

# Recht der Jugend und des Bildungswesens

Zeitschrift für Jugend- und Jugendförderung, für Recht und Verwaltung, Soziologie und Wirtschaft des Bildungs- und Unterrichtswesens

20. Jahrgang Heft 8  
August 1972

Hermann Luchterhand Verlag, 545 Neuwied, Heddesdorfer Straße 31, Postfach 1780, Telefon (0 26 31) 80 11, Telex 08 67853 hlvn d. Gesamtherstellung: Druck- und Verlagsgesellschaft mbH, 1000 Berlin 20 Streitstraße 11-14. Gesamtschriftleitung: Dr. Paul Seipp, 5439 Bad Marienberg/Ww. Recht, Verwaltung, Soziologie und Wirtschaft des Bildungs- und Unterrichtswesens: Professor Dr. Hans Heckel, 6 Frankfurt/M. 90, Schloßstraße 29. Rechtsprechungs- und Besprechungswesen: Assessor Holger Knudsen, 545 Neuwied, Heddesdorfer Str. 31. Berichte, Nachrichten, Hausredaktion: Gerhard Lenze und Christiane Möhl, 545 Neuwied, Heddesdorfer Str. 31. Anzeigenleitung: Anke

Schäfer, 545 Neuwied, Heddesdorfer Str. 31. Zur Zeit gilt Anzeigenpreisliste Nr. 2 vom 1. 1. 1968.

Mit der Annahme eines Manuskripts zur Veröffentlichung erlangt der Verlag das ausschließliche Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung, und zwar auch das Recht zur Vervielfältigung im Wege fotomechanischer oder ähnlicher Verfahren zum Zwecke der gewerblichen Verbreitung. Die fotomechanische Vervielfältigung (Fotokopie, Mikrokopie, Xerographie o. ä.) durch gewerbliche Unternehmen für deren innerbetrieblichen Gebrauch ist nach Maßgabe der zwischen dem Börsenverein des Deutschen Buchhandels und dem Bundesverband der Deutschen Industrie abgeschlossenen Rahmenabkommen vom 14. 6. 1958 und 1. 1. 1961 gegen Entrichtung einer Gebühr nach

dem jeweils geltenden Tarif gestattet. Die Gebühr ist an die Inkassostelle des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels, 6 Frankfurt/Main, Großer Hirschgraben 17/19, zu entrichten.

Mit dem Verfasseramen gekennzeichnete Beiträge entsprechen nicht unbedingt der Meinung der Schriftleitung.

Bezugsbedingungen: „Recht der Jugend und des Bildungswesens“ erscheint monatlich. Bezugspreis vierteljährlich DM 12,- (incl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Abbestellungen schriftlich 6 Wochen vor Quartalsende. Zahlung vierteljährlich im voraus an Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, Postscheckkonto: Köln 278 85. Bankkonten: Deutsche Bank AG Neuwied 202/8850, Kreissparkasse Neuwied 5800, Stadtsparbank Neuwied 39 883, Gerichtsstand: Neuwied.

Martin Stock

## Demokratisierung und Professionalisierung als Zielkomponenten westdeutscher Schulverfassungsreform\*)

In der westdeutschen Diskussion über innere Reformen stehen Demokratisierungskonzepte in vielen Bereichen, im kulturellen Bereich z. B. für das Schul- und Hochschulwesen, für Fernsehen, Hörfunk und Presse und auch für das Theater- und Filmwesen seit einigen Jahren im Vordergrund, und dennoch ist der Grad der Übereinstimmung nur langsam gewachsen. Immer wieder ist es die einfache *Machtfrage*, die hinter dem Streit um „*funktionsgerechte*“ Differenzierungsmaßstäbe sichtbar wird und den Abbruch der Verhandlungen zur Folge hat. Es greift eine stimmungshafte Polarisierung um sich: Den einen scheint nach langem Hin und Her der Zeitpunkt des Durchbruchs, der großen Dauerentscheidungen gekommen und fast schon wieder versäumt. Für andere dagegen läuft dieser gärende allgemeine Demokratismus auf „die Preisgabe von Grundlagen der abendländischen politischen Kultur“ hinaus,<sup>1)</sup> er gilt als gefährlich, ja geradezu als „Flächenbrand“;<sup>2)</sup> und so wird denn gern betont, Demokratie sei ein Strukturprinzip des modernen Staates und *nur* „des Staates“, *nicht* „der Gesellschaft“; des Staates hauptsächlich in der Weise, daß die jeweils *zentrale politische Gewalt* auf (repräsentativ)-demokratischem Weg zu konstituieren

sei, daneben nach wie vor noch die kommunalen Gewalten; nicht aber sei „*innere*“ Demokratisierung auch jener besonderen *öffentlichen Einrichtungen* statthaft, die gegenwärtig die ältere Grenzlinie zwischen „Staat“ und „Gesellschaft“<sup>3)</sup> zu überschreiten beginnen und deren Bestimmung es ist, der individuellen und gesellschaftlichen Teilhabe und Teilnahme zu dienen; solche Einrichtungen müssen dem nur-staatlichen Demokratieverständnis zufolge vielmehr der steuernden Einwirkung der zentralen, ihrerseits parlamentarisch zurückgebundenen Regierungsgewalt grundsätzlich zugänglich bleiben. Zu den letzteren Einrichtungen gehören auch die öffentlichen *Schulen*. In mehreren westdeutschen Ländern werden zur Zeit Kodifikationen vorbereitet, durch welche neben den Eltern und den Lehrern vor allem auch *die Schüler* stärker als bisher an Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollen; es soll, u. a. im Rahmen paritätisch zusammengesetzter „*Schulkonferenzen*“, effektive *Schülermitbestimmung* über den mehr integrativen „*SMV*“-Gedanken hinaus eingeräumt werden.<sup>4)</sup> Hier

\*) Dazu zuletzt Ernst-W. Böckenförde, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 49/71, S. 3 ff.; Wolfgang Piepenstock, Grundgesetz und Gesellschaftsstruktur, *Politische Vierteljahresschrift* 1971, S. 252 ff.

4) Übersicht nach dem Stand April 1972:

1. *Baden-Württemberg*. 1970 Fraktionsvorlagen von CDU, SPD und FDP/DVP betr. Änderung des Gesetzes zur Vereinheitlichung und Ordnung des Schulwesens:  
a. Initiativgesetzentwurf der Fraktion der CDU, Landtag von Baden-Württemberg, 5. Wahlp., Drucks.

\*) Vortrag, gehalten im Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung Frankfurt/Main im Februar 1972; hier in überarbeiteter und mit einigen Nachweisen versehener Form.

1) So Wilhelm Hennis, *Demokratisierung — Zur Problematik eines Begriffs*, Köln 1970, S. 22.

2) So Caspar von Schrenck-Notzing, *Demokratisierung*, München 1972, S. 76.

nun steigert sich die Besorgnis des Repräsentations- und Amtsdenkers noch weiter: Das sei „Revolte gegen die Natur“.<sup>5)</sup>

Diese Besorgnis wird auch an die Lehrer herangetragen,<sup>6)</sup> und es hat den Anschein, als bestehe unter Lehrern und Lehrerschaften Unsicherheit.<sup>7)</sup> Ist es nötig, im Reformstreit Partei zu ergreifen? Und auf welcher Seite? Würde Schüler- bzw. Eltern-Demokratisierung jenem neuen standortbewußten Professionalismus, auf den es reformistisch eingestellten Lehrern ankommen wird, abträglich sein? Welche Vorkehrungen wären geeignet, dem vorzubeugen? Muß z.B. die staatlich-zentrale „Aufsicht“ (Art. 7 Abs. 1 GG) doch der wichtigste Stützpfiler bleiben?

Begonnen sei mit einigen Bemerkungen über funktionelle und organisatorische Zusammenhänge von Staats- und Schulverfassung im Zeichen des Grundgesetzes. Sie sollen zunächst dem Rahmen nach zeigen, daß und inwiefern Demokratie nicht nur eine *Staatsform*, sondern auch eine *Schulform* sein kann: Das demokratische Prinzip ist für beide Bereiche einschlägig, dies jedoch nicht im Sinn irgend einer beliebig aus dem verfassungs- oder ideengeschichtlichen Bestand herausgegriffenen Demokratiedoktrin, sondern nur in einer bestimmten Gestalt; sie sei als *materieller* Demokratiebegriff bezeichnet. Es muß an dieser Stelle darauf verzichtet werden, den gemeinten Begriff als *staatstheoretischen* im einzelnen historisch-kritisch abzuleiten und abzusichern. Er wird vielmehr in Form eines Zitats an den Anfang gesetzt und dann nur *schul-*, zumal *schulrechtstheoretisch* entwickelt werden, zuerst im Hinblick auf Grundfragen der *äußeren* Schulverfassung, die in der Reformdebatte eine Rolle spielen. Danach werde ich von den so gesetzten Prämissen aus auf aktuelle Probleme der *inneren* Schulverfassung eingehen und dabei zu zeigen versuchen, daß

- V-2670; erste Beratung: 77. Sitzung vom 16. 7. 1970, Sten.Ber. S. 4475 ff.
- b. Initiativgesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucks. V-3044; erste Beratung: 88. Sitzung vom 30. 10. 1970, Sten.Ber. S. 5040 ff.
  - c. Initiativgesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP, Drucks. V-3516; erste Beratung: 89. Sitzung vom 19. 11. 1970, Sten.Ber. S. 5121.
2. *Berlin*. 1971 Senats-Diskussionsentwurf, 1971/72 Fraktionsvorlagen von CDU und FDP:
    - a. Diskussionsentwurf eines Gesetzes über Mitbestimmung und Mitwirkung der Lehrer, Schüler und Erziehungsberechtigten in der Berliner Schule, veröffentlicht vom Senator für Schulwesen im Okt. 1971 in: Informationsdienst Schulwesen Nr. 3/71.
    - b. Antrag der Fraktion der CDU: Gesetz über die Mitbestimmung und Mitwirkung an der Gestaltung des Schulwesens, Abgeordnetenhaus von Berlin, 6. Wahlp., Drucks. 6/144; erste Beratung: 14. Sitzung vom 14. 10. 1971, Sten.Ber. S. 330 ff. — Die CDU-Fraktion beantragt außerdem die Ergänzung der Verfassung von Berlin um einen Art. 17 Abs. 2: „Das Recht der Eltern, Lehrer und Schüler auf Mitbestimmung und Mitwirkung im Schulwesen ist durch ein Gesetz zu gewährleisten“ (Drucks. 6/142; erste Beratung ebd.).
    - c. Antrag der Fraktion der FDP: Gesetz über die Mitwirkung von Lehrern, Schülern und Erziehungsberechtigten in der Berliner Schule, Drucks. 6/387; erste Beratung: 28. Sitzung vom 27. 4. 1972, Sten.Ber. S. 952 ff.
  3. *Hamburg*. 1970/71 Fraktionsvorlagen von CDU, FDP und SPD:
    - a. Antrag der Abg. *Rahlfs* u. a. (FDP): Schulverwaltungsgesetz, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, VII. Wahlp., Drucks. VII/288; eingebracht in der 11. Sitzung vom 7. 10. 1970, Sten.-Ber. S. 452 ff.
    - b. Antrag der Abg. *Schröder* u. a. (CDU): Änderung des Schulverwaltungsgesetzes, Drucks. VII/340; eingebracht in der 11. Sitzung a. a. O. (oben a.).
    - c. Antrag der Abg. *Klose* u. a. (SPD): Hamburgisches Schulverfassungsgesetz, Drucks. VII/1450; eingebracht in der 45. Sitzung vom 20. 10. 1971, Sten.Ber. S. 2263 ff.

der materielle Demokratiebegriff innerschulische *Professionalisierung* nicht etwa ausschließt, daß er eine bestimmte Art von Lehrer-Professionalismus im Gegenteil bedingt und voraussetzt und ohne sie funktionsuntüchtig wäre.

