

VERRECHTLICHUNG DES SCHULLEBENS

1. Problemgeschichte

Schulrecht als ein Teil des öffentlichen Rechts gehört unlösbar zur Geschichte des modernen Staates. Es ist Gegenstand staatlicher Rechtssetzung zumindest seit dem Zeitpunkt, als Schule eine Institution der Gesellschaft wurde, um damit lebenswichtige gesellschaftliche Aufgaben und Leistungen sicherzustellen. Struktur und Funktion der Institution Schule sind dem sozialgeschichtlichen Wandel unterworfen, dessen Niederschlag in Schulerlassen oder -ordnungen sichtbar wird. Dabei zeigt sich, daß die gesetzlichen Regelungen um so differenzierter werden, „je größer die Bedeutung einer organisierten Institution für das herrschende politisch-gesellschaftliche System und für die Interessengruppen in diesem System“ (Oppolzer 1975, S. 12) sind. Im Zuge der Verdichtung der gesellschaftlichen Beziehungen, der Verstärkung der Staatsfunktionen und der Institutionalisierung von Schule und Unterricht bis zu den heutigen Sozial- und Berechtigungsfolgen hat sich das Rechtsnetz immer engmaschiger über die Schule gelegt.

Eine weitere Folge des institutionalisierten Unterrichts ist die im Altertum nicht vorfindbare Trennung von Erziehung und Wissensvermittlung. Für erzieherische Maßnahmen, die nicht unmittelbar aus dem Unterricht hervorgingen, bürgerte sich der Begriff *Schulleben* ein. Man subsumierte darunter – vergleiche besonders jenes Verständnis bei C. Salzmann und F. Fröbel – primär gemeinsame Veranstaltungen, Spiele, Feiern, Ausstellungen, die Ausgestaltung der Klassenzimmer, Schulreisen und Landschulaufenthalte, d. h. Aktivitäten, die außerhalb der Vermittlung von Wissen und am Beschäftigungssystem orientierten Fertigkeiten in pädagogischer Komplementärfunktion angesiedelt sind. Das Schulleben sollte ein Gegengewicht gegen die streng rationalen Anforderungen des Unterrichts sein. In der jüngsten Schulgeschichte ließen jedoch Effektivitätsdenken und Ökonomiekriterien ein so verstandenes Schulleben vielfach zu einem Appendix mit pädagogischer Alibifunktion verkümmern oder usurpierten es zur leistungsbezogenen Selbstdarstellung einzelner Schulen.

Schulleben stand immer im Dienste der sittlichen Bildung der Schüler. Es trug der Tatsache Rechnung, daß die Schule nicht nur eine Unterrichtsanstalt ist, sondern auch Stätte der sittlichen und sozialen Bewährung sowie der Einübung „gesitteter Verhaltensformen“. Gesellschaftlich sich wan-

delnde Bildungsziele und das geschichtlich bedingte Verständnis konkreter Sittlichkeit bewirkten, daß sich die Akzente und Bereiche sowie die inhaltliche Ausgestaltung des Schullebens veränderten. Die Reformpädagogik wies darauf hin, daß soziale Verhaltensformen Handlungs- und Übungsfelder benötigten. Nach den Ansichten der Reformen sollte die Schule in erster Linie Erziehungsschule sein, wobei das gemeinsame Leben mehr als der Unterricht erziehe. Der Nationalsozialismus stellte die mit dem Schulleben intendierte Charakterbildung voll in den Dienst seiner ideologischen Belange. Das demokratische Staatswesen der Bundesrepublik Deutschland griff die Gedanken der Reformpädagogen wieder auf. Man führte die zunächst noch mit der Gemeinschaftsideologie oder harmonistischen Partnerschaftsideologie und dem Hauch von Willkür versehenen Formen wie z. B. die SMV in rechtlich verankerte Organe über. Aus der Eigeninitiative und dem Gestaltungswillen der Schüler hervorgehende Handlungs- und Beteiligungsmöglichkeiten wurden über die oben gekennzeichneten pädagogischen Komplementäraufgaben hinaus auf die Lehrer-Schüler-Interaktion im Unterricht rechtlich fixiert. Da die Erziehungsaufgabe die Formen des Zusammenlebens, des Unterrichts und der Rahmenbedingungen der Schulanstalt umfaßt, läßt sich der Begriff Schulleben nicht auf außerunterrichtliche Bereiche beschränken (vgl. Lassahn 1969).

