

Pädagogische Freiheit und Schulbuchreglement

Pädagogische Freiheit als Rechtsbegriff – das ist seit den fünfziger Jahren^{1*} ein Thema, über das immer wieder einmal geschrieben wird.² Es will aber in der juristischen Welt nicht so recht vorankommen. Auch Gesetzgebung³ und Rechtsprechung⁴ sind insoweit nicht sonderlich kreativ. Wer – wie der Rezensent – von Zeit zu Zeit in der Lehrerbildung tätig ist und die künftigen Lehrer und Lehrerinnen über ihre Rechte und Pflichten informieren will, hat es hier nicht ganz einfach. Gerichtsentscheidungen, welche das Thema gründlich erschließen und dabei auch pädagogische und erziehungswissenschaftliche Aspekte adäquat einbeziehen, sind kaum zu finden.⁵ Ist der Rechtsstreit aus dem Hannoverschen, über den hier zu berichten ist, nun ein solcher exemplarischer, wirklich substantieller Fall? Leider läßt sich das nicht sagen. Chemiebuch: ja oder nein? Das scheint nicht gerade eine wichtige Frage, die Angelegenheit hat auf den ersten Blick vielmehr etwas Abseitiges. Immerhin enthält das Urteil des VG Hannover vom 29. 6. 1990 aber einen interessanten, über den engeren Anlaß hinaus beachtlichen argumentativen Ansatz. Auch mit seinen Unsicherheiten und Halbheiten ist es lehrreich.

Der Kläger, ein Chemielehrer an der Mittelstufe eines Gymnasiums, wendet sich gegen eine Dienstanweisung der beklagten Bezirksregierung, mit welcher ihm aufgegeben worden ist, ein staatlicherseits genehmigtes und eingeführtes, von den Erziehungsberechtigten bereits angeschafftes Chemielehrbuch (*Grote u. a., Chemie heute, Schroedel-Verlag*) im Unterricht als hauptsächliches Arbeitsmittel einzusetzen. Bei der Anweisung vom 21. 9. 1988 handelt es sich um eine dienstliche Anordnung gemäß § 63 Satz 3 des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG).⁶ Sie dient der Durchsetzung einer Verwaltungsvorschrift (»allgemeine Richtlinie« i. S. des § 63 NBG), nämlich des sog. Schulbucherlasses⁷, der in Nr. 26 Satz 1 eine entsprechende Verpflichtung zur Schulbuchbenutzung statuiert. Mittelbar sind dabei auch die Rahmenrichtlinien für das Gymnasium Klassen 8 bis 10 für das Fach Chemie mit im Spiel, die nach § 102 des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG)⁸ gleichfalls als Verwaltungsvorschriften ergehen.⁹ Im übrigen ist der allgemeine gesetzliche Bildungsauftrag der Schule (§ 2 NSchG)¹⁰ einschlägig, der seinerseits auf gewichtigen verfassungsrechtlichen Vorgaben beruht (Stichwort: Recht auf Bildung).¹¹

Der Kläger nun glaubt sich mit allen diesen curricularen Richtwerten im Einklang. Er lehnt aus bestimmten pädagogisch-fachlichen Gründen (eigenes originäres Lernen der Schüler durch Experimente statt Vermittlung fertigen Wissens), wie es scheint, die Verwendung von Lehrbüchern in den naturwissenschaftlichen Fächern überhaupt ab. Jedenfalls hält er das schon beschaffte Chemiebuch für ungeeignet und verweigert beharrlich dessen Benutzung. Er beruft sich dafür auf die »eigene pädagogische Verantwortung« nach § 35 Abs. 1 Satz 1 NSchG. Darin sieht er eine pädagogische Freiheit garantiert, die dem beamteten Lehrer ein gewisses Maß an sachlicher Unabhängigkeit verbürgt und die beamtenrechtliche Gehorsamspflicht insoweit zurückdrängt. § 35 NSchG stellt in dieser Sicht eine »besondere gesetzliche Vorschrift« gemäß § 63 Satz 3 NBG dar, d. h. er füllt jene die Weisungsbindung begrenzende generelle Klausel aus und verschafft dem Schullehrer einen gewissen innerprofessionellen weisungsfreien Spielraum, ungefähr nach Art der Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers.¹²

Das ist eine Konstruktion, die noch nicht zum heutigen beamten- und schulrechtlichen Allgemeingut gehört. Zwar wird sie in der schulrechtlichen Literatur seit Jahrzehnten erörtert und vorgeschlagen.¹³ Die Landesgesetzgeber sind aber in puncto Lehrerfreiheit

* Anmerkungen zu diesem Beitrag s. S. 245.

meist bei halbherzigen, häufig auch mehrdeutigen und ausgesprochen unklaren Formulierungen stehengeblieben. Die jeweiligen Schulverwaltungen können sich dann um so leichter auf relativierende und minimierende Auslegungen zurückziehen. In der Tat scheint noch mancherorts ein furchtsames und defensives, eng-bürokratisches Denken vorzuwalten, dem es vor allem um straff organisierte, zentralisierte Weisungsstränge und entsprechende hierarchische Besitzstände und Steuerungsmöglichkeiten zu tun ist. Unter solchen Umständen kann es geschehen, daß Gesetzesbestimmungen über »eigene pädagogische Verantwortung«, oder wie die vagen Bezeichnungen sonst lauten mögen, irgendwie weginterpretiert oder kurzerhand übergangen werden.

