

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Band 66

Die pädagogische Freiheit des Lehrers

**Eine Untersuchung zur Reichweite und
zu den Grenzen der Fachaufsicht
im demokratischen Rechtsstaat**

Von

Johannes Rux



Duncker & Humblot · Berlin

JOHANNES RUX

Die pädagogische Freiheit des Lehrers

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit

**Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt
Martin Nettesheim, Thomas Oppermann
Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch
sämtlich in Tübingen**

Band 66

Die pädagogische Freiheit des Lehrers

Eine Untersuchung zur Reichweite und zu
den Grenzen der Fachaufsicht im
demokratischen Rechtsstaat

Von

Johannes Rux



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Rux, Johannes:

Die pädagogische Freiheit des Lehrers : eine Untersuchung zur Reichweite und zu den Grenzen der Fachaufsicht im demokratischen Rechtsstaat / von Johannes Rux. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002
(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 66)
Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 2001/2002
ISBN 3-428-10895-7

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-6061
ISBN 3-428-10895-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

In der vorliegenden Arbeit geht es um die Frage, ob den Lehrern ein rechtlich geschützter Freiraum für ihre Erziehungs- und Unterrichtstätigkeit zur Verfügung steht und wie weit dieser Freiraum gegebenenfalls reicht. Diese Frage, die zuletzt vor gut zwanzig Jahren Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Diskussion war, ist nicht zuletzt durch das wohl nur für Außenstehende überraschend schlechte Abschneiden der deutschen Schülerinnen und Schüler bei internationalen Vergleichstests (TIMSS und PISA) wieder ins Blickfeld einer breiteren Öffentlichkeit geraten: Denn diese Vergleichsstudien haben wieder einmal deutlich gemacht, dass der Staat seinem selbstgesetzten Bildungs- und Erziehungsanspruch nur dann gerecht werden kann, wenn die Lehrer die Möglichkeit haben, die ihnen anvertrauten jungen Menschen individuell zu fördern.

Im ersten Teil der vorliegenden Untersuchung wird das Außenverhältnis zwischen der Schule und den Schülern bzw. deren Eltern im Mittelpunkt stehen, um auf diese Weise den äußeren Rahmen der pädagogischen Freiheit zu bestimmen: Schließlich sind die Lehrer aufgrund ihrer umfassenden Rechtsbindung selbst dann, wenn sie tatsächlich pädagogische Freiheit genießen sollten, unter keinen Umständen dazu berechtigt, in die Rechte Dritter einzugreifen. Wie sich im Verlauf der Untersuchung zeigen wird, gibt es im Bereich des Bildungswesens eine Vielzahl von Entscheidungen, die aus einer bestimmten, nachträglich nicht rekonstruierbaren konkreten Situation heraus getroffen werden und die daher einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle nicht zugänglich sind.

Während es für den Schüler im Ergebnis gleichgültig ist, *wer* diese Entscheidung im Innenverhältnis konkret zu verantworten hat, stellt sich für den Lehrer die Frage, ob er auch insofern stets an die Weisungen seiner Vorgesetzten gebunden ist. Da die pädagogische Freiheit jedenfalls kein Grundrecht der Lehrer darstellt, kommt insofern den einfach-gesetzlichen Bestimmungen über die pädagogische Freiheit bzw. Eigenverantwortung der Lehrer entscheidende Bedeutung zu. Wie hier aufzuzeigen sein wird, stellen diese nicht nur eine objektive Beschränkung der Aufsichts- und Weisungsbefugnisse dar, sondern sie vermitteln den Lehrern einen justitiablen Anspruch auf einen gewissen Freiraum für die Gestaltung ihrer Unterrichts- und Erziehungsarbeit, der sich zwar von Land zu Land geringfügig unterscheidet, aber durchweg dazu führt, dass in erster Linie die Lehrer darüber zu

entscheiden haben, wie die vorgegebenen Erziehungsziele innerhalb des durch die einschlägigen Gesetze und Rechtsverordnungen vorgegebenen Rahmens erreicht werden sollen.

