

Avenarius, Hermann

Autonomie der Schule - die Losung hat Konjunktur. Anmerkungen eines Experten zur Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Gesamtschulkontakte (1994) 3-4, S. 23-24

urn:nbn:de:0111-opus-16609



Nutzungsbedingungen / conditions of use

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft
Informationszentrum (IZ) Bildung
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Autonomie der Schule – die Losung hat Konjunktur

DCD ✓

Anmerkungen eines Experten zur Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

„Autonomie der Schule“ – die Losung hat Konjunktur. Sie prägt die Tendenz der Schulgesetzgebung in mehreren Bundesländern, beispielsweise in Hessen. Man kann diese Entwicklung als Modeerscheinung abtun: Die, die gestern für „Chancengleichheit“ plädierten und zur Verwirklichung dieses Ziels nachhaltige staatliche Intervention forderten, verkünden heute „Schulautonomie“ und damit den Rückzug des Staates aus der Schule. Doch lassen sich sehr wohl gewichtige Argumente für eine stärkere Selbstverantwortung der Schule ins Feld führen.

Steuerungsfähigkeit des Staates

Wie in vielen anderen Bereichen scheint auch im Schulwesen die Steuerungsfähigkeit des Staates zu schwinden. Die Schulen lassen sich nicht mehr wie ehemals über einen Kamm scheren. Je nach ihrer Klientel und ihrem Umfeld müssen sie unterschiedliche Herausforderungen meistern. So spricht angesichts der zunehmenden Heterogenität der Schullandschaft manches dafür, den einzelnen Schulen mehr Eigenständigkeit einzuräumen. Man muß indes vor Mißverständnissen und Illusionen warnen. Schon der Begriff „Autonomie“ führt in die Irre. Autonomie als Rechtsbegriff ist die Befugnis einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, ihre Angelegenheiten durch den Erlaß von Rechtsnormen selbst zu regeln. Schulen aber sind keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts, sondern nicht-rechtsfähige öffentliche Anstalten; das kennzeichnet ihre Rechtsstellung in allen Bundesländern, auch in denen, die ihre Selbständigkeit nachdrücklich betonen. Statt von Autonomie der Schule sollte man also korrekt von ihrer Selbstverwaltung sprechen.

Ärgerlicher als solche terminologischen Ungereimtheiten sind die oft überzogenen, von keinerlei Rechtskenntnis getrüben Erwartungen, die mancher an das Schlagwort von der Schulautonomie knüpft. So vernimmt man immer häufiger Stimmen, die die

öffentlichen Schulen aus den Bindungen des Staates entlassen, sie nach ihrer selbstgewählten weltanschaulichen, bildungspolitischen oder pädagogischen Fassung selig werden lassen möchten.

Staatlichkeit des Schulwesens

Demgegenüber gilt es zu betonen, daß das Grundgesetz, wie auch die Landesverfassungen, der Selbstverwaltung öffentlicher Schulen Schranken zieht, die erheblich enger sind als die der Privatschulen. Es ist Sache des Staates, kraft seiner Schulaufsicht (Art. 7 Abs. 1 GG) darauf zu achten, daß diese Grenzen eingehalten werden. Hier ist zunächst daran zu erinnern, daß der Staat die religiös-weltanschauliche Neutralität der öffentlichen Schule zu sichern hat. Die Staatlichkeit der Schulaufsicht zielte ursprünglich auf die Lösung der Schule aus der geistlichen Schulaufsicht. Diese der Kirche abgerungene Säkularisierung der Schule erscheint uns heute selbstverständlich. Weniger selbstverständlich ist es offensichtlich, daß die Schule nicht nur der Herrschaft der Kirche entzogen ist, sondern dem prägenden Einfluß jeglicher Weltanschauung versperrt sein muß. Mutet es nicht merkwürdig an, daß in den 60er Jahren die Abschaffung der Bekenntnisschule als großer bildungspolitischer Fortschritt gefeiert

wurde, während kaum 30 Jahre danach, wiederum im Gewande des Fortschritts, der Öffnung der Schule für neuartige „Bekanntnisse“ – und dies unter Berufung auf ihre sogenannte Autonomie – das Wort geredet wird? Hier ist unmißverständlich darauf hinzuweisen, daß Art. 4 Abs. GG, der die Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährleistet, es dem Staat verbietet zuzulassen, daß Schüler einer öffentlichen Schule, monistischen Lehrern ausgesetzt, daß sie für bestimmte weltanschauliche Tendenzen vereinnahmt werden.