„Das Verhältnis der Schülerschaft zur Schule ist heute durch Forderungen der Mitbestimmung und der Demokratisierung bestimmt“ (Wolf, in: Zöpfel/Seitz 1971, S. 263). Solche gesellschaftlich legitimierten Forderungen bedürfen rechtlich kodifizierter Formen zu ihrer Einlösung. Somit erstreckt sich heute das Schulrecht nicht nur auf die Regulierung schulbetrieblicher Abläufe, sondern es steckt im Spannungsfeld der Schulinteressenten Grenzen ab.

Insbesondere bildet Schulrecht eine Klammer auch um Abläufe im Schulbetrieb, die zunächst den Anschein haben, allein im pädagogischen Ermessen des Lehrers, des Schulleiters, vielleicht noch der Lehrerkonferenz zu stehen, um Abläufe, deren schulrechtliches Bestimmtheitssein oft nicht einmal dem Lehrer bewußt ist. Auf jeden Fall betroffen ist das Schulleben. Seine schulrechtliche Bestimmung und Einengung ist jedoch nicht zu verstehen ohne Kenntnis gewisser historischer Ausprägungen und des umfassenden Rahmens der derzeitigen Schulgesetzgebung. Diese Ausprägungen und dieser Rahmen sollen im folgenden dargestellt werden.

1.1 Ausdehnung der schulrechtlichen Bestimmungen

Das Schulrecht gibt der Schule gewissermaßen eine äußere Hülle; es erfaßt das unterrichtliche und erzieherische Geschehen unter rechtlichen Gesichtspunkten in den Schulgesetzen. Darüber hinaus werden noch Bereiche der unmittelbar Betroffenen tangiert, wie z. B. das Beamten- und Besoldungsrecht des Lehrers, das pädagogische Elternrecht, die aus den

Grundrechten herzuleitende Rechtsstellung des Schülers. Die anfänglich auf Dauer und Art der Schulpflicht beschränkte Rechtssatzung weitete sich durch die Erlaßpraxis über die rein äußeren Schulangelegenheiten allmählich bis in innerschulische Bereiche aus.

Zunächst rührte „die Hineinnahme der Schule in die Rechtsordnung nicht an ihr eigenständiges Wesen als Einrichtung zur Weitergabe der Kulturerrungenschaften an junge Menschen durch Unterricht und Erziehung“ (Heckel/Seipp 1976, S. 4). Die im Grundgesetz (GG) verankerten Grundrechte, die Erziehung der Schüler zu rechtsstaatlichem Denken, die rechtliche Bindung der Verwaltung an das Gesetz und der damit gegebene Schutz vor Willkür, die Funktion der Schule als Selektionsinstanz, die aus dem GG abgeleitete Forderung der „Gleichheit der Bildungschancen“ hatten eine sich erweiternde Rechtsfixierung des Schullebens zur Folge. Wenn also menschliche Grundbeziehungen, wie sie auch zwischen Lehrer und Schüler bestehen, von der Rechtsordnung erfaßt werden, dann regt sich zwar ein Unbehagen, auf der anderen Seite werden aber Grundpositionen kodifiziert und abgesichert. Die Schwierigkeit besteht lediglich in der Abgrenzung von jurifizierbaren und nicht jurifizierbaren Tatbeständen des Schulwesens. Die zunehmende Kompliziertheit bringt jedoch darüber hinaus die Gefahr einer „Überbemächtigung“ des Rechts und damit verbunden eine Kollision mit der eigentlichen erzieherischen Funktion von Schule mit sich. Zwei Tendenzen sind heute in unserem Rechtsstaat unverkennbar. Einerseits bemächtigt sich die Exekutive als professionalisierte Administration der schulrechtlichen Fragen in einer Flut von Verordnungen, was die Gefahr eines Rückfalls in fehlende öffentliche Transparenz bedeutet, besonders wenn der Ermessensspielraum bis in rechtliche Grundpositionen „ausgereizt“ wird. Andererseits werden „früher als selbstverständlich ‚pädagogisch‘ im weitesten Sinne dimensionierte Fragen durch Verwaltungsgerichte auf ihre Rechtsförmigkeit“ überprüft, „so daß heute das Schulrecht bereits Regelungen von Prüfungen, Versetzungen, Aufnahmen und Leistungen z. T. in Form höchstrichterlicher Entscheidungen kennt, deren immanenter Zusammenhang dem Lehrer nicht selten als ein Labyrinth erscheinen muß“ (Nicklis 1973, S. 89). Notwendigkeit und Grenzen solcher Tatbestände werden noch zu diskutieren sein.

