

Vogel, Johann P.

## Verfassungsrechtliche Bemerkungen zur Verselbständigung der Schule

*Zeitschrift für Pädagogik 41 (1995) 1, S. 39-48*



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Vogel, Johann P.: Verfassungsrechtliche Bemerkungen zur Verselbständigung der Schule - In: Zeitschrift für Pädagogik 41 (1995) 1, S. 39-48 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-104371

in Kooperation mit / in cooperation with:

# BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

### Nutzungsbedingungen

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.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

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.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Digitalisiert

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

# Zeitschrift für Pädagogik

Jahrgang 41 – Heft 1 – Januar/Februar 1995

## *Essay*

- 3 HEINZ-ELMAR TENORTH  
Engagierte Beobachter, distanzierte Akteure. Eine Ermunterung,  
pädagogische Grundprobleme wieder zu erörtern

## *Thema: Schulautonomie*

- 15 HARM PASCHEN  
Schulautonomie in der Diskussion. Zur Einführung in den  
Themenschwerpunkt
- 21 HERMANN LANGE  
Schulautonomie. Entscheidungsprobleme aus politisch-administrativer  
Sicht
- 39 JOHANN PETER VOGEL  
Verfassungsrechtliche Bemerkungen zur Verselbständigung der  
Schule
- 49 DIETER TIMMERMANN  
Abwägen heterogener bildungsökonomischer Argumente  
zur Schulautonomie

## *Thema: Pädagogik der DDR*

- 63 DIETRICH BENNER/HORST SLADEK  
Das Erziehungsprogramm von 1947. Seine kontroverse Diskussion  
und das allmähliche Entstehen der Staatspädagogik in der SBZ/DDR
- 81 HEIDEMARIE KÜHN  
Mädchenbildung in der DDR? Wahrnehmungen und Reflexionen  
eines nicht existenten Themas

- 101 FRIEDRIKE WERSCHKULL  
Nachdenken über den Versuch, Literatur und Selbstwerdung  
aufeinander zu beziehen. Christa Wolfs Prosa im Spannungsfeld  
von Affirmation und Reflexion

### *Diskussion*

- 121 ULRICH HERRMANN  
Von der Revolution der Schule zur Wiederentdeckung der Grenze.  
Zur Selbstrevision und Historisierung der deutschen  
Reformpädagogik in der Weimarer Republik

### *Besprechungen*

- 139 MICHAEL WINKLER  
*Thomas Herfurth*: Diltheys Schriften zur Ethik. Der Aufbau  
der moralischen Welt als Resultat einer Kritik der introspektiven  
Vernunft
- 142 ANDREAS FLITNER  
*Otfried Höffe*: Moral als Preis der Moderne
- 146 JOHANNES FROMME  
*Gerhard Schulze*: Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der  
Gegenwart

### *Dokumentation*

- 151 Pädagogische Neuerscheinungen

# Contents

## *Essay*

- 3 HEINZ-ELMAR TENORTH  
Committed Observers, Detached Actors – An encouragement to  
again discuss fundamental pedagogical problems

## *Topic: School Autonomy*

- 15 HARM PASCHEN  
School Autonomy under Discussion. An Introduction
- 21 HERMANN LANGE  
School Autonomy. Problems of decision-making from  
a politico-administrative point of view
- 39 JOHANN PETER VOGEL  
Constitutional Comments on School Autonomy
- 49 DIETER TIMMERMANN  
A Consideration of Heterogenous Economical Arguments  
on School Autonomy

## *Topic: Pedagogy of the GDR*

- 65 DIETRICH BENNER/HORST SLADEK  
The Educational Program of 1947 – Its controversial discussion and  
the gradual emergence of state pedagogics in the Soviet sector/GDR
- 83 HEIDEMARIE KÜHN  
Girls' Education in the GDR? Perceptions of and reflections  
on a nonexistent topic
- 103 FRIEDERIKE WERSCHKULL  
Reflections on the Attempt to Correlate Literature and  
Self-Development. The prose writings of Christa Wolf

*Discussion*

123 ULRICH HERRMANN

From the Revolution of the School to a Rediscovery of the Limit.  
Self-revision and historicization of German reform pedagogics

*Reviews*

141

*Documentation*

153 Recent Pedagogical Publications

## Verfassungsrechtliche Bemerkungen zur Verselbständigung der Schule

### *Zusammenfassung*

In der Diskussion um die Verselbständigung der staatlichen Einzelschule scheint der verfassungsrechtliche Schulaufsichtsbegriff in seiner traditionellen Ausformung ein entscheidendes Hindernis für Verselbständigung zu sein. Dieser traditionelle Schulaufsichtsbegriff wird kritisch überprüft; dabei wird das vom Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Privatschulbestimmungen des Grundgesetzes entwickelte Verfassungsprinzip der Vielfalt im Schulwesen zur Interpretation herangezogen.