I. Im Zentrum des materiellen Demokratiebegriffs steht die Frage nach den öffentlichen *Zielen*. Um die mögliche Zielrelevanz demokratischer Beteiligung, Mitbestimmung, Selbstbestimmung anzudeuten, sei *Badura* zitiert. Nach ihm will Demokratie „eine evolutionäre Methode politischer Sozialgestaltung“ sein, „die auf soziale Gerechtigkeit und auf gesellschaftliche und politische Emanzipation gerichtet ist“.<sup>8)</sup> Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes steht demnach mit dem *Sozialstaatsprinzip* nicht nur äußerlich jeweils im gleichen Satz (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1), es steht mit ihm auch in einem besonderen Sinnzusammenhang; d. h. auch mit dem Funktionsbereich der sozialstaatlichen *Leistungsverwaltung* und der ihr zugeordneten Einrichtungen des öffentlichen *Bildungswesens*. Es handelt sich um einen Bewegungs- und Zielzusammenhang, und als Ziel wird angegeben: „Emanzipation“.

„Emanzipation“ war ein Fremdwort: ein schillerndes, mit dem Verdacht der Grenzüberschreitung behaftetes erst, dann wurde es seit der sogenannten Studenten- und Schülerrebellion zum Modewort. Nichtsdestoweniger ist der Begriff der Emanzipation bisher weder staats- noch

4. *Nordrhein-Westfalen*. 1971 Fraktionsvorlage der CDU und Diskussionsentwurf des Kultusministers:
  - a. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU: Erstes Gesetz über die Mitbestimmung der Lehrer, der Erziehungsberechtigten und der Schüler an der Gestaltung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen, Landtag Nordrhein-Westfalen, 7. Wahlp., Drucks. 7/263; erste Beratung: 9. Sitzung vom 19. 1. 1971, Sten.Ber. S. 259 ff. (Vorläufer: Drucks. 6/1303; verschiedene Fassungen ferner abgedr. in: Informationsbrief des Kultusministeriums Nordrhein-Westfalen, Sonderausgabe August 1971, S. 11 ff., sowie in: Neue Deutsche Schule — NDtSch. — 1971, S. 322 ff.)
  - b. Diskussionsentwurf von Kultusminister *Jürgen Girsensohn* (SPD): Gesetz über die Mitwirkung im Schulwesen, in: Informationsbrief, Sonderausg. (oben a.), S. 4 ff.; dazu *J. Girsensohn*, Mitwirkung auch in der Schule, in: Prospect, Informationsbrief des Kultusministeriums Nordrhein-Westfalen Nr. 8, Sep. 1971, S. 6 ff.; auch in: Bildung und Politik 1971, S. 229 ff.
  - c. Vgl. auch: Die Vorstellungen der FDP, in: Informationsbrief Sonderausg. (oben a.), S. 16 ff., sowie: Thesen der FDP zur Mitwirkung der Lehrer in der Schule, NDtSch. 1971, S. 322. — Dazu GEW-Vorlagen und Stellungnahmen ebd. S. 319 ff., 413 f.; Äußerungen von Schüler- und Elternvertretern usw. ebd. S. 326 ff.
5. Über sonstige Reformvorhaben in weiteren Bundesländern vgl. Der Spiegel Nr. 14/1972, S. 68; *Hajo Matthiesen*, Den Direktor sollen alle wählen, Die Zeit Nr. 25/1972, S. 16 ff.
- 6) *Hennis* a. a. O. (Anm. 1) S. 39. Vgl. auch die Warnungen des CDU-Sprechers im Hamburger Parlament: „Der Entwurf der SPD-Fraktion beschreitet einen gefährlichen Weg. Schulkonferenz und zeitlich befristete Schulleiterwahl schränken die Rechte von Bürgerschaft und Senat ein zugunsten eines Gremiums, das zu einem Drittel aus rechtlich Unmündigen besteht, ... nach den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie nicht legitimiert ist und unklar abgegrenzte autonome Rechte haben soll. Hier gilt es, den Anfängen zu wehren.“ Abg. *Echternach* (CDU) in der 45. Sitzung a. a. O. (oben Anm. 4, zu 3. c.) S. 2268.
- 7) Vgl.: BFW-Schultagung gab neue Impulse, in: Hochschulpolitische Informationen 1972, Nr. 2, S. 7 f.; zu dieser Tagung auch *Nina Grunenberg*, Auch mal nein sagen können, Die Zeit Nr. 4/1972, S. 11. Die Tagungsreferate jetzt gesammelt in: *Richard Löwenthal* u. a. (Hrsg.), Schule '72. Schulkrise — Schulreform — Lehrerbildung. Köln 1972.
- 8) Näher allgemein zuletzt *Arno Combe*, Kritik der Lehrerrolle, München 1971.
- 9) *Peter Badura*, Die Verwaltung als soziales System, Die Öffentliche Verwaltung 1970, S. 18/22.

schultheoretisch, weder verfassungsrechtlich noch schulrechtlich hinreichend erschlossen und eingelöst. Gerade wer auf *evolutionäre* Anknüpfungen Wert legt, muß in dieser Lage darum besorgt sein, seine Demokratievision in diskutierbare Strukturkonzepte mittlerer Reichweite umzusetzen. Im Interesse solcher Konkretisierung seien einige Thesen aufgestellt, zuerst in verhältnismäßig allgemeiner Form:

Der Emanzipationsbegriff berührt einerseits die Gesamtheit der Ziele der öffentlichen Organisationen und Einrichtungen: das, was konventionell *Staatszweck* heißt, und auch den Schulzweck, den *Schulauftrag* in besonderer; daraus ergeben sich vielstufige Konsequenzen für die öffentlichen Programme und *Pläne* im allgemeinen, für die schulischen *Curricula* im besonderen. Andererseits umfaßt der Begriff des Curriculums so, wie er sich heute einzubürgern scheint, neben den Zielen und Inhalten auch Fragen der Didaktik und *Methode*, und dazu paßt meine weitere These: Emanzipation ist auch *verfahrenserheblich*; und sie ist *organisationserheblich*.

Die Thesen seien näher begründet nur unter schulrechtlichem Blickwinkel, dies aber in der Weise, daß die staatsrechtliche Dimension des Schulrechts sichtbar wird.

1.— Demokratie als Staatsform — das heißt im Zeichen von Emanzipation einerseits: Die jeweiligen öffentlichen Ziele stehen immer wieder zur *Fortbildung und Neubestimmung* an; die Verfassung ist endgültigen Festschreibungen im Weg; Abweichung, Innovation, auch „Protest“ sollen im *Smendschen* Sinn „*fließend*“ in den politischen Prozeß eingehen können, und solche Kritisierbarkeit, Entwicklungsfähigkeit, Veränderbarkeit *von der demokratischen Basis aus* ist die Voraussetzung dessen, was *Smend* (mehr passivisch) „fließende Sinnerlebnisse“ nannte;<sup>9)</sup> heutige *Smend-Schüler* sprechen von „*Offenheit*“.<sup>10)</sup> Um solche „*Offenheit*“ zu ermöglichen, bedarf es andererseits bestimmter verhältnismäßig *dauerhafter* institutioneller Formen und einer entsprechenden, nicht nur verfahrensmäßigen *Normativität*; das meint im Grundgesetz z. B. der Begriff der „*freiheitlichen demokratischen Grundordnung*“ (Art. 18 Satz 1, Art. 21 Abs. 2 Satz 1 u. ö.), ihm gilt die *Militanz* dieser „*streitbaren Demokratie*“<sup>11)</sup> — was allerdings wieder nicht *autoritäre* Festschreibung bedeutet. Immerhin sind die öffentlichen Ziele in gewissen Bereichen und Hinsichten der „*fließenden*“ *Beliebigkeit* doch auch wieder von Verfassungen wegen entzogen.

Solche normativen Richtpunkte der Staatstätigkeit ergeben sich vor allem aus folgendem Umstand: Wenn demokratische Teilnahme in der von der Verfassung erstrebten wachsenden Dichte und Effektivität möglich werden soll, dann muß das *gelernt* werden. Hierfür sind öffentliche *Vorkehrungen* nötig, und zwar zunehmend umfassende und planmäßige *Vorkehrungen*: Das, was in der Theorie des Sozialstaats seit *Forsthoff* als „*Daseinsvorsorge*“ bezeichnet wird,<sup>12)</sup> neben der materiellen beginnt man heute die „*immaterielle Daseinsvorsorge*“ als Kategorie des Kulturverwaltungsrechts zu entdecken.<sup>13)</sup>

so auch des Schulrechts. Behält man den *demokratischen* Bezug solcher „*Daseinsvorsorge*“ im Auge und legt man den materiellen Demokratiebegriff zugrunde, dann kann man auch sagen: Es geht um gesellschaftliche und politische Emanzipation, und sie muß durch eine besondere Form öffentlicher Vorkehrungen gefördert werden, nämlich durch *funktionell spezialisierte*, mit dem entsprechenden *Expertenpersonal* und den entsprechenden Sachmitteln ausgestattete öffentliche Einrichtungen. Derartige Einrichtungen als Einrichtungen öffentlicher Verwaltung kommen dadurch zu einem spezifischen *Verfassungsbezug* und *Verfassungsrang*. Schulrechtlich gewendet:

Die Staatsverfassung hält für jeden Schulabsolventen einen allgemeinen *Aktivstatus* bereit, der auf eine bestimmte *demokratische Grundqualifikation* zugeschnitten ist, über bloßes „*Zujubeln*“, „*Schweigen oder Murren*“<sup>14)</sup> hinaus; wo im übrigen Emanzipation eine *gesellschaftliche* sein soll, gilt Entsprechendes für die Gesamtheit der Handlungszusammenhänge dessen, was etwa das niedersächsische Schulgesetz vom 14. 9. 1954<sup>15)</sup> in § 3 als „*Leben und Beruf*“ bezeichnet. Die Verfassung geht nun davon aus, daß sich diese Grundqualifikation nicht ohne staatlich-öffentliches und pädagogisches Zutun herausbildet, daß es auch hierfür vielmehr öffentlicher Einrichtungen im eben dargelegten Sinn bedarf: der Schulen. Durch Emanzipation als Staatszweck wird der Schulauftrag mitgeprägt: *Gesellschaftliche und politische Emanzipation bedingt pädagogische Emanzipation*.

