

# Besprechungen

MARTIN STOCK

## Schulverfassungsreform — Demokratisierung der Schule?

In den letzten Jahren mehren sich Studientexte und -materialien, die sich dem Thema der Demokratisierung der Schule zuwenden. Jüngst erschienen zwei Dokumentationen, die eine nützliche Fortführung und Ergänzung ähnlich angelegter Sammelwerke wie die von THEODOR WILHELM (*Demokratie in der Schule*, 1970) und VOLKER LENHART (*Demokratisierung der Schule*, 1972) darstellen<sup>1</sup>. In der Häufung derartiger für Zwecke der Lehrerausbildung und -fortbildung und der Arbeit in Schüler- und Elterngremien geeigneter Publikation kommt der Umstand zum Ausdruck, daß neben der Curriculumrevision ein zweites Hauptthema in den Vordergrund schulpolitischer Reformbemühungen zu treten beginnt: *die Schulverfassungsreform*. Beide Reformmaterialien werden dann und wann zum Gegenstand eines leidenschaftlichen allgemeinen Interesses; eines Interesses, welches den Stand der Diskussion in den engeren Teilöffentlichkeiten der unmittelbar Betroffenen und der so oder so professionell Beteiligten schubweise einholt und sich bald eher bestätigend, bald nach Art eines Scherbenengerichtes auswirkt. Die Gründe solcher mehr oder weniger kathartischer Publizität pflegen für beide Bereiche die gleichen zu sein, wie sich denn überhaupt eine strategische Wechselbezogenheit von Curriculumrevision und Organisationsreform als notwendig abzeichnet. Der gemeinsame Nenner ist die *Zieldimension als politische Dimension*.

Im curricularen Bereich waren es zuletzt die hessischen Rahmenrichtlinien für die Sekundarstufe I, die einen Politisierungsschub auslösten — ein Alleingang und Vorgriff, der jedenfalls dies zum Verdienst hat: „Inhalte sind nicht mehr langweilig“ (HELLMUT BECKER, *Süddeutsche Zeitung* Nr. 137 vom 16. Juni 1973). In dem hessischen Richtlinienstreit spielte der Begriff „*politische Konfessionsschule*“ eine Rolle. Die Rückfallbesorgnis, die hiermit bezeichnet wurde, galt in diesem Fall der Betätigung der zentralen Richtliniengewalt. Dazu gibt es auf anderer Ebene organisationsrechtliche Parallelen: von erweiterter *Schülermitbestimmung* wird hier und da die Herausbildung der „*politischen Konfessionsschule*“ *von unten her* befürchtet. In letzterem Zusammenhang wurde der Begriff z. B. seitens der CDU-Fraktion in der Hamburger Bürgerschaft verwendet (Abg. DE CHAPEAUROUGE, VII. Wahlperiode, 90. Sitzung vom 4. April 1973, Plenarprot. S. 4878) anlässlich der Beratung des Schulverfassungsgesetzes vom 12. April 1973 (Hamburg GVBl. S. 91).

Bis zur Mitte der sechziger Jahre war es immer wieder *die CDU* gewesen, sie sich in „Schulkämpfen“ für die Erhaltung der *religiösen Konfessionsschule* einsetzte. Heute

---

1 Schulverfassung. Thesen, Konzeptionen, Entwürfe. Eingeleitet und bearbeitet von ADOLF KELL. München: Kösel-Verlag 1973. — *Demokratie in der Schule*. Zusammengestellt von FRIEDRICH MEYER. (Aktuelle Dokumente, hrsg. von INGO VON MÜNCH.) Berlin: de Gruyter 1973.

scheint der Konfessionsstreit unter anderem Vorzeichen wiederaufzuflackern; auch die Frontstellungen sind nicht mehr die gleichen. Es bedürfte eines *pädagogischen Sachprinzips*, anhand dessen die Schule auf ihre eigenen Füße zu stellen wäre; eines Prinzips, welches einen eigenen politischen Stellenwert haben und auch schon in sich selbst einen *Pluralismusfaktor* enthalten müßte. Die neuen Verfassungsschöpfungen hätten dann ihren Ausgang von der Frage zu nehmen, unter welchen organisatorischen Rahmenbedingungen dieser politische Faktor sich am ehesten pädagogisch-fachlich umsetzen und als Antriebskraft für Funktionseinheit nutzbar machen lassen würde.

Ein solches Prinzip ist nicht zur Hand, jedenfalls ist es nicht außer Streit. Wo die entsprechenden schultheoretischen Bemühungen nicht überhaupt zugunsten rechts- oder linksinstrumenteller Schulkonzeptionen aufgegeben worden sind, ist der pädagogische Zwischenraum doch nach beiden Seiten konzeptuell allenfalls kärglich abgesichert. Um so weniger gibt es ein praktisch-politisches Einverständnis darüber, wie dieser Zwischenraum gegen mächtpolitische Landnahme zu gewährleisten wäre. Es lassen sich hierfür noch keine hinreichend eindeutigen, parlamentarisch konsens- oder wenigstens mehrheitsfähigen Kriterien angeben; vor allem nicht solche, die auch den Renegaten des älteren Konfessionalismus einleuchten könnten. Unter solchen Umständen wohnt der neuen Verfassungsbewegung ein ungelöstes Standortproblem inne. Es fehlt nicht an legislatorischer Emsigkeit, und die Zieldimension läßt sich als politische Dimension nicht länger ausklammern. So macht sich der Zielkonflikt denn auch organisationsrechtlich mit der Wirkung geltend, daß Verfassungskonzepte, die an unterschiedlichen zielspezifischen Vorrangentscheidungen orientiert sind, in undurchsichtiger Weise binnenpluralistisch vermengt werden. Der Pluralismusfaktor bleibt schweifend oder wandert schließlich auf höhere, überschulische Organisationsebenen ab: Es kommt zu Polarisierungen und Lagerbildungen auf Bundesebene, es entsteht ein länderübergreifender Außenpluralismus unvereinbarer Schulverfassungstypen — *cuius regio, eius constitutio*. Für den, der die Dokumente zu entziffern weiß, wird dieses Gefälle auch in den vorliegenden Dokumentationen sichtbar.