Bei alledem wird es immer auch darum gehen, am Beispiel der Rechtsstellung der Lehrer die Reichweite und Grenzen der Fachaufsicht im demokratischen Rechtsstaat aufzuzeigen und damit deutlich zu machen, dass die Ergebnisse dieser Untersuchung keineswegs nur für das Schulverhältnis von Bedeutung sind.

Diese Arbeit wurde im Wintersemester 2001/2002 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen und für die Drucklegung nur noch geringfügig geändert. Wie bei jeder wissenschaftlichen Arbeit besteht aller Anlass zu Danksagungen an die Adresse all derjenigen, die zum Gelingen beigetragen haben: Zu nennen ist insofern zunächst Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Günter Püttner, der mir während meiner Assistentenzeit nicht nur die Gelegenheit zu einer fruchtbaren Kooperation geboten und genügend Raum für meine eigene Arbeit gelassen, sondern auch die Mühe des Erstgutachtens auf sich genommen hat. Dank schulde ich weiterhin Herrn Prof. Dr. Karl-Hermann Kästner für sein erfreulich rasches Zweitgutachten und Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum für seine Bereitschaft, diese Arbeit in die Reihe der Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht aufzunehmen. Die Johannes-Löchner-Stiftung hat die Veröffentlichung dieser Arbeit durch einen großzügigen Zuschuss unterstützt. Und schließlich habe ich meinen Eltern zu danken, die mir stets als Beispiel dafür gedient haben, dass viele der gängigen Vorurteile gegenüber Lehrern doch nur auf tönernen Füßen stehen.

Vor allem stehe ich aber in der Schuld meiner Frau und meiner beiden Töchter: Ihr Lieben! Euch sei dieses Werk gewidmet.

Tübingen, im Juli 2002

Johannes Rux

Inhaltsübersicht

A. Einführung	17
B. Das Schulverhältnis als komplexes System von Rechtsbeziehungen	25
I. Die Schüler als zentraler Bezugspunkt des Schulwesens	25
II. Die Rechte der Eltern	42
III. Der Lehrer im Spannungsverhältnis zwischen Schülern, Eltern und Schulverwaltung	43
C. Das Außenverhältnis – Entscheidungsspielräume der Verwaltung und Rechtsschutz im Schulverhältnis	45
I. Entscheidungsspielräume der Verwaltung im Schulverhältnis	45
II. Der Rechtsschutz im Schulverhältnis	56
III. Zusammenfassung	72
D. Das Innenverhältnis – Die pädagogische Freiheit als Beschränkung der staatlichen Weisungs- und Aufsichtsrechte im Schulbereich	74
I. Die verfassungsrechtliche Verankerung der pädagogischen Freiheit	77
II. Pädagogische Eigenverantwortung und pädagogische Freiheit	105
III. Die Reichweite der pädagogischen Freiheit	141
IV. Die pädagogische Freiheit im Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsprozess	216
V. Der Lehrer und die Konferenzen	224
VI. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines subjektiven Rechts auf pädagogische Freiheit	232
E. Zusammenfassung und Schluss	239
Anhang: Die einschlägigen Bestimmungen der Landesschulgesetze	243
Literaturverzeichnis	251
Stichwortverzeichnis	263

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	17
B. Das Schulverhältnis als komplexes System von Rechtsbeziehungen	25
I. Die Schüler als zentraler Bezugspunkt des Schulwesens	25
1. Die Schulpflicht und das Recht auf Bildung	26
2. Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates	27
a) Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates und der Grund-	
satz der staatlichen Schulaufsicht	29
aa) Art. 144 S. 1 WRV als Grundlage des staatlichen Bildungs-	
und Erziehungsanspruchs in der Weimarer Republik	29
bb) Die Funktion des Art. 7 Abs. 1 GG	32
b) Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates und das Selbst-	
entfaltungsrecht der Schüler	36
c) Das Bildungswesen und die Berufsfreiheit	37
d) Die Schulen als Keimzelle des (demokratischen) Gemeinwesens	
3. Zusammenfassung	41
II. Die Rechte der Eltern	42
III. Der Lehrer im Spannungsverhältnis zwischen Schülern, Eltern und Schul-	
verwaltung	43
C. Das Außenverhältnis – Entscheidungsspielräume der Verwaltung und	
Rechtsschutz im Schulverhältnis	45
I. Entscheidungsspielräume der Verwaltung im Schulverhältnis	45
1. Der Vorbehalt des Gesetzes und die notwendige Unschärfe abstrakt-	
genereller Regelungen	45
2. Zur Regelungsdichte im Schulrecht	49
II. Der Rechtsschutz im Schulverhältnis	56
1. Zur Reichweite und zu den Grenzen des Rechtsschutzanspruchs ...	
a) Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG als vorbehaltloses Grundrecht	57
b) Zur Zulässigkeit einer Beschränkung des Rechtsschutzanspruchs	
aa) Die „normative Ermächtigungslehre“	58
bb) Die verfassungsimmanenten Schranken des Rechtsschutzan-	
spruchs	59
(1) Die Grundrechte Dritter und der Grundsatz der Rechts-	
sicherheit	60