Das mußte in einem anderen Verfahrensgang auch der hiesige Kläger erfahren. Gegen ihn verhängte die beklagte Bezirksregierung mit Disziplinarverfügung vom 14. 6. 1990 – kurz vor dem hier abgedruckten Urteil – eine Geldbuße von 250,- DM. Sie stellte dafür u. a. darauf ab, daß der Beamte die auf Schulbuchbenutzung gerichtete Weisung vom 21. 9. 1988 nicht befolgt habe¹⁴; darin liege ein schuldhafter Verstoß gegen die Gehorsamspflicht nach § 63 Satz 3 NBG.¹⁵ Ebenso das Niedersächsische Kultusministerium in seinem Beschwerdebescheid vom 25. 6. 1991, in dem auf § 35 NSchG als etwaige die Weisungsbindung begrenzende sondergesetzliche Vorschrift mit keinem Wort eingegangen wird. Vielmehr wird der Lehrer mit seinen fachlichen Bedenken gegen jenes Schulbuch ohne weiteres auf den allgemein-beamtenrechtlichen Weg des § 64 NBG = § 38 BRRG (Remonstrieren und dann Gehorchen) verwiesen.¹⁶ Die Disziplinarkammer bei dem VG Hannover bestätigte letztere Entscheidung mit Beschluß vom 19. 9. 1991 und führte zur Begründung folgendes aus:

»Der Beamte kann sich insoweit auch nicht auf seine »pädagogische Freiheit« berufen. Die Schule dient nämlich an erster Stelle der Unterrichtung der Schüler und nicht der Beschäftigung der Lehrkräfte. Im Interesse eines einheitlichen reibungslosen Unterrichts muß darauf gedrungen werden, daß alle Lehrer die eingeführten Schulbücher einsetzen. Nur so ist es nämlich möglich, daß andere Lehrer den Unterricht übernehmen können.«¹⁷

Auch aus dieser Gerichtsentscheidung spricht der Geist von Paternalismus und Bevormundung.¹⁸ Wie stellt sich dazu nun die 2. Kammer Hannover des Verwaltungsgerichts?

In dem hier zu besprechenden Urteil wird der wesentliche Streitstoff schon im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung abgehandelt, hinsichtlich des Hauptantrags unter der Rubrik des § 42 Abs. 1 VwGO: Greift die angefochtene Weisung in das Grundverhältnis ein und hat sie deshalb Verwaltungsakt-Charakter? Bei konventionell-beamtenrechtlicher Handhabung wäre das – von den äußersten Grenzen des § 64 Abs. 2 Satz 3 NBG (strafbares Verhalten, Verletzung der Menschenwürde) abgesehen – ohne weiteres zu verneinen. Es würde sich, um bei der Uleschen Begrifflichkeit¹⁹ zu bleiben, lediglich um das Betriebsverhältnis handeln. Der Weisung würde es an der »Außenwirkung« (in die personale bzw. funktionale rechtliche Eigensphäre des Beamten hinein) fehlen, d. h. sie wäre ein bloßes Internum, eine Anfechtungsklage wäre mithin nicht statthaft. Entsprechendes würde für die Hilfsanträge gelten. – Dies ist in der Tat der Befund, zu dem die 2. Kammer gelangt. Im Ergebnis stimmt das mit der mageren, eher instrumentellen Doktrin der Verwaltung und der Disziplinarkammer überein. Darüber noch länger zu reden, ist nicht lohnend. Interessant wird das Urteil nun aber dadurch, daß der 2. Kammer bei dem Resultat offenbar nicht ganz wohl ist.