Mit dem neuen Hamburger Schulverfassungsgesetz hat die Phase jener „Thesen, Konzeptionen, Entwürfe“, denen das Buch von KELL und auch das von MEYER gewidmet ist, einen ersten kodifikatorischen Niederschlag gefunden. Der zugrundeliegende Gesetzentwurf ist bei MEYER (S. 32—47, mit Kürzungen) abgedruckt. Bei KELL ist er im Rahmen einer Synopse sämtlicher Gesetzesvorlagen, Diskussionsentwürfe und sonstigen Parteienverlautbarungen aus den Ländern Nordrhein-Westfalen und Hamburg mitberücksichtigt (S. 198—203). Auch sonst räumen beide Bearbeiter dem *nordrhein-westfälischen* Reformvorhaben den meisten Platz ein, MEYER unter Einbeziehung von Stellungnahmen der Landeselternschaft der Gymnasien, des Philologenverbands, der GEW und der Schülermitverwaltung (S. 59—126); KELL bringt neben dem Diskussionsentwurf des Kultusministers GIRGENSOHN und dem CDU-Gegenentwurf (S. 154 bis 180) sowie den Lehrerverbandsstimmen (S. 99—101) Auszüge aus einem Referat des Vorsitzenden der Landeselternschaft der Gymnasien (S. 101—105), das mit seinen naturrechtlich begründeten elternrechtlichen Vorrangpostulaten eine konservative Außenposition markiert und in die Verbandsstellungnahme, die bei MEYER abgedruckt ist, anscheinend nur mit einigen Abschwächungen eingegangen ist. — Die regionale Schwerpunktbildung liegt nahe, so ergibt sich ein besonders vielfältiges Meinungs-

spektrum. Für spätere Auflagen sei eine ähnlich ausführliche Berücksichtigung der Hamburger und auch der Berliner Diskussionsphase angeregt, ferner die Einbeziehung der *Gesetzesbegründungen* und charakteristischer Parlamentsprotokolle: dort pflegen sich die Motivationen und Gegensätze in anschaulicherer Weise zu entfalten als in der trockenen Sprache der Gesetzestexte. MEYERS Schrift enthält immerhin noch u. a. den Berliner sog. LÖFFLER-Entwurf (S. 13—27, mit unglücklichen Kürzungen) und den Diskussionsentwurf des saarländischen Kultusministers (S. 126—136); eine Reihe weiterer nicht abgedruckter Entwürfe und Stellungnahmen werden am Schluß nachgewiesen (S. 167—168; hier fehlt ein Hinweis auf die baden-württembergischen Fraktionsvorlagen Drucks. V-2670, V-3044 und V-3516 aus dem Jahr 1970). Eine ähnliche Aufstellung bietet unter Einbeziehung des geltenden Rechts KELL (S. 212—215). Nachzutragen wäre inzwischen noch der Vorentwurf eines niedersächsischen Schulgesetzes, den der niedersächsische Kultusminister am 9. Mai 1973 veröffentlicht hat.

MEYERS Schrift hat demnach ihr Hauptverdienst in der Darbietung wichtiger bis Ende 1972 vorhandener Gesetzentwürfe. Dem Zuschnitt der Reihe entsprechend, verzichtet MEYER, von einer kurzen Einleitung (S. 7—11) abgesehen, auf eigene Erläuterungen. Er beleuchtet die Entwicklungsalternativen, von denen aus die Texte erst verständlich werden, immerhin indirekt: Er hat u. a. noch einige Passagen aus neueren Programmpapieren politischer Parteien und ihrer Jugendorganisationen aufgenommen (S. 145—166), dies in mehr punktueller und dennoch einigermaßen repräsentativer Auswahl (ähnlich KELL, S. 96—99). Damit stellt sich MEYERS Schrift als brauchbares Arbeitsmaterial für die eingangs bezeichneten Zwecke dar. Sie erhebt keinen enzyklopädischen Anspruch. Das exemplarische Verfahren mag sich noch ausbauen lassen, auch im Hinblick auf Praxisbereiche, in denen Verfassungsutopien entstehen und teils auch wieder vergehen, noch ehe sie die Gesetzgebungsebene erreichen; solche Papiere sind besonders schwer zugänglich. Wer allerdings die Schwierigkeiten kennt, die mit der Beobachtung und Beschaffung selbst auch nur aller landesrechtlichen Gesetzesmaterialien verbunden sind, wird die Sammlung zu schätzen wissen. Zu bedauern bleibt aber, daß jedweder Nachweis der (wiederum weitverstreuten und spärlichen) schultheoretischen und juristischen Sekundärliteratur fehlt. Ohne solche Behelfe wird der Schüler, Lehrer, Student, der in dem Paragraphenwerk nach Leitgesichtspunkten sucht, enttäuscht werden. Er wird stattdessen auf eine Unzahl satzungstechnischer Konstruktionsnuancen und konzeptueller Widersprüche und Alternativen mittlerer Reichweite stoßen, mitunter auch quer durch die Parteien und Verbände hindurch; er wird dann vielleicht resignieren und dazu neigen, das Gebiet doch lieber den Juristen zu überlassen.