2.— Mit diesem Verfassungsauftrag nehmen die Schulen an hervorragender Stelle an jener Schwebelage von Zielstrebigkeit und „*Offenheit*“, von *Militanz* und gesteigerter Rationalität teil, wie sie auch für die demokratische Staatsverfassung im allgemeinen charakteristisch ist. Das hat zur Folge, daß sich ein *Distanzproblem* stellt, für das es im überlieferten deutschen Verwaltungsrecht noch keine angemessenen Lösungen gibt. Dieses Verwaltungsrecht enthält noch Kristallisationen der absolutistischen Ära. Seine Formentypik, auch die des Schulverwaltungsrechts, war dann bis über die Weimarer Verfassung hinaus die der klassisch-bürokratischen Organisation. Die demokratische Umkehrung des zentralen politischen Machtaufbaus hatte sich dahin ausgewirkt, daß die Verwaltung einschließlich der öffentlichen Einrichtungen den wechselnden Koalitionsregierungen, wie sie das parlamentarisch-parteienstaatliche Regierungssystem hervorbrachte, jeweils mehr oder weniger *instrumentell nachgeordnet* war. Schulauftrag und Schulorganisation etwa standen, von einigen mehr punktuellen Verfassungsbindungen abgesehen, zur Disposition solcher wechselnder Mehrheiten in der außerschulischen zentralen politischen „*Pluralismus*“-Arena.

Damit hat es ein Ende, wo Emanzipation, nämlich die pädagogisch angebaute gesellschaftliche Emanzipation, als *oberster Staats- und Schulzweck* anerkannt wird. Wo letzteres der Fall ist, heißt das: *Das emanzipatorische*

<sup>9)</sup> Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl. Berlin 1968, S. 119/129.

<sup>10)</sup> Richard Bäuml, Staat, Recht und Geschichte, Zürich 1961, S. 11 ff.; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl. Karlsruhe 1972, S. 12 ff.

<sup>11)</sup> Zuletzt BVerfGE 30, S. 1/19.

<sup>12)</sup> Ernst Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart 1938.

<sup>13)</sup> Vgl. Thomas Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969, S. 153.

<sup>14)</sup> Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre (1928), 5. Nachdruck Berlin 1970, S. 243 f. Dazu zuletzt Helga Grebing, Linksradikalismus gleich Rechtsradikalismus. Eine falsche Gleichung, Stuttgart 1971, S. 26 ff.; Gisele Zimpel, Selbstbestimmung oder Akklamation? Stuttgart 1971; im übrigen statt aller Fritz Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970. Zur Entstehungs- und Auslegungsgeschichte des Art. 20 Abs. 1 GG Friedrich K. Fromme, Der Demokratiebegriff des Grundgesetzgebers, Die Öffentliche Verwaltung 1970, S. 518 ff.

<sup>15)</sup> GVBl. S. 89. Zu dessen § 3 näher meine Untersuchung: Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule, Heidelberg 1971, S. 158 ff.

Schülerinteresse hat den unbedingten Vorrang vor sämtlichen gesellschaftlichen Lenkungsinteressen, auch vor solchen, die von schulpolitischen Mehrheiten in Disziplinierungsabsicht in Gesetzesentscheidungen gekleidet werden. Der schulische Emanzipationsauftrag als Verfassungsauftrag wird dann zum Maßstab der gesamten staatlichen Organisations-, Rahmensetzungs- und Aufsichtstätigkeit in Schulangelegenheiten; ebenso beherrscht er die Schultätigkeit selber. Er bedingt bestimmte Ziel- und Curriculumstrukturen; aus ihm sind auch Konsequenzen für die äußere und innere Schulverfassung herzuleiten: für das Schüler-, das Lehrer-, das Elternrecht.

Eine derartige Aufwertung, ein derartiger Vorrang des emanzipatorischen Schülerinteresses läßt sich mit einiger Kühnheit schon aus dem geltenden Recht, letzten Endes aus dem Grundrecht auf „freie Entfaltung“ der „Persönlichkeit“ (Art. 2 Abs. 1 GG), sowie aus dem demokratischen und aus dem Sozialstaatsprinzip ableiten. Jedoch ist die bildungs- und gesellschaftspolitische Tragweite einer derartigen Grundentscheidung schultheoretisch noch nicht hinreichend erforscht; was aus ihr folgen könnte, wird auch in der allgemeinen und schulpolitischen Öffentlichkeit noch nicht ernstlich ermessens, geschweige denn überall akzeptiert. In dieser Lage würden im Auslegungsweg gewonnene juristische Geltungsbehauptungen darauf hinauslaufen, daß der politischen Auseinandersetzung und verfassungsgestaltenden Setzung vorgegriffen würde, und zwar mittels scheinneutraler Deduktionen, im Streitfall justiziell, in den engeren Bahnen des gerichtlichen Verfahrens: Die Gerichte wären dann Organe einer verschleierte Verfassungsgebung, und dazu sind sie wohl nicht geeignet und auch kaum legitimiert.<sup>16)</sup> Auch die einzelnen Umsetzungsstufen und Anwendungsebenen des Emanzipationsauftrags müssen nach Abfolge, Zusammenhang und Detail erst noch kontrovers erörtert werden. Schließlich bedarf es der Verfassungsentscheidung: Das Recht auf Bildung im emanzipatorischen Sinn, als Recht auf „freie Bildung“ im Sinn *Ekkehart Steins*,<sup>17)</sup> wäre umfassend zu gewährleisten von ihm aus wären die Schulformen zu vereinheitlichen und zumal Schüler- und Lehrerrechte neu zu bestimmen.

3.— Im geltenden Recht und in dessen Kommentierung und praktischer Anwendung gibt es gewisse Annäherungen an das Gemeinte. Es gibt Teilschritte und Einzelbewegungen, auch Gegenbewegungen. Für Dauerentscheidungen ist die Zeit noch nicht reif. Wohl aber kann es schon jetzt eine *Such- und Übergangsphase* geben, ähnlich derjenigen des heutigen Hochschulrechts; sie wäre als solche rechtlich abzusichern.<sup>18)</sup>

<sup>16)</sup> Vgl. *Hellmut Becker*, Bildungsforschung und Bildungsplanung, Frankfurt/M. 1971, S. 136 ff.; *Ingo Richter*, Bildungsreform durch Verfassungsinterpretation? Recht der Jugend und des Bildungswesens — RdJB — 1971, S. 131/136 ff.

<sup>17)</sup> *Ekkehart Stein*, Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule, Neuwied 1967. Zuletzt *Klaus-D. Heymann/Ekk. Stein*, Das Recht auf Bildung, dargestellt am Beispiel der Schulbildung, Archiv des öffentlichen Rechts 97 (1972), S. 185/209 ff.

<sup>18)</sup> In diesem Sinn versteht sich z. B. der Hamburger SPD-Entwurf (oben Anm. 4, zu 3. c) insgesamt als Gesetzgebungsexperiment; vgl. Abg. *Klose* (SPD) in der 45. Sitzung der Bürgerschaft a. a. O. S. 2272. Der Entwurf enthält seinerseits Ermächtigungen zur Einräumung von Partizipationsrechten über das im Gesetz selbst vorgesehene Maß hinaus durch Rechtsverordnung (§§ 12 Abs. 4, 27 Abs. 4, 37 Abs. 4). Genauer abgezielte *Experimentierklauseln* weisen etwa in Berlin der SPD- und der FDP-Entwurf auf (Anm. 4, zu 2. a., § 53; zu 2. c., § 30). — Über weitere Aspekte vgl. zuletzt *Horst Sacker*, Schulversuche und Verfassungsrecht, RdJB 1972, S. 13 ff.; ders., Zur gesetzlichen Regelung von Schulversuchen, Deutsches Verwaltungsblatt 1972, S. 312 ff.

Erste Eingriffe in das hergebrachte Schulformenwesen, Curriculumreformen, lehrer- und schülerrechtliche Novellierungen usw. sind auch bereits in den sechziger Jahren in manchen Bundesländern durchgeführt oder in Angriff genommen worden. Über weitergehende Maßnahmen wird in überregionalen Planungsgremien beraten; zugleich wälzt sich auf Länderebene mit Gesetzentwürfen wie den oben erwähnten eine zweite große Kodifikationswelle heran. Die *hessischen* Garantien einer „pädagogischen Eigenverantwortung“ (der Schulen) und einer „pädagogischen Freiheit“ (der Lehrer) z. B. nun stammen aus dem Jahr 1961, d. h. aus einer Periode, in der es die heutigen gesellschaftspolitischen Gärungszustände so noch nicht gab. Ihnen war in den fünfziger Jahren eine gesetzliche Ausgestaltung des „pädagogischen“ *Elternrechts* vorausgegangen, die seither bundesweit als erstrebenswertes und erreichbares Maximum galt; erst neuerdings erstreben Elternorganisationen auch in diesem Land noch erheblich weitergehende Mitbestimmungsrechte.<sup>19)</sup> Die heutige hessische Ausprägung des *Schülerrechts* ihrerseits entstand 1969/70 im Zeichen der „Schülerrebellion“. Sie fällt mithin schon in jene Zeit, in der die innerwissenschaftliche und öffentliche Diskussion die pragmatische Stufe hier und da verließ und bei einer durchaus prinzipiellen Fragestellung ihren Ausgang nahm: bei der Frage nach dem funktionellen Spezifikum und Eigengewicht einer emanzipatorisch engagierten Schultätigkeit im Rahmen der gegebenen außerschulischen gesellschaftlichen Machtverhältnisse und politischen Verfassungsstrukturen.

Solange nicht in diesem Sinn vom *gesellschaftlichen und politischen Auftrag der Schule* ausgegangen und von ihm aus auf die nötigen curricularen und organisatorischen Freiheitsgrade zurückgeschlossen wird, solange kann es immer wieder dazu kommen, daß sich die Reformenergien verzetteln. Die Anstrengungen der Schülergruppen zur Überwindung des „SMV“-Konzepts etwa enden mit Resignation und mit Scheiterungserklärungen, oder es fallen sich die, die noch nicht resigniert haben, mit der Geltendmachung der verschiedenartigen, nunmehr zunehmend makropolitisch-ökonomisch reflektierten und aufgeladenen Gruppenansprüche gegenseitig in den Arm: Schülerrecht gegen Elternrecht und Lehrerrecht, Lehrerrecht gegen Elternrecht usw.; alle schuldemokratisch relevanten Beteiligungsgruppen zusammen, oder jeweils in Teilkoalitionen, gegen die staatliche Schulhoheit und Schul-„Aufsicht“.

Demgegenüber wird die Synthese, die erforderlich ist, in den geltenden Bestimmungen etwa Hessens der allgemeinen Richtung nach immerhin anvisiert. Maßgeblich ist der *Erziehungsauftrag*, wie er in Art. 56 Abs. 4 der hessischen Verfassung vom 1. 12. 1946<sup>20)</sup> festgelegt ist. Er wird in Art. 56 Abs. 6 der Verfassung gegenüber dem *elterlichen* Mitbestimmungsrecht ausdrücklich vorbehalten; desgleichen in § 49 Abs. 1 des hessischen Schulverwaltungsgesetzes in der Fassung vom 30. 5. 1969<sup>21)</sup> als Regulativ der *Schülermitbestimmung*. Daß die *Lehrer* und *Lehrerschaften* auf ihn verpflichtet sind, wird als selbstverständlich vorausgesetzt und im übrigen in § 1 Abs. 1 des Schulverwaltungsgesetzes in der Weise zum

<sup>19)</sup> Vgl.: Eltern wollen mehr Mitbestimmung, Hessische Lehrerzeitung 1971, Nr. 12, S. 3 ff., mit Abdruck eines Gesetzentwurfs. — Ein Gesamtbild der hessischen Reformlage entwirft *Helmut Tschampa*, Demokratisierung im Schulwesen — Tendenzen in Hessen —, Weinheim 1972. Zum lehrerrechtlichen Aspekt auch: Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule (Anm. 15), S. 17 ff.

