

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 351

Rechtliche Grundfragen
der Erteilung von Schulzeugnissen

Von

Dr. iur. Fritz Ossenbühl

o. Professor an der Universität Bonn



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

FRITZ OSSENBÜHL

Rechtliche Grundfragen der Erteilung von Schulzeugnissen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 351

Rechtliche Grundfragen der Erteilung von Schulzeugnissen

Von

Dr. iur. Fritz Ossenbühl

o. Professor an der Universität Bonn



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04281 6

Inhaltsverzeichnis

I. Anlaß der Untersuchung und Sachstand	7
1. Inhalt und Begründung der Zeugnisreform	7
2. Konfliktsfälle, Angriffsrichtung und Gegenargumente	9
II. Fragestellungen	12
1. Verwaltungsrechtliche Probleme	12
2. Verfassungsrechtliche Probleme	12
III. Zeugniserteilung in verwaltungsrechtlicher Sicht	14
1. Rechtsnatur der Zeugniserteilung	14
2. Prozeßrechtliche Folgerungen	16
IV. Zum Anspruch auf Erteilung eines „Zeugnisses mit Noten“	19
1. Untersuchungsrahmen und Untersuchungsebene	19
2. Funktionen des Schulzeugnisses	19
a) Orientierungsfunktion	20
b) Berechtigungsfunktion	20
3. Grundlagen des Informationsanspruchs	21
a) Informationsanspruch der Eltern gem. Art. 6 Abs. 2 GG	21
b) Informationsanspruch des Schülers	23
c) Informationsanspruch als „Vorwirkung“ des Rechtsschutzan- spruchs gem. Art. 19 Abs. 4 GG	24
4. Inhalt und Schranken der Informationspflicht der Schulbehörden	25
a) Form der Informationserteilung	25
b) Inhalt, Umfang und Gestalt der Information	26
aa) Auskunftsinteresse und Auskunftsziel als Maßstab	27
bb) Sachliche Grenzen der Informationserteilung	28
5. Anwendung der Erkenntnisse auf die Erteilung von Schulzeug- nissen	29
a) Berechtigungszeugnisse	29
b) Schlichte Informationszeugnisse	35
6. Ergebnis	36

V. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit schriftlicher Beurteilung des Sozialverhaltens	38
1. Fragestellung und Problematik	38
2. Denkbare Rechtsgrundlagen für eine „aufgedrängte Auskunft“ ..	39
a) Zum staatlichen Erziehungsauftrag	39
b) Kooperation zwischen Staat und Elternhaus	43
3. Unterscheidung nach der Form der Auskunft	44
a) Verschiedenheiten der Informationsformen	44
b) Weitere Folgerungen	46
4. Gegen Gründe aus der Sicht von Schüler und Eltern	47
a) Betroffene Grundrechtspositionen	47
b) Lösungsdirektiven	50
aa) Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	50
bb) Sinnvolles Zusammenwirken zwischen Elternhaus und Schule	54
VI. Kompetenz zur Zeugnisregelung	56
1. Präzisierung der Fragestellung	56
2. Stand der Diskussion um den Gesetzesvorbehalt im Schulrecht	56
3. Zeugnisregelungen als Bestandteil des Gesetzesvorbehaltes	58
4. Folgerungen	60
5. Tragweite des Gedankens vom sog. Übergangsrecht	61
6. Anhang: Zur Auslegung des § 26 Abs. 3 Nr. 2 SchVG NW	62
VII. Gesamtergebnis in Thesen	66

I. Anlaß der Untersuchung und Sachstand

1. Inhalt und Begründung der Zeugnisreform

Die Ständige Konferenz der Kultusminister in der Bundesrepublik Deutschland hat in ihren Empfehlungen zur Arbeit in der Grundschule vom 2. Juli 1970 zur Frage der Zeugniserteilung folgende Aussage gemacht:

„VI. Zeugnisse

1. Allgemeines

Trotz der bekannten Schwierigkeiten bei der Beurteilung von Leistungen sind Zeugnisse nach der Meinung von Eltern und Lehrern im Rahmen des Erziehungsprozesses erforderlich. Vermutlich wird die Arbeit der Schule, mehr als von ihr selbst gewollt, durch den ständigen Zwang zur Festsetzung von Leistungsnoten beeinflusst, so daß die Schüler mehr zum Konkurrieren als zum Kooperieren angehalten werden.