Wer für die Verselbständigung der staatlichen Einzelschule eintritt, trifft sofort auf die Argumentation, daß die nach Art. 7 Absatz 1 Grundgesetz (GG) gebotene staatliche Schulaufsicht eine derartige Verselbständigung nicht zulasse (zuletzt wieder AVENARIUS 1994, S. 259). In jeder früheren Diskussion und auch heute begegnen wir dieser Gegenposition. Die Kultusministerkonferenz hob, als die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrats ihre Empfehlung zur verstärkten Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern vorlegte (Deutscher Bildungsrat 1973), auf die politische Verantwortung der für die Schulen zuständigen Minister ab, die sich aus dem Gebot der staatlichen Schulaufsicht ergäbe und die eine Verselbständigung, wie sie die Bildungskommission vorsähe, ausschließe. Auf die Vorlage eines Entwurfs für ein Landesschulgesetz durch den Deutschen Juristentag, der eine Reduzierung der Schulaufsicht zugunsten einer gewissen Selbständigkeit der einzelnen Schule vorschlug (Deutscher Juristentag 1981), erhob sich derselbe Widerstand. Jetzt, wo die Autonomieentwürfe von den Schulverwaltungen ausgehen, z. B. in den neuen Schulgesetzen in Hessen 1992 und Niedersachsen 1993 (Hess. SchulG vom 17. 6. 1992, Nieders. SchulG vom 27. 9. 1993) oder in den Vorlagen in Bremen (HOFFMANN/LÜCKERT 1994) und Hamburg, führt dies zu Auseinandersetzungen über diesen Punkt, nun mit der politischen Opposition sowie mit Lehrern und Schulaufsichtsbeamten (ebd., S. 275). Die politische Gegenargumentation ist plausibel, wenn man davon ausgeht, daß die derzeitige Struktur des Schulwesens im Einklang mit Art. 7 (1) GG steht. Denn es erhebt sich ja durchaus die Frage, ob eine Verselbständigung der einzelnen Schule, die stets zugleich mit einer Reduktion der staatlichen Schulaufsicht verbunden ist, mit der Verfassung vereinbar sei.

Gleichwohl können die Befürworter des Konzeptes eines staatlichen Schulwesens, bestehend aus verselbständigten Einzelschulen, mit ihren Erfolgen zufrieden sein; offenbar gibt es derzeit einen Trend für einen weiteren Hand-

lungsspielraum der Schule, der sich ungeachtet der verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten aufgrund politischen Willens durchsetzt. Damit wird aber die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit nicht überflüssig; im übrigen sind die Verselbständigungsbemühungen bisher nicht so effektiv, wie nach der Lautstärke der Gegenposition zu vermuten wäre. Hessen und Niedersachsen betonen zwar die Selbständigkeit der Schule und geben der jeweiligen Schulkonferenz eine Reihe von Entscheidungskompetenzen. Die Fachaufsicht der Schulaufsichtsbehörden wird bei pädagogischen Bewertungen sowie bei unterrichtlichen und pädagogischen Entscheidungen in der Schule auf die Position einer Rechtsaufsicht behutsam zurückgenommen. Der umfassende Charakter der Schulaufsicht wird in seinen Definitionen jedoch aufrechterhalten.<sup>1</sup> Es dürfte außerordentlich schwierig sein, in diesen Regelungen schon einen Verstoß gegen das Gebot der staatlichen Schulaufsicht, wie sie derzeit interpretiert wird, zu sehen. Es gäbe aber auch eine großzügigere Ausdeutung der Schulaufsicht, die einer weitergehenden Verselbständigung der Einzelschule nicht im Wege stünde. Dies soll im folgenden dargelegt werden.

### 1. Der Schulaufsichtsbegriff nach Art. 7 (1) GG, ein Fossil

Wenn es in Art. 7 (1) GG heißt: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates“, so ist mit dieser Schulaufsicht nach herrschender Meinung ein Sammelbegriff für die Aufgaben und Tätigkeiten des Staates in bezug auf die Schule gemeint.<sup>2</sup> In diesem Sammelbegriff sind zwei grundsätzlich unterschiedliche Gruppen von Staatstätigkeiten enthalten:

- die Schulaufsicht im Wortsinn, d. h. die von den Schulaufsichtsbehörden ausgeübte Überwachung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten durch Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht, und
- die Organisation, Planung und Leitung des Schulwesens, zusammengefaßt unter dem Begriff „Schulhoheit“; sie umfaßt im Gegensatz zur Schulaufsicht i. e. S. nicht nur administrative Tätigkeiten, sondern muß in allen wesentlichen Punkten vom Parlament vorgegeben sein.

Beide Aufgabenbereiche zusammen ergeben einen Inbegriff aller Gestaltungs- und Weisungsrechte, die dem Staat gegenüber dem gesamten Schulwesen verfassungsrechtlich zugewiesen werden sollen.

Dieser omnipotente Begriff von Schulaufsicht ergibt sich nicht notwendigerweise aus dem Wortlaut des Art. 7 (1) GG.<sup>3</sup> Er erscheint nur dann zwangsläufig, wenn man eine historische Brücke schlägt zu den Vorgängern der Verfassungsbestimmung, also zu Art. 144 der Weimarer Verfassung (WV), zu

1 Hess. SchulG §§ 127 (3), 128ff., 93 (2), 92 (hier fehlen die hoheitlichen Aufgaben); Nieders. SchulG §§ 32, 33ff., 121, 120. Dazu VOGEL 1993.