<sup>20)</sup> GVBl. S. 229.

<sup>21)</sup> GVBl. S. 87.

Ausdruck gebracht, daß „die Schulen“ — als das jeweilige Insgesamt von Lehrer-, Schüler- und Elternrechten — noch einmal im ganzen an diesen Erziehungsauftrag zurückgebunden werden.

4.— Nun ist dieser Verfassungsauftrag 1946 noch nicht im einzelnen im Hinblick auf die heutigen Fragestellungen und schulpolitischen Positionsprobleme formuliert worden,<sup>22)</sup> und er ist weder curricular noch organisatorisch ohne weiteres operationalisierbar, z. B. auf Demokratisierung hin. Mag in der Verfassung auch dem Sinne nach von Emanzipation die Rede sein — es bedarf erst noch der Such- und Übergangsphase, um zu ermitteln, was denn nun unter Emanzipation näherhin zu verstehen wäre.<sup>23)</sup> Emanzipation, gerade die pädagogische, hat in der Sicht einer in heutiger Erziehungswissenschaft und Bildungsforschung im Vordringen befindlichen Richtung<sup>24)</sup> einen bestimmten Stellenwert im Zielzusammenhang von Konzepten gesellschaftlicher Veränderung, sie hat z. B. etwas mit *Herrschaftsverringerung*: mit dem Abbau *überflüssiger* Herrschaft, nach Meinung einiger auch mit *Herrschaftsfreiheit* überhaupt zu tun. Vorausgesetzt wird dabei, daß „Leben und Beruf“ allgemein wie auch besonders die politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen Systeme und Untersysteme, auf die sich der Aktivstatus der Schulabsolventen beziehen wird, d. h. insgesamt das, was Berliner Curriculumforschung als die „*Verwendungssituationen*“ von Bildung bezeichnet,<sup>25)</sup> von bestimmten Macht- und Herrschaftsverhältnissen durchzogen sind. Mit entsprechenden Leistungs-, Autoritäts- und sonstigen Motivationsinteressen usw. hat es deshalb auch schon die *Schule als solche* zu tun. Erziehungsziele, Curricula, Organisationsformen sind so oder so machtrelevant, und die Programme *inerschulischer* Demokratisierung als *Herrschaftsverringerung* bleiben illusionär, solange die Argumentation an der Frage nach den vorhandenen sowie nach abweichenden möglichen und etwa politisch erwünschten *außerschulischen* Machtstrukturen vorbeigeht und deshalb die Außenspannungen verkennt, die ein emanzipatorisches Schulkonzept notwendig hervorrufen. Reformen der *inneren* Schulverfassung müssen vielmehr durch eine gleichgerichtete Umgestaltung der *äußeren* Schulverfassung ergänzt und abgestützt werden, die den *Konfliktfaktor* offenlegt und ausdrücklich einbezieht. Je mehr die dritten Reformen im Außenbereich der Verwendungssituationen zurückbleiben oder stagnieren, um so eher kann es auch im

schulischen Innenbereich zur Blockade kommen, oder allenfalls zu zentral überwachter, gebremster und deshalb geduldeter „Bildungsreform als Surrogat einer Gesellschaftsreform“.<sup>26)</sup> In dieser Lage sind neuartige Machtregulative erforderlich.

Um das auszuführen, bedürfte es zuerst weiterer Vorklärungen in Fortsetzung dessen, was eingangs über den Demokratiebegriff gesagt wurde. Es bedürfte u. a. einer herrschaftssoziologisch ansetzenden und dann verfassungs- und schultheoretisch verlängerten Analyse und Kritik gegenwärtiger *Pluralismus*-Phänomene und der entsprechenden populären Rechtfertigungsdoktrinen.<sup>27)</sup> Um ein Teilergebnis an dieser Stelle vorwegzunehmen, wieder zu Thesen gebündelt:

Die *Staatsfunktion* ist für ein emanzipatorisches Schulkonzept völlig unentbehrlich. Nur sie ist geeignet, die direkte Durchwirkung vorhandener gesellschaftlicher Macht im erforderlichen Grad zu hemmen und die nötige „strukturelle Distanz“ von *Gesellschaft und Schule*<sup>28)</sup> herzustellen und zu gewährleisten. Dies nicht nach Art der alten „administrativen Schulherrschaft“, unter möglichst hermetischer hoheitlicher Absonderung von „der Gesellschaft“ und ihren Interessenverschlingungen; auch nicht in dem Sinn, daß die Schule als Teilstück des instrumentellen Machtaufbaus der jeweiligen Regierungsgewalt beliebig ausgesetzt bliebe, ohne Binnenregulierung des Verhältnisses von Staat und Schule als eines *zweipoligen, rechtlich geordneten Zuordnungsverhältnisses*. Vielmehr ist in Staatsrichtung *pädagogische Eigenverantwortung* der Schule so zu gewährleisten, daß eine gewisse wechselseitige Machtkontrolle und Innenbalance möglich wird und daß nichtsdestoweniger *Schule und Staat*, auf je verschiedenen Ebenen, gegenüber der *Gesellschaft* zu einer emanzipatorischen *Wirkungseinheit* werden: Die übergreifende, die Grundpolarität ist die zur Gesellschaft. Diese Polarität ist etwas anderes als der kompromißhafte Macht-Dualismus der konstitutionellen Monarchie: Der demokratische Staat ist zur Gesellschaft hin „offen“, er ist in gewisser Weise selber eine gesellschaftliche Institution; dennoch ist er nicht Wachs in der Hand dieser oder jener privaten Macht. Entsprechendes gilt für die Schulen: Unbeschadet struktureller Distanz sollen sie „Zentren vielfältiger sozialer Beziehungen und Teilhaberverhältnisse“ werden; so der Strukturplan des Bildungsrats.<sup>29)</sup> Hier wie dort ergibt dies einen besonderen, aktiven, zielstrebigem Demokratismus, und derjenige der Staatsverfassung schließt sekundäre *schulische* Demokratisierung nicht aus oder macht sie auch nur entbehrlich, er hat in ihr im Gegenteil seine konsequente Entsprechung und Fortsetzung. Es besteht Struktur- und Funktionsähnlichkeit, nur bedingt die größere *funktionelle Spezialisierung* der Schulen *Abwandlungen* des staatlich-politischen Formen- und Verfahrensstandards sowie Organisations-Innenschwellen innerhalb dessen, was nach dem bürokratischen Modell eine durchgehende Verwaltungshierarchie war.

<sup>22)</sup> Art. 56 Abs. 4 lautet:

„Ziel der Erziehung ist, den jungen Menschen zur sittlichen Persönlichkeit zu bilden, seine berufliche Tüchtigkeit und die politische Verantwortung vorzubereiten zum selbständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit durch Ehrfurcht und Nächstenliebe, Achtung und Duldsamkeit, Rechtlichkeit und Wahrhaftigkeit.“

<sup>23)</sup> Vgl. etwa *Helmut Hartwig*, Demokratisierung der Schule, in: *Wolfgang Klafki* u. a. (Hrsg.), Probleme der Curriculumentwicklung, Frankfurt/M. 1972, S. 40 ff., und die sonstigen Beiträge dieses Berichtsbandes. Dazu auch *Karl Chr. Lingelbach*, Probleme und Perspektiven der Curriculumentwicklung in Hessen, Zeitschrift für Pädagogik 1971, S. 91 ff., bes. S. 100. Ferner *Carl L. Furck*, Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung der Schule, in: *Verwaltung im modernen Staat*. Berliner Beamtenstage 1969, Berlin 1970, S. 24 ff.

<sup>24)</sup> Überblick: *Wolfgang Klafki*, Erziehungswissenschaft als kritisch-konstruktive Theorie: Hermeneutik — Empirie — Ideologiekritik, Zeitschrift für Pädagogik 1971, S. 351 ff. Im übrigen zuletzt einerseits *Hans J. Gamm*, Das Elend der spätbürgerlichen Pädagogik, München 1972; andererseits *Wolfgang Brezinka*, Die Pädagogik der Neuen Linken, Stuttgart 1972.

<sup>25)</sup> *Doris Knab*, in: *Frank Achtenhagen/Hilbert L. Meyer* (Hrsg.), Curriculumrevision — Möglichkeiten und Grenzen, München 1971, S. 159/160.

<sup>26)</sup> Vgl. *Herbert Stubenrauch*, in: *Dieter Dehm* (Hrsg.), Schulreport, Frankfurt/M. 1970, S. 9/20.

<sup>27)</sup> Dazu zuletzt *Rainer Eisfeld*, Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus, Stuttgart 1972; *Franz Nuscheler/Winfried Steffani* (Hrsg.), Pluralismus, München 1972.

<sup>28)</sup> Vgl. *Jampeter Kob*, Die Interdependenz von Gesellschafts- und Erziehungssystemen, in: *Klaus Kippert* (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Erziehung, Freiburg 1970, S. 117/124 ff.

<sup>29)</sup> *Deutscher Bildungsrat*, Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen, 2. Aufl. Stuttgart 1970, S. 254.

Sie bedingt ferner eine *Professionalisierung des Lehrstands*, durch die das Lehrerrecht aus dem allgemeinen Beamtenrecht herausgelöst wird, insoweit letzteres dem bürokratischen Modell verhaftet geblieben ist; z. B. hinsichtlich der Gehorsamspflicht. Schulen als gesellschaftliche und zugleich *emanzipatorische* Zentren im eben angedeuteten Sinn — das heißt: Es ist ein *neuartiger* Professionalismus nötig. Er muß Lehrer und Lehrerschaften instandsetzen, inmitten der komplexer gewordenen Teilnahmeverhältnisse den Emanzipationsauftrag zu erfüllen und die Schuldemokratien so zum Arbeiten zu bringen, daß sie gegenüber dritten gesellschaftlichen Lenkungsinteressen zu der gebotenen *Selbststeuerung* fähig werden. Gelingende Professionalisierung solcher Art hält Hörigkeit fern und schließt andererseits funktionsüberschießende Eigen-Agitation des Lehrers aus; in diesem Sinn müßte aus dem politisch sterilen der „kritische“ Fach- und Amtsgedanke werden. Das wäre die Voraussetzung dafür, daß sich Demokratisierung nicht funktions- und reformschädlich auswirkt.