Denn ihr Ausgangspunkt ist ein anderer: § 35 Abs. 1 NSchG stelle eine Ausnahme von der allgemeinen Weisungsbindung dar, wie sie in § 63 Satz 3 Halbsatz 2 NBG vorbehalten werde. Die sondergesetzliche schulrechtliche Regelung gebe dem Lehrer ein klagbares subjektives Recht auf den notwendigen Gestaltungsraum zur Wahrnehmung seiner »eigenen pädagogischen Verantwortung«. Dabei liege ein Schwerpunkt auf der methodischen Gestaltung des konkreten Unterrichtsablaufs. Den Bereich der Methodik betreffe auch das strittige Gebot der Schulbuchbenutzung. Die angefochtene

Weisung könnte daher im Prinzip in das »subjektive Recht auf Unterricht in eigener pädagogischer Verantwortung« und damit in das Grundverhältnis eingreifen, d. h. Verwaltungsakt-Qualität besitzen. Insoweit läßt sich das Gericht auf das Vorbringen des Klägers ein, und es kann sich dabei auf einen renommierten Kommentar zum Landesschulgesetz stützen.²⁰ In der Definitionsfrage hätte es auch noch auf § 23 Satz 2 NSchG Bezug nehmen können, der klar erkennen läßt, daß der Gesetzgeber zur »eigenen pädagogischen Verantwortung« des Lehrers »insbesondere . . . seine methodische und didaktische Freiheit« zählt (dort im Innenverhältnis zu den Konferenzen angesprochen). Zur weiteren Absicherung der Verrechtlichungs- und Subjektivierungsthese hätte das Gericht zudem auf § 30 Abs. 4 Satz 2 (§ 35 Abs. 1 Satz 1 als Schranke der Weisungsbefugnis des Schulleiters) sowie auf § 21 i. V. m. § 101 Abs. 3 Satz 2 NSchG (begrenzte Selbständigkeit der einzelnen Schule, eingeschränkte Fachaufsicht)²¹ hinweisen können. Das sind immer noch beachtliche Ansätze zu einer Abkehr von dem sog. klassisch-bürokratischen Modell der Schulorganisation, einschließlich seiner dienstrechtlichen Seite. Es sind allerdings nur erste Schritte, Rückfälle bleiben stets zu gewärtigen. Nachfolgend wird das Gesetz denn auch wieder von der – immer noch mächtigen – verwaltungsstaatlichen Tradition eingeholt. Auch das Urteil kommt daran nicht vorbei.

Die pädagogische Eigenverantwortung steht nach § 35 Abs. 1 Satz 2 NSchG unter dem Vorbehalt nicht nur der Rechts-, sondern auch der Verwaltungsvorschriften, beispielsweise der Rahmenrichtlinien und des Schulbuchelasses. Der Lehrer ist daran nach dem Gesetzeswortlaut ohne weiteres »gebunden«, desgleichen an (Einzel-)Anordnungen der Schulaufsicht, die auf Rechts- oder Verwaltungsvorschriften gestützt werden. Bei verständiger Auslegung wird man hier ein inhaltliches Regulativ in Gestalt des Verhältnismäßigkeitsprinzips mit ins Spiel bringen können, wie es die 2. Kammer Hannover ansatzweise tut.²² Dabei wird man vor allem am wohlverstandenen Bildungsauftrag Maß zu nehmen haben, der der Sache nach eine spezifische innerschulische »Gestaltungsfreiheit« bedingt (§ 2 Abs. 2 NSchG). Den Rechtsformen nach bleibt die Konstruktion indes mißlich. Pädagogische Freiheit als berufsbezogen-funktional konzipiertes, den dienstlichen Status des Lehrers betreffendes und funktionsgerecht prägendes effizientes subjektives Recht – das bleibt eine Wunschvorstellung, welche auch in Niedersachsen noch nicht voll verwirklicht ist. Hierfür bedürfte es einer konsequenteren Verrechtlichung: Neben Parlamentsgesetzen und auf präziser gesetzlicher Ermächtigung beruhenden Rechtsverordnungen der Aufsichtsbehörden dürften nur quasi-rechtsaufsichtliche, der Durchsetzung der Rechtsbindungen dienende Einzelweisungen in den Schrankenvorbehalt einbezogen werden. Ein funktionales Eigenrecht des Lehrers, das durch allgemeine Vorschriften und Einzelweisungen der Verwaltung als Fachaufsicht beschränkt werden kann, bleibt eben schon der Kategorie nach gebrechlich. Es bleibt ein bloßes Maßgaberecht »bis auf weiteres«.²³

Unbefriedigend ist diese Sachlage auch in curriculumrechtlicher Hinsicht, einschließlich des Schulbuchwesens. Über letzteres enthält das NSchG nur eine einzige, äußerst dürftige Bestimmung: Die Konferenzen entscheiden über »Anträge der Schule auf Einführung von Schulbüchern« (§ 23 Satz 1 Nr. 21 a). Im übrigen ist in curricularer Hinsicht der Schulbucheß vom 27. 7. 1983 maßgeblich, der noch größtenteils auf der älteren Doktrin von der staatlichen administrativen Schulherrschaft beruht. Ein paar Stichworte: Genehmigungsvorbehalt, Zuständigkeit des Kultusministers; Genehmigungsvoraussetzungen sind u. a. die Übereinstimmung mit dem Bildungsauftrag des § 2 NSchG sowie die inhaltliche, methodische und didaktische Vereinbarkeit mit den Anforderungen der Rahmenrichtlinien. Zu den Genehmigungskriterien gehört ferner, daß das fragliche Werk »den gesicherten Erkenntnissen der fachlichen und pädagogischen Forschung« entspricht und daß es »in den Inhalten ausgewogen« ist. Mit der Prüfung können Gutachter beauftragt werden. Der Minister veröffentlicht jährlich ein Gesamtverzeichnis der von ihm genehmigten Schulbücher. Über die Einführung darin