(2) Der Grundsatz eines wirkungsvollen behördlichen und gerichtlichen Verfahrens und die Handlungsfähigkeit der Staatsorgane	60
(3) Die Eigenständigkeit der Verwaltung	63
(a) Regelungsdichte und gerichtliche Überprüfung von Hoheitsakten	64
(b) Die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung als objektive Grenze des Rechtsschutzanspruchs	65
(c) Planung, Politik und gerichtliche Kontrolle	67
c) Zusammenfassung	68
2. Die Grenzen des Rechtsschutzes im Schulverhältnis	69
III. Zusammenfassung	72
D. Das Innenverhältnis – Die pädagogische Freiheit als Beschränkung der staatlichen Weisungs- und Aufsichtsrechte im Schulbereich	74
I. Die verfassungsrechtliche Verankerung der pädagogischen Freiheit	77
1. Die pädagogische Freiheit als Grundrecht der Lehrer	77
a) Zur Geltung der Grundrechte für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes	78
aa) Zur Geltung der Grundrechte für die dienstliche Tätigkeit der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes	78
bb) Zur Geltung der Grundrechte für das außerdienstliche Verhalten und das Verhalten bei Gelegenheit der Dienstausübung	82
cc) Zur Geltung der Grundrechte für die Lehrer an öffentlichen Schulen	86
b) Die pädagogische Freiheit als Fall der Lehrfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG	87
aa) Die Lehrfreiheit als Grundrecht der Hochschullehrer	87
bb) Die Lehrfreiheit als untrennbarer Bestandteil der Wissenschaftsfreiheit	88
cc) Die Lehrfreiheit als eigenständiges Grundrecht	90
dd) Zwischenergebnis	94
c) Die pädagogische Freiheit als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG	95
d) Zusammenfassung	98
2. Die pädagogische Freiheit und die Grundrechte der Schüler	98
3. Die pädagogische Freiheit und das Ziel der Erziehung zur Eigenverantwortung	103
II. Pädagogische Eigenverantwortung und pädagogische Freiheit	105
1. Die pädagogische Eigenverantwortung in der Literatur	107
a) Die erste Phase: Vom In-Kraft-Treten des Grundgesetzes bis zum Musterentwurf für ein Landesschulgesetz	107