5.— Hauptbaustein der Konstruktion ist nach den hier zugrunde gelegten Prämissen *das emanzipatorische Schülerinteresse*; es ist mithin der vorrangige Maßstab dessen, was funktionell angemessen wäre, auch Maßstab der neuen Professionalisierung. Ein charakteristisches Merkmal heutiger westdeutscher Reforminitiativen ist nun dies, daß der Schritt vom (objektiven) Interesse zum *subjektiven Recht* auch hinsichtlich der Schüler ernstlich ins Auge gefaßt wird: Es soll auch *Schülerrechte* geben, die Schüler sollen selber darüber mitbestimmen, *was* jeweils in ihrem Interesse liegt, *wie* der Erziehungsauftrag verwirklicht wird. Daraus können Innenspannungen gegenüber der Lehrerkompetenz erwachsen. Noch größer wird die Komplexität, wenn man drittens die Mitbestimmungsansprüche der *Elternschaften* in Rechnung stellt; dies zumal dort, wo ein *Vorrang* des Elternrechts (als eines „Naturrechts“) vor Schüler- und Lehrerrecht behauptet wird,<sup>30)</sup> dann mit der Wirkung, daß Schülervertreter in solchen Verlautbarungen Disziplinierungsabsichten und repressive Akzente entdecken und daraufhin jede Elternbeteiligung überhaupt ablehnen.<sup>31)</sup> Das zeigt schon: Es konkurrieren *verschiedenartige* Demokratismen, die einzelnen Beteiligungsgruppen verbinden mit Demokratisierungsforderungen unterschiedliche, vielleicht unvereinbare Nah- und Fernziele. Am Anfang wird hier immer die Frage zu stehen haben: Ist es das emanzipatorische Schülerinteresse, das jeweils vertreten wird, oder welches sonstige Interesse? Von dieser Frage aus läßt sich dann die Stufe des Auspendelns funktionell *beliebiger* Machtgewichte überschreiten, es läßt sich unter den Mitbestimmungsprätendenten eine Vorauswahl treffen, und es ergeben sich *sachbezogene* Zuordnungs- und Balancemuster. Für die Schüler ist ihre *Selbstbetroffenheit*, ihr *Lern- und Bildungsinteresse* Rechtstitel, einschließlich seiner Empfindlichkeit gegenüber dem Zugriff jedweder vorhandenen Macht — sei dies außerschulisch-gesellschaftliche oder über den Staat (als Staats-„Apparat“) vermittelte oder Lehrermacht oder die von sonstigen innerschulischen „Agenturen“, selbst schuldemokratisch zustandgekommene jakobinische, oder welche Cliquesregierung auch immer. *Lehrermitbestimmung* dagegen hat ihren Titel in

<sup>30)</sup> Vgl. das Referat des Vors. der Landeselternschaft der Gymnasien in Nordrhein-W., *Heinz Post*, NDtSch. 1971, S. 328/329.

<sup>31)</sup> So der SMV-Landessprecher *Jan Kuhnert*, NDtSch. 1971 S. 326/327; näher ders. ebd. S. 331 f., zu dem Referat von *Post*.

pädagogisch-fachlicher Kompetenz; in einer Kompetenz allerdings, die zugleich mittelbar *politisch* erheblich ist: Sie gilt der Herstellung jenes herrschaftsarmen Schwebzustands, der die Interessen offenlegt und „öffentlich“ sublimiert und dadurch ein emanzipatorisches Lernen ermöglicht; sie läuft mithin mit dem Schülerinteresse parallel. Das wäre die *Schüler-Lehrer-Schule*. In ihr müssen Demokratisierung und Professionalisierung *zusammengehen*, hinsichtlich der Lehrer und Lehrerschaften müssen sie nach Motiv und Verwirklichung geradezu identisch sein.

II. Es stünde nun die konkrete organisationsrechtliche Umsetzung des dargelegten Grundgedankens an. Für eine ausführliche Erörterung aller wesentlichen Verfassungsfragen fehlt hier der Raum. Ich beschränke mich deshalb auf Bemerkungen zu einzelnen Konfliktproblemen, welche im Mittelpunkt der aktuellen Reformbemühungen stehen.

1.— Es geht einmal um eine Neuordnung der Planungs- und Aufsichtsinstanzen und ihrer Funktionen *oberhalb der Ebene der einzelnen Schule*, insbesondere um eine Neubestimmung der *Staatsfunktion* in pädagogischen Angelegenheiten.<sup>32)</sup> In dieser Hinsicht sind die Verlegenheiten bereits solche der rechtlichen Begriffsbildung; dahinter stehen ungelöste Balance- und sonstige Machtfragen. Dazu nur so viel:

Dem *Strukturplan* zufolge soll die Verwaltung „einerseits stärker zentralisiert, andererseits stärker dezentralisiert“ werden; „die einzelnen Bildungsinstitutionen erhalten eine größere Selbständigkeit und werden zugleich stärker in die Ordnung rationalisierter Anforderungen gestellt, die sich aus der Gesamtplanung ergeben.“<sup>33)</sup> Das ist das Halsrätsel der Reform, paradox und inzwischen in zahlreichen Abhandlungen gewürdigt und hin- und hergewendet: „Dialektik“;<sup>34)</sup> „unkonventionelle Kühnheit“;<sup>35)</sup> Angestrebt wird „ein ausgewogenes System einander zugeordneter und miteinander verschränkter Zuständigkeiten, das einen institutionellen Zwang zur problemorientierten Kooperation ... enthält“.<sup>36)</sup> Es scheint dies mit den oben umrissenen allgemeinen Vorstellungen von der Wechselbezogenheit zwischen Staat und Schule zusammenzupassen. Nur sind auch im Struk-

<sup>32)</sup> Material zum Ist-Zustand bei *Ulrich Boehm/Hedwig Rudolph*, Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem (Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 20), Stuttgart 1971.

<sup>33)</sup> Strukturplan, S. 254.

<sup>34)</sup> Von einer „Dialektik zwischen zentraler Rationalisierung und lokaler Demokratisierung“ spricht insoweit *Helmut Becker*, Organisatorische Probleme der Bildungspolitik, in: Festschrift für Carlo Schmid zum 75. Geburtstag, Stuttgart 1971, S. 226/241. Näher ders., *Bildungsforschung und Bildungsplanung*, S. 88 ff. Dazu auch *Peter A. Döring*, Bildungsverwaltung als Instrument der Bildungspolitik, RdJB 1971, S. 151 ff.; *Ingo Richter*, Kommunale und schulische Selbstverwaltung, RdJB 1972, S. 8 ff.

<sup>35)</sup> So *Hans Heckel*, Skizze eines Ordnungs- und Organisationsmodells für die Bildungsinstitution „Schule“, RdJB 1972, S. 1.

<sup>36)</sup> *Deutscher Bildungsrat*, Empfehlungen der Bildungskommission: Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen, 2. Aufl. Stuttgart 1970, S. 108 f. Die in dieser Empfehlung entwickelte Idee einer „materiellen Selbstverwaltung“ wird in Bezug genommen im Strukturplan, S. 262; näher ausgeführt von *Horst Harnischfeger/Gerhard Heimann*, in: dies./*Peter Siewert*, Rechtsfragen der Gesamtschule, Lehrer- und Raumbedarf in Gesamtschulen (Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 13), Stuttgart 1970, S. 11/12 ff. Daß dieses Modell mangels konsequenter Verrechtlichung des Aufsichtsverhältnisses gerade *keinen* Kooperationszwang herbeiführen könnte, habe ich darzulegen versucht in: „Materielle Selbstverwaltung“ der öffentlichen Schule? Archiv des öffentlichen Rechts 93 (1971), S. 392 ff.

turplan alle Einzelheiten noch offen geblieben.<sup>37)</sup> Unbestimmt ist dort, und desgleichen in den neuen Mitbestimmungsgesetzentwürfen auf Länderebene, vor allem geblieben, wie die Polarität von Schule und Staat mit der übergreifenden Grundpolarität von Schule und Staat einerseits und gesellschaftlichen Lenkungsinteressenten andererseits anhand des Emanzipationsauftrags zusammengebracht und in angemessene rechtliche Konstruktion eingefangen werden könnte. Daraufhin bleibt es in den neuen Entwürfen in aller Regel bei gewissen mehr oder weniger weitgehenden Dekonzentrationen als Kompetenzverlagerungen auf (z. T. neuzuschaffende) schuldemokratische Gruppen- und gemeinsame Mischorgane, ohne daß zugleich das Aufsichtsverhältnis auch nur in Teilbereichen eindeutig verrechtlicht würde. Im Gegenteil bekräftigen gerade progressive Entwürfe ausdrücklich die staatliche Fachaufsicht einschließlich der Einzelweisungsbefugnis<sup>38)</sup> und festigen zugleich die Stellung des Schulleiters als des „in die Schule hineinragenden Arms der Schulaufsicht“<sup>39)</sup> und gleichzeitigen Inhabers schuldemokratisch rückgebundener Schlüsselfunktionen.<sup>40)</sup>

Dem liegt dann anscheinend die Besorgnis zugrunde, korporationsrechtliche Neuerungen würden der Reformverwirklichung abträglich sein, solange die Reforman-

<sup>37)</sup> Weiterführung: Heckel a. a. O. (Anm. 35); s. auch ders., Autonomie, Demokratie und Partizipation in der Schule, RdJB 1971, S. 129 ff.

Heckel spricht sich gegen die Verleihung eigener Korporationsrechte an die einzelnen Schulen und für die Beibehaltung der Figur der nichtrechtsfähigen öffentlichen Anstalt sowie einer Fachaufsicht über die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Lehrer aus (RdJB 1972, S. 4, 8). Nichtsdestoweniger wünscht er für die Schulen „weitgehende Selbstständigkeitsrechte“ und bezeichnet deren Inbegriff als „Selbstverwaltung“, nämlich „eigenverantwortliche Gestaltung, Entscheidung und Durchführung aller eigenen Angelegenheiten“ einschließlich einer begrenzten Satzungs Gewalt (a. a. O. S. 4); auch sieht sein Entwurf neben Fachaufsicht eine „Rechtsaufsicht über die pädagogischen Handlungen und Entscheidungen der Schulen“ vor (ebd. S. 8). Dies läuft — wie ansatzweise wohl auch bereits nach geltendem z. B. hessischem Schulrecht (näher: Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule [Anm. 15], S. 17 ff.) — m. E. auf einen organisationsrechtlichen Doppelcharakter der Schule hinaus: (teil-)rechtsfähige Verwaltungseinheit und zugleich (teilweise) unmittelbar staatliche Einrichtung; so hochschulrechtlich-analog etwa Art. 3 Abs. 1/4 Abs. 1 des Ende April 1972 vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus vorgelegten Vorentwurfs eines Bayerischen Hochschulgesetzes.

Die organisationsinterne Grenzlinie zwischen eigenem und unmittelbar staatlichem Sektor bleibt dann heikel. Das Abgrenzungs- und Formalisierungserfordernis würde sich genauer sichtbar machen lassen durch konsequente Beseitigung des Doppelcharakters und Einbindung auch des unmittelbar staatlichen Aufgabenbereichs in korporationsrechtliche Begrifflichkeit (wofür z. B. im Kommunalrecht verschiedenartige Muster vorhanden sind; vgl. Hans-H. Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung, Berlin 1970). Im übrigen kommt es hauptsächlich auf die sachlichen Maßstäbe der inhaltlichen Einzeilabgrenzung von eigenen und unmittelbar staatlichen (bzw. „übertragenen“ o. ä.) Angelegenheiten an. Heckels Vorschläge hierzu gehen über den bisherigen Standard auch der avancierteren Landesgesetze um einige behutsame Schritte hinaus.