2. Zeugnisse in den beiden ersten Klassen

In der 1. und 2. Klasse ist eine allgemeine Aussage über die Leistungen eines Kindes im Hinblick auf das Ziel dieser Schulstufe bedeutsamer als die vorgeblich genaue Benotung der Leistungen in den einzelnen Teilgebieten des Unterrichts. In diesen beiden Klassen ist daher jeweils am Ende eines Schuljahres eine allgemeine Beurteilung des Kindes in freier Form im Zeugnis zu erteilen. Neben der Begutachtung des Sozial- und Arbeitsverhaltens sind Hinweise auf Interessen, besondere Fähigkeiten und Schwächen zu geben. Dabei muß zusammenfassend festgestellt werden, ob und inwieweit die Leistungen mit der Einschätzung des geistigen Leistungsvermögens übereinstimmen. Die allgemeine Beurteilung muß sehr ins einzelne gehen, wenn das Kind eine Klasse überspringen, eine Klasse wiederholen oder in eine Sonderschule überwiesen werden soll.

3. Zeugnisse in den folgenden Klassen

Auf den folgenden Klassenstufen soll das Zeugnis neben einer allgemeinen Beurteilung auch Einzelzensuren enthalten. Das Kind soll lernen, sein Leistungsvermögen und seine Arbeitshaltung richtig einzuschätzen. Zensuren für Betragen, Mitarbeit und Fleiß („Kopfnoten“)

werden nicht als ein angemessenes Mittel zur Beurteilung des Schülers angesehen.“

Die vorstehende Empfehlung der KMK hat dazu geführt, daß einige Länder in den letzten Jahren für die ersten beiden Grundschulklassen „Zeugnisse ohne Noten“ eingeführt haben.

In Nordrhein-Westfalen ist eine entsprechende Zeugnisreform durch Erlaß des Kultusministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 13. Mai 1976 — II A 1.36 - 60/0 Nr. 552/76 — vorgeschrieben worden. In diesem Erlaß heißt es, daß für den Einschulungsjahrgang 1976 und alle nachfolgenden Einschulungsjahrgänge nur noch Zeugnisformulare nach dem als Anlage zum Erlaß vorgesehenen Muster zu verwenden seien. „In den Klassen 1 und 2 sind künftig ausschließlich Jahreszeugnisse mit allgemeinen Beurteilungen ohne Noten, in den Klassen 3 und 4 auch Halbjahreszeugnisse vorgesehen. In den Klassen 3 und 4 sollen neben die allgemeinen Beurteilungen auch Einzelzensuren treten.“

Das dem Erlaß angefügte Muster eines Zeugnisformulars enthält außer Zeilen für Personalien und Unterschriften vier Rubriken mit mehreren Leerzeilen, auf denen in zusammenhängendem Text Beurteilungen zu folgenden Punkten abgegeben werden sollen: 1. Sozialverhalten, 2. Arbeitsverhalten, 3. Hinweise zu Lernbereichen, 4. Bemerkungen.

Der Zeugnislerlaß vom 13. Mai 1976 hat durch einen weiteren Erlaß vom 22. März 1977 — II A 1.36-60/0-850/77 — seine nähere Konkretisierung und Begründung gefunden. Das Zeugnis wird in diesem Erlaß als eine „Zwischenbilanz“ verstanden, die als Grundlage „für das weiterführende Gespräch zwischen Eltern und Lehrer dienen könne“. Die allgemeinen Aussagen im Zeugnis müssen dem „Konzept einer ermutigenden Erziehung“ dienen. Deshalb sind „Charakterbeschreibungen und Formulierungen festschreibender Art“ unzulässig.