Die Neutralität der öffentlichen Schule ist nicht auf den weltanschaulichen Bereich beschränkt. Der Hinweis darauf, daß die Schule auch parteipolitisch und verbandspolitisch neutral sein muß, ist in diesen Zeiten leider nicht überflüssig. So manche öffentlich-rechtliche Organisation – man denke nur an die Fernseh- und Rundfunkanstalten – ist in den Sog der Herrschaft der Parteien und Verbände geraten. Auch die Schulen laufen Gefahr – und sind ihr manchmal schon erlegen –, zum Kampfplatz partei- und verbandspolitischer Auseinandersetzungen zu werden. Angesichts solcher Tendenzen ist zu betonen, daß die Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Darauf beschränkt sich ihre Rolle. Sie können Einfluß nehmen auf die Gestaltung des Rechts, das Grundlage des Verwaltungshandelns ist, namentlich auf die Gesetze. In der Verwaltung selbst und in den der Verantwortung der Exekutive unterstehenden Schulen findet indes keine politische Willensbildung des Volkes statt. Daß die Schulen nicht zur Beute der Parteien und Lehrerverbände werden dürfen, ergibt sich auch aus dem Umstand, daß die Lehrer in der Regel Beamte sind. Als Bedienstete, die in

einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn stehen, sind sie aufgrund der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) zu partei- und verbandspolitischer Neutralität verpflichtet. Somit gilt: Bildungspolitische Programme und pädagogische Zielsetzungen der Parteien und Lehrerverbände sind legitim, soweit sie politische Entscheidungen des Parlaments und der Regierung beeinflussen. Unmittelbarer Zugriff auf das Leben der einzelnen Schule ist ihnen jedoch verwehrt. Schulische Selbstverwaltung darf nicht als Hebel dazu dienen, durch Gremienbeschlüsse die Unparteilichkeit des Lehrers zu konterkarieren. Falls sie also darauf hinzielt, die öffentliche Schullandschaft im Sinne partei- und verbandspolitischer Präferenzen zu parzellieren, wäre das von Verfassungswegen nicht hinzunehmen.

Demokratiegebot des GG

Selbstverwaltung der Schule darf sich darüber hinaus nicht über das Demokratiegebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28) hinwegsetzen. Angesichts dieses Hinweises mag sich mancher verwundert die Augen reiben. Entspricht es denn nicht dem Demokratieprinzip, wenn die innere und äußere Gestaltung der Schule ihren aus gewählten Vertretern der Lehrer, Schüler und Eltern rekrutierten Selbstverwaltungsgremien überantwortet wird? Wiederum ist vor einem Mißverständnis zu warnen. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes gebietet nämlich nicht, die Schule zu „demokratisieren“. Es verlangt vielmehr, daß die Willensbildung im Staat als dem Gemeinwesen aller Bürger demokratisch legitimiert ist. Die „Demokratisierung“ der Schule darf nicht dazu führen, daß sich der Staat, der seine Verantwortung für das Schulwesen im Interesse der Gesamtheit der Bürger, auch soweit sie schulisch nicht „betroffen“ sind, wahrzunehmen hat, in politisch nicht mehr beeinflussbare Subsysteme auflöst und damit handlungsunfähig wird. Daher setzt vor allem der Parlamentsvorbehalt der Reichweite schulischer Selbstverwaltung eine Grenze. Wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont hat, verpflichten das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen. Wenn er sie schon der Exekutive, die immerhin demokratisch legitimiert ist, nicht überlassen darf, so noch weniger den Selbstverwaltungsgremien einer Schule, die, mögen ihre Mitglieder auch

gewählt sein, jedenfalls nicht über eine demokratische Legitimation im Sinne des Grundgesetzes verfügen. Das Parlament kann sich daher seiner Verantwortung nicht dadurch entziehen, daß es der Entscheidung bildungspolitisch umstrittener Fragen ausweicht und sie an die Einzelschule delegiert. Ebenso wenig darf die Verantwortlichkeit des für das Schulwesen zuständigen Ministers gegenüber dem Parlament durch die Selbstverwaltung der Schule ausgehöhlt werden. Es gibt Angelegenheiten, die, mögen sie auch nicht als wesentlich nach Maßgabe des Parlamentsvorbehalts anzusehen sein, doch so wichtig sind, daß sie einer einheitlichen Regelung durch die Exekutive bedürfen (z. B. die Festlegung des Fächerkanons und der fachspezifischen Lernziele, die Genehmigung von Schulbüchern); andernfalls liefe die parlamentarische Verantwortlichkeit des Ministers ins Leere.