2 HECKEL/AVENARIUS 1986, S. 165 mit umfassenden Nachweisen, ebenso STEIN/ROELL 1992, S. 30f.; AVENARIUS 1994, S. 259. Abweichend RICHTER 1984 (Art. 7, Rdnr. 18), für den Schulaufsicht heißt, daß „Qualifikation, Sozialisation und Allokation öffentliche Aufgaben sind, die vom Staat wahrgenommen werden“. GEIGER 1970, der sich sonst kritisch mit Art. 7 befaßt, läßt die Schulaufsicht bestehen. Kritisch wie hier JACH 1991, S. 18ff.; MÜLLER 1982, S. 77f.

3 Die Literatur betont, daß der verwaltungsrechtliche Aufsichtsbegriff anders definiert wird (s. z. B. MAUNZ 1993, Art. 7, Rdnr. 16).

den entsprechenden Formulierungen der Preußischen Verfassung (Art. 20) und der Paulskirche (§ 153) bis zurück zu § 1 II 12 des Preussischen Allgemeinen Landrechts von 1794, in dem es noch heißt, daß Schulen eine „Veranstaltung“ des Staates seien. Parallel wird bis hin zur derzeit geltenden Hessischen Verfassung (Art. 56 (1)) die Formulierung gebraucht: „Schule ist Sache des Staates“. Alle diese Formulierungen wurden jeweils zu ihrer Zeit als Synonym für eine umfassende Bestimmungsgewalt des Staates über das Schulwesen verstanden. Auf dieses Verständnis greifen Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht<sup>4</sup> sowie die Landesverfassungen<sup>5</sup> zurück.

Dieser Rückgriff hat etwas damit zu tun, daß nach dem Zusammenbruch des „Dritten Reiches“ die Anknüpfung an die erste deutsche Republik gesucht wurde.<sup>6</sup> Nur war Art. 144 WV eben keine republikanisch-demokratische Neuformulierung, sondern die verbale und begriffliche Übernahme monarchistisch-obrigkeitlichen Schulverständnisses.<sup>7</sup> Daß ein solches Verständnis in der Bestimmungslandschaft des Grundgesetzes etwas traditionsgebunden Überständiges haben könnte, wurde in den ersten Jahren der Geltung des Grundgesetzes von der herrschenden Meinung übersehen und wird es heute noch (HOFFMANN/LÜCKERT 1994). So wird Art. 7 (1) GG im Umfeld der individuellen Grundrechte verstanden wie eine Exklave staatlicher Allmacht. Änderungsvorschläge waren gleichwohl selten und führten nicht zum Erfolg (GEIGER 1970; RICHTER 1991).

Es soll nicht verkannt werden, daß nach 1949 gewisse Modifikationen eingetreten sind:

- Der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG) fällt ein gewisses, wenn auch bescheidenes Bestimmungsrecht hinsichtlich der Gebäude, des Inventars und des nichtpädagogischen Personals zu<sup>8</sup>;
- die Schulen in freier Trägerschaft sind aufgrund der Errichtungsgarantie des Art. 7 (4) GG der umfassenden Aufsicht teilweise entzogen (HECKEL/AVENARIUS 1986, S. 156; VOGEL 1988, S. 34);
- rechtsstaatliche Erwägungen haben dazu geführt, das besondere Gewaltverhältnis der Schule gegenüber Schülern und Eltern aufzulösen<sup>9</sup> und alle sogenannten wesentlichen Entscheidungen hinsichtlich des Schulwesens dem Landesgesetzgeber vorzubehalten.<sup>10</sup>

Ohne diese Modifikationen gering zu schätzen, wird man aber doch sagen müssen, daß sich an der grundsätzlichen Position der Schulaufsicht nichts geändert hat. Eine nicht unerhebliche Verstärkung hat sich sogar zusätzlich in drei Punkten ergeben:

- durch das faktische staatliche Lehrerbildungsmonopol,
- durch die Verbeamtung der Lehrerschaft und vor allem

4 BVerfGE 26, 228 ff. (ständige Rechtsprechung); BVerwGE 6, 101 ff. (ständ. Rspr.).

5 Z. B. Art. 130 (1) Bayern 1946, Art. 4 (2) Niedersachsen 1993, Art. 103 (1) Sachsen 1992.

6 MAUNZ 1993, Art. 7, Rdnr. 17; VOGEL 1983 am Beispiel des Privatschulrechts.

7 HECKEL 1955, S. 33 f.; JACH 1991, S. 11 ff. mit weiteren Nachweisen.

8 HECKEL/AVENARIUS 1986, S. 101 ff. mit weiteren Nachweisen.

9 BVerfGE 41, 251 ff.; HECKEL/AVENARIUS 1986, S. 295 f. mit weiteren Nachweisen.

10 BVerfGE 34, 165 ff. (ständ. Rspr.); DJT-SchGE 198, S. 25 ff., 38 ff., 45 ff.; HECKEL/AVENARIUS 1986, S. 166 ff. mit weiteren Nachweisen.



- durch das Berechtigungswesen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist die Leistungsbewertung mit den daraus fließenden Berechtigungen ein „natürliches Recht des Staates“<sup>11</sup>, also ein vorkonstitutionelles Recht, das die eigentlichen Aufsichtsrechte der Schulverwaltungen gerade im inhaltlichen Bereich der Schule beträchtlich erweitert.