aufgeführter Titel an einer Schule entscheidet bei allgemeinbildenden Schulen wiederum der Staat, und zwar im Fall der Gymnasien auf Vorschlag der Fachkonferenz und Antrag der Gesamtkonferenz die Bezirksregierung. Die eingeführten Bücher sind von der Schule nach bisheriger Regelung in eine jährlich erscheinende Schulbuchliste aufzunehmen, die für die Hand der Erziehungsberechtigten bestimmt ist und deren Anschaffungstätigkeit anleiten soll.²⁴ Ist ein Buch dergestalt genehmigt, eingeführt und angeschafft, so ist es vom Lehrer »im Unterricht als hauptsächliches Arbeitsmittel einzusetzen«.²⁵

Solche Regelungen betreffen nicht etwa nur – was in früheren Jahren häufig diskutiert worden ist²⁶ – Interessen und Rechte von Verlegern und Autoren. Rechtlich involviert sind auch Schule und Schulverwaltung im ganzen. Das Schulbuchreglement wirkt sich auch auf das Schüler- und das Elternrecht aus, und an nächster Stelle auf das Lehrerrecht. Es handelt sich um komplexe und vielschichtige, für den pädagogischen Alltag sehr wichtige Entscheidungsprozesse. Sie bedürfen nach einer heute im Vordringen befindlichen Ansicht einer differenzierten, das gesamte Problemfeld angemessen abdeckenden gesetzlichen Grundlage.²⁷ Diese Ansicht erscheint zutreffend. Dabei ist es nicht das Ob, sondern das Wie einer qualifizierten Neuregelung, das besondere Anstrengungen des Gesetzgebers erfordert. Von dem anspruchsvollen gesetzlichen Bildungsauftrag aus müßten hier u. a. das Richtlinien- und das Lehr- und Lernmittelwesen insgesamt ins Auge gefaßt, in ein curriculumrechtliches Gesamtkonzept eingebettet und legislatorisch ins Lot gebracht werden. Daß es insoweit einen erheblichen Diskussions- und ergänzenden Regelungsbedarf gibt, lassen auch die jüngsten Schulbuchurteile des Bundesverwaltungsgerichts²⁸ erkennen. Darin wird der Schulverwaltung ein umfassendes, auch für bildungspolitische Dezsionen und tendenzpädagogische Vorgaben in gewissem Umfang empfängliches »didaktisch-pädagogisches Ermessen« eingeräumt. Mit der pädagogischen Eigenverantwortung von Lehrer und Schule dagegen weiß das Berliner Gericht weiter nichts anzufangen. Auch die Wissenschaftsbezüge des Curriculums und die darauf beruhenden Autonomiepotentiale kommen zu kurz.²⁹ Die Schulverwaltung als politische Größe und nichtsdestoweniger »fachlich kompetente«, für die vorzunehmenden »pädagogischen und fachwissenschaftlichen Bewertungen« in besonderem Maß geeignete Stelle³⁰ – das ist denn doch eine überraschende, vielleicht etwas gewollt-harmonisierende Vorstellung. Man sollte darüber noch einmal nachdenken.

Im vorliegenden Fall geht es nicht um emanzipationspädagogische Bestrebungen und diesbezügliche politische und pädagogisch-wissenschaftliche Grundkonflikte. Wohl aber geht es wiederum – wenn auch in kleinerem Maßstab und in einem eigenwillig-individualistischen Stil (einer gegen alle, auch wohl gegen alle Schulbücher überhaupt) – um die Art und Weise der Einbringung und Allokation pädagogischen Sachverstands im Schulwesen: Kann es eigentlich angehen, daß curriculare Fachkompetenz rechtlich gesehen bei der Schulverwaltung konzentriert wird und daß der beamtete Schullehrer insoweit so gut wie rechtlos bleibt? Das Verwaltungsgericht sieht die Eigenverantwortung des Klägers durch die allgemeinen Vorschriften der Verwaltung (Rahmenrichtlinien, Schulbucheß) und durch deren einschlägige Einzelentscheidungen (Genehmigung und Einführung von »Chemie heute«, Benutzungsgebot) überlagert und dominiert. Im Ergebnis sieht es § 35 Abs. 1 NSchG als statusrechtliche Freiheitsgarantie gänzlich verdrängt, mit der Folge, daß nicht einmal ein Verwaltungsakt existieren soll und daß sich die Anfechtungsklage als unstatthaft darstellt. Im gleichen Sinn stellt das Gericht auf Beschlüsse der Fachkonferenz des Gymnasiums (Einführungsvorschlag u. ä.) ab, welche hier allerdings eher sekundär erscheinen und geringeres Gewicht haben. Mit seiner auf Bildungsauftrag und Rahmenrichtlinien gestützten Kritik an der Eignung des vorgeschriebenen Lehrbuchs kann der Kläger – so das Gericht – nicht gehört werden, denn diese pädagogisch-fachlichen Fragen seien (sc. nur) im administrativen Genehmigungsverfahren zu klären, und dort sei darüber positiv entschieden worden. Die Richter können sich eben nicht dazu durchringen, dem Lehrer auch nur die Möglichkeit

