

Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht

Band 4

50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung

Herausgegeben von

Frank-Rüdiger Jach

Siegfried Jenkner



Duncker & Humblot · Berlin

FRANK-RÜDIGER JACH / SIEGFRIED JENKNER (Hrsg.)

50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung

Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht

Herausgegeben von Frank-Rüdiger Jach und Siegfried Jenkner

Band 4

50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung

Herausgegeben von

Frank-Rüdiger Jach
Siegfried Jenkner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung / hrsg. von Frank-Rüdiger Jach ;
Siegfried Jenkner. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht ; Bd. 4)
ISBN 3-428-09994-X

Alle Rechte vorbehalten
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 1433-0911
ISBN 3-428-09994-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Dieser Tagungsband dokumentiert das am 14./15. Mai 1999 an der Humboldt Universität in Berlin abgehaltene Fachsymposium „50 Jahre Grundgesetz – Schulverfassung, das Recht auf Bildung und die Freiheit der Erziehung“ des Instituts für Bildungsforschung und Bildungsrecht e. V. Hannover.

Das Symposium widmete sich zum 50jährigen Bestehen des Grundgesetzes der Frage, inwieweit die Schulverfassung ihren Beitrag zu einem demokratischen und pluralistischen Bildungssystem geleistet hat und welche Anforderungen für die Aufgaben des 21. Jahrhunderts zu stellen sind. Die Referenten stimmten darin überein, daß der Etatismus in seinen traditionellen Formen die Aufgaben eines modernen Bildungswesens heute nicht mehr adäquat zu lösen vermag.

Die Schulverfassung unter der Geltung des Grundgesetzes kann nicht ohne Rückbesinnung auf ihre historischen Ursprünge verstanden werden. In seinem Beitrag „Das Recht auf Bildung und die Freiheit der Erziehung in der deutschen Verfassungs- und Bildungsgeschichte bis zum Grundgesetz“ zeigt *Siegfried Jenkner* zunächst auf, daß die Schulverfassung heute noch immer mit der Überwindung vorliberaler und vordemokratischer Traditionsbestände beschäftigt ist. Die Widersprüchlichkeit zwischen liberaler und etatistischer Position manifestiert sich historisch exemplarisch an Personen wie Ernst Christian Trapp oder Joachim Heinrich Campe. Im Frühliberalismus waren freie gesellschaftliche Selbstorganisation und kommunale Selbstverwaltung die beiden Hauptstränge der Bildungsreformdiskussion auch in der Staatslehre. Dieses liberale Gedankengut fand aber keinen Eingang in den deutschen Frühkonstitutionalismus. Die Freiheitsideen des Frühliberalismus waren nur im Ausland durchsetzbar.

Nach dem Scheitern der bürgerlichen Revolution von 1848 und der liberalen Bemühungen um Schulfreiheit und -vielfalt ging es in den schulrechtlichen und -politischen Konflikten in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts vor allem um die weitere Durchsetzung bzw. Abwehr des umfassenden Staatsanspruchs auf die Schule. Auch die Weimarer Republik brachte in der Schulverfassung keinen Aufbruch zu neuen liberalen und demokratischen Ufern; der freiheitliche Anspruch der neuen Reichsverfassung fand in den Schulartikeln keinen Niederschlag. In den Schuldebatten der Weimarer Nationalversammlung dominierten die alten Kontroversen zwischen Staat, Gemeinden und Kirchen um die Verfü-

gungsgewalt über die Schule; es blieb auch in den zwanziger und frühen dreißiger Jahren beim bloßen „Traum von der freien Schule“.

In seiner Darstellung „Das Recht auf Bildung in der deutschen Bildungsgeschichte seit 1945“ führt *Lutz R. Reuter* zunächst aus, daß das am 23. Mai 1949 in Kraft getretene Grundgesetz keine explizite Garantie eines „Grundrechts auf Bildung“ enthält. Unbeschadet der Akzentunterschiede in der Begründung besteht heute in der verfassungsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung jedoch Konsens über das Bestehen eines (Minimal-)Grundrechts auf Bildung mit seinen Aspekten „Entfaltungsrecht“, „Zugangs- und Teilhaberecht“ sowie „Mitwirkungsrecht“.

Reuter zeigt sodann nach einer Darstellung der unterschiedlichen Entwicklungen in der DDR und der Bundesrepublik Deutschland auf, daß auch in der Verfassungsdebatte der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) die in- und ausländische – und die Bürgerrechtsbewegung der DDR prägende – Diskussion zum Recht auf freie Schulwahl, zur Autonomie der Einzelschule, zur Neuordnung der Aufgabenverteilung im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten oder gar zur bürgerschaftlich verfaßten Schule nicht in die GVK vordrang, zumal die Vertreter der Regierungsparteien eine umfassende und öffentliche Verfassungsdebatte („Verfassungskonvent“) entschieden abgelehnt hatten.