KELL wählt einen breiteren Rahmen als MEYER. Er ist über die „strangulierenden Wirkungen“ (S. 35) von Schulgesetzen, die ohne interdisziplinäre Kritik und ohne hinreichende Praxisrückkoppelung zustande kommen, im Bilde. Er denkt an Gegensteuerung (S. 11) und geht dabei seinerseits von vornherein darauf aus, einen Grundbestand schulrechtlicher Makrodoktrin in die Verfassungsdebatte einzubringen. Diese Debatte möchte er von der Basis aus vorantreiben. KELLS Einleitung (S. 13—56) enthält einen ausgewogenen, für die Zwecke des Buchs hinreichenden Überblick über neuere schulrechtliche Tendenzen; dies in historischer Perspektive, wobei auch der jeweilige gesellschaftspolitische Mutterboden juristischer Lehrmeinungen nicht vernachlässigt wird. Sodann dokumentiert KELL, dreifach abgestuft nach dem Grad vorgefundener Detail-

lierung, „Leitlinien und Theorien“ (S. 57—110), „Konzeptionen“ (S. 111—130), „Entwürfe“ (S. 131—203).

In der ersten Rubrik hat zunächst unter dem Stichwort „Mündigkeit durch Mitbestimmung“ GEORG AUERNHEIMER das Wort (S. 58—84; es handelt sich um überarbeitete Partien aus: G. AUERNHEIMER/M. DOEHLEMANN: *Mitbestimmung in der Schule*, 1971). Diesen Beitrag versteht KELL als den archimedischen Punkt seines Buchs (vgl. S. 205 Anm. 14, mit Hinweis auch auf H. BLANKERTZ). Hier ist das zu finden, was bei MEYER zu vermissen blieb: die schulpolitische Essenz der radikaldemokratischen Bestrebungen der Studentenbewegung und der „Schülerrebellion“ (vgl. KELL, S. 9); sie ist so oder so auch in allen neuen Gesetzentwürfen wirksam. Was hier z. B. über „emanzipierende Beteiligung“ (S. 67), politisches „Mandat“ (S. 80), „Auftragsautorität“ (S. 65, nach W. STRZELEWICZ) an Selbstverständlichkeiten geschrieben steht, nimmt sich 1973 bereits gleichsam klassisch aus. Wer derartige Überlegungen hier in aller Einfachheit ausgesprochen und aufgeführt findet, wird sich in den Kodifikationsversuchen nicht so leicht verirren. Er wird allerdings auch dann noch die informatorischen Bindeglieder vermissen, die von der Spätphase der antiautoritären Bewegung aus den Anschluß zu den heutigen Standortproblemen im Zeichen zweifacher Instrumentalisierungstrends ergeben könnten. Er wird den Lauf der Welt nicht verstehen. Eine entwickelte Schulverfassungstheorie, die die Zuspitzungen erklären und den Gang der Dinge beeinflussen könnte, findet sich bei AUERNHEIMER nicht; ebensowenig bei KELL.

Auf den weiteren Inhalt des Buchs sei nur hingewiesen. Auf AUERNHEIMER folgen Auszüge aus: HANS HECKEL: *Eine Grundordnung der deutschen Schule*, 1958 (S. 84 bis 95), einer pragmatisch-reformerischen Programmschrift, die in den sechziger Jahren schulrechtspraktisch einflußreich war; sie wurde in mehreren Gesetzesbegründungen abgeschrieben, ihr „Magna Charta“-Gedanke (S. 85) hat auch heute noch etwas Frisches. HECKEL kommt später noch einmal mit seiner Modellskizze von 1972 zu Wort (S. 180—197) und erweist sich hierin als Verfechter einer „Fortentwicklung der heutigen Lehrerschule“ diesseits „prinzipieller Integration der Schüler und Eltern“ (S. 189). Die Zieldimension als politische Dimension wird von HECKEL ebensowenig ausdrücklich in die rechtliche Konstruktion eingefangen wie von den (größtenteils noch geltenden) Schulgesetzen der entsprechenden Periode. — Etwas von dem antiautoritären Elan AUERNHEIMERS klingt wieder an in einigen der nachfolgend wiedergegebenen Partei- und Verbandsstellungen (S. 97—98). Erwähnt sei außerdem das (von LUTZ DIETZE inaugurierte) „Modell einer demokratischen Schulverfassung“ von 1969 (S. 131—154), eine Pionierarbeit auf der Ebene der Enttabuierung und der Erfindung neuer Organe und sonstiger Denkfiguren, noch von liberal-pragmatischen Einschlägen bestimmt. Schließlich ist die nach innen hochdifferenzierte experimentelle Verfassungspraxis der integrierten Gesamtschulen mit dem Beispiel der Garbsener Grundkonzeption berücksichtigt (S. 111—130).

Das eingangs erwähnte Holismusproblem kommt in alledem, wie gesagt, nicht selten zum Vorschein. Dafür zwei Beispiele, unter Weglassung einiger Arabesken.