zuzubilligen, die pädagogische Kontroverse dem Gericht substantiell zu unterbreiten. Ein rügefähiges Mitspracherecht, mit dessen Hilfe die fachliche Auseinandersetzung rechtlich faßbar gemacht und auf den Weg des gerichtlichen Rechtsschutzes gebracht werden könnte, wird dem Kläger zunächst ansatzweise zugestanden, im Ergebnis jedoch vermöge der hiesigen unentwickelten Schrankendoktrin grundsätzlich verweigert. Dadurch entlastet sich das Gericht zugleich selbst von einer entsprechenden tieferdringenden Kontrolltätigkeit. Es ist die Verwaltung, die daraufhin qua Expertenkompetenz die Szene beherrscht.

Abschließend widmet sich das Urteil noch der Frage, ob die pädagogische Eigenverantwortung des Klägers durch das Gebot der Schulbuchbenutzung im »Kern« verletzt sei. Dabei mag an eine Art verwaltungsfeste Wesensgehaltsgarantie gedacht sein. Nachfolgend läuft der Gedankengang allerdings auf ein mehr modales Abwägungs- und Zumutbarkeitserfordernis (Verhältnismäßigkeit i. e. S.) hinaus. Unter letztere Rubrik fallen bereits manche von Verwaltung und Disziplinarkammer angeführte Argumente, etwa den Nutzen des Lehrbuchs für häusliche Arbeit, Wiederholung, Vertiefung u. ä. betreffend. Hierher gehört auch der Hinweis auf Vorteile einer Standardisierung bei Vertretung und dauerhaftem Lehrerwechsel. Das sind pragmatische Gesichtspunkte, denen sicherlich einige Plausibilität und praktische Bedeutung zukommt. Nur lassen sie sich an der prinzipiell entgegenstehenden methodologischen Orientierung des Klägers nicht recht messen, weil letztere hier der 2. Kammer Hannover zufolge grundsätzlich nicht zum Zuge kommen kann – und darum überhaupt nur andeutungsweise recherchiert und mitgeteilt wird. Auf dieser Linie liegt es dann auch, wenn die Kammer zwischen »hauptsächlicher« und »stringenter« oder »vollständiger«, sozusagen hundertprozentiger Lehrbuchorientierung unterscheiden will und betont, daß letztere durch die angegriffene Weisung nicht verlangt werde. Schließlich meint die Kammer sogar, an der empirisch-experimentell ausgerichteten Unterrichtsmethode des Klägers brauche sich durch die Schulbuchbenutzung gar nichts zu ändern. Danach läge schon tatbestandlich kein Eingriff vor. Angesichts des mehrjährigen, beiderseits mit großer Hartnäckigkeit und Grundsätzlichkeit geführten Streits ist das eine überraschende Schlußpointe; sie hätte jedenfalls genauerer Darlegung bedurft. Ob die Annahme der Kammer zutrifft, kann der Leser nicht beurteilen, weil der Sachverhalt nicht entsprechend aufbereitet worden ist.³¹ Im übrigen mischt sich die Kammer damit schließlich doch in die Fachdiskussion ein und nimmt selbst dazu Stellung, freilich nur cursorisch und eventuell ungeschickt und oberflächlich.

Zu denken gibt auch der Umstand, daß das heftig umstrittene Chemiebuch 1991 nicht mehr in das ministerielle Verzeichnis der für Niedersachsen genehmigten Schulbücher aufgenommen worden ist.³² Davon konnte die 2. Kammer Hannover szt. noch nichts wissen. Gleichwohl ergibt sich der Eindruck: Bei dem Urteil vom 29. 6. 1990 hat sie sich anfangs einige Mühe gegeben, sie hat dabei aber alles in allem keine glückliche Hand gehabt. Auf die Berufungsentscheidung des OVG Lüneburg wird man gespannt sein dürfen.