Die Altertümlichkeit des umfassenden Schulaufsichtsbegriffs im Umfeld der Bestimmungen des Grundgesetzes, aber auch im Umfeld der heutigen vom Grundgesetz geprägten gesellschaftlichen Verhältnisse ist unübersehbar. So setzt der umfassende, hierarchisch-zentralistisch orientierte Schulaufsichtsbegriff voraus, daß es einen gesellschaftlichen Konsens über die Erziehungsziele staatlicher Schule und zentral zu verordnende Bildungsinhalte gäbe. Ein solcher Konsens ist aber von den individualistischen Bildungsvorstellungen weitgehend aufgelöst worden<sup>12</sup>; die aus dem Grundgesetz ableitbaren Werte lassen eine pädagogische Konkretion in vielfältiger Weise zu. Entsprechend müßte das Schulwesen vielfältige Konzepte anbieten, doch läßt sich Vielfalt nicht zentral verordnen, sondern bildet sich in der Spannung dessen, was verbindlich angeboten werden muß und welche Anforderungen sich aus der jeweils wechselnden Schüler-/Elternschaft ergeben. Des weiteren hat die professionalisierte Lehrerbildung eine Qualität erreicht, die nach einer ausgeprägteren pädagogischen Freiheit drängt. Schließlich ist die Effektivität von Schule insgesamt ins Gerede gekommen: Schule wird immer teurer und zeigt gleichwohl immer größere Defizite (HOFFMANN/LÜCKERT 1994, S. 270). Die dem Grundgesetz eigene Individualisierung läßt zentral gelenkte Bildungsinstitute als antisozial erscheinen (so schon PREUß 1969).

## 2. Das Privatschulwesen als Ghetto der Selbständigkeit?

Wenn von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Verselbständigung staatlicher Schulen die Rede ist, könnte ein Blick auf die Schulgruppe nützlich sein, die kraft Definition ihre Angelegenheiten selbständig regelt: die Schulen in freier Trägerschaft (s. a. VOGEL 1988, 1991b). Ihre Rechtsverhältnisse sind in Art. 7 (4) und (5) GG relativ ausführlich dargestellt (dazu im einzelnen VOGEL 1991a; MÜLLER 1982). Errichtung und Betrieb solcher Schulen werden grundrechtlich gewährleistet. Selbst dort, wo zur Errichtung eine Genehmigung erforderlich ist, bleibt dem Schulträger ein beträchtlicher Gestaltungsfreiraum, denn auch hier bestimmt der Träger Inhalte, Methoden und Organisation selbst mit Ausnahme der Lehrziele, der Einrichtungen und der Ausbildung der Lehrer: In diesen Punkten darf die Schule nicht hinter entsprechenden staatlichen Schulen zurückstehen.

Entsprechend umfaßt die staatliche Schulaufsicht nur die Kontrolle dieser Genehmigungsvoraussetzungen. Im einzelnen heißt dies:

- Die schulhoheitlichen Maßnahmen hinsichtlich des staatlichen Schulwesens

11 BVerfGE 27, 195 ff.; andere begründen das Berechtigungswesen direkt aus Art. 7 (1) GG. Kritisch dazu MÜLLER 1982, S. 279 ff.

12 Dazu z. B. LADEUR 1991, S. 267 ff.; AVENARIUS 1994, S. 257; HOFFMANN/LÜCKERT 1994, S. 270.

wirken sich nur indirekt insofern aus, als die Bildungsziele, der Kanon der Schularten, die Abschlüsse zugleich maßstabsetzende Rahmenbedingungen für die genehmigten Schulen sind.

- Die Schulaufsicht i. e. S. ist begrenzt auf die Rechtsaufsicht hinsichtlich der Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen, also darüber, ob die Schule in ihren Bildungszielen, in ihren Einrichtungen und in der Ausbildung ihrer Lehrer nicht hinter denen entsprechender staatlicher Schulen zurücksteht. Für den Fall, daß die genehmigte Schule Zeugnisse mit öffentlicher Wirkung verleiht, steht der Schulaufsicht auch die Fachaufsicht hinsichtlich der Einhaltung staatlicher Aufnahme-, Versetzungs- und Prüfungsordnungen zu.

Genehmigte Schulen in freier Trägerschaft dürfen also ihre im Rahmen der Gleichwertigkeit abweichenden Inhalte und Methoden selbst bestimmen, unterliegen aber gleichwohl der staatlichen Schulaufsicht. Die im übrigen so omnipotent beschriebene Schulaufsicht läßt hier ein erhebliches Maß an Selbstständigkeit der Schule zu. Warum dann nicht auch für staatliche Schulen?