Einmal handelt es sich um den schulverfassungsrechtlichen Stellenwert der *Lehrerfunktion* im Rahmen veränderter Organisationsgefüge, z. B. innerhalb der „*Schulkonferenzen*“ als neuer innerschulischer gemeinsamer Grundorgane. Insoweit zeigen sich

auffällige Divergenzen auch unter den maßgeblich sozialdemokratisch beeinflussten Entwürfen bzw. Gesetzen. Das Hamburger Schulverfassungsgesetz sieht für die Schulkonferenz grundsätzlich (Lehrer-Schüler-Eltern-) *Drittelparität* vor (§ 15 Abs. 1; ähnlich im Entwurf § 13 Abs. 1, bei MEYER, S. 39). Der nordrhein-westfälische GIRGENSOHN-Entwurf dagegen geht von (Lehrer-Schüler-) *Halbparität* aus (wobei Eltern nur vermöge ihrer Vertretungsbefugnis für die jüngeren Schüler beteiligt werden; gruppenrechtlich pauschalisierte, von Stufe zu Stufe abnehmende Anteile an der Schülerquote treten dann an die Stelle des selbständigen Elterndrittels; näher § 18 Abs. 1 des Entwurfs, bei MEYER, S. 65). Nach letzterem Entwurf (und alternativ auch nach dem Berliner LÖFFLER-Entwurf, § 45; bei MEYER, S. 22—23) kann die Lehrergruppe, *falls sie geschlossen votiert*, in der Schulkonferenz nicht überstimmt werden. Das wäre ein ähnliches Grundmuster wie jenes, das bezüglich der Lehrfreiheit an den *Hochschulen* jüngst vom Bundesverfassungsgericht als verbindliches Minimum aus Art. 5 Abs. 3 GG hergeleitet worden ist: „Bei Entscheidungen, welche unmittelbar die Lehre betreffen, muß der Gruppe der Hochschullehrer der ihrer besonderen Stellung entsprechende maßgebende Einfluß verbleiben. Diesem Erfordernis wird genügt, wenn diese Gruppe über die Hälfte der Stimmen verfügt.“ (Urteil vom 29. Mai 1973, in: Neue Juristische Wochenschrift 1973)

Damit wird die gruppenrechtliche Umsetzung eines Amtsgedankens unternommen, welcher gegen Mitbestimmung der Lernenden nicht mehr *hermetisch* abgeschirmt, vielmehr auf eine *Sperrposition* zurückgenommen wird, in *dieser* aber für demokratisch-funktionsspezifische Willensbildungsprozesse nach wie vor unverfügbar bleibt; *schulrechtlich* gewendet (und unterstellt, daß auch die pädagogische Freiheit unter Art. 5 Abs. 3 fällt; vgl. KELL, S. 51) immerhin noch gewissermaßen zu 50 % die „Lehrerschule“. In *hochschulrechtlicher* Hinsicht wurde die Mittellösung des Urteils von zwei dissentierenden Verfassungsrichtern in einem Sondervotum abgelehnt; sie waren der Ansicht, eine derartige Reservestellung des Amtsgedankens laufe auf die Aufrechterhaltung sachfremder Herrschaftsbefugnisse hinaus (a. a. O.). Auch seitens der GEW wurde das Urteil mit ähnlichen Argumenten angegriffen (GEW-Korrespondenz vom 1. Juni 1973).

In der *schulrechtlichen* Reformdiskussion nun pflegen auch die Lehrerverbände einschließlich der GEW darauf zu beharren, die Lehrergruppe solle in den Gremien nicht überstimmt werden können (vgl. KELL, S. 99). Der Philologenverband forderte in Nordrhein-Westfalen darüberhinaus *Lehrermehrheiten* (bei MEYER, S. 102—104). Beides wird gern mit dem Amtsgedanken, mit dem Hinweis auf Sachkompetenz, Verantwortung, Professionalismus usw. begründet (vgl. bei MEYER, S. 99). Nichtsdestoweniger wurde auch von den Lehrerverbänden in schulrechtlicher Hinsicht nicht mehr an jener *überpolitischen, hermetischen* Variante des Amtsgedankens festgehalten, wie sie bezüglich des *wissenschaftlichen* Sachprinzips von konservativen Hochschullehrern vertreten wird und dort zu der Behauptung führt, jede studentische Mitbestimmung, die den Kernbereich der Lehrfreiheit betreffe, sei „Fremdbestimmung“ (vgl. das Urteil a. a. O.).

Es scheint sich die Vorstellung durchgesetzt zu haben, auch *innerhalb* des Bereichs pädagogischer Sachkompetenz gebe es gewisse *abstimmbare*, mitbestimmungsfähige

Spielräume. Der Philologenverband räumte ein: „Ist das Urteil der Fachleute nicht einheitlich, so muß den anderen Beteiligten die Möglichkeit gegeben sein, die Entscheidung zu bestimmen“ (bei MEYER, S. 104). Innerhalb dieser schulpolitischen Marge soll demnach der Gruppenprozeß paritätenrechtlich freigegeben werden können. Dabei tritt an die Stelle inhaltlich-rechtssatzmäßiger Abgrenzung der politischen Marge ein verfahrenstechnischer Behelf: Nur Lehrer, und zwar auch Lehrerminderheiten, können die Freigabe auslösen, nämlich dadurch, daß sie die gruppenhafte Geschlossenheit durchbrechen, mit Vertretern der Schüler- bzw. Elterngruppe stimmen und so die strukturellen Vorentscheidungen, die in dem Paritätenschlüssel enthalten sind, von Fall zu Fall suspendieren.