<sup>38)</sup> So § 5 Abs. 1 des nordrhein-westf. SPD-Entwurfs (oben Anm. 4, zu 4. b) unter Bezugnahme auf den — freilich mehrdeutigen — § 14 des geltenden Schulverwaltungsgesetzes (zu diesem: Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule [Anm. 15], S. 59 ff.). Desgleichen § 2 des Hamburger SPD-Entwurfs, wobei der Hamburger Pragmatismus traditionell sogar die inhaltliche Umschreibung des Schulauftrags als solchen den Behörden überläßt — so auch fernerhin: Die zuständige Behörde „bestimmt den Lehr- und Erziehungsauftrag der Schule und gibt allgemein oder im Einzelfall die zu seiner Durchführung erforderlichen Weisungen“ (Anm. 4, zu 3. c., § 2 Abs. 2 Satz 1). Ähnlich § 65 des Berliner SPD-Entwurfs (Anm. 4, zu 2. a); s. aber sogleich Anm. 44.

triebe noch überwiegend „von oben“ kommen müssen.<sup>41)</sup> Hierin klingt etwas von dem an, was oben über Staat und Schule als emanzipatorische Wirkungseinheit gesagt wurde. Wenn darüber allerdings die Binnenregulierung des Aufsichtsverhältnisses vernachlässigt wird, mögen daraufhin die Innenkonflikte und Ablösungskrisen über die quasiparlamentarischen Ventilmechanismen hinweg um so heftiger einsetzen. Vorbehaltene „rechtsfreie“ behördliche Obervormundschaft — das könnte heißen: Wie die ältere „SMV“ im Rahmen des bürokratischen Modells, so wird nunmehr die paritätische Schuldemokratie insgesamt am langen oder am kurzen Zügel geführt; ihre „Eigenverantwortung“ — ohnehin unscharf umschrieben — ist nicht konfliktbeständig. Ohne hinreichend durchgebildete organisationsrechtliche Formalisierungen bleibt solche „materielle Selbstverwaltung“ im übrigen auch für Befriedung „von oben“ besonders anfällig: Die Reform kann, z. B. im Fall der Durchsetzung abweichender Regierungsprogramme, im Weg der zentralen Steuerung angehalten oder auf emanzipationswidrige Zielsetzungen hin umgelenkt werden.

Die Landtage, die gegenwärtig über Mitbestimmungsgesetze zu beschließen haben, sehen sich mehr oder weniger militant formulierten, gesellschaftspolitisch anspruchsvollen „Freiraum“-Vorstellungen<sup>42)</sup> gegenüber. Der Politisierungsgrad der „Autonomie“-Frage ist für das Schulwesen noch nicht der gleiche wie für das Hochschulwesen, zumal die Schulen noch nicht überall aus dem Halbschatten des bürokratischen Modells hervorgetreten sind. Um so näher liegt dann die Gefahr der momentgebundenen Fehlentscheidung, etwa in der Richtung auf eine defensiv-„streitbar“ gemeinte uneingeschränkte zentrale politische Steuerung auf Kosten jedweder Eigen-gesetzlichkeit.<sup>43)</sup> Und auch wo man diese Gefahr erkannt

<sup>39)</sup> Vgl. Hans Heckel, Schulrecht und Schulpolitik, Neuwied 1967, S. 197 f.

<sup>40)</sup> Vgl. § 23 des nordrhein-westf. SPD-Entwurfs. Dieser Entwurf erblickt in der starken monokratischen Schulleitung ein notwendiges innerschulisches Gegengewicht gegenüber den neuen kollegialen Mischorganen und sieht deshalb auch von zeitlicher Amtsbegrenzung und schuldemokratischer Wahl des Schulleiters ab; s. Girgensohn, Prospect Nr. 8, S. 7. Andersorts ringen zahlreiche Entwürfe hinsichtlich der Schulleiterwahl bei zweifelhafter Rechtslage mit der Doktrin der „ministerialfreien Räume“; so unter Hinweis auf BVerfGE 9, S. 268/282 der Berliner SPD-Entwurf, der mehrere Alternativen anbietet (zu § 17). Besonders weitgehend der Hamburger FDP-Entwurf (oben Anm. 4, zu 3. a., §§ 8 ff.); subtil ausbalanciert das „Findungsverfahren“ usw. des Hamburger SPD-Entwurfs (§§ 4 ff.).

<sup>41)</sup> Vgl. Girgensohn, Prospect Nr. 8, S. 9; kritisch insoweit die GEW-Stellungnahme NdtSch. 1971, S. 414, sowie Vorwärts Nr. 45/1971, S. 13. Ähnlich aber z. B. im Abgeordnetenhaus von Berlin Abg. Kayser (FDP): Bedenken gegen den dortigen CDU-Entwurf wegen „sehr stark ausgeprägter Autonomie“; als reformhemmend wird dabei besonders auch der Elterneinfluß veranschlagt, der dem Abbau schichtenspezifischer Bildungsnachteile entgegenwirke; 14. Sitzung a. a. O. (Anm. 4, zu 2. b.), S. 333. In Nordrhein-W. bemängelte die Landeselternschaft den Fachaufsichts-Vorbehalt des SPD-Entwurfs und mutmaßte zugleich, unter solcher staatlichen Obhut würden die Schulen „zu einer permanenten demokratischen Spielwiese entarten“ (vgl. Frankfurter Allg. Zeitung Nr. 84/1972, S. 2).

<sup>42)</sup> Etwa: Thesen zur emanzipatorischen Erziehung, in: Johannes Beck u. a., Erziehung in der Klassengesellschaft, München 1970, S. 149 ff.

<sup>43)</sup> Etwa: Abg. Echternach (CDU) in der Hamburger Bürgerschaft, 45. Sitzung a. a. O. (oben Anm. 4, zu 3. c.), S. 226/67: Es müsse „die Durchsetzungsfähigkeit des politischen Mehrheitswillens erhalten bleiben“; im Gegensatz zur Hochschule, die einen „eigenständigen Auftrag“ habe, habe die Schule keinen „sachlichen Auftrag „von unten“; ihr Lehr- und Erziehungsauftrag sei der staatliche; „für irgendeine Autonomie der Schule fehlt jedenfalls jeder Spielraum“. — Vgl. auch Clemens Christian, Demokratisierung und Autonomisierung der Schule, in: Schule '72 (oben Anm. 6), S. 25/30 ff.; Hans Maier, Schulen für die Demokratie, ebd. S. 9/21 ff.

hat, spottet die rechtlich-formale Seite der „Autonomie“-Frage noch der Bewältigung. So wird denn der *instrumentelle* Aufsichts-, Regierungs-, Parlamentsvorbehalt mitunter durch Beifügungen abgemildert, welche auf eine *nichtinstrumentelle* Wechselbezogenheit von Staat und Schule abzielen; die materialen Kriterien werden dann in Form von Generalklauseln, außerhalb der organisationsrechtlichen Konstruktion, andeutungsweise nachgeschoben.<sup>44)</sup> Materiale Gesichtspunkte wie *Einheit, Gleichheit, Durchlässigkeit* scheinen auf den ersten Blick ein gewissermaßen überparteiliches Zentralisierungsbedürfnis hervorzurufen. Näher besehen geht es aber nicht selten um *divergente* Einheitsbegriffe. Der machtpolitische Einschlag wird unübersehbar. Das Pluralismusproblem bleibt ungelöst. Sich vorzustellen, „daß sich solche demokratisierten Schulen im Rahmen gesetzlicher Regelungen ... weitgehend selbst steuern können“,<sup>45)</sup> setzt unter diesen Umständen vorgreifende Phantasie voraus. — Vor dem Hintergrund dieser ungeklärten Rahmenbedingungen betreffen die folgenden Bemerkungen hauptsächlich *inerschulische* Verfassungsfragen.

2.— Überall wird inzwischen der Partizipationsgedanke auf die drei Beteiligengruppen „*Lehrer, Schüler und Erziehungsberechtigte*“<sup>46)</sup> bezogen. Hochentwickelte Entwürfe sehen für jede dieser drei Gruppen in der einzelnen Schule *gesonderte* Gremien vor, durch die sie einen Teil ihrer Beteiligungsrechte ausüben und ihre Interessen zur Geltung bringen können.<sup>47)</sup> Daneben geht die Tendenz dahin, beschließende *gemeinsame* Organe zu schaffen, insbesondere als quasiparlamentarische Grund-

<sup>44)</sup> Vgl. den Berliner SPD-Entwurf Anm. 4, zu 2. a.), § 1: „Ziel dieses Gesetzes ist es, den am Schulleben Beteiligten die Möglichkeiten der Mitbestimmung und Mitwirkung zu gewährleisten, die unter Berücksichtigung des Interesses aller Bürger an der Schule und des Auftrages, den der Staat und seine Einrichtungen zu erfüllen haben, gerechtfertigt sind.“

§ 65: „(2) Die Schulaufsichtsbehörde soll ... durch Anordnungen und sonstige Maßnahmen in die Gestaltung des Unterrichts und der Erziehung in den einzelnen Schulen nur dann eingreifen, wenn es zur rechtmäßigen, sachgerechten und geordneten Durchführung von Unterricht und Erziehung, insbesondere aus Gründen der Chancengleichheit und zum Ausgleich von Bewertungsunterschieden, geboten ist.“

Dazu die Einführung ebd. S. 2: Für die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der Erfüllung des Schulauftrags trage *der Staat* die Verantwortung; sie schließe ein Maß an Selbstverwaltung aus, das die einzelne Schule dem Einfluß demokratisch legitimer und kontrollierter Organe entziehen und sie von der Entwicklung des Bildungswesens isolieren könnte.

Ähnlich der Hamburger SPD-Entwurf (Anm. 4, zu 3. c.), § 1: „(1) Das staatliche Schulwesen ist ein Teil der Verwaltung und unterliegt den für die Verwaltung geltenden Ordnungsprinzipien und Verantwortlichkeiten. Es wird vom Senat gegenüber der Bürgerschaft verantwortet.“

(2) Die einzelne Schule ist ein soziales Gebilde mit besonderen, durch den Erziehungsauftrag und das Zusammenwirken von Eltern, Lehrern und Schülern bedingten Gesetzmäßigkeiten.

(3) Dieses Gesetz soll insbesondere

1. die Einheitlichkeit des Schulwesens gewährleisten,
2. die Funktionsfähigkeit der Schulen sichern,
3. den Schulen in dafür geeigneten Bereichen die Selbstverwaltung ermöglichen,
4. Eltern, Lehrer und Schüler an den Entscheidungen der zuständigen Behörde und der einzelnen Schule mitwirken lassen,
5. das Schul- und Bildungswesen für Reformen offenhalten.“

<sup>45)</sup> Dies benannte als langfristige Zielvorstellung Abg. Heinz (FDP) im Landtag Nordrhein-Westf., 9. Sitzung a. a. O. (Anm. 4, zu 4. a.), S. 265.

organe: die „*Schulkonferenzen*“; mitunter außerdem „*Schulbeiräte*“, „*gemeinsame Ausschüsse*“ o. ä. als kleinere Kollegialorgane zweiter Stufe. Über den *Paritätenschlüssel*, nach dem diese neuartigen Organe zusammengesetzt sein sollen, gibt es unterschiedliche Vorstellungen.

