzentwurfes vornehmen. Insofern empfiehlt sich eine Klarstellung – ggf. eine Streichung - im Gesetzentwurf. Gleichzeitig wäre zu erwägen, ob die Klarstellung zur Rechtssatzform der ‚Statuten‘ nicht durch den Gesetzgeber selbst vorgenommen werden sollte – indem diese als Rechtsverordnungen bezeichnet werden.

III. Rechtmäßigkeit der Verordnungsermächtigung in § 49 ff. Schul-GE

Die vorgeschlagene Qualifikation der ‚Statuten‘ als Rechtsverordnungen wäre für den Auftraggeber dann nicht hilfreich, wenn sie rechtssystematische Probleme nach sich würde (dazu unter III. 1) oder hinsichtlich der weiteren Regelungsziele des Entwurfes unzweckmäßig erschiene (vgl. III. 2).

1. Verordnungsermächtigung an untere Landesbehörde?

Gemäß Artikel 110 der Landesverfassung kann die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nur durch Gesetz erteilt werden. Dies geschieht mit § 49 Abs. 2 Schul-GE. Nach Artikel 110 Abs. 2 LV erlässt, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Landesregierung die zur Ausführung von Gesetzen erforderlichen Rechtsverordnungen.

¹⁷ Dazu unter III. 2

Im vorliegenden Gesetzentwurf sind dagegen die Schule als untere Landesbehörde bzw. die für sie handelnden Schulorgane als Verordnungsgeber benannt.¹⁸ Eine solche Bestimmung lässt Artikel 110 Abs. 2 LV („soweit nichts anderes bestimmt ist“) ausdrücklich zu, der Verordnungserlass durch nachgeordnete Landesbehörden ist auch dem bestehenden Landesrecht nicht fremd: So werden etwa die Polizeiverordnungen gemäß § 26 ff. POG als Gefahrenabwehrverordnungen von den örtlichen Ordnungsbehörden (Gemeindeverwaltungen, Verbandsgemeindeverwaltungen, Kreisverwaltungen) erlassen.¹⁹ Auch die §§ 2 ff. Verkündigungsgesetz²⁰ nehmen auf Verordnungsermächtigungen nachgeordneter Landesbehörden Bezug.

Problematisch könnte die Ermächtigung einer nachgeordneten Landesbehörde allenfalls hinsichtlich der sog. Regierungsverantwortlichkeit (vgl. Art. 104 LV) sein. Danach trifft die Landesregierung für den gesamten Bereich der ihr nachgeordneten Exekutive die parlamentarische Verantwortlichkeit. Dies setzt voraus, dass die Landesregierung jederzeit die in ihrem Verantwortungsbereich ergehenden Rechtsverordnungen kennt (Anzeigepflicht der Erlassbehörde) und den Erlass inopportuner Verordnungen verhindern kann (Statuierung einer Genehmigungspflicht). Noch weitergehend wäre in diesem Zusammenhang die Begründung einer Aufhebungsmöglichkeit durch die Aufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Rechts- und Fachaufsicht. So ist etwa in § 43 des POG geregelt, dass der zuständige Minister innerhalb seines Geschäftsbereichs sämtliche Gefahrenabwehrverordnungen der nachgeordneten allgemeinen Ordnungsbehörden außer Kraft setzen kann.

Im Sinne der Wahrung der Regierungsverantwortlichkeit begründet § 49 Abs. 3 Schul-GE ein Genehmigungserfordernis durch die oberste Schulbehörde als Gültigkeitsvoraussetzung der ‚Statuten‘. Unter dieser Voraussetzung ist die Erteilung einer Verordnungsermächtigung an eine untere Landesbehörde unproblematisch, da der Landesminister als oberste Schulbehörde jederzeit ‚Herr‘ der abstrakt-generellen Regelungen seines Verantwortungsbereichs bleibt.²¹

¹⁸ Auf die verfassungsrechtliche Problematik der Einbeziehung außerstaatlicher Stellen in die Rechtsetzung (hier: Schulforum §§ 52 ff. Schul-GE) wurde bereits ausführlich im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes Az.: II/52-1384-V eingegangen.

¹⁹ Vgl. dazu Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 338 f.

²⁰ BS 114-1

²¹ Dabei kann die Formulierung des § 49 Abs. 3 Satz 2 Schul-GE „und die staatliche Verantwortung für die Schule nicht beeinträchtigt wird“ als Auffangtatbestand für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten dienen.

Noch eindeutiger und im Sinne der Rechtsklarheit wünschenswert wäre die Ergänzung des § 49 Abs. 3 Schul-GE um eine Aufhebungsbefugnis des Ministeriums. Diese käme vor allem dann zum Tragen, wenn die Landesregierung einstmals von ihr genehmigte örtliche Rechtsverordnungen auf Grund politisch motivierter Zweckmäßigkeitserwägungen nunmehr geändert sehen will. Diese Möglichkeit hätte sie nach dem vorliegenden Entwurf nicht; auch ein Einschreiten im Wege der Rechtsaufsicht (§ 49 Abs. 3 Schul-GE) käme bei dieser Fallgestaltung nicht in Betracht.