Anmerkungen

- 1 Erstmals *H. Heckel*, DÖV 1956, S. 585, 589. Über *Heckels* Pionierrolle näher *M. Stock*, Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule, 1971, S. 28 ff.
- 2 Zuletzt *W. Höfling*, DÖV 1988, S. 416 ff.; *Th. Burmeister*, RdJB 1989, S. 415 ff.; *Th. Maunz*, in: *H. Maurer* (Hg.), Das akzeptierte Grundgesetz (Bürrig-Festschrift), 1990, S. 269 ff.
- 3 Vgl. die Nachweise bei *M. Stock*, RdJB 1986, S. 212, 227 Anm. 2.
- 4 Vgl. die Fälle und Fallgruppen bei *Burmeister* (Anm. 2), S. 427 Anm. 3 ff.
- 5 Häufiger (und didaktisch auf ihre Weise ebenfalls brauchbar) sind Entscheidungen, die an der Sache mit barschen Worten vorbeigehen. Siehe etwa den Beschluß des VG Berlin vom 30. 4. 1974, SPE a. F. VI A IV, S. 201 ff. (Verbot einer Flimmvorführung), der die päd. Freiheit gänzlich verfehlt.

- 6 Im wesentlichen gleichlautend die Beamtengesetze der anderen Bundesländer. Die Vorschriften über die Gehorsamspflicht und deren Grenzen sind durch § 37 BRRG harmonisiert worden. – Im Zuge obiger Anordnung hat die Beklagte eine 1984 getroffene tolerierende Regelung über »Lehrbuchersatz« aufgehoben. Auch darüber wird nun gestritten. Das mag im Folgenden beiseitebleiben.
- 7 Erlaß des Niedersächsischen Kultusministers vom 27. 7. 1983 (SchVBl. Nds. S. 231), mit späteren Änderungen.
- 8 In der Fassung der Bekanntmachung vom 6. 11. 1980 (GVBl. Nds. S. 425), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 4. 1991 (GVBl. Nds. S. 174).
- 9 Vgl. *E. Klügel/H. Woltering*, Niedersächsisches Schulgesetz, 2. Aufl. 1991, § 102 Anm. 1. Zur Bedeutung der Rahmenrichtlinien für die Schulbuchpraxis ebd. Anm. 2 a.
- 10 Über »Emanzipation« als Kernpunkt insoweit *Klügel/Woltering* (Anm. 9), § 2 Anm. 3. Zur Vorgeschichte *Stock* (Anm. 1), S. 158a ff.; *H.-J. Reeb*, Bildungsauftrag der Schule, 1981, S. 38 ff.
- 11 Siehe etwa *Ekk. Stein/M. Roell*, Handbuch des Schulrechts, 1988, S. 167 f. Etwas anderes *H. Heckel/H. Avenarius*, Schulrechtskunde, 6. Aufl. 1986, S. 22, 41 ff. m. w. N.
- 12 letzteres ist der allg. anerkannte Hauptfall sondergesetzlicher Weisungsfreiheit (dort aufgrund des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG). Siehe etwa *W. Kümmel*, Kommentar zum Niedersächsischen Beamtengesetz (Stand: Dez. 1991), § 63 Anm. 4.3.
- 13 Vgl. bereits *Stock* (Anm. 1), S. 18 ff., 233 ff. u. ö. Ein differenziertes Gesetzgebungskonzept enthält der Musterentwurf der DJT-Schulrechtskommission. Siehe § 66 Abs. 2 des Entwurfs, in: Deutscher Juristentag, Schule im Rechtsstaat, Bd. I, 1981, S. 98, mit Bgr. S. 304 ff. Im wesentlichen ebenso *N. Niehues*, Schul- und Prüfungsrecht, 2. Aufl. 1983, S. 199 ff.; *Höfling* (Anm. 2), S. 418 ff.
- 14 Dem Widerspruch und der Anfechtungsklage wurde offenbar keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO) zugebilligt, weil sie als unzulässig erachtet wurden. Vgl. *E. Eyermann/L. Fröhler/J. Kormann*, Verwaltungsgerichtsordnung, 9. Aufl. 1988, § 80 Rdnr. 14 ff. m. w. N. zum Streitstand.
- 15 Daneben wurde gerügt, daß der Beamte einem »Spiegel«-Reporter die Teilnahme an seinem Unterricht gestattet habe, ohne darüber vorher den Schulleiter zu informieren. Darin liege eine Verletzung des § 63 Satz 1 NBG (Gebot vertrauensvollen Zusammenwirkens mit den Vorgesetzten).