Man kann dieser Argumentation entgegenhalten, daß hier ein verfassungsrechtlich eingerichtetes Spezialverhältnis vorliege, das lediglich die Schulen in freier Trägerschaft betreffe, nicht verallgemeinerungsfähig sei und jedenfalls nicht auf staatliche Schulen angewandt werden könne. Art. 7 (4) GG als ein Ghetto der Selbständigkeit von Schule nur für Schulen in freier Trägerschaft? Mit der Errichtungsgarantie des Art. 7 (4) Satz 1 GG wurde das Privatschulwesen gegenüber der Weimarer Zeit nicht unerheblich aufgewertet: Die Errichtungsgarantie für die Schulen in freier Trägerschaft ist nicht nur die Abkehr vom staatlichen Schulmonopol (BVerfGE 27, 195 ff.; ständ. Rechtsprechung), sondern auch eine Bestandsgarantie des Privatschulwesens. Das bedeutet nicht nur Zulassung oder Tolerierung solcher Schulen, sondern auch finanzielle Förderung durch den Staat (BVerfGE 75, 40 ff.). Damit wurde der Nachrang des Privatschulwesens gegenüber dem staatlichen Schulwesen, wie ihn noch die Weimarer Zeit Begriffen wie „Privatschule“ und „Ersatzschule“ entnahm (LANDÉ 1932, S. 705), aufgehoben (HECKEL 1955, S. 41). Diese Aufwertung hängt mit der systematischen Bedeutung zusammen, die das Bundesverfassungsgericht der Privatschulgarantie abgewinnt; es sieht darin den Ausdruck eines Verfassungsprinzips der Vielfalt im Schulwesen (BVerfGE 27, 195 ff.; 75, 40 ff.). Es rekurriert auf die individuellen Grundrechte: die Würde des Menschen, die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Religions- und Gewissensfreiheit, das natürliche Elternrecht und leitet aus diesen Grundrechten das Gebot ab, daß der Staat des Grundgesetzes für die Vielfalt der Erziehungsziele und Bildungsinhalte sowie für das Bedürfnis seiner Bürger offen sein muß, in der ihnen gemäßen Form die eigene Persönlichkeit und die ihrer Kinder im Erziehungsbereich der Schule zu entfalten (BVerfGE 75, 40 ff.). Dieses Offensein des Staates für die Vielfalt der Formen und Inhalte, in denen sich Schule darstellen kann, entspricht den Wertvorstellungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die sich zur Würde des Menschen und zur religiösen und weltanschaulichen Neutralität bekennt (BVerfGE 27, 195 ff.). Wenn das Bundesverfassungsgericht über Jahrzehnte in mehreren Entscheidungen das Verfassungsprinzip der Vielfalt im Schulwesen herausstellt, dann

tut es dies zwar anhand von Fällen, die nur die Schulen in freier Trägerschaft betreffen; wenn es aber nicht nur auf die Vielfalt der Trägerschaft, sondern auch auf die Vielfalt der Inhalte abstellt und darüber hinaus zur Begründung auf den Kanon der individuellen Grundrechte zurückgreift, wäre es zu kurz gedacht, wenn man die Vielfalt sich darin erschöpfen ließe, daß es auch Schulen in freier Trägerschaft gibt. Die herangezogenen individuellen Grundrechte sollten eben nicht nur den Eltern und Schülern an Schulen in freier Trägerschaft zugute kommen, sondern allen Bürgern, mithin auch den Eltern und Schülern an staatlichen Schulen. Wortlaut und Begründung des Verfassungsprinzips der Vielfalt im Schulwesen sprechen dafür, daß hier kein Sonderrecht für den Bereich der Privatschulen umschrieben werden sollte, sondern daß hier ein für das ganze Schulwesen geltendes Prinzip aufgestellt werden sollte (so auch JACH 1991, S. 78ff.). So formuliert etwa das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der flächendeckenden Einführung der hessischen Oberstufe ein individuelles „Recht auf ein differenziertes Bildungsangebot“ (BVerfGE 45, 400ff.), wenn auch die Konturen dieses Rechts nicht völlig klar sind (LADEUR 1991, S. 269).

Im übrigen ist es nicht ungewöhnlich, daß angesichts der Lakonik des Grundgesetzes gegenüber dem Schulwesen, gerade auch gegenüber dem staatlichen Schulwesen, indirekte Aussagen zum staatlichen Schulwesen den viel ausführlicheren Bestimmungen über die Schulen in freier Trägerschaft entnommen werden. So ist den Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 (4) Satz 3 GG, die auf Elemente des staatlichen Schulwesens als Vergleichsmaßstab verweisen, zu entnehmen, daß zur Schulaufsicht des Art. 7 (1) GG auch der Betrieb eines staatlichen Schulwesens gehört. Weiter läßt das Gebot an die genehmigten Schulen, die Schüler nicht durch zu hohe Schulgelder nach ihren Besitzverhältnissen zu sondern (Art. 7 (4) Satz 3 GG), darauf schließen, daß staatliche Schulen allgemein zugänglich sein sollen (Grundlage der Schulgeldfreiheit). Die Einschränkung der Errichtung freier „Volksschulen“ (was immer man heute darunter verstehen mag<sup>13</sup>) nach Art. 7 (5) GG dient dem Bundesverfassungsgericht (BVerfGE v. 16.12.1992, 1 BvR 167/87) als Hinweis darauf, daß in diesem Bereich ein Vorrang der staatlichen Schule besteht. Es ist also durchaus üblich, Grundsätze aus den Privatschulbestimmungen des Grundgesetzes abzuleiten, die für das staatliche Schulwesen gelten.