b)	Die zweite Phase: Der Musterentwurf der „Kommission Schulrecht“ des Deutschen Juristentags	111
c)	Die dritte Phase: Die Entwicklung seit Mitte der achtziger Jahre	116
d)	Zusammenfassung und Kritik	119
2.	Die pädagogische Freiheit in der Rechtsprechung	120
a)	Die Rechtsprechung des OVG Berlin	121
b)	Die Rechtsprechung des OVG Münster	123
c)	Die Rechtsprechung des OVG Schleswig	126
d)	Die Rechtsprechung des VGH Mannheim	127
e)	Die Rechtsprechung des OVG Lüneburg	128
f)	Die Rechtsprechung des VGH Kassel	131
g)	Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes	133
h)	Zusammenfassung und Kritik	134
3.	Eigener Ansatz: Die pädagogische Freiheit als subjektives Recht der Lehrer	135
a)	Pädagogische Verantwortung und pädagogische Freiheit	135
b)	Die pädagogische Freiheit als subjektives Recht der Lehrer	139
III.	Die Reichweite der pädagogischen Freiheit	141
1.	Die ausdrücklichen Grenzen der Eingriffs- und Aufsichtsbefugnisse: Zu den einschlägigen Bestimmungen der Landesschulgesetze	141
a)	Hessen	142
aa)	Die Rechtsgrundlagen der pädagogischen Freiheit und Eigenverantwortung	143
bb)	Die Eingriffsbefugnisse der Schulaufsichtsbehörden	145
(1)	Die Vorgaben des § 93 Abs. 3 HessSchG	146
(2)	Zum Umfang der Aufsicht über die Erziehungs- und Unterrichtstätigkeit der Lehrer	149
cc)	Die Eingriffsbefugnisse der Schulleiter	152
(1)	Die Vorgaben des § 88 Abs. 4 S. 3 HessSchG	153
(2)	Zum Umfang der Eingriffsbefugnisse	155
dd)	Ergebnis	156
b)	Mecklenburg-Vorpommern	158
aa)	Die Rechtsgrundlagen der pädagogischen Freiheit und Eigenverantwortung	158
bb)	Die Eingriffsbefugnisse der Schulaufsichtsbehörden	161
cc)	Die Eingriffsbefugnisse der Schulleiter	164
c)	Niedersachsen	165
aa)	Die Eingriffsbefugnisse der Schulaufsichtsbehörden	166
bb)	Die Eingriffsbefugnisse der Schulleiter	167
d)	Bremen	168
aa)	Die Eingriffsbefugnisse der Schulaufsichtsbehörden	168

bb) Die Eingriffsbefugnisse der Schulleiter	170
e) Berlin	172
f) Saarland	173
g) Brandenburg	174
aa) Die Eingriffsbefugnisse der Schulleiter	175
bb) Die Eingriffsbefugnisse der Schulaufsichtsbehörden	176
h) Nordrhein-Westfalen	176
i) Thüringen	178
j) Sachsen-Anhalt	179
k) Rheinland-Pfalz	180
l) Hamburg	181
m) Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Schleswig-Holstein	182
n) Zusammenfassung	184
2. Die ungeschriebenen Grenzen der Eingriffs- und Weisungsbefugnisse: Zu den Voraussetzungen für die Verbindlichkeit dienstlicher Anordnungen im Schulverhältnis	185
a) Zur Verbindlichkeit rechtswidriger Anordnungen	185
aa) Das Problem: Rechtsbindung und Remonstrationsverfahren	186
bb) Der erste Lösungsansatz: Die Unverbindlichkeit „offensichtlich rechtswidriger“ Anordnungen	188
cc) Der zweite Lösungsansatz: Die Unterscheidung zwischen „innerer“ und „äußerer Rechtmäßigkeit“	190
dd) Zur Legitimation einer Beschränkung des Grundsatzes der Rechtsbindung der Verwaltung	192
(1) Die Verbindlichkeit rechtswidriger Anordnungen als „hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums“ ..	192
(a) Das Reichsbeamtengesetz von 1873	193
(b) Zur gewohnheitsrechtlichen Verdrängung der Vorgaben des RBG	197
(c) Zum Verhältnis von Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 33 Abs. 5 GG	200
(2) Die Verbindlichkeit rechtswidriger Anordnungen und die Funktionsfähigkeit der Verwaltung	200
(a) Zur verfahrensrechtlichen Absicherung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung	201
(b) Das Remonstrationsverfahren und die persönliche Haftung des Beamten	205
(3) Exkurs: Die Verbindlichkeit rechtswidriger Anordnungen und die Verbindlichkeit von Weisungen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung	208
ee) Zwischenergebnis	211