2. Entwicklung und Niederschlag des Schulrechts in der Bundesrepublik

Die Schwierigkeit einer differenzierten Aufarbeitung der Entwicklung schulrechtlicher Probleme ergibt sich aufgrund der Vielfalt der Aspekte und der föderalistischen Struktur unseres Staatswesens mit der Kulturhoheit der Länder. Deswegen sollen vor der Beleuchtung der Verrechtlichung des Schulwesens unter regionalem Aspekt Grundsatzpositionen erörtert werden, wie sie sich aus den in Art. 20 und 28 GG festgelegten Grundlagen der Rechtsordnung ergeben, um – in Zusammenhang mit

einfließenden Momenten einer zu explizierenden Theorie der Schule – Bewertungskriterien für die Rechtspraxis und für die Rechtskorrektur zu erhalten.

2.1 Schulrecht im Rechtsstaat

Die deutsche Schule lebt im Rechtsstaat, in dem die Gewaltenteilung auf Organe der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung durch das Grundgesetz festgeschrieben ist. Wer sich in seinen Rechten verletzt fühlt, kann vor unabhängigen Richtern Schutz finden. Diese Idee der Rechtsstaatlichkeit erfaßt auch den Bereich der Schule. Das impliziert, daß die Grundlagen des Schulwesens in Form allgemeiner Normierungen vom Gesetzgeber zu regeln sind. Damit wird der Handlungsrahmen für die vollziehende Gewalt abgesteckt.

Einer gesetzlichen Regelung bedürfen folgende Komplexe:

- die Grundlagen des öffentlichen und privaten Schulwesens, d.h. die allgemeine Ordnung und Organisation bis hin zu den Grundzügen der inneren Schularbeit, insbesondere die auf dem Boden des GG sich ergebenden Bildungs- und Erziehungsziele;
- die Ordnung des Schulverhältnisses, d.h. der Rechtsstellung der Schüler und der Eltern innerhalb der Schule, vor allem wo in Grundrechte innerhalb des Schulverhältnisses eingegriffen werden darf zur Erfüllung des Schulzweckes;
- die Ordnung der freiheitlichen Stellung der Schule und des Lehrers.

Der vollziehenden Gewalt bleibt die administrative Ausfüllung der gesetzlich geregelten Grundlagen und durch Ermächtigung die weitere Regelung auf dem Wege von Rechtsverordnungen. Es widerspricht jedoch den Grundsätzen des Rechtsstaates, „wenn die Schulverwaltung dort, wo die rechtsstaatlichen Prinzipien Rechtsvorschriften erfordern, ohne solche arbeitet und sich mit verwaltungsmäßigen Regelungen begnügt“ (Heckel, in: Speck/Wehle 1970, S. 365). Besonders bei der Abgrenzung der Rechtspositionen des Schülers und der Eltern gegenüber der Schule zeigt sich diesbezüglich eine unterschiedliche Praxis in den Bundesländern. Einschränkungen des Elternrechts und die mit dem „besonderen Gewaltverhältnis“ begründete Grundrechtseinschränkung der Schüler bilden derzeit bildungs- und gesellschaftspolitischen Zündstoff.

Die Bejahung des Rechtsstaates führt zwangsläufig zur Einräumung der Klagemöglichkeit, d.h. zur Öffnung des Rechtsweges gegenüber Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt (Art. 19 Abs. 4 GG). Dies gilt besonders bei Maßnahmen mit Berechtigungsfolgen, welche als Verwaltungsakte anfechtbar und gerichtlich nachprüfbar sind, wobei freilich der fachlich-pädagogische Beurteilungsspielraum außerhalb der Kompetenz der Verwaltungsrechtssprechung liegt (vgl.: Amberg/Schiedermair 1974, S. 413 ff.). Verwaltungsgerichte können somit nicht in die autonome Sphäre der Schule eingreifen und selbst schulische Entscheidungen treffen.