Schließlich sei noch eine weitere Überlegung hinzugefügt, die für eine Übertragbarkeit des Selbstverwaltungsmodells Schule in freier Trägerschaft auf das staatliche Schulwesen spricht. Die staatliche Schulaufsicht dient sowohl der Sicherung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrages als auch dem Schutz der Schüler. Schon jetzt gehen Bemühungen dahin, die staatliche Schulaufsicht von einer Kontrollfunktion in eine Beratungsfunktion umzuwandeln (AVENARIUS 1994, S. 264f.). Die Annahme erscheint nicht unbegründet, daß der staatliche Bildungsauftrag auch dann ausreichend verwirklicht werden kann. Verselbständigung der staatlichen Schulen muß und darf keineswegs bedeuten, daß diese Schulen die religiös-weltanschauliche oder partei- und verbandspolitische Neutralität und Toleranz verlassen.<sup>14</sup> Über die Einhaltung

13 S. VOGEL 1991a, S. 19 mit weiteren Nachweisen.

14 Hier sieht AVENARIUS Gefahren und Grenzen der Selbstverwaltung (1994, S. 262f.).

staatlicher Rahmenbedingungen wacht die Schulaufsicht. Was den Schutz der Schüler vor unqualifizierter Schule betrifft, gilt dieser Schutz nicht nur den Schülern staatlicher, sondern auch denen freier Schulen. Offensichtlich hielt der Verfassungsgeber die Aufsicht über die Genehmigungsvoraussetzungen nach Art. 7 (4) GG für völlig ausreichend. Da man nicht davon ausgehen kann, daß Schüler an Schulen in freier Trägerschaft weniger gut geschützt werden sollen als an staatlichen Schulen – etwa unter dem Gesichtspunkt, daß sie sich freiwillig eine Schule mit geringerem Schutz ausgesucht hätten –, dürfte das Mindestmaß an Schutz an freien Schulen auch für Schüler an staatlichen Schulen ausreichen.

Unter allen diesen Gesichtspunkten ist der Schulaufsichtsbegriff des Art. 7 (1) GG mit dem Verfassungsprinzip der Vielfalt im Schulwesen in Einklang zu bringen. Vielfalt widersetzt sich zentraler, umfassender Reglementierung und stellt damit den herrschenden Schulaufsichtsbegriff in Frage. Die Konkordanz zwischen traditionellem Schulaufsichtsbegriff und Schulvielfalt geht nicht so weit, daß nun die Schulaufsicht auf das reduziert, die Selbständigkeit auf das erweitert werden müsse, was für Schulen in freier Trägerschaft gilt, aber der so modifizierte Schulaufsichtsbegriff kann auch nicht mehr gegen eine größere Verselbständigung staatlicher Einzelschulen ausgespielt werden. Prinzipiell geht eine mögliche Verselbständigung bis zum Umfang dessen, was Schulen in freier Trägerschaft zugestanden ist, wobei die Grenze durch die Einschränkungen gezogen wird, denen genehmigte Schulen im Wege der Genehmigungsvoraussetzungen unterworfen sind; dies deshalb, weil nur an genehmigten Schulen die Schulpflicht erfüllt werden kann.

### 3. Stichworte zu den Randbedingungen verselbständigter Schulen

Für eine nur begrenzte Selbständigkeit der staatlichen Einzelschule spräche zunächst der sozialstaatlich gestützte Gedanke der Einheitlichkeit des Schulwesens. Sieht man von der leichteren Verwaltung eines einheitlichen Systems ab – ein Gesichtspunkt, der angesichts des Umfangs des staatlichen Schulwesens nicht völlig von der Hand zu weisen ist –, könnten Zweck und Ziel einer solchen Einheitlichkeit der Gesichtspunkt gleicher Bildungschancen für alle, der Gesichtspunkt der Sicherung möglichst gleicher Leistungsbeurteilung<sup>15</sup> und der Gesichtspunkt gemeinsamer Sozialisation unter gleichen Bedingungen sein, das, was früher unter „Schule der Nation“ verstanden wurde. Hinter jeden dieser Gesichtspunkte ließe sich ein Fragezeichen setzen:

- Sind gleiche Bildungschancen nur unter gleichen Umständen zu gewährleisten, oder wären sie besser gewährleistet, wenn jeder Schüler nach seinen individuellen Fähigkeiten, also ungleich entfaltet würde?
- Sind gleiche Leistungsbeurteilungen nur unter völlig gleichen Umständen zu

<sup>15</sup> AVENARIUS (1994, S. 263f.) argumentiert für eine gewisse Einheitlichkeit der Schule zum Zwecke der Leistungsbeurteilung auch mit Art. 7 (4) Satz 3 GG: Auch Ersatzschulen dürfen in ihren Lehrzielen nicht hinter staatlichen Schulen zurückstehen. Aber zum einen sind Lehrziele nicht mit Versetzungen und Abschlüssen gleichzusetzen, zum anderen gibt es eben gerade gleichwertige Lehrziele, die miteinander verglichen werden müßten.

erzielen, oder könnten Kriterien gleichwertiger Leistungen entwickelt werden, die gleiche Wirkung haben?