Bei Lehreranteilen von *mehr als der Hälfte* aller Stimmen wäre dies eine Grundentscheidung für „Herrschaftsautorität“ (vgl. AUERNHEIMER, bei KELL, S. 54), letztere verstanden als gruppenrechtlicher Panzer von Treuhand- und „Auftragsautorität“; den Gruppenpanzer abzulegen, wird den Gepanzerten anheimgestellt, dazu genügt eine Minderheit. Wo von *Halbparität* ausgegangen wird, bleibt von der Herrschafts- noch eine Vetoposition übrig; sie mag sich auch im Sinn einer gruppenrechtlichen Balance von Lehrfreiheit und Lernfreiheit bzw. Elternrecht deuten lassen. *Drittelparität* kommt dem Konzept einer „Auftragsautorität“ ohne Krücken (deren organisationsrechtlicher Grenzwert *Egalität*, d. h. gleiche Vertreterwahl ohne Gruppenquoten sein mag) noch näher. Sie hat *zwangsläufig* zur Folge, was bei Lehreranteilen von 50 % oder mehr nur im Fall des „Gruppenverrats“ von Lehrerminderheiten eintritt: Anstelle der jeweiligen Gruppengrenzen hinweg den Ausschlag. Ob und wie sich funktionsspezifische „Sachlichkeit“ einpendelt, bleibt dann paritätenrechtlich offen. Es kann auf dieser Grundlage mit wechselnden Mehrheiten entschieden werden. Es kann sich auch ein schulpolitisches Fraktionswesen herausbilden, nicht grundsätzlich anders als nach anderen Paritätenschlüsseln oder auch auf dem Boden der reinen „Lehrerschule“ (sofern die Lehrerschaft schulpolitisch inhomogen ist).

Das sind Konstellationen, die sich im Schulrecht noch überraschend und ungewohnt ausnehmen. Im Hochschulrecht sind sie gedanklich und praktisch ausgiebig durchgespielt; der *rechtliche* Aspekt des Paritätenstreits ist durch das erwähnte verfassungsgerichtliche Urteil fürs erste geklärt worden. „Das organisatorische System der ‚Gruppenuniversität‘ ist als solches mit Art. 5 Abs. 3 GG vereinbar“ (a. a. O.). Wer auch das Modell der „Gruppenschule“ mitsamt seiner Fortentwicklung im Sinn *schulpolitischer* Fraktionsbildung nicht mehr *vorbehaltlos* als funktionsschädlich ansieht, pflegt nun in seiner Reformbereitschaft doch wieder irritiert zu sein, wo sich die Gefahr abzeichnet, daß das Fraktionswesen zur Entstehung neuartiger sachwidriger innerer *Herrschaftsstrukturen* führt, z. B. zu Blockbildungen, die zum Durchbruchpunkt *instrumenteller* Schulkonzeptionen, von politischem Konfessionalismus u. ä. werden können. Letzteres kann um so eher geschehen, je schwächer die innerschulische Übereinstimmung darüber ist, welches die konstitutionellen Mindestbedingungen *funktionspezifischer*, politisch erheblicher „Sachlichkeit“ wären, je unbeholfener sich der Gesetzgeber bei der Setzung entsprechender Regulative zeigt und je länger die einschlägigen Wissenschaften die Praxis auf allen Organisationsstufen im Stich lassen.

Die Schwierigkeiten sind hier noch größer als im Hochschulrecht, weil die Schule noch nicht vollständig aus dem Schatten des älteren bürokratischen Modells hervorge-

treten ist. Dieses Modell verbürgt den Lehrern „Herrschaftsautorität“, sucht diese amtsrechtlich vorzuregulieren und bindet sie dabei in außerschulische Herrschaftszusammenhänge ein. „Herrschaftsautorität“ ist nach AUERNHEIMER „geprägt durch eine ‚strukturell verankerte‘ latente Angst auf seiten der Beherrschten wie der Herrschenden“ (bei KELL, S. 65) — was sich für die Lehrer kumuliert: sie stehen auf beiden Seiten zugleich. Angst kann hiernach aber auch bei denen vermutet werden, die überwiegend oder *nur* herrschen. Begriffe wie „Angst“ und „Herrschaft“ sind der Gesetzesprache fremd und kommen auch in der Verbandssprache nur gelegentlich vor. Angst schwingt aber des öfteren mit, wo stattdessen mit wesentlicher defensiver Note von Sachkompetenz, Amtsauftrag, Verantwortung, z. B. auch von parlamentarischer Letztverantwortung die Rede ist (dazu KELL, S. 40—41).

Solche Besorgnisse machen sich z. B. in den Parlamenten, die über Schulgesetze zu beschließen haben, mehr oder weniger deutlich bei allen Parteien und Fraktionen bemerkbar, immer vor dem Hintergrund der entsprechenden *hochschulpolitischen* Übergangskrisen. Beträchtliche Unterschiede gibt es jedoch innerhalb der einzelnen Parteien und zumal zwischen ihnen hinsichtlich der Konsequenzen, die aus dem Labilitätsbefund jeweils gezogen werden. Nirgends ist man bereit, die festen Mauern des älteren bürokratischen Modells ganz und gar abzutragen. Für die maßgeblich sozialdemokratisch beeinflussten Reformprojekte ist vielmehr die Absicht kennzeichnend, mindestens die Brandmauern dieses Modells stehenzulassen und dennoch erste schuldemokratische Veränderungen in Angriff zu nehmen. Bei konservativen Politikern hingegen führt die Furcht vor dem „Flächenbrand“ (C. VON SCHRENCK-NOTZING: Demokratisierung, 1972, S. 76) nicht selten zu Blockadebestrebungen selbst gegenüber derartigen ersten Schritten. Das sei noch näher dargelegt im Hinblick auf die Handhabung der schulverfassungsrechtlichen *Staatsfunktion*, des zweiten Aporien-Beispiels neben dem der Lehrerfunktion.