2.2 Schulrecht im Sozialstaat

Der Sozialstaat setzt sich zum Ziel, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit vor allem durch Sicherung allgemeiner Chancengleichheit und durch Gewährung von Schutz und Lebenshilfe für die wirtschaftlich und sozial Schwachen zu verwirklichen. Das Sozialstaatsgebot im Schulbereich verpflichtet den Staat, für die Schaffung, Ausgestaltung und Förderung der Bildungseinrichtungen sowie für soziale Startgerechtigkeit und soziale Förderung und Ausgestaltung Sorge zu tragen.

Die Erfüllung der Sozialstaatsoption wird durch die Gesetzgebung der Länder garantiert, besonders durch Strukturverbesserung beim vielfältigen Angebot weiterführender Schulformen, durch Maßnahmen zur Gewährleistung der Durchlässigkeit des Schulwesens sowie soziale Förderungsmaßnahmen wie z. B. Schulgeldfreiheit, Lernmittelfreiheit, Unfallfürsorge, Ausbildungsbeihilfen und dergleichen mehr. Kritisch wurde die mit der von der Schulbildung ausgehenden Form des Berechtigungswesens verbundene Macht der Schule betrachtet, die Schule zur „Zuteilungsapparatur von Lebens- und Sozialchancen“ (Schelsky) machte. Angesichts der heutigen Arbeitsmarktsituation ist eine solche Charakterisierung kaum mehr zutreffend. Der Konnex von Qualifikation und qualifikationsadäquater Beschäftigung beginnt zu zerbröckeln (vgl. Gmelch 1979). Die „Inflationierung der im Bildungssystem zu erwerbenden Berechtigungen“ führt zu einer „Qualifikationskrise“ (Müller 1977, S. 28).

Daraus ergeben sich mindestens vier Aufgaben: 1. Der mit dem Berechtigungswesen notwendigerweise verbundene Formalismus ist aufzulockern. 2. Aufstiegschancen sollten mit formalen Voraussetzungen nicht in der Art verbunden sein, daß eine Bewährung im Beruf als Leistungskriterium kaum zählt. 3. Die übertriebene Selektionsfunktion der Schule, die sich besonders im dreigliedrigen Schulsystem negativ niederschlägt und die die eigentlich pädagogischen Aufgaben zu überwuchern und zu verhindern droht, muß revidiert werden. 4. Die Ausweitung von Verordnungen für den Schulübergang, die unter dem Kriterium sogenannter Objektivität hinsichtlich Leistungsmessung und -feststellung stehen und deren Prognosewert zweifelhaft ist, ist einzudämmen.

Die Sozialstaatsoption läßt sich auch unter einer Revision der Schulstruktur einlösen.

2.3 Schulrecht im demokratischen Staat

Demokratie verwirklicht sich u. a. durch die Beteiligung der Interessenten und Betroffenen am Handeln der Staatsautorität. Auch die Schule als demokratische Einrichtung muß allen am Schulverhältnis Beteiligten – freilich entsprechend dem Grad ihrer Mündigkeit und Kompetenz – solche Mitsprache- und Mitwirkungsrechte einräumen.

Im Zuge der Demokratisierung des Schulwesens nach 1918 wurde den El-

tern in der Form der Elternbeiräte ein Beteiligungsrecht an der Gestaltung des Schullebens eingeräumt. In der Bundesrepublik hat die Mitwirkung der Eltern überall organisierte Formen angenommen. Die Anerkennung der Eigenrechte der Schüler im demokratischen Rechtsstaat brachte deren Institutionalisierung in Schülermitverwaltung und Schülermitverantwortung. Die Bereiche und Formen der Mitwirkung und Mitbestimmung von Schülern zeigen eine Palette unterschiedlicher Konkretionen, wobei das Demokratiegebot noch nicht überall eingelöst zu sein scheint.