Sozialstaatsgebot des GG

Dieser Gesichtspunkt leitet unmittelbar zu einem anderen Aspekt über. Selbstverwaltung der Schule darf nicht dazu führen – hier wird eine weitere Schranke sichtbar –, daß der Staat seine Pflicht, für ein leistungsfähiges und sozial gerechtes Schulwesen zu sorgen, nicht mehr erfüllen kann. Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) sowie aus dem Recht des Kindes auf gleiche Chancen bei der freien Entfaltung seiner Persönlichkeit bzw. der freien Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 2 Abs. 1 bzw. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG). Die Schulen müssen hinsichtlich der Abschlüsse, die eine herausragende Rolle in unserem Berechtigungswesen spielen, ein Mindestmaß an gleicher Qualität aufweisen. Alle Schulen im jeweiligen Land müssen zu einem schulartspezifischen Abschluß führen, der erkennen läßt, daß der Schüler in den verschiedenen Unterrichtsfächern über ein bestimmtes Niveau an Kenntnissen und Fähigkeiten verfügt. Das heißt nicht, daß sich der Auftrag der Schule auf Wissensvermittlung beschränkt, wohl aber, daß die von ihr zuerkannte, durch ein Zeugnis ausgewiesene Qualifikation den Leistungsstand des Schülers im kognitiven Bereich widerspiegeln muß. Eine gewisse Einheitlichkeit, ja Einförmigkeit des Bildungsprogramms ist, will man die Entwicklung von „guten“ Schulen hier und „schlechten“ Schulen dort vermeiden, insoweit unerlässlich.

Unterschiedliche Schulen

Nun wird, gerade von Erziehungswissenschaftlern, häufig eingewandt, die

verfassungsrechtlich gebotene Chancengleichheit der Schüler sei eine Chimäre. Auch im staatlich dirigierten Schulwesen gebe es erhebliche Unterschiede von Schule zu Schule. Durch Selbstverwaltung der Einzelschule werde daher nur auf etwas verzichtet, das in der Realität ohnehin nicht existiere. Dem ist entgegenzuhalten, daß bloße Faktizität ein verfassungsrechtliches Gebot nicht außer Kraft setzen kann. Unsere demokratischen Institutionen funktionieren oft genug nur unzulänglich; daraus folgt aber doch nicht, daß das Demokratiegebot des Grundgesetzes hinfällig wäre. Grundrechte werden immer wieder mißachtet; soll man sie deshalb für obsolet erklären? Mit anderen Worten: Der Staat bleibt im Rahmen seiner rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten verpflichtet, seine Verantwortung für das Schulwesen so einzusetzen, daß die Qualität von Unterricht und Erziehung an allen Schulen je nach Schulart möglichst gleich ist. Das bedeutet nicht, daß die Schulen sämtlich nach demselben Schema operieren müßten. Doch müssen sie eine pädagogische „Grundversorgung“ gewährleisten, so daß die Schüler überall ein Mindestmaß an Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten erwerben.

Raum für Selbstverwaltung

Bleibt der öffentlichen Schule, die die genannten verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten hat, überhaupt noch Raum für Selbstverwaltung? Ganz gewiß! Das Grundgesetz gebietet nicht, daß das eigenverantwortliche Handeln der Schule durch ein Übermaß an Vorschriften eingeengt ist. Die in allen Bundesländern zu beobachtende Überreglementierung der Schulen ist eine Last, die Schulleiter und Lehrer, aber auch Schüler und Eltern drückt. Dieses durch ein Übermaß an Vorschriften erzeugte bürokratische Klima lähmt und hemmt. Hier wäre ein größeres Maß an normativer Askese angebracht.

Ebensowenig steht das Grundgesetz einer angemessenen Finanzausstattung der Schule und der eigenverantwortlichen Verwaltung dieser Mittel entgegen. Es schließt mitnichten die Möglichkeit aus, der Schule Einfluß auf die Auswahl des Lehrpersonals einzuräumen. Eine Erweiterung ihres Handlungsspielraums ist also von Verfassungswegen durchaus zulässig. Die Reichweite dieses Spielraums zu bestimmen ist Aufgabe des Gesetzgebers.

Hermann Avenarius
FR 23.6.1994