- 16 Das Ministerium hielt also die Feststellung eines Dienstvergehens für gerechtfertigt. Es hielt indes die Verhängung einer Disziplinarmaßnahme nicht für erforderlich, weil der Beamte aus dem Bestreben nach einem fachlich guten Chemieunterricht heraus gehandelt habe. Darum hob es die Disziplinarverfügung auf und sprach stattdessen eine einfache Mißbilligung nach § 6 Abs. 2 NDO aus, Bescheid vom 25. 6. 1991 – 104-03 150/1 (unveröff.).
- 17 Die Kammer fährt unwirsch fort: An sich sei auch eine empfindliche Geldbuße angebracht. An einer Verschärfung der Disziplinarmaßnahme sehe man sich jedoch durch das Verbot einer reformatio in peius (§ 32 Abs. 5 Satz 3 NDO) gehindert. So der Beschluß vom 19. 9. 1991 – 12 A 3632/91 (unveröff.).
- 18 im Ergebnis ähnlich auf höherem Niveau über die »sogenannte pädagogische Freiheit« zuletzt OVG Münster, Urteil vom 25. 8. 1989 – 19 A 2649/87 (unveröff.), dort im Blick auf die Abänderung einer Note durch die Schulaufsichtsbehörde. Verwandt VGH BW DVBl. 198, S. 1121 f. = DÖV 198, S. 1017 ff. m. Anm. *F. Hennecke*. Dazu auch *Burmeister* (Anm. 2).
- 19 Dazu *G. Püttner*, DVBl. 1987, S. 190 ff. Anders etwa *H.-U. Erichsen*, in: ders./*W. Martens* (Hg.), Allg. Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 1992, S. 179, 247 ff. m. w. N.
- 20 *H. Claassen* u. a., Kommentar zum Niedersächsischen Schulgesetz, § 35 Anm. 5. Sehr verständige Ausführungen dazu jetzt auch in der 2. Aufl.: *Klügel/Woltering* (Anm. 9), § 35 Anm. 1 ff. Unergiebig demgegenüber *F.-W. Barth/W. Habermalz/R. Kieslich* (früher: *L. Wernecke* u. a.), Grundriß des Schulrechts in Niedersachsen, 4. Aufl. 1990, wo das Lehrerrecht stiefmütterlich behandelt wird.
- 21 Dazu *Klügel/Woltering* (Anm. 9), § 21 Anm. 1 ff. und § 101 Anm. 6 ff., mit Angaben zur Gesetzesgeschichte seit den vielversprechenden Anfängen von 1974. Dort tritt auch der Sachzusammenhang von Lehrer- und Schulfreiheit hervor, wie er in der Schulverfassungsdebatte der siebziger Jahre gern beschworen worden ist. Zusammenfassend zu jener Reformperiode und ihren weiter ausgreifenden Intentionen *K. Nevermann*, in: *M. Baethge/K. Nevermann* (Hg.), Organisation, Recht und Ökonomie des Bildungswesens (Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Bd. 5), 1984, S. 393 ff.
- 22 Nach dem Urteil haben die administrativen Vorschriften und Anordnungen ihrerseits »Rücksicht auf den pädagogischen Freiraum des Lehrers zu nehmen«. Damit wird an die Formulierung in § 23 Satz 2 NSchG angeknüpft, die das Verhältnis von Lehrer und Konferenzen betrifft. Nach § 35 Abs. 1 Satz 2 ist der Lehrer auch an Konferenzbeschlüsse gebunden. Letztere Bindung wird jedoch durch § 23 Satz 2 begrenzt, wobei »Rücksicht nehmen« i. S. des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes i. w. S. zu interpretieren ist. Siehe *Klügel/Woltering* (Anm. 9), § 35 Anm. 7, ähnlich im Blick auf die Schulbehörden ebd. Anm. 6; näher § 101 Anm. 6 ff., zur mittelbar-dienstrechtlichen Relevanz des § 101 Abs. 3 Satz 2 NSchG. Ein entsprechendes inhaltliches Regulativ ist auch in § 30 Abs. 4 NSchG angelegt, nach dem die päd. Eigenverantwortung vom Weisungsrecht des Schulleiters »unberührt« bleiben muß. So ergibt sich eine materielle Rundumwirkung.
- 23 Das ist oft moniert worden, etwa von der DJT-Schulrechtskommission (Anm. 13), S. 307f. Ähnlich *Niehues* (Anm. 13), S. 203 ff.; *Stock* (Anm. 3), S. 223 f.; *Höfling* (Anm. 2), S. 418 ff. Siehe auch *Mauz* (Anm. 2), S. 273 ff. Zuletzt *J. Staupe*, Schulrecht von A–Z, 3. Aufl. 1992, S. 159 ff.