Die pädagogische Freiheit des Lehrers macht ihn zum Träger eigener Freiheits- und Gestaltungsrechte für die unterrichtliche Tätigkeit, bei der Normierungen ihre natürlichen Grenzen in den Erfordernissen der jeweils einmaligen Unterrichtssituation finden. Seine pädagogische Freiheit ist durch die Aufgabe der gesellschaftlichen Institution Schule und durch die Weisungen und Anordnungen der staatlichen Unterrichtsverwaltung abgesteckt, denen er als Beamter Folge leisten muß. Heute drohen rechtliche Bindungen die Schule zur „verwalteten Schule“ (Becker) zu degradieren. Sie rühren daher, daß das Schulwesen nach dem Muster einer hierarchisch strukturierten Verwaltungsbürokratie organisiert wurde. Dabei erhalten *kustodiale Gesichtspunkte gegenüber edukativen ein Übergewicht* (vgl. Fürstenau 1969). „Im Interesse von Erziehungsfreiheit und Lernproduktivität (muß man) eine möglichst weitgehende Verlagerung der Schulkompetenz von oben nach unten, von der Spitze der Verwaltung in das Lehrerzimmer der einzelnen Schule wünschen . . . , wo sich zentrale Erlasse und Weisungen über Angelegenheiten häufen, die ebenso gut oder besser auch in der Schule selbst entschieden werden könnten“ (Wilhelm 1978, S. 58).

Die zentrale Steuerung löst eher Entmutigung und Resignation aus. Die Alternative lautet: situationsbezogene selbstverantwortliche Kooperation, kollegialer Erfahrungsaustausch und Konsultation bei der gemeinsamen Übernahme der Verantwortung. Freilich setzen solche dem „Human-relations-Bürokratiemodell“ entlehnten Strukturen professionelle Qualifikationen des Lehrers voraus.

Ein in der momentanen Phase der Schulkritik stark beachteter und auch sonst für die Demokratisierung des Schulwesens sehr förderlicher Aspekt ist die Privatschulgarantie des Grundgesetzes, nach der ein staatliches Schulmonopol verhindert wird.

3. Notwendigkeit und Grenzen der Verrechtlichung des Schullebens

Die Schule ist im schulrechtlichen Sinn eine auf gewisse Dauer berechnete, an fester Stätte unabhängig vom Wechsel der Lehrer und Schüler bestehende, geplante Einrichtung mit dem aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag abgeleiteten Institutionsziel der gemeinschaftlichen Erziehung und Unterrichtung. Die Zweckhaftigkeit der Organisation verlangt eine adäquate rechtsverbindliche Struktur, die quasi die „äußere Hülle“

der Schule bildet und die Grundlagen zur Ermöglichung des Schulzwecks rechtlich garantiert, aber die inneren pädagogischen Bereiche der Schule nur am Rande erfaßt. Neben dem Verfassungsrecht von Bund und Ländern bilden besonders die Schulgesetze der Länder und die von der Regierung aufgrund gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Rechtsverordnungen sowie die Konkordate und Kirchenverträge die Rechtsquellen für das Schulleben. Seit der Einführung der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel (vgl. Art. 19 Abs. 4 GG) und durch die Aktualisierung der Grundrechte wurde der Bildungsbereich mehr und mehr durch Rechtsvorschriften organisiert, und früher als nicht justiziabel angesehene „innere Freiräume“ wurden von der Verrechtlichung erfaßt. Beschränkt man sich bei der Betrachtung der Rechtsverhältnisse im Bereich der Schule auf den allgemeinbildenden Schulsektor, so läßt sich die Rechtsstellung der am Schulverhältnis Beteiligten auf der Grundlage der oben skizzierten Optionen des Grundgesetzes beleuchten.

3.1 Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus

Das Erziehungsrecht der Eltern gehört zu den elementaren Grundrechten. Das Grundgesetz (Art. 6 Abs. 2 GG) gewährt ein Abwehrrecht gegen unzulässige Eingriffe des Staates in das natürliche Elternrecht. Auch der schulische Erziehungsauftrag ist verfassungsrechtlich verankert (Art. 7 Abs. 1 GG, vgl. auch Art. 130, 131 Bayerische Verfassung), d.h. der Staat kann Erziehungs- und Bildungsanforderungen stellen, die von den Eltern allein nicht bewältigt werden können. Die Erziehungsaufgabe von Eltern und Schule ist „in einem sinnvoll aufeinander bezogenen Zusammenwirken zu erfüllen“ (Amberg/Schiedermair 1974, S. 443). Bei der Achtung der gegenseitigen Rechtssphären kommt es zum politischen Streitfall hauptsächlich dort, wo es um die Vermittlung von Überzeugungen und Wertorientierungen geht, welche die Weltanschauung und persönliche Lebenshaltung prägen. Die jüngsten Auseinandersetzungen um die Sexualerziehung in den Schulen geben ein beredtes Beispiel hierfür.