b) Die Voraussetzungen für die Verbindlichkeit dienstlicher Anordnungen	212
c) Die Pädagogische Freiheit als „Recht auf den Beurteilungsspielraum“	214
IV. Die pädagogische Freiheit im Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsprozess	216
1. Das Innenverhältnis	216
2. Das Außenverhältnis	219
a) Zur Kontrolldichte im Widerspruchsverfahren	219
b) Die Schüler als Objekte der Lehrerwillkür?	223
V. Der Lehrer und die Konferenzen	224
1. Die Lehrerkonferenzen	224
2. Die Schulkonferenz	229
3. Zusammenfassung	231
VI. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines subjektiven Rechts auf pädagogische Freiheit	232
1. Die pädagogische Freiheit und der Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht	233
2. Die pädagogische Freiheit und das demokratische Prinzip	236
E. Zusammenfassung und Schluss	239
Anhang: Die einschlägigen Bestimmungen der Landesschulgesetze	243
Literaturverzeichnis	251
Stichwortverzeichnis	263

Abkürzungsverzeichnis¹

AK-GG	Wassermann et al. (Hrsg.): „Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz“
AP	Arbeitsgerichtliche Praxis – Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichtes
AS	Amtliche Sammlung des (schweizerischen) Bundesrechts
Bay	Bayern, bayerisch
BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
BayVoSchG 1966	(Bayerisches) Volksschulgesetz vom 17.11.1966, BayGVBl. S. 402
Bbg	Brandenburg, brandenburgisch
BbgSchG	Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg – Brandenburgisches Schulgesetz
Berl	Berlin, Berlinisch
BerlSchG	Schulgesetz für Berlin
BerlSchVerfG	Gesetz über die Schulverfassung für die Schulen des Landes Berlin
BK	Dolzer et al. (Hrsg.): „Kommentar zum Bonner Grundgesetz“
Brem	Bremen, bremisch
BremSchG	Bremisches Schulgesetz
BremSchG 1975	Bremisches Schulgesetz vom 18.2.75, BremGBI. S. 89
BremSchVwG	Bremisches Schulverwaltungsgesetz
BremSchVwG 1978	Bremisches Schulverwaltungsgesetz vom 24. Juli 1978, BremGBI. S. 167
BS	Bereinigte Sammlung der (schweizerischen) Bundesgesetze und Verordnungen 1848-1947
BUZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BW-KonfO	Konferenzordnung des baden-württembergischen Kultusministeriums
BW-LBG	(Baden-Württembergisches) Landesbeamtengesetz
BW-LVG	(Baden-Württembergisches) Landesverwaltungsgesetz
BW-SchG	Schulgesetz für Baden-Württemberg
BW-SchVOG 1964	(Baden-Württembergisches) Gesetz zur Vereinheitlichung und Ordnung des Schulwesens vom 5.5.64 – BW-GBI. S. 235

¹ Sofern im Text Abkürzungen verwendet wurden, die hier nicht erklärt werden, wird auf das Abkürzungsverzeichnis der Neuen Juristischen Wochenschrift (NJW) und *Hildebert Kirschner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage, Berlin 1993, verwiesen.

CH-aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, BS 1 S. 3; außer Kraft seit 31. Dezember 1999
CH-nBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, AS 1999, S. 2556
DJT-SchGE	Deutscher Juristentag, Schule im Rechtsstaat – Bericht der Kommission Schulrecht, Band I: Entwurf für ein Landesschulgesetz
GKÖD	Fürst, Walter (Hrsg.): „Gemeinschaftskommentar zum öffentlichen Dienstrecht“
Hamb	Hamburg, hamburgisch
HambSchG	Hamburgisches Schulgesetz
HambSchG 1977	Schulgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Oktober 1977, HambGVBl. S. 297
HambSchVerfG 1973	(Hamburgisches) Schulverfassungsgesetz vom 12. April 1973, HambGVBl. S. 91
HambSchVwG 1956	(Hamburgisches) Schulverwaltungsgesetz vom 3. Juli 1956, HambGVBl. S. 125
HambSchVwG 1968	(Hamburgisches) Schulverwaltungsgesetz vom 8. Juli 1968, HambGVBl. S. 185
Hess	Hessen, hessisch
HessSchG	Hessisches Schulgesetz
HessSchVwG 1961	(Hessisches) Gesetz über die Unterhaltung und Verwaltung der öffentlichen Schulen und die Schulaufsicht – Schulverwaltungsgesetz – vom 28.6.61, HessGVBl. I S. 87
HessSchVwG 1978	(Hessisches) Gesetz über die Unterhaltung und Verwaltung der öffentlichen Schulen und die Schulaufsicht – Schulverwaltungsgesetz – in der Fassung vom 4. April 1978, HessGVBl. I S. 232
HStR	Anschütz/Thoma (Hrsg.): „Handbuch des deutschen Staatsrechts“, Band 2, Tübingen 1932
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
LSA	(Land) Sachsen-Anhalt, sachsen-anhaltinisch
LSA-SchG	Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
MüKo	Rebmann/Säcker (Hrsg.): „Münchener Kommentar Bürgerliches Gesetzbuch“
MV	Mecklenburg-Vorpommern, mecklenburg-vorpommersch
MV-SchG	Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
Nds	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NRW-ASchO	Allgemeine Schulordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
NRW-SchMG	(Nordrhein-Westfälisches) Gesetz über die Mitwirkung im Schulwesen
NRW-SchOG	Erstes Gesetz zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen
NRW-SchVwG	(Nordrhein-Westfälisches) Schulverwaltungsgesetz