- 24 In Niedersachsen wird gegenwärtig stufenweise die Lernmittelfreiheit eingeführt. Vgl. das Niedersächsische Gesetz über Lernmittelfreiheit vom 24. 4. 1991 (GVBl. Nds. S. 174), das das Vorschaltgesetz vom 12. 7. 1990 (GVBl. Nds. S. 275) per 1. 8. 1990 abgelöst hat. Dazu die Durchführungsverordnung vom 14. 5. 1991 (GVBl. Nds. S. 187) und der Durchführungserlaß vom gleichen Tage (SchVBl. Nds. S. 144). Dadurch werden die Erziehungsberechtigten finanziell entlastet, und das Beschaffungswesen wird umgestaltet und den Schulen übertragen. Der Schulbucheintrag vom 27. 7. 1983 ist insoweit modifiziert worden. Für das hiesige Urteil spielte das noch keine Rolle.
- 25 So Nr. 26 Satz 1 des Erlasses, der eine gewisse Flexibilität aufweist, aber jedenfalls ausschließt, daß das jeweilige Buch nur als »nebensächliches« Mittel oder überhaupt nicht eingesetzt wird. Der Kläger beruft sich demgegenüber auf Nr. 17 Ziff. 5 Satz 2 des Erlasses, der aber wohl nur erlaubt, daß in Parallelklassen ausnahmsweise verschiedene (nicht: in einer gar keine) Unterrichtswerke verwendet werden.
- 26 Eingehend B.-O. *Bryde*, Anforderungen an ein rechtsstaatliches Schulbuchgenehmigungsverfahren, 1984, S. 24 ff. m. w. N. Noch heute steht die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) im Vordergrund bei *Stein/Roell* (Anm. 11), S. 253 ff.
- 27 Vgl. §§ 12 ff. des Musterentwurfs der DJT-Kommission (Anm. 13), S. 70 f., Begr. S. 175 ff. Dort auch treffende Bemerkungen zum Zusammenhang von Schulbuchregelung und päd. Freiheit (S. 177). Ähnlich *Heckel/Avenarius* (Anm. 11), S. 43 f., 171. Ausführlich *Bryde* (Anm. 26), S. 12 ff., 43 ff. Zuletzt *Staupe* (Anm. 23), S. 194 ff. Eher konventionell und verhalten zeigt sich diesbezüglich der Kommentar von *Klügel/Woltering* (Anm. 9), § 23 Anm. 23, § 42 Anm. 6 und § 102 Anm. 2 a.
- 28 BVerwGE 79, S. 298 ff. = DÖV 1989, S. 313 ff. m. Anm. I. *Richter* = JZ 1989, S. 137 ff. m. Anm. M. *Jestaedt* = RdJB 1988, S. 464 ff., dazu F.-R. *Jach*, RdJB 1989, S. 210 ff. Ebenso BVerwG NVwZ-RR 1990, S. 18 ff. Ersteres Urteil ist bestätigt worden vom BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats) RdJB 1990, S. 101 ff. = NVwZ 1990, S. 54 f. Zu alledem F. *Hufen*, JuS 1990, S. 577 ff.
- 29 Vgl. BVerwGE 79, S. 300 ff., allzu flott-relativierend auch über »Binnenpluralität«, »Ausgewogenheit« u. ä. Dazu *Stock* (Anm. 3), S. 221.
- 30 So in anderem Zusammenhang (zu Art. 7 Abs. 5 GG) BVerwGE 75, S. 275, 278 f. = RdJB 1987, S. 402 ff. m. Anm. J. P. *Vogel*. Jenes Urteil optiert gegen HessVGH ESvGH 33, S. 89 ff. = RdJB 1983, S. 235 ff. m. Anm. J. P. *Vogel* und für OVG Berlin RdJB 1985, S. 149 ff. m. Anm. J. P. *Vogel*. Bei dem BVerwG klingt eine gewisse Gereiztheit und jur. Reserve gegenüber H. von *Hentig* (Wie frei sind Freie Schulen? 1985) als wiss. Gutachter für den HessVGH an. Zu diesem Problembereich zuletzt I. *Richter/B.-M. Groh*, RdJB 1989, S. 276 ff.; J. P. *Vogel*, ebd. S. 299 ff.; F.-R. *Jach*, DÖV 1990, S. 508 ff.
- 31 Vgl. auch den Kompensationsgedanken laut BVerwGE 79, S. 308 (Gegensteuerung gegen ein Lehrbuch seitens des Lehrers im Unterricht?), den das BVerwG dort als spekulativ ablehnt. Bestätigt vom BVerfG RdJB 1990, S. 103.
- 32 So der Beschwerdebescheid (Anm. 16), der diesen Umstand zugunsten des Lehrers berücksichtigt und daraufhin die Disziplinarverfügung aufhebt. Die Disziplinarkammer (Anm. 17) geht jedoch auch darüber hinweg. Unterdessen ist eine Neubearbeitung des fraglichen Lehrbuchs (*Barke* u. a.) erschienen.

Verf.: Prof. Dr. Martin Stock, Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft,
Universitätsstraße 25, 4800 Bielefeld 1