Die gemeinsame Erziehungsaufgabe erfordert eine möglichst enge Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens. Diesem Ziel dienen besonders Elternsprechstunden, Elternabende und -versammlungen sowie die institutionalisierten Formen des Elternbeirates und des Schulforums.

Die rechtliche Fixierung solcher Organe garantiert die Einlösung der Informationspflicht der Schule und die Mitwirkungs-, bzw. Mitgestaltungsmöglichkeit der Elternschaft am Schulleben. Interesse und Engagement der Eltern hängen von Informationen und Durchschaubarkeit der Zusammenhänge an der Schule ab. Ein „Paragrafenwald Schule“ schreckt ab, zunehmende und undurchschaubare Verrechtlichungstendenzen ersticken Mitwirkungsmotivationen. Das relativ große Potential für aktive Mitwirkung im Schulleben in den ersten Schuljahren der Kinder wird bald

durch die dominierende Qualifikations- und Selektionsinstanz eingedämmt. Deswegen ist das verbleibende „Engagement direkt auf das eigene Kind bezogen, ein weitergehendes Interesse an der Schule als sozialer Institution ist kaum zu bemerken“ (Goldschmidt 1973, S. 121). Die Verankerung in den Schulgesetzen und -verordnungen gewährt freilich ein nach Ländern unterschiedliches Spektrum der Beteiligungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie der Aufgabenbereiche in schulischen Fragen. Die bayerische Allgemeine Schulordnung (ASchO) etwa räumt den Eltern nicht das Recht des Unterrichtsbesuches ein. Dies war unter anderem – aber längst nicht der einzige – Anlaß zur Kritik des Bayerischen Elternverbandes (BEV) an der ASchO, in der seiner Meinung nach gewichtige Forderungen im Rahmen des Elternrechts (Art. 6 Abs. 2 GG) nicht berücksichtigt seien und im Vergleich zu anderen Bundesländern das geringste Mitspracherecht der Eltern bestünde.

Das im Hamburger Schulgesetz den Eltern gewährte Recht, über die weiterführende Schullaufbahn ihrer Kinder zu entscheiden, führt gegenwärtig aufgrund des hohen Zuspruchs zur Gesamtschule den Staat zu einem politischen Handlungszwang, den vorhandenen Schulraumbestand so aufzuteilen, daß die verschiedenen Elterngruppen mit ihren unterschiedlichen schulpolitischen Vorstellungen jeweils zu ihrem Recht kommen. (Aufgrund knapper Ressourcen und sinkender Geburtenzahlen sind zusätzliche Neubauten unrentabel.) Die Generalisierung des im Stadtstaat Hamburg garantierten Rechtsanspruches der Eltern auf ein Angebot ihrer Schulwahl und eine somit gesetzlich verankerte Pluralität der Schullandschaft im ganzen Bundesgebiet erscheint zwar unrealistisch, zeigt aber exemplarisch auch Breiten, Möglichkeiten und Konsequenzen eines von der Legislative verabschiedeten Schulgesetzes mit den gewährten demokratischen Mitentscheidungsrechten auf.

Überörtliche Elternzusammenschlüsse für die verschiedenen Schulgattungen wie z. B. Landeselternvereinigungen, die auf privatrechtlicher Basis existieren, verstehen sich als politisch nicht zu überhörendes Sprachrohr der Elternschaft gegenüber dem Gesetzgeber, welche durch Anregung für und Kritik an der Institution Schule ihren aus der Sicht der Eltern zu vertretenden Einfluß geltend zu machen versuchen. Koalitionen mit wissenschaftlich kompetenten und politisch aktiven Bürgern führen zu länderübergreifenden Aktionen (z. B. „Humane Schule“).