2. Subsidiaritätsregelung in § 49 Abs. 7 i.V.m. § 51 Abs. 1 Satz 2 Schul-GE

a) In diesen Vorschriften ist vorgesehen, dass die Landesregierung eigene ‚Musterstatuten‘ erlässt, die für den Fall unmittelbare Geltung beanspruchen, dass einzelne Schulen von der Verordnungsermächtigung keinen bzw. keinen umfassenden Gebrauch machen. Bei der vorgeschlagenen Einordnung der Statuten als Rechtsverordnungen²² ist der vorliegende Regelungsentwurf unproblematisch: Musterstatuten stehen von der Rechtssatzform her als Rechtsverordnungen (der Landesregierung) den örtlichen Statuten gleich, bestimmen vom Regelungsinhalt her allerdings einen Vorrang der örtlichen Rechtsverordnungen (§ 49 Abs. 7 Schul-GE) und beanspruchen für sich nur subsidiäre Geltung. Mit dieser Konstruktion soll die Regelungskompetenz schwerpunktmäßig von der ministeriellen auf die örtliche Ebene verlagert werden.

b) Damit kann sich die hierarchische Überordnung der obersten Landesbehörde gegenüber der örtlichen Schulbehörde hinsichtlich der gewählten Rechtssatzform ‚Rechtsverordnung‘ nicht mehr unmittelbar durchsetzen. Denn grundsätzlich ist eine von der örtlichen Schule erlassene Rechtsverordnung mit einer Verordnung der Landesregierung gleichrangig.²³ Als Kollisionsregel²⁴ kommen hier § 49 Abs. 7 Schul-GE und – hilfsweise – die ‚lex posterior‘-Regel in Betracht, wonach die jeweils zuletzt erlassene Rechtsnorm Geltung besitzt.²⁵ Bereits nach dem Geltungsanspruch der Musterstatuten sollen diese das örtliche Schulrecht grundsätzlich nicht außer Kraft setzen, vielmehr soll der ‚Selbstgestaltungsraum der Schulen‘ (vgl. § 51 Abs. 1 Schul-GE) so weit als möglich gewahrt bleiben. Kollisionen sollen daher – nach der dem Gesetzentwurf

²² Vgl. oben B. II

²³ Auf gesetzlich begründete Ausnahmen im Bereich des Ordnungsrechts verweist Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 78.

²⁴ Vgl. etwa Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“ für den Bereich des formellen Gesetzes.

²⁵ Dazu Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 76.

zugrunde liegenden Intention - nur ausnahmsweise auftreten. Bei einer solchen Kollision von örtlichen und ministeriellen Regelungsvorstellungen hat die oberste Schulbehörde gemäß § 49 Abs. 3 Schul-GE im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht die Möglichkeit, örtlichen Statuten im Genehmigungsverfahren nach § 49 Abs. 3 Schul-GE die Wirksamkeit zu versagen und eigene Statuten mit (zunächst) umfassender Geltung gemäß § 49 Abs. 7 Schul-GE zu erlassen. Eine vollständige Durchsetzung der ministeriellen Regelungsziele²⁶ - wie sie im Grundsatz in Art. 104 LV vorgesehen ist – läßt sich mit dem vorgelegten Gesetzentwurf allerdings nicht erreichen. Dies würde die zusätzliche Erteilung einer Aufhebungsbefugnis an die oberste Schulbehörde voraussetzen (vgl. dazu oben III.1).

C. Ergebnis

Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der schulischen ‚Statuten‘ gemäß Gesetzentwurf BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ergibt, dass diese in verfassungsrechtlich zulässiger Weise in der Rechtssatzform einer Rechtsverordnung erlassen werden sollten. Dies stößt weder hinsichtlich des Grundsatzes der Verantwortung der Landesregierung (Art. 104 LV), noch hinsichtlich Artikel 110 Abs. 2 LV auf durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken. Der Klarstellung halber wird jedoch angeregt, § 49 Abs. 2 Satz 2 Schul-GE dahingehend zu ändern, dass der Zusatz "und Verordnungen der Schulbehörde" gestrichen wird.

Ebenfalls der Klarheit dienlich wäre die Ersetzung des unklaren Begriffs des ‚Statutes‘ durch den der Rechtsverordnung, zumindest aber der Hinweis des Gesetzgebers, dass Statuten in der Rechtssatzform ‚Rechtsverordnung‘ erlassen werden.

Schließlich wäre mit Blick auf den verfassungsrechtlich vorgegebenen Grundsatz der Regierungsverantwortlichkeit (Art. 104 LV) zu erwägen, der obersten Schulbehörde neben der Genehmigungs- auch eine Aufhebungsbefugnis hinsichtlich örtlicher Rechtsverordnungen zu verleihen (§ 49 Abs. 3 Schul-GE).

Wissenschaftlicher Dienst

²⁶ d.h. auch solcher rein politischer Art (Zweckmäßigkeitserwägungen)