Weit ab von der „*Lehrerschule*“ älteren Zuschnitts<sup>48)</sup> liegt die *Lehrer-Schüler-Eltern-Drittelparität*.<sup>49)</sup> Größer ist die *Lehrer-Quote* im Fall der *Schüler-Lehrer-Halbparität*, wobei *Eltern* nur vermöge ihrer (jeweils zu festen Zahlen pauschalisierten) *Vertretungsbefugnis* für ihre schulunmündigen Kinder beteiligt werden sollen, z. B. in vollem Umfang bezüglich der Primarstufe und — jeweils zahlenmäßig abnehmend — bezüglich der Sekundarstufen I und II; gruppenrechtlich generalisierte Anteile an der Schülerquote treten hier an die Stelle des selbständigen Elterndrittels.<sup>50)</sup> — *Schülervertretungen* pflegen sich, wie schon erwähnt, gegen *jede* Elternmitbestimmung zu wenden. Sie plädieren dann für eine innerschulische Kollektivvertretung der schulunmündigen jüngeren durch ältere Schüler.<sup>51)</sup> Letzteres läuft auf die einfache und übersichtliche *Polarität von Lehrfreiheit und Lernfreiheit*, von Lehrer- und Schülerquote hinaus.

— Gewissermaßen links außen liegt die Vorstellung von einer „*Schule ohne Lehrer . . .*“, oder mit Lehrern als Angestellte(n) der Schüler“, d. h. mit Schüler-Alleinregierung.<sup>52)</sup>

Bei den gemeinsamen Organen, besonders bei der Schulkonferenz, besteht ein Zusammenhang zwischen *Paritäten* und *Kompetenzen*. Dazu finden sich im *Löffler-Entwurf* folgende Erwägungen: „Ausgehend von der unverzichtbaren Forderung, daß alle wichtigen pädagogischen Entscheidungen in der einzelnen Schule nicht gegen das Votum der Lehrer getroffen werden“, lasse sich eine Schulkonferenz vorsehen, die über nahezu alle Angelegenheiten der Schule zu entscheiden hätte, jedoch mit einer Zusammensetzung, bei der eine Mehrheit der Lehrervertreter gewährleistet wäre. Als Alternative biete sich an, pädagogische Entscheidungen vor allem der *Lehrer(gesamt)konferenz* vorzubehalten, dafür aber der Schulkonferenz eine Zusammensetzung zu geben, bei

<sup>46)</sup> So § 1 des nordrhein-westf. SPD-Entwurfs (Anm. 4, zu 4. b.) und § 1 des Berliner FDP-Entwurfs (ebd., zu 2. c.). Anders die Reihenfolge z. B. im Berliner CDU-Entwurf: „*Erziehungsberechtigte, Lehrer und Schüler*“ (ebd., zu 2. b., § 1 Abs. 1).

<sup>47)</sup> So der Berliner SPD-Entwurf, Einführung S. 3.

<sup>48)</sup> Für Fortentwicklung der „*Lehrerschule*“, u. a. durch beratende und durch Einspruchsrechte abgestützte Konferenzteilnahme von Eltern- und Schülervertretern: *Heckel*, RdJB 1972, S. 1 ff./5. Ähnlich in Hamburg der FDP- und der CDU-Entwurf (Anm. 4, zu 3. a., b.).

<sup>49)</sup> In Nordrhein-Westf. vertreten von FDP (Anm. 4, zu 4. c.) und — mit Abwandlungen — CDU („*Schulversammlung*“, „*Schulbeirat*“, ebd., zu 4. a., §§ 7 und 8), in Hamburg von der SPD (ebd., zu 3. c., § 13), in Berlin von FDP (ebd., zu 2. c., § 26) und — alternativ — SPD (ebd., zu 2. a., § 45), in Baden-Württ. von der CDU für den „*gemeinsamen Ausschuß*“ (ebd., zu 1. a., § 25 b.).

<sup>50)</sup> Dies in Nordrhein-Westf. der Grundgedanke des SPD-Entwurfs (Anm. 4, zu 4. b., § 18 Abs. 1); in Berlin im SPD-Entwurf alternativ vorgesehen (ebd., zu 2. a., § 45), dort auch im CDU-Entwurf (ebd., zu 2. b., § 9: „*Gemeinsamer Ausschuß*“); in Baden-Württ. im CDU-Entwurf für die Schulkonferenz (ebd., zu 1. a., § 25 Abs. 1), dort desgl. im FDP-Entwurf (ebd., zu 1. c., § 25 a); jeweils mit verschiedenartigen Ergänzungen und Abwandlungen, auf die hier nicht eingegangen werden kann. — Auch die in Anm. 49 aufgeführten *Drittelparitätsmodelle* sehen in der Regel eine Art *Halbparität* für Sonderfälle des Fehlens einer Beteiligengruppe vor: *Lehrer-Eltern-Halbparität* für Grund- und Sonderschulen, *Lehrer-Schüler-Halbparität* für Nur-Sekundarstufen II, *Abendschulen* o. ä.

<sup>51)</sup> So *Kuhnert* a. a. O. (Anm. 31).

<sup>52)</sup> Vgl. *Ilan Reisin*, in: *Günter Amendt* (Hrsg.), *Kinderkreuzzug*, Reinbeck 1968, S. 55/58.

der das Ergebnis von Beschlüssen nicht von vornherein durch die Art der Zusammensetzung vorgegeben sein könne.<sup>53)</sup> Demzufolge haben Schulkonferenzen der letzteren Art keine Kompetenz-Generalklausel, auch nicht unter Vorbehalt von „Negativkatalogen“ zugunsten der Lehreralleinkompetenz; es finden sich vielmehr „Positivkataloge“: enumerierte Einzelkompetenzen, unterschiedlich ausgewählt und erstreckt aufgrund mehr oder weniger pragmatischer Überlegungen, ähnlich wie sie im Verhältnis der Schule insgesamt zur Schulaufsicht vorherrschen.<sup>54)</sup>

Wo der Kompetenzbestand der gemeinsamen Organe weniger zaghaft bemessen und wo gleichzeitig z. B. Lehrer-Halbparität eingeführt wird, stellt sich das Selbststeuerungsproblem um so dringlicher: Welches ist dann der verbleibende Stellenwert der Lehreraufgabe? Wie finden Demokratisierung und Professionalisierung zusammen?

3.— Hier muß auf den *Schulauftrag* zurückgegriffen werden. Bei quasiparlamentarischem Nebeneinander von Schüler- und Lehrerfraktionen handelt es sich, wo der *Emanzipationsauftrag* vorrangig ist, nicht nur um blanke *Macht-Aufteilung*. Der *funktionelle* Grundnenner darf auch dann nicht verloren gehen, wenn die individuellen Lehrer-Schüler-Verhältnisse in ihrer Gesamtheit gruppenrechtlich gebündelt und schuldemokratisch verfaßt werden. Auch gruppenrechtlich gewendet handelt es sich in erster Linie um ein *funktionspezifisches* Zuordnungsverhältnis; man könnte sagen: um ein Verhältnis der Gruppe der *Emanzipations-Experten* zu derjenigen der *Selbstbetroffenen, Sich-Emanzipierenden*. Diese funktionelle *Ungleichheit* hat ein inneres Gefälle zur Folge, wie es unmittelbar politischem egalitärem Demokratismus in solcher Zuspitzung fremd ist. Der kooperative Mittelwert kann nach zwei Seiten hin verfehlt werden. Im Umkreis „kritischer“ Schülergruppen konnte die Neigung aufkommen, die *Schülerschaften* zum *alleinigen* Subjekt der neuen Schulverfassung auszurufen, die Lehrer aber in

<sup>53)</sup> a. a. O. (Anm. 4, zu 2. a., Einführung S. 3 f.). Der Entwurf gibt letzterer Alternative den Vorzug und stellt daraufhin gleichwohl, wie schon gesagt, neben Drittelparität u. a. Halbparität zur Diskussion. — Die Option gegen Allzuständigkeit der Schulkonferenz bedeutet, daß für die Lehrerkonferenz in pädagogischen Angelegenheiten eine Kompetenz-Generalklausel fortbesteht (a. a. O. § 8 Abs. 3 Satz 2) und daß Schüler und Eltern — mit beratendem Status — auch Mitglieder der Lehrerkonferenz sind: Die Lehrerkonferenz wird nicht in gleicher Weise zum Gruppenorgan wie die Schüler- und Elternvertretungen. Abschied nimmt hingegen von solchen Restelementen der „Lehrerschule“ der *Girgensohnen* Entwurf: Neben Schüler- und Elternrat wird aus der Lehrerkonferenz dort der *Lehrerrat* (Anm. 4, zu 4. b., §§ 6 ff.); die *Schulkonferenz* entscheidet über die Gestaltung der Bildungs- und Erziehungsarbeit in der Schule (§ 20 Abs. 1), strenge Halbparität (keine Lehrermehrheit).

<sup>54)</sup> Hingewiesen sei immerhin auf den Versuch einer systematischen Abgrenzung dreier innerschulischer Funktionskreise, wie er in Erläuterung des Hamburger SPD-Entwurfs in der Bürgerschaft vorgetragen wurde: Angelegenheiten, welche die Schule „als sozialen Organismus“ betreffen, fielen in die Kompetenz der (drittelparitätischen) *Schulkonferenz*; hiervon sei die Schule als *Verwaltungsorganismus* zu unterscheiden — insoweit mit Vorrang *Schulleiter-* und *Schulaufsichtskompetenz*; die Entscheidungen „über die pädagogischen Fragen, über Lehr- u. Erziehungsauftrag“ hingegen gehörten schwerpunktmäßig nach wie vor in die Kompetenz der *Lehrerkonferenz*. So Abg. Dr. *Tormin* (SPD) in der 45. Sitzung a. a. O. (Anm. 4, zu 3. c.) S. 2264 f. — Entscheidend bleibt der dritte Funktionskreis. Es genügt ein Blick auf die hochschulrechtlichen Parallelprobleme, um Zweifel zu wecken, ob er sich von den beiden anderen Kreisen typologisch abgrenzen läßt, ohne daß die Demokratisierungstendenz unterlaufen wird. Vgl. auch *Horst Rumpf*, *Schuladministration und Lernorganisation*, Die Deutsche Schule 1971, S. 134 ff.

ihren alten „Gewaltverhältnissen“ als solchen festzuhalten und Weisungsbefugnis und Gehorsamspflicht lediglich auf die Schülerkollektive und Schülerräte umzupolen: Die Schüler und nur sie als Schul-„Volk“, von dem alle „Schulgewalt“ ausgeht; instrumenteller Machtaufbau von unten nach oben. Professionalisierung würde sich hinsichtlich der *Lehrer* von Demokratisierung trennen, ihr womöglich zum Opfer fallen, und die Demokratisierung würde an den Lehrern vorbeilaufen. — Angesichts solcher Zerrbilder neigen Verfechter der „Lehrerschule“ umgekehrt dazu, die Demokratisierung im wesentlichen auf die *Lehrer* und Lehrerschaften zu beschränken — was bedeuten würde, daß Professionalisierung hinsichtlich der *Schüler* über Demokratisierung den Sieg davontragen würde.

Wie läßt sich verhindern, daß die eine Zielkomponente der Reform die andere blockiert? Gibt es überhaupt einen schulischen Demokratismus, der sich der mitgliedschaftsrechtlichen Einbeziehung der pädagogisch-fachlichen Komponente nicht entgegensträubt? Der sie vielmehr notwendig braucht, nicht zuletzt als Ferment einer gesteigerten inneren Rationalität? Gibt es andererseits jenen *nichtautoritären* Professionalismus, der sich gegen *politische* (und zugleich fachlich erhebliche) *Gleichheit* nicht sperrt, sondern demokratisch integrierbar ist?