Das Recht auf Bildung wurde und wird als Recht auf undiskriminierten Zugang zu staatlicherseits strukturell, pädagogisch, curricular und partizipatorisch ausgestalteten öffentlichen Schulen angesehen; das „Quasi-Monopol“ der Volksschule nach Art. 7 Abs. 5 GG verkörpert die verbreitete Vorstellung von der Schule als staatlicher Anstalt. Sein Gehalt, so *Reuter*, ist konturenlos geblieben. Das Pluralitätsgebot tritt in erster Linie negatorisch auf als Verbot von Intoleranz und Indoktrination. Die Freiheitlichkeit der Bildung im Sinne der Vielfalt der Konzepte, Inhalte und Formen des Lernens und in deren Folge der Wettbewerb der Institutionen spielen im Grundrechtsdiskurs kaum eine Rolle. Demgegenüber sei der soziale Wandel Anlaß, die „Schulaufsicht“ des Staates und das Grundrecht auf Bildung neu zu denken. Aus diesem Grunde – so *Reuter* – ist Art. 7 Abs. 1 GG vom Kopf auf seine Füße, d. h. von der Allzuständigkeit des Staates auf die Basis einer trägerschaftlichen Pluralität unter staatlicher Rechtsaufsicht, zu stellen.

Johann Peter Vogel legt in seinem Beitrag „50 Jahre Grundrecht auf Errichtung freier Schulen“ zunächst dar, daß das Bundesverfassungsgericht nach und nach mit seiner grundsätzlichen Würdigung der Errichtungsgarantie für Schulen in freier Trägerschaft und ihrer Funktion für das gesamte Schulwesen Feststellungen getroffen hat, die dem Art. 7 Abs. 4 GG und seiner Stellung im Grundrechtsteil des Grundgesetzes gerecht werden. Die Errichtungsgarantie ist ein Bürgerrecht und als solches Ausfluß anderer grundlegender Grundrechte wie

der freien Entfaltung der Persönlichkeit, der Glaubensfreiheit, des Elternrechts. Sie ist ordnungspolitischer Ausdruck der Abwehr eines staatlichen Schulmonopols und des Verfassungswillens, den individuellen Grundrechten eine organisatorische und inhaltliche Vielfalt im Schulwesen entsprechen zu lassen; Basis dieser Vielfalt sind Gleichwertigkeit und Gleichrangigkeit zum staatlichen Schulwesen. Selbst dort, wo – wie im Bereich der Grundschule – an einem Vorrang des Staates im Schulwesen noch festgehalten wird, wirkt die Errichtungsgarantie dahin, daß die Verwaltungsentscheidungen rechtsstaatlich überprüfbar sein müssen. Schließlich bedeutet die Gewährleistung der Schulen in freier Trägerschaft sogar eine finanzielle Kompensationspflicht des Staates gegenüber Ersatzschulen, wo strukturell die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen den Schulträgern nicht mehr gleichzeitig und dauerhaft möglich ist.

Gleichwohl kommt es nach *Vogel* zu traditionell rückwärtsgewandten, diesen Grundsätzen zuwiderlaufenden Rückgriffen auf Figuren wie ein vorkonstitutionelles Monopol des Staates im Berechtigungswesen oder die Vermutung sozialer Reibungen bei Aufgabe des traditionellen Vorrangs der staatlichen Grundschule oder ein „herkömmliches Bild der Privatschule“.

Auch nach 50 Jahren Grundgesetz überwiegen bei der Diskussion um Schulpluralismus Ängste vor chaotischer Unübersichtlichkeit, die zu Lasten bildungsferner Schichten gehen könnte, und die Sorge um eine gerechte Leistungsmessung, die man sich nur im Wege gleichartig einheitlicher Anforderungen vorstellen kann. Das Gespenst der „Privatisierung des Schulwesens“, der Auslieferung der Schule an den Markt wird immer wieder beschworen und dabei geflissentlich eines übersehen: daß die allgemeine staatliche Schulaufsicht, die das Grundgesetz zur Staatspflicht macht, auch und gerade in einem vielfältigen Schulwesen eine bedeutende, wenn auch gewandelte Funktion hat und die Kompetenz behält, Mißbrauch zu unterbinden. *Vogel* macht deutlich, daß „Privatisierung“ im deutschen Schulwesen so wenig möglich ist wie bei Bundeswehr, Polizei und Finanzbehörde. Bildung ist eine öffentlich verantwortete Aufgabe – und das mit Recht.

Martin Stock nimmt in seinem Beitrag „Autonomiekonzepte für die öffentliche Schule – Altes und Neues“ Bezug auf die Ursprünge der gegenwärtigen Autonomiediskussion. Diese Autonomiedebatten sind nun schon jahrelang im Gang; zu einer wirklichen überregionalen Verständigung über Ziele und Grundsätze einer entsprechenden Schulverfassungsreform haben sie aber noch nicht geführt.

Stock zeigt, daß schon 1973/74 die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates ein pragmatisches, durchaus maßvolles Konzept einer verstärkten curricularen und organisatorischen Selbständigkeit der einzelnen Schulen im Rahmen einer reformierten Staatsaufsicht entwickelte. Damit stieß diese Kommission, die ein breites Spektrum von Interesse und Sachverstand in sich verein-