OECD	Organization for Economic Cooperation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PISA	Programme for International Student Assessment – Internationale Schulleistungstudie der OECD
RBG	Reichsbeamtengesetz vom 31.3.1873, RGBl. S. 61.
RP	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RP-GHS SchG	(Rheinland-Pfälzisches) Landesgesetz über die öffentlichen Grund-, Haupt- und Sonderschulen
RP-SchG	Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz
Saar	Saarland, saarländisch
SaarSchMG	(Saarländisches) Gesetz Nr. 994 über die Mitbestimmung und Mitwirkung im Schulwesen – Schulmitbestimmungsgesetz
SaarSchOG	Gesetz Nr. 812 zur Ordnung des Schulwesens im Saarland – Schulordnungsgesetz
Sächs	sächsisch
SächsSchG	Schulgesetz für den Freistaat Sachsen
SH	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
SH-SchG	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz
Thür	Thüringen, thüringisch
ThürSchAG	Thüringer Gesetz über die Schulaufsicht
ThürSchG	Thüringer Schulgesetz
TIMSS	Third International Mathematics and Science Study – Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie der IEA
VvB	Verfassung von Berlin
VvB 1950	Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 (VOBl. I S. 433)

„Nein, nein, wir brauchen Menschen als Lehrer und keine zweibeinigen Konservenbüchsen! Wir brauchen Lehrer, die sich entwickeln müssen, wenn sie uns entwickeln wollen.“

Erich Kästner, *Das fliegende Klassenzimmer* (1933)¹

A. Einführung

Die Bildungspolitik wird von der Öffentlichkeit seit jeher mit Argusaugen beobachtet: Auf der einen Seite führt wohl fast jeder Versuch, die Werte und Bildungsinhalte, die den Schülern vermittelt werden sollen, oder die hergebrachten Strukturen der Schulorganisation zu ändern, zu einer breiten öffentlichen Diskussion, an der sich keineswegs nur diejenigen beteiligen, die als Schüler, Eltern oder Lehrer von den Veränderungen unmittelbar betroffen wären. Auf der anderen Seite werden ständig neue Reformvorschläge an die Parlamente, die Kultusministerien und die Schulverwaltungen herangetragen, sodass der Streit über Bildungsinhalte und Erziehungsziele, über die Qualität der Institution Schule und über ihre Organisation praktisch nie zum Erliegen kommt.²

¹ Zitiert nach der Gesamtausgabe von 1998, hrsg. von Franz Josef Görtz, „Eintritt frei! Kinder die Hälfte – Romane für Kinder II“, S. 99.

² Das große Interesse der Öffentlichkeit an der Bildungspolitik zeigt sich nicht nur daran, dass sie bei Landtagswahlkämpfen eine zentrale Rolle spielt, sondern auch an dem Umstand, dass sie immer wieder Gegenstand von Volksinitiativen und Volksbegehren war: So fand der erste Volksentscheid in der Geschichte der Bundesrepublik 1968 in Bayern über die Frage statt, ob auch dort die „christliche Gemeinschaftsschule“ anstelle der Bekenntnisschulen als Regelform der Volksschule eingeführt werden sollte, vgl. zu diesem Verfahren ausführlich *Degenhart*, *Der Staat* 1992, S. 77, 81 f.; *Jürgens*, S. 174 ff.