Organisationstheoretische Ansätze, die sich diesem Problem im einzelnen stellen würden, sind mir nicht bekannt. Es hat den Anschein, als ende hier einstweilen die theoretische Vorwegnahme des schuldemokratischen Zeitalters und als fange hier die Sphäre des Experiments an: des gesetzgeberischen und auch des schulpraktischen Experiments. Was den einen als Blindheit erscheint und als weiteres Schüren des „Flächenbrands“, das ist für die anderen Antizipation, „gesellschaftlicher Fortschritt“ im engeren Bereich. Dahinter stehen ungeklärte Grundsatzfragen: Fragen, wie sie in ähnlicher Weise auch die Hochschulreform-Diskussion lähmen; dort sind sie bereits zu bekenntnishaften Alternativen erstarrt. Ungeklärt ist z. B. die Frage nach dem Verhältnis von pädagogisch-fachlicher Stringenz und *abstimmbaren, mitbestimmungsfähigen* schulpolitischen Spielräumen im Bereich der schulpraktischen Methodologien. Auf anderer Ebene kehren an dieser Stelle die Themen des sozialwissenschaftlichen Methodenstreits wieder — offenbar muß er nicht nur für die *Erziehungswissenschaft*, sondern auch für die (mit dieser Wissenschaft rückzukoppelnde<sup>55)</sup> *Erziehungspraxis* ausgetragen und nachgeholt werden, vor allem für die Schule, immerhin schon nach *Erich Weniger* „die Stätte der Methode als der bewußten und systematischen Arbeit“.<sup>56)</sup>

Reformansätzen wie den gegenwärtig diskutierten liegt anscheinend die Vorstellung zugrunde, es gebe einen Professionalismus, der nicht gleichsam fugenlos neutralitär und für Demokratisierung, für jedwede politische Setzung überhaupt notwendig undurchlässig sei; der vielmehr vielstufiger, im Grenzfall „fließender“ Teilnahme der Betroffenen zugänglich bleibe und darüber nicht Schaden nehme. Zumal wo Drittelparität verfochten und zugleich die Kompetenzen der gemeinsamen Organe mindestens bis in den Randbereich der pädagogischen Angelegenheiten vorgeschoben werden, setzt man nicht auf

<sup>55)</sup> Statt aller: *Ilse Dahmer*, *Die Erziehungswissenschaft als kritische Theorie und ihre Funktion in der Lehrerbildung*, *Didactica* 1969, S. 16 ff., und ebd. 1970, S. 157 ff.

<sup>56)</sup> *Erich Weniger*, *Theorie der Bildungsinhalte und des Lehrplans*, 6.—8. Aufl. Weinheim 1965, S. 92. Dazu *Ilse Dahmer*, *Theorie und Praxis*, in: *I. Dahmer/Wolfgang Klafki* (Hrsg.), *Geisteswissenschaftliche Pädagogik am Ausgang ihrer Epoche* — *Erich Weniger*, Weinheim 1968, S. 35 ff.

einen im erstgenannten Sinn *hermetischen* Professionalismus, sei es ein mehr praktisch-ständischer oder der modernere der „Lehrerschule“ als „Wissenschaftsschule“.<sup>57)</sup> Und wo stattdessen Halbparität vorgesehen wird, kommt darin ein Balancenken zum Ausdruck, dessen Starrheit und Technizität auch nicht das letzte Wort sein kann — läßt sich der Sperrmechanismus *funktional* einleuchtend begründen bzw. ergänzen oder *verdeckt* er nicht vielmehr die oben beschriebene *funktionelle* Wechselbezogenheit von Schüler- und Lehrerrecht?

Man kann sich auf den Standpunkt stellen, das pädagogisch-fachliche Element sei, gerade wo es um Emanzipation gehe, von gewissen Wertungs- und Entscheidungselementen und entsprechenden quasipolitischen, abstimmbaren Margen durchzogen — das erscheint nach dem gegenwärtigen Diskussionsstand nicht abenteuerlich, vielleicht läßt sich über eine so allgemeine Formulierung sogar ein gewisser Konsens bis in das Lager derjenigen hinein herstellen, denen „Emanzipation“ im übrigen als ein methodensprengendes, nur-messianisches Wort gilt.<sup>58)</sup> Dann liegt gleichwohl zwischen dieser Annahme und dem Grundsatz der Halbparität noch eine Argumentationslücke; dies jedenfalls dann, wenn die Entscheidungskompetenz der gemeinsamen Organe die pädagogischen Angelegenheiten mehr oder weniger generalklauselartig *insgesamt* umfassen soll. (Entsprechend hinsichtlich enumerierter pädagogischer Kompetenzen bei Drittelparität.) Läßt sich das fachliche Element gegen das politische egalitär aufrechnen? Oder gibt es nicht vielmehr je nach den jeweiligen Sachzusammenhängen von Fall zu Fall eine *verschiedene*, bald größere, bald geringere Stringenz und Dichte des fachlichen Urteils? Halbparität kann als formale Vorkehrung, als Technik *politischer* Kontrolle ein *Macht-Patt* ergeben und der *Herrschaftsverringering* dienen; bezüglich der *politischen* Spielräume wäre das funktionell angemessen. Die Balancetechnik ergreift aber zugleich die *fachlichen* Komponenten, und insoweit liegt die Vernunft nicht schon im Verfahren als solchem: Das Patt ist zunächst nur etwas Negatives. Es löst im übrigen einen *Einigungszwang* aus, d. h. für die Lehrerseite zuerst einen *Argumentationszwang*. Ob und wie sich schließlich das fachliche Urteil durchsetzt, bleibt verfahrenstechnisch offen. In einem emanzipatorischen Sinn demokratisch ist dies immerhin insofern, als Nichteinigung eine Stagnations-, u. U. auch eine chaotische Phase als Lernphase zur Folge hat, die in gesteigerte Rationalität umschlagen kann.

Wer sich zur optimistischen Vorgabe im letzteren Sinn nicht entschließen kann, pflegt um zusätzliche kompetenz- oder paritätenrechtliche Absicherung des Fachlichen besorgt zu sein. Der *paritätenrechtliche* Sicherungszugriff — im Hochschulrecht in der Sicht der dann Majorisierbaren alles andere als emanzipatorisch-„funktionsgerecht“ — mag auch für das Schulrecht von einem Beigeschmack autoritärer Vorwegverfügung nicht ganz frei sein. In der Aufnahme der betroffenen Schülervertreter in die gemeinsamen Beschlusorgane z. B. kann das grundsätzliche Zugeständnis ihrer Gremien-Mündigkeit erblickt werden; wenn dennoch ihr Stimmenanteil gering bemessen wird, kann das heißen, daß die Reform auf halbem Weg steckengeblieben ist, ähnlich wie mit der Beibehaltung eines rechtlich strukturlosen Staatspatronats im Fachaufsichtsweg. — *Kompetenzrechtliche*

Katalogbildung ihrerseits setzt ein *sachliches Kriterium* voraus, anhand dessen fachliche und politische Angelegenheiten unterschieden werden können — ein Weg, der sich im Hochschulrecht auf weite Strecken hin als ungangbar erwiesen hat,<sup>59)</sup> es sei denn, man will die Sachfrage politisch entscheiden, unter Inkaufnahme der Willkürzonen, die dann sich ergeben können. Negativkataloge und sonstige weitgehende Kompetenzvorbehalte bedeuten so oder so das Übergewicht einer *repräsentativen*, bestenfalls funktional-repräsentativen Komponente: Professionalismus *überlagert* dann *teilweise* den politisch-egalitären Organisationsstandard und stellt gewissermaßen eine amtsrechtliche Rationalitätsreserve dar; von den Schülern aus gesehen zugleich wieder eine Art Vormundschaft, mindestens dort, wo die fachliche Entscheidung nicht von autoritären Beimengungen frei ist.

Treten noch *Eltern*delegierte hinzu, dann läßt sich *deren* Mitbestimmung nicht wie die der Lehrer auf eine *Expertenqualifikation* gründen. Im Gegenteil gibt es Gründe für die Vermutung, daß das Elterninteresse je nach den jeweiligen gesellschaftlichen Gegebenheiten dem neuen Lehrer-Professionalismus *entgegenstehen* kann. Zugleich kann es auch dem emanzipatorischen *Schüler*interesse und damit, wie schon berührt, der entsprechenden Reformtendenz insgesamt entgegenstehen oder allenfalls teilweise mit ihr parallellaufen.<sup>60)</sup> Die Eltern sind vermöge der Grundgegebenheit des Eltern-Kind-Verhältnisses und des aus ihm erwachsenden pädagogischen Auftrags in gewisser Weise „*funktional*“ an schulischen Entscheidungen interessiert und beteiligt und stehen doch zugleich, man könnte sagen: mit dem einen Fuß, immer auch auf der anderen Seite: der *gesellschaftlichen Außen*. Daraufhin tritt zu der Schüler-Lehrer-Polarität das oben berührte allgemeinere Distanzproblem auch paritäten- und kompetenzrechtlich hinzu. Es entsteht eine Dreieckssituation, und es bedarf weiterer Machtregulative, sofern man Elternmitbestimmung nicht überhaupt zugunsten bloßer Mitwirkungsrechte ausschließen oder auf verhältnismäßig geringfügige Stimmquoten zurückschneiden will. — Weithin anerkannt ist heute die Rückbindung der „*elterlichen Gewalt*“ älterer Prägung auf den pädagogischen „*Treuhand*“-Auftrag, mithin auf den Vorrang des emanzipatorischen Kindesinteresses. Es wäre darüber zu diskutieren, ob an nächster Stelle *den Lehrern* ein diesbezügliches fachlich konsolidiertes „*Wächteramt*“ zuzusprechen ist, etwa in Form von Vetorechten der Lehrermehrheit. Außerdem wird es jedenfalls in *dieser* Bezugsrichtung der *Negativkataloge* bedürfen, es sei denn, man kann stabile Schüler-Lehrer-Koalitionen oder sonstige sichere Mehrheiten zugunsten der Reformziele als Regelfall in Rechnung stellen.

Es gibt nach alledem zahlreiche mögliche Konstellationen, fast wie beim Schachspiel; und auch zahlreiche denkbare Fehlformen. Demokratie bedeutet auch hier: Statische, wie auch immer gruppentranszendent legitimierte Herrschaft, hier: „*Schulherrschaft*“, muß dahinschwinden. Statt dessen kommt es auf neue Rationalität von unten her und von innen heraus an. Dazu bedarf es des neuen Lehrers. Der Übertritt in die schuldemokratische Ära wird um so leichter gelingen, je näher Professionalisierung in diesem Sinn mit Demokratisierung zusammengeht und mit ihr Schritt halten kann.

<sup>57)</sup> Vgl. aber Erhard Denninger, Das Hochschulrahmengesetz — Kernstück einer Bildungsreform? Frankfurt/M. 1972, S. 65 ff.

<sup>58)</sup> Vgl. Brezinka a. a. O. (Anm. 24) S. 29 ff., 19 ff.; s. auch Hennis a. a. O. (Anm. 1), S. 19 ff.

<sup>60)</sup> Dazu zuletzt Klaus Schleicher, Elternhaus und Schule, Düsseldorf 1972.