Wie auch immer die paritätenrechtlichen Vorentscheidungen getroffen werden: wie gezeigt, bleibt bei *jeder* schuldemokratischen Teilnahmelösung ein Unsicherheitsfaktor bestehen, wo das pädagogische Sachprinzip schon als solches von Grund auf umstritten oder wo die entsprechende Fragestellung überhaupt in Vergessenheit geraten ist. So tritt dann neben bzw. anstelle der paritätenrechtlichen Vorbehaltstechnik zunächst eine *kompetenzrechtliche* in den Vordergrund. Im Fall der drittelparitätischen Schulkonferenz nach dem Hamburger Schulverfassungsgesetz heißt das, daß die Entscheidungskompetenzen dieses Grundorgans überaus knapp bemessen werden; sie betreffen den Funktionskern nur von einigen einzeln aufgezählten Randmaterien aus (näher § 14 Abs. 2, gegenüber dem bei MEYER, S. 38—39, abgedruckten § 12 Abs. 2 des Entwurfs noch weiter eingeengt). Die pädagogische Kompetenz-*Generalklausel* bleibt bei der *Lehrerkonferenz* (§ 21 Abs. 1 Satz 1 = § 19 Abs. 1 des Entwurfs, bei MEYER, S. 42). Wo man — wie in Nordrhein-Westfalen — die Rationalitätsrisiken zusätzlich auch schon auf paritätenrechtlicher Ebene, etwa durch Lehrer-Halbparität, abzufangen versucht, werden die Kompetenzen der Schulkonferenz großzügiger bemessen; so im GIRGENSOHN-Entwurf, in dem die Lehrerkonferenz als „Lehrerrat“ (neben Schüler- und Elternrat) zu einem Gruppenorgan zurückschrumpft und die Generalklausel zur *Schulkonferenz* abwandert (einerseits § 9 Abs. 2, andererseits § 20 Abs. 1, mit ergänzendem Katalog in Abs. 2; bei MEYER, S. 61, 65—66).

Beide Varianten werden so zu verstehen sein, daß die Lehrerschaft (im einen Fall vermöge des überwiegenden Einflusses ihres traditionellen Eigenorgans, im anderen als Vetogruppe in der Schulkonferenz) in den Fluktuationen ein ruhender Punkt bleiben soll. Nun macht die Krise des pädagogischen Verfassungsgedankens auch vor den Lehrerschaften nicht halt. Im Hamburger Modell wäre der Krisenfall der einer extra-konstitutionell agierenden *Lehrermehrheit* (in der Lehrerkonferenz); nach dem nordrhein-westfälischen Modell würde es bereits genügen, daß sich eine *Lehrerminderheit* (in der Schulkonferenz) mit Schüler- bzw. Elternvertretern zu einer entsprechenden Mehrheit zusammenfindet. Deshalb werden weitere dritte Vorbeugungs- bzw. Kontrollmechanismen vorgesehen, und dies nach letzterem Modell rigider als nach dem hamburgischen. Das ist der Einsatzpunkt der Staatsfunktion.

*Organisationsrechtlich* wird die Staatsfunktion dadurch beherrschend ins Spiel gebracht, daß der Typus der nichtrechtsfähigen *Anstalt* unter staatlicher *Fachaufsicht* mehr oder weniger unmodifiziert als bürokratische Hülse beibehalten wird. In *dienstrechtlicher* Hinsicht entspricht dem der Umstand, daß es nach wie vor nicht zu eindeutigen gesetzlichen Garantien der pädagogischen Freiheit kommt, daß vielmehr die schulrechtliche Einschlägigkeit der „klassisch“-bürokratischen Komponenten des allgemeinen Beamtenrechts, vor allem der *Gehorsamspflicht*, im Zwielficht gehalten, wenn nicht gar als selbstverständlich unterstellt wird. So ragt die parlamentarisch zurückgebundene bürokratische Zentralgewalt bald nahezu unverändert und gleichsam festungsartig, bald jedenfalls noch mit ihren Brandmauern in die halbdemokratische Schulverfassung hinein und setzt an nächster Stelle bei den Lehrern und Lehrerschaften an. Der rechtliche Aspekt der Reform löst sich von dem tatsächlichen ab, bleibt hinter ihm zurück: „*Materiell*“ *Selbstverwaltung* (vgl. HECKEL, bei KELL, S. 183) mit verschwommenen „formell“-rechtlichen Konturen. Allenfalls sind es oszillierende Übergangswerte zwischen nichtrechtsfähiger Anstalt und rechtsfähiger Körperschaft, zwischen Fachaufsicht und Rechtsaufsicht, zwischen Gehorsamspflicht und sachlicher Unabhängigkeit, was sich in „formeller“ Hinsicht ergibt. Aus den harten Begriffs- und Strukturhüllen des älteren Modells soll ein neues hervorkeimen, von dem noch niemand genau weiß, wie es aussehen wird; jedenfalls gilt es als wetterempfindlich.

Deshalb behält der GIRGENSOHN-Entwurf die traditionelle Schulaufsicht bei (§ 5 Abs. 1, bei MEYER, S. 60; kritisch die Verbandsstellungen ebd. S. 87—88, 111—112). Der LÖFFLER-Entwurf behält sie mit der Soll-Beschränkung bei, es gehe um die Gewährleistung einer „rechtmäßigen, sachgerechten und geordneten Durchführung von Unterricht und Erziehung“ (§ 65, bei MEYER nicht abgedruckt). Das Hamburger Schulverfassungsgesetz erklärt das staatliche Schulwesen einerseits zum „Teil der Verwaltung“ und unterwirft es „den für die Verwaltung geltenden Ordnungsprinzipien und Verantwortlichkeiten“, andererseits will es „den Schulen in den dafür geeigneten Bereichen eine Selbstverwaltung ermöglichen“ und „das Schul- und Bildungswesen für Reformen offenhalten“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Nr. 3 und Nr. 5; Entwurf bei MEYER, S. 32—33). So „leitet und beaufsichtigt“ denn die zuständige Behörde das Schulwesen „unter Berücksichtigung der in diesem Gesetz niedergelegten Grundsätze der Selbstverwaltung“ — eine vielversprechende Wendung, der indessen der Satz nachfolgt: „Die zuständige Behörde bestimmt den Lehr- und Erziehungsauftrag der Schule



und ist allgemein oder im Einzelfall gegenüber den Schulen weisungsbefugt“ (§ 2 Abs. 1 Sätze 1 und 2; Entwurf bei MEYER, S. 33).