3.2 Mitwirkung und Mitbestimmung der Schüler

Das Demokratiegebot unserer Verfassung impliziert die Verankerung praktizierter Partizipation an Entscheidungsprozessen in den für die jeweils Betroffenen relevanten Lebensbereichen. Demokratische Verhaltensweisen sind das Resultat eines Erziehungsprozesses. Für ihre Entwicklung hat die gesellschaftliche Institution Schule entsprechende Erprobungs- und Übungsfelder bereitzustellen. Grad und Intensität der Mit-

wirkungsformen können als Indikator für das Verständnis und die Verwirklichung von Demokratie in einer Gesellschaft gelten. Der Deutsche Bildungsrat (1970, S. 39) empfiehlt, den beteiligten Personen Mitwirkung „nach dem Grad der Verantwortlichkeit zu gewährleisten“. „Da Mitwirkung es den verschiedenen Gruppen möglich machen soll, an Entscheidungsprozessen teilzunehmen und sie zu beeinflussen, bedarf es gesetzlicher Regelungen. Eine solche rechtlich fixierte, kodifizierte Form, die Mitwirkungskompetenzen regelt und einklagbar macht, wird als Mitbestimmung verstanden“ (Gmelch/Steinhorst, in: Hierdeis 1978, S. 579 f.). Auf den Bereich Schule übertragen heißt dies konkret: demokratisch legitimierte, rechtlich garantierte und institutionalisierte Beteiligung, Kontrolle und Kritik an Entscheidungen durch Mitglieder der Institution Schule, besonders auch der betroffenen Schüler als „Adressaten“ einer an demokratischen Erziehungszielen orientierten Unterrichts- und Erziehungspraxis (vgl. Auernheimer 1971, S. 112).

In der Weimarer Republik wurden bereits verschiedene Formen der Schüler selbstverwaltung und -mitbestimmung diskutierbar und partiell praktikierbar, wobei freilich das primäre Interesse an der Intensivierung des Unterrichtes und der Bewältigung von Konflikten in der „Schulgemeinschaft“ ausgerichtet war. Kerschensteiner verstand diese als sittliche Ordnungsgemeinschaft, in der sich Interessengegensätze ohne rechtliche Normen nur mit dem guten Willen der Beteiligten und mit der Einsicht in „Sachnotwendigkeiten“ lösen ließen. Das Denkmuster eines konfliktlosen Sozialmodells beherrschte auch die bundesrepublikanische Schulszene, bis Ende der 60er Jahre auf Veranlassung der KMK (1968) den Schülern offizielle Rechte eingeräumt und in unterschiedlicher Form und Wirkungsbreite Interessenvertretungen zugestanden worden waren. Vorher war die SMV wegen ihrer mehr oder minder großen Funktionslosigkeit auch nicht auf den engagierten Widerhall der Schüler gestoßen. Da die Übernahme von Mitverantwortung auch den Einsatz von Kraft und Zeit bedeutet, konnte die Kodifizierung von Mitwirkungsrechten angesichts des gleichzeitig gestiegenen Leistungsdrucks nicht überall auf die erwartete Bereitschaft stoßen. Begrenzte Möglichkeiten und Aufgabenfelder fördern darüber hinaus nicht gerade das Engagement. Auch deklamatorische Statements und Appelle können diesen Zustand nicht beschönigen, wie dies z.B. in folgender Beschreibung der Schülermitwirkung geschieht: „Den Schülern sind jedenfalls in den drei Gebieten Unterricht, außerunterrichtliche Veranstaltung, Schülerververtretung Aufgaben angeboten, durch die sie zu einer Verbesserung der schulischen Arbeit beitragen und gleichzeitig auch Erfolgserlebnisse finden können, die ihnen den Mut geben, den Einflüsterungen einer Tendenz zur Resignation zu widerstehen. Gerade wenn darüber geklagt wird, die Schule stelle für den Schüler eine Belastung dar, oder die Inhalte der Schule seien zu wenig auf die Fragen der Kinder und Jugendlichen bezogen, sind die Schüler aufgefordert, ihre Möglichkeiten zur Mitgestaltung zu nutzen und den beklagten Umständen entgegentreten“ (Formholzer 1978, S. 2).

Eine Analyse der rechtlich garantierten Mitwirkungsmöglichkeiten der Schüler am Schulleben muß exemplarisch sich auf einige Bereiche beschränken und kann darüber hinaus aufgrund der föderalistischen Struktur nicht die Bestimmungen aller Bundesländer behandeln.