Im Jahr 1977 gelang es den Oppositionsparteien FDP und CDU in Nordrhein-Westfalen, mehr als 20 % der Stimmberechtigten zur Unterstützung eines Volksbegehrens zu bewegen, das sich gegen die Pläne der Landesregierung richtete, die Haupt- und Realschulen sowie Gymnasien zu „Kooperativen Schulen“ zusammenzufassen und die Schüler der Klassenstufen 5 und 6 gemeinsam zu unterrichten: Das umstrittene „Koop-Gesetz“ wurde zurückgezogen, bevor es zum Volksentscheid kommen konnte; vgl. dazu *Jürgens*, S. 194 f.

In den letzten Jahren gab es zahlreiche Initiativen, die auf eine Verbesserung der personellen und sächlichen Ausstattung sowie auf eine stärkere organisatorische Verselbständigung der einzelnen Schulen gerichtet waren; zur Praxis der direktdemokratischen Verfahren in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland bis 1991 vgl. *Jürgens*, S. 162 ff. m.w.N. Ein Überblick über die Entwicklung in den neunziger Jahren findet sich bei *Jung*, *ZfG* 1998, S. 295 ff.

Dieses große öffentliche Interesse hat viele Gründe, von denen hier nur einige genannt werden sollen: Zunächst ist festzuhalten, dass Helmut Schelskys Feststellung, die Schule sei eine „bürokratische Zuteilungsapparatur von Lebenschancen“,³ bis heute nichts von ihrer Gültigkeit verloren hat. Auch wenn in der aktuellen Berichterstattung auch nach dem Zusammenbruch des „Neuen Marktes“ immer noch die Erfolgsgeschichten über junge Internet- und Medienfirmen dominieren mögen, deren Gründer es nicht selten ohne eine abgeschlossene Ausbildung zu Multimillionären gebracht haben, ändert das rein gar nichts an der Tatsache, dass die Chancen zu sozialem Aufstieg und ökonomischem Wohlstand heute mehr denn je vom erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung abhängen.⁴ Ob und welche Ausbildungsgänge einem Menschen offen stehen, bestimmt sich aber wiederum in erster Linie nach seinem Schulabschluss.

Dabei ist zu beachten dass der Schulabschluss keineswegs nur eine formale Hürde für den Zugang zu einer bestimmten Berufsausbildung darstellt. Getreu dem klassischen Postulat „Non scolae sed vitae discimus“⁵ ist die Schule nämlich kein Selbstzweck. Vielmehr sollen die Schülerinnen und Schüler zu „mündigen Bürgern“ erzogen und ihnen sollen diejenigen Fertigkeiten und Kenntnisse vermittelt werden, die sie für ihren weiteren Lebensweg benötigen. Die Fragen, welche Fertigkeiten und Kenntnisse das konkret sind und was genau einen wirklich „mündigen Bürger“ ausmacht, war und ist allerdings seit jeher heftig umstritten. Insbesondere lässt sich der Wunsch, den Schülern eine möglichst breite Allgemeinbildung zu verschaffen, nicht ohne weiteres mit dem Bedürfnis vereinbaren, die jungen Menschen bereits in der Schule möglichst gut auf ihre Zukunft im Arbeitsleben vorzubereiten.⁶

Weitere Konflikte ergeben sich aus dem Anspruch des Staates, weitgehend frei über diejenigen Werte zu entscheiden, die den Schülern vermittelt werden sollen.

³ Schelsky, S. 18.

⁴ Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Diskussion über die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ausländische Informationstechnologie-Experten der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt eröffnet werden soll: Die einschlägige Verordnung setzt ganz selbstverständlich den erfolgreichen Abschluss eines einschlägigen Studiums voraus, vgl. § 2 Nr. 1 der Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV) vom 28. Juli 2000 (BGBl. I S. 1146).