Über diese Hamburger Regelungen bemerkte ein CDU-Sprecher in der Bürgerschaft, sie schüfen die „unabhängige Schulrepublik“ und hielten sie dennoch „irgendwie am Band der staatlichen Verwaltung“; sie schüfen Organe für eine „Schulselbstregierung“ und versuchten zugleich, diese wie einen Teil der staatlichen Verwaltung zu behandeln (Abg. DE CHAPEAUROUGE, a. a. O.). Das kennzeichnet die Verlegenheiten einer Verfassungsreform, die mit administrativen Mitteln überwacht und an den linksinstrumentellen bzw. „chaotischen“ Grenzwerten vorbeigelenkt und andererseits auch gegen ständische und ökonomische Gegeninteressen abgeschirmt werden soll. Selbst das Erziehungsziel — nach Vorschlägen der nordrhein-westfälischen „Chancengleichheit und Emanzipation“ (bei MEYER, S. 122) — bleibt in Hamburg zur Gänze behördlicher Setzung vorbehalten. Gesetzt den Fall, auch die Hamburger Behörden hätten sich schulische *Emanzipation* zum Ziel gewählt — läßt sich *Emanzipation vorschreiben*? Wird es ohne die gesetzliche Magna Charta abgehen? Heißt das nicht, daß ein Rest jener rechtlich strukturlosen Obervormundschaft, die schon die Schülermitverwaltung scheitern ließ, auf höherer Stufe überdauert, daß die schuldemokratische Selbstverwaltung über ihr vorrangiges Ziel im Ungewissen bleiben und mit wandernden Grenzen rechnen muß? Um so leichter kann der Versuch, diese Grenzen von unten und innen aus abzutasten, neue „Schulkämpfe“ zur Folge haben.

Es war zunächst die Vagheit dieser Konturen, die die Hamburger Opposition zu ihren Warnungen vor der Herrschaft einer „kleinen radikalen Minderheit“ (Abg. DE CHAPEAUROUGE, a. a. O.) bewog. Senat und Bürgerschaftsmehrheit vertrauten auf einen Umschwung zugunsten eher reformistischer Richtungen innerhalb der Schülerschaften (vgl. SENATOR APEL, a. a. O., S. 4884) und setzten anscheinend auch in lehrerrechtlicher Hinsicht auf eine gewisse Gleichsinnigkeit schuldemokratischer und außerschulisch-demokratischer konstitutioneller Reformantriebe, unter Vorbehalt der zentralen Korrektur und Gegensteuerung im Konfliktfall. Die CDU ihrerseits wünschte die Staatsfunktion noch nachdrücklicher ins Spiel zu bringen — was ihr in Ländern, in welchen sie nicht regiert, immerhin die Chance läßt, die Regierung auf diesen zentral-demokratischen Verantwortungsvorbehalt parlamentarisch zur Rede zu stellen und damit publizistische Fernwirkungen zu erzielen.

In Nordrhein-Westfalen und zumal in Berlin zeigte sich die CDU als Oppositionspartei entschiedener als in Hamburg auf Selbstverwaltungselemente bedacht, und zwar auf eine begrenzte Selbstverwaltung mit lehrerständischem Akzent und mit zusätzlichen *elternrechtlichen* Gegengewichten gegen den Politisierungseffekt, der von erweiterter Schülermitbestimmung zu gewärtigen ist. Auch als Regierungspartei betreibt die CDU keine einheitliche Schulverfassungspolitik. Der saarländische Entwurf lehnt sich, nicht ohne erhebliche Abschwächungen, an den Berliner LÖFFLER-Entwurf an. In Baden-Württemberg blieb die Novellierung des Schulverwaltungsgesetzes, die 1970 auch seitens der CDU-Fraktion in Gang gesetzt worden war, im Ausschußstadium stecken. Die bayerische CSU-Regierung hat sich von vornherein auf die Konservierung der älteren staatlichen Schulhoheit beschränkt. So werden die Hebel von Land zu Land und auch je nach der jeweiligen Machtlage verschieden auf unterschiedlichen Ebenen ange-

setzt. Das *Ziel-* und *Funktions*konzept dagegen, das diesen verschiedenartigen Organisationskonzepten zugrunde liegt, scheint einen höheren Grad von Einheitlichkeit aufzuweisen: Die CDU pflegt hinsichtlich der Funktionsverträglichkeit zumal der *linken* Positionen der makropolitischen Pluralismusskala weniger weit zu gehen als SPD und auch F.D.P. Innerhalb der letzteren Parteien gibt es insoweit eine größere Bandbreite bis in die Nähe jener gesellschaftspolitisch anspruchsvollen radikaldemokratischer Programme, wie sie z. B. in AUERNHEIMERS Buch ihren Niederschlag gefunden haben.