Neben weiteren Hinweisen zur Informationssammlung durch den Lehrer und zur Abstimmung mit anderen Lehrpersonen folgt die Aussage, daß die Klassen 1 und 2 „eine pädagogische Einheit“ bilden. Dies bedeutet, daß eine echte Versetzungsentscheidung nicht stattfindet. Gegen den Willen der Eltern kann die Übernahme eines Kindes von Klasse 1 nach Klasse 2 nicht abgelehnt werden.

In „Vorläufigen Hinweisen zur Erstellung der Zeugnisse für die Klassen 1 und 2 der Grundschulen in Nordrhein-Westfalen“ (Stand 20. Juli 1976) werden die Motive für die Zeugnisreform dargetan und den Lehrern Formulierungshilfen für die Erstellung der Zeugnisse angeboten.

Es wird der Standpunkt vertreten, daß „das überkommene Zeugnis-system

- der pädagogischen Zielsetzung der Grundschule und
- dem Informationsbedürfnis der Eltern

nicht mehr genügen“ könne. Dementsprechend werden als Hauptgründe für die Zeugnisreform genannt

- die „Minderung des Leistungs- und Zensuredrucks“ und
- die individuelle und aussagekräftige Zeugnisinformation.

Zeugnisse sollen Auskunft über die Lernfortschritte des einzelnen Schülers geben und sind deshalb „vorrangig am eigenen Entwicklungs- und Leistungsstand des Schülers“ zu orientieren. Die Formulierungshilfen verbieten nicht explicit negative Aussagen, verlangen für den Fall solcher Aussagen aber eine „besondere Sorgfalt“ und eine „differenzierte Darstellung“.

2. Konfliktsfälle, Angriffsrichtung und Gegenargumente

Der Zeugniserlaß für die Grundschulen in Nordrhein-Westfalen ist erstmals bei der Erteilung der Zeugnisse im Jahre 1977 praktiziert worden. In den Schulen hat inzwischen ein Meinungsbildungsprozeß stattgefunden, der die Auffassung der betroffenen Eltern ermitteln soll. Greifbare und verlässliche Dokumente zu der Frage, ob die neuen Zeugnisse positiv oder negativ aufgenommen worden sind, bestehen nicht. Eine Reihe von Eltern haben die Entgegennahme der neuen Zeugnisse abgelehnt und Zeugnisse in der alten überkommenen Form unter Verwendung von Noten und unter Weglassung der Beurteilung des Sozialverhaltens gefordert. Deswegen ist es in Nordrhein-Westfalen inzwischen zu mehreren Widerspruchsverfahren gekommen, die zum Teil bereits in Klageverfahren vor den zuständigen Verwaltungsgerichten übergegangen sind.

Die Angriffsrichtung der klagenden Eltern betrifft insbesondere zwei Punkte. *Zum einen* geht es um die im Zeugniserlaß vorgesehene nähere *Umschreibung des Sozialverhaltens* des Kindes, deren Notwendigkeit und Legitimation bestritten wird. *Zum andern* geht es um die Weigerung der Schule, ihre *Leistungsbeurteilung in Noten* zum Ausdruck zu bringen.

Die mit diesen Beanstandungen einhergehenden Gegenargumente lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

Erstens führe die Betonung des Sozialverhaltens zu einer *Einseitigkeit in der Beurteilung der Schülerpersönlichkeit*. Als einziger Bezug des Menschen werde der Mensch in der Gruppe angesehen. Demgegenüber seien Eigen- und Selbständigkeit des Individuums ebenso wichtig und förderungswürdig wie Kontaktfähigkeit und Kooperationsbereit-