⁵ „Nicht für die Schule, sondern für das Leben lernen wir.“ Vgl. *Seneca d. J.*, Briefe an Lucilius, Nr. 106, 12, der den Satz allerdings umgekehrt formuliert hatte, um die damalige Situation zu kritisieren.

⁶ Schon lange vor dem Stoiker Seneca hatte *Aristoteles*, Politik, Band VIII, Kap. 3, 2, festgestellt: „immer nur nach dem Nützlichen zu fragen, ziemt sich gar nicht für großzügige und freie Menschen“. Man sieht, dass die Diskussion keineswegs neu ist ...

Schließlich kann sich aufgrund der allgemeinen Schulpflicht grundsätzlich niemand diesem Einfluss vollständig entziehen. Daher steht der Staat unter dem Generalverdacht der Indoktrination und damit auch unter einem permanenten Rechtfertigungsdruck.⁷

Betrachtet man die bildungspolitische Diskussion der vergangenen Jahre und Jahrzehnte, so lassen sich drei Schwerpunkte unterscheiden: Zum einen wird seit jeher über die Frage gestritten, ob und inwieweit das Schulwesen in einem säkularen Staat für religiöse und weltanschauliche Bezüge geöffnet werden darf. Dieser Streit zieht sich seit den Verhandlungen der Weimarer Nationalversammlung wie ein roter Faden durch die schulpolitische und schulrechtliche Diskussion.⁸ Interessanterweise hat sich die Perspektive der Diskussion im Lauf der Zeit deutlich verschoben: Zunächst ging es in erster Linie um die Entkonfessionalisierung des Schulwesens und damit darum, den Grundsatz der religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates auch in diesem Bereich der öffentlichen Verwaltung endgültig durchzusetzen.⁹ Nachdem dieser Prozess mittlerweile durch die flächendeckende Einführung der – teilweise allerdings immer noch ausdrücklich christlich geprägten¹⁰ – Gemeinschaftsschulen¹¹ weitgehend abgeschlossen ist, kommt

⁷ Schließlich darf auch nicht unterschätzt werden, dass jeder Mensch einmal Schüler war und sich schon von daher für hinreichend kompetent erachtet, um sich an der Diskussion zu beteiligen.

⁸ Zunächst ging es um die Frage, ob die sogenannte „Simultanschule“, in der die Schüler aller Bekenntnisse gemeinsam unterrichtet werden, neben oder an die Stelle der Bekenntnisschulen treten sollten. In jüngerer Zeit wurde vor allem über die Stellung des Religionsunterrichts, über die Zulässigkeit von gemeinsamen Schulgebeten oder über religiöse Symbole in den Klassenräumen öffentlicher Schulen diskutiert.

⁹ Bekanntermaßen konnte die konsequente Trennung von Kirche und Staat in Deutschland weder bei den Verfassungsberatungen der Weimarer Nationalversammlung noch im Parlamentarischen Rat durchgesetzt werden, vgl. dazu zusammenfassend *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 161 ff.

¹⁰ Während in Art. 15 Abs. 1 BW-V von der „christlichen Gemeinschaftsschule“ die Rede ist und auch Art. 135 S. 2 BayV davon spricht, dass die Schüler „nach den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse unterrichtet und erzogen“ werden sollen, heißt es in Art. 56 Abs. 2 HessV nur, dass die „Kinder aller religiösen Bekenntnisse und Weltanschauungen in der Regel gemeinsam erzogen“ werden.

¹¹ Dieser Schultyp musste in den sechziger Jahren gegen den teilweise erbitterten Widerstand der christlichen Kirchen als Regelform der Grund- und Hauptschulen durchgesetzt werden; vgl. dazu *BVerfGE* 41, S. 29; *BVerfGE* 41, S. 65; *BVerfGE* 41, S. 88. Diese Entwicklung war allerdings letztendlich unvermeidbar, da die hergebrachten, konfessionell relativ homogenen Siedlungsstrukturen nach dem zweiten Weltkrieg zunächst durch die Zuwanderung von Flüchtlingen aus den früheren deutschen Ostgebieten und später durch die immer größere Binnenmobilität und die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern und Flüchtlingen aufgelöst wurden.