- Ist die Sozialisation der Schüler innerhalb eines vielfältigen Schulwesens gefährdet? Beispiele aus den Niederlanden (LIKET 1993) scheinen dies nicht zu bestätigen. Es müßte allerdings sichergestellt werden, daß jeder Schüler Zugang hätte zu jeder Schule, die er aufgrund seiner Leistungen besuchen könnte, und daß jede Schule ein kontrollierbares Programm veröffentlicht (AVENARIUS 1994, S. 266; LIKET 1993, S. 137).

Ein weiteres Argument für eine zentrale Bestimmung des Schulwesens ist, daß der zuständige Minister die Verantwortung für das ganze Schulwesen trage und deshalb seine Forderungen auch durchsetzen können müsse (AVENARIUS 1994, S. 263). Dieses Argument geht zunächst einmal an der Tatsache vorbei, daß die Verantwortung des Ministers immer nur so groß sein kann, wie seine Zuständigkeit reicht. Der Wortlaut des Art. 7 (1) GG zwingt keineswegs zu umfassender Zuständigkeit. Schränkt der Landesgesetzgeber die Zuständigkeit – etwa unter dem Gesichtspunkt größerer Selbständigkeit der Einzelschule – ein, kann sich die Verantwortlichkeit des Ministers auch nur auf den so eingeschränkten Zuständigkeitsbereich beziehen. Im übrigen verbleibt es bei der staatlichen Schulhoheit; über alle wesentlichen Angelegenheiten entscheidet der Gesetzgeber; an die Stelle detaillierter Regelungen könnten Rahmenregelungen treten. Modifiziert werden müßte in erster Linie die eigentliche Schulaufsicht, insbesondere die Fachaufsicht (HOFFMANN/LÜCKERT 1994, S. 271, 276ff.; AVENARIUS 1994, S. 265). Verselbständigung der Schulen muß nicht Regellosigkeit und Unübersichtlichkeit bedeuten.<sup>16</sup>

Inhaltliche Rahmenbedingungen sind auch wegen des Berechtigungswesens erforderlich, allerdings längst nicht so detailliert, wie es derzeit praktiziert wird. Nicht die Gerichte treiben die Schule in Verrechtlichung und Verregelung, sondern die Schulverwaltungen ziehen mit immer weiteren Formalisierungen die gerichtliche Prüfung in die Schule hinein. Im übrigen bleibt es beim bisherigen Rechtsschutz von Eltern und Schülern: Die Schulaufsicht bleibt Widerspruchsbehörde und Dienstaufsichtsbehörde.<sup>17</sup>

Wieweit das Recht der personellen Rekrutierung notwendigerweise zur Profilierung der Einzelschule gehört, soll hier nicht im einzelnen diskutiert werden. Wenn man es aber für notwendig hält – und dafür spricht einiges –, dann muß der Beamtenstatus dem nicht im Wege stehen. Lassen wir auch dahingestellt, ob der Beamtenstatus für den Lehrer unverzichtbar ist – Zweifel sind erlaubt –, so kennt auch das Beamtenrecht Ausschreibungsmöglichkeiten (AVENARIUS 1994, S. 267) der Schule und Formen der Beurlaubung mit oder ohne Bezüge – etwa zum Dienst an genehmigten Schulen. Denkbar wäre ein Pool beamteter Lehrer, aus dem heraus die Beurlaubungen an die einzelnen Schulen vorgenommen werden könnten.

In den derzeitigen Autonomievorstellungen spielt eine Rolle, daß die Schule gewisse Verfügungsmittel selbständig bewirtschaften können sollte. Verselb-

16 LIKET beschreibt dies am Beispiel des niederländischen Schulwesens, eines Schulwesens, das den Umfang des nordrhein-westfälischen hat (1993, S. 25ff.).

17 AVENARIUS 1994, S. 264 meldet hier m.E. grundlos Bedenken an.

ständigkeit der Schule mißt sich auch darin, über eigene Mittel verfügen zu können. Für die Arbeit am Profil einer verselbständigten Schule kann es ein Antrieb sein, wenn sie sich auch „auszahlt“, wenn also eine attraktive Schule auch über mehr Mittel verfügt. Das wird im Rahmen des derzeitigen Finanzierungssystems von Schule nicht ohne weiteres möglich sein, weil der Staat seine Schulen prinzipiell gleich behandeln muß. Die Erhebung eines Schulgeldes verbietet sich wegen der Schulgeldfreiheit, die in jedem Fall aufrechterhalten bleiben soll. Verfassungsrechtlich zulässig wäre es aber, die Finanzierung des staatlichen Schulwesens umzustellen auf ein öffentliches Gutscheinsystem. Jeder Schüler erhielte einen kostendeckenden Gutschein – einen voucher of education (vgl. VOGEL 1972; FRIEDMAN 1971, S. 120f.; VAN LITH 1983, S. 334ff.) –, den er bei der Schule, die er wählt, abgibt; die Schule löst die Gutscheine ein; die Summe der Gutscheine umschreibt den Haushaltsrahmen der Schule. Bisher wird diese Möglichkeit in Deutschland kaum diskutiert, doch könnte sie sich bei weiterer Verbreitung der Autonomiediskussion noch als interessant erweisen.