Überall befindet sich die Schulverfassungsreform im Kielwasser der *Hochschulgesetzgebung* und wird von deren Wechselfällen mittelbar mitbetroffen. Das Hochschulrecht kann sich seinerseits der politischen Wertigkeit und Vitalität des *wissenschaftlichen* Sachprinzips nur mit Mühe versichern, es kann die angemessenen neuen Zwischenwerte „relativer Autonomie“ nur mit Mühe ans Licht bringen, nicht zuletzt deshalb, weil die ältere Hochschulrechtsdoktrin hinsichtlich der Zieldimension und des in dieser enthaltenen Pluralismusfaktors hilflos war und die Gesetzgeber und Gerichte im Stich gelassen hatte. Der metapolitisch-neutralitäre Ansatz der älteren Zweckfreiheitsdoktrin war so nicht mehr einlösbar. Was dieser Ansatz im Übermaß hatte, das hatte der ältere *schulrechtliche* Ansatz zu wenig: Nichtinstrumentalität, gewissermaßen ein nichtfunktionalistisches Funktionskonzept. Das wirkt sich in der gegenwärtigen Gärungslage dahin aus, daß die *pädagogische* Freiheit im Rahmen der neuen Konsolidierungsversuche einen bescheideneren Stellenwert hat als die *Wissenschaftsfreiheit*. Auch die konservative Abdämmerungstaktik ist in immanent-*lehrerrechtlicher* Hinsicht vergleichsweise schwächer entwickelt als im *Hochschullehrerrecht*. So greift man im Schulrecht noch bedenkenloser auf die jeweilige parteienstaatlich verfaßte Staatsgewalt zurück und scheint in ihr den rocher de bronze zu erblicken: den festen Hort einer Funktionsrationalität, die sich als solche nicht gesetzlich fassen, wohl aber indirekt organisationsrechtlich vorsteuern und staatsaufsichtlich in die eine oder in die andere Richtung lenken läßt.

Bald wird die Staatsfunktion eher demokratisch-reformistisch gehandhabt, bald wird sie auch ihrerseits weitgehend instrumentalisiert und steht dann insoweit im Dienst der Erhaltung vorhandener gesellschaftlicher Herrschaft. Das bedeutet im Schulverfassungsrecht hier „materielle“ Selbstverwaltung, dort die konsequente Verteidigung des bürokratischen Modells mit nach „klassischen“ Anpassungen. In beiden Fällen ist nicht die einzelne Schule, sondern *der Staat* die Organisationseinheit, auf deren Ebene sämtliche letzten Konfliktentscheidungen getroffen werden; der Staat als Bundesland und damit als Bestandteil des Einflußbereichs der jeweiligen politischen Partei bzw. Parteienkoalition auf Bundesebene. Es gibt nicht ebensoviele rechtlich „relativ autonome“ Einheiten, wie es Schulen gibt. Maßgeblich bleibt vielmehr in vollem Umfang das landesstaatliche „Muttergemeinwesen“ und dahinter der parteipolitische Grunddualismus, d. h. es gibt nicht „hundert Blumen“ nicht mehrere tausend, sondern schließlich nur zwei Alternativen. Die schulische Verfassungsfrage fällt so oder so in die staatliche zurück. Eine Schulverfassung im engeren Sinn gibt es noch nicht: Das pädagogische Sachprinzip ist von dem staatlichen Sachprinzip nicht durch rechtsrelevante Subsystemschwelen geschieden, es teilt ohne weiteres dessen Schicksale. Ob sich jene nichtinstrumentelle Zielbezogenheit einstellt, die sich mit Begriffen wie Emanzipation umschreiben läßt, bleibt — von den zweckunspezifischen Regulativen der Staatsverfas-

sungen abgesehen — außerrechtlichen Fügungen überlassen. Schon deshalb kann der Weg der Schulverfassungsreform nur der Weg in die Parteien und durch die Parteien sein.

KELL fordert die „relativ autonome“ Schule (S. 48) und macht sich in diesem Zusammenhang die Formel von der „materiellen“ Selbstverwaltung zu eigen (S. 41, 45 bis 46; so auch AUERNHEIMER, ebd. S. 83), wie sie im „Strukturplan“ und in sonstigen Publikationen des ersten Bildungsrats verwendet worden ist. Ob er damit auch die verfassungstheoretischen und verfassungsrechtlichen Weiterungen dieser Formel in Kauf nehmen will, erscheint allerdings ungewiß. Auch ergibt sich der Eindruck, als bleibe er hinsichtlich der politischen Bedingungsbeziehungen auf einem überregional-optimistischen Standpunkt stehen, der nicht überall praktikabel ist. Inzwischen hat der zweite Bildungsrat seine Empfehlungen „Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen“ (Teil I, 1973) vorgelegt und die Formel von der „materiellen“ Selbstverwaltung mehrheitlich fortentwickelt und mit Leben gefüllt, und dies in einer Weise, die bei den von CDU und CSU regierten Ländern auf heftigen Widerspruch gestoßen ist (Erklärung des rheinland-pfälzischen Kultusministers VOGEL vom 22.6.1973.) Dabei ist die politische Erheblichkeit der „Autonomie“-Frage auch auf dieser Ebene mit aller Deutlichkeit sichtbar geworden.

Der Bildungsrat rechnet mit langfristigen Perspektiven. Wird es in zehn Jahren gänzlich verschiedene Grundtypen der Schulorganisation geben? Wird es stattdessen eine schulrechtliche Bundesrahmenkompetenz und ein Schulrahmengesetz geben? Wie wird es aussehen? KELLs Buch kann man mehrere Auflagen wünschen. Reizvoll wäre auch ein Blick in die zehnte.