Das durch die Bürgerschaft von Hamburg am 4.4.1974 verabschiedete Schulverfassungsgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg hat wegen der dort vorgesehenen Mitwirkungsrechte von Eltern, Lehrern und Schülern eine über den Stadtstaat hinausweisende grundsätzliche Bedeutung. Die Zusammenarbeit aller am Schulverhältnis Beteiligten wird im Organ der Schulkonferenz (§ 15, § 16) durch rechtlich fixierte Mitwirkungs- und Entscheidungskompetenzen garantiert. Die Schüler erhalten durch einen Schülerrat als Interessenvertretung das Recht zur Stellungnahme vor Beschlüssen der Schulkonferenz, vor der Ahndung von Verstößen gegen die Schulordnung sowie zu allgemeinen Fragen der Unterrichtsgestaltung und der Leistungsbeurteilung (§ 39, Abs. 3). Der Schülerrat hat unbeschadet des Rechts zu weiteren Versammlungen außerhalb der Unterrichtszeit den Anspruch, jährlich zehn Unterrichtsstunden für Beratungen mit den Schülern der Schule von der 5. Klasse an zu verwenden (§ 40, Abs. 4). Somit ist die Voraussetzung einer Gestaltung des Schullebens von der „Basis“ aus in demokratischer Vorgehensweise geschaffen. In § 46 wird das Recht zur Bildung von Landesausschüssen gewählter Vertreter der Schülerräte zugestanden. Sie können Fragen erörtern, die alle Schulen ihrer Schulart betreffen. Als Organ, das die einzelnen Schularten umfaßt, ist die Schülerkammer (§ 50) vorgesehen. Der Raum für schulpolitische Initiativen wird durch verbürokratisierte Einzelverordnungen nicht unnötig eingeengt.

Die auf dem Verordnungsweg erlassene ASchO des Freistaates Bayern vom 2.10.1973 trat am 1.8.1974 in Kraft und wurde seitdem durch Ergänzungsbestimmungen für die einzelnen Schularten erweitert. Die in § 3 festgelegten Aufgaben der Schulen unterstreichen bei den die Schüler unmittelbar berührenden demokratischen Rechten besonders die Befähigung zu selbständigem Urteil und eigenverantwortlichem Handeln, die Weckung der Bereitschaft zu demokratischer Verantwortung und zu politischem Handeln sowie die Befähigung zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten in der Gesellschaft.

Untersucht man die Auslegung dieser allgemeinen Aufgaben in den Bestimmungen zur Schülermitverantwortung und vergleicht sie mit dem Hamburger Schulverfassungsgesetz, so fällt auf, daß die Schüler weder über Bildungsziele, Lernziele der Fächer und Unterrichtsmittel, die allein das Staatsministerium festlegt (vgl. § 12, § 15) noch über Leistungsmessung mitentscheiden. Damit scheint eine Diskrepanz zwischen angegebener Norm und praktischer Realisierung zu bestehen.

Die Arbeit der SMV unterliegt der Aufsicht durch die eigene Schule. Damit wird ein Zusammenschluß von Schülervertretungen mehrerer überörtlicher Schulen unzulässig (§ 58.10.1 EBASchOG). Die Würdigung des außerschulischen Verhaltens der Schüler, soweit es „die Verwirklichung der

Aufgabe der Schule gefährdet“ (§ 38 Abs. 1), erstreckt sich auf einen vom Schüler nicht mitzubestimmenden Ermessensspielraum über den Schulzweck und weitet nach Meinung von Kritikern die Kontrolle so weit aus, daß hierin ein Verstoß gegen Art. 2 und 5 GG gesehen werden kann. Im Gegensatz zum Hamburger Schulverfassungsgesetz existiert kein rechtlich abgesicherter Spielraum für Schülerberatungen bei Schülern aller Schulgattungen und keine gesetzlich verankerte wirksame Beeinflussung von Entscheidungs- und Kontrollprozessen.

Laut § 58 soll die „Schülermitverantwortung . . . allen Schülern die Möglichkeit geben, Leben und Unterricht ihrer Schule ihrem Alter und ihrer Verantwortungsfähigkeit entsprechend mitzugestalten“. Die Aufgabenbereiche erstrecken sich dabei auf