Verselbständigung der staatlichen Einzelschule ist möglich; das Grundgesetz läßt einen breiten Spielraum. Sie bedarf gründlicher Vorbereitung und der Zustimmung der Beteiligten (AVENARIUS 1994, S. 266). Schulaufsicht, Lehrer und Eltern werden umlernen müssen: Mit der Verselbständigung wird eine weitgehend gleichberechtigte Partnerschaft der Beteiligten einhergehen müssen, in der die Schule als werbende Einrichtung, der Lehrer mit einer Prise Unternehmergeist, die Eltern und Schüler mit erhöhter Verantwortung und die Schulaufsicht mit einer qualifizierten Beratung auftreten. Dieses neue Rollenverständnis kann – so ist von den Niederlanden zu lernen – für alle Beteiligten und vor allem für die Schule von großem Nutzen sein.

## *Literatur*

- AVENARIUS, H.: Schulische Selbstverwaltung – Grenzen und Möglichkeiten. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 42 (1994), S. 256–269.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT: Amtliche Sammlung der Entscheidungen. München. (Zit.: BVerfGE mit Band und Seitenzahl)
- BUNDESVERWALTUNGSGERICHT: Amtliche Sammlung der Entscheidungen. München. (Zit.: BVerwGE mit Band und Seitenzahl)
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Empfehlungen der Bildungskommission. Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I. Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Bonn 1973.
- DEUTSCHER JURISTENTAG: Schule im Rechtsstaat. Bd. I. Entwurf für ein Landesschulgesetz. München 1981.
- FRIEDMAN, M.: *Kapitalismus und Freiheit*. Stuttgart 1971.
- GEIGER, W.: Vorschlag zu einer Neufassung des Art. 7 GG. In: TH. RITTER/W. GEIGER (Hrsg.): *Festschrift für Gebhard Müller*. Tübingen 1970, S. 107–116.
- HECKEL, H.: *Deutsches Privatschulrecht*. Berlin/Köln 1955.
- HECKEL, H./AVENARIUS, H.: *Schulrechtskunde*. Neuwied/Darmstadt 1986.
- HOFFMANN, R./LÜCKERT, G.: Die Diskussion über Schulautonomie in Bremen. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 42 (1994), S. 269–280.
- JACH, F. R.: *Schulvielfalt als Verfassungsgebot*. Berlin 1991.
- LADEUR, K. H.: Schulvielfalt und staatliche Schulaufsicht. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 39 (1991), S. 263–280.

- LANDÉ, W.: Die staatsrechtlichen Grundlagen des deutschen Unterrichtswesens. In: G. ANSCHÜTZ/R. THOMA (Hrsg.): Handbuch des deutschen Staatsrechts. Tübingen 1932.
- LIKET, TH. M.: Freiheit und Verantwortung. Gütersloh 1993.
- LITH, U. VAN: Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs. Habilitationsschrift Köln 1983.
- MAUNZ, TH.: Artikel 7. In: TH. MAUNZ/G. DÜRIG/R. HERZOG/R. SCHOLZ (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar Bd. I. München 1993.
- MÜLLER, FR.: Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz. Berlin 1982.
- PREUSS, U. K.: Zum rechtlichen Begriff des Öffentlichen. Stuttgart 1969.
- RICHTER, I.: Artikel 7. In: Alternativkommentar zum Grundgesetz. Band 1. Neuwied/Darmstadt 1984.
- RICHTER, I.: Bildungsrecht und Bildungspolitik. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 39 (1991), S. 358–360.
- STEIN, E./ROELL, M.: Handbuch des Schulrechts. Bottighofen 1992.
- VOGEL, J. P.: Der Bildungsgutschein – eine Alternative der Bildungsfinanzierung. In: Neue Sammlung 12 (1972), S. 514–527.
- VOGEL, J. P.: Verfassungswille und Verwaltungswirklichkeit im Privatschulrecht. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 31 (1983), S. 170–184.
- VOGEL, J. P.: Die Privatschulbestimmungen des Grundgesetzes – ein Verfassungsmodell für das gesamte Schulwesen? In: Neue Sammlung 28 (1988), S. 367–377.
- VOGEL, J. P.: Das Recht der Schulen und Heime in freier Trägerschaft. Neuwied/Kriftel i. T./Berlin 1991 (a).
- VOGEL, J. P.: Schulen in freier Trägerschaft als Beispiele einer Balance von Autonomie und öffentlicher Verantwortung. In: Bildung und Erziehung 44 (1991), S. 427–435 (b).
- VOGEL, J. P.: Schulaufsicht und Autonomie der Einzelschule im Spiegelbild neuerer Schulgesetze. In: Pädagogische Führung 4 (1993), S. 190–191.

### *Abstract*

In the discussion concerning an increased autonomy of the individual state school, the constitutional concept of administrative school supervision in its traditional form seems to represent a decisive obstacle to school autonomy. This traditional concept of supervision is examined from a critical point of view; in this, the constitutional principle of variety within the school system, development by the German Federal Constitutional Court with regard to the Basic Law regulations concerning private schools, is referred to as a basis for interpretation.

### *Anschrift des Autors*

Prof. Dr. Johann Peter Vogel, Am Schlachtensee 2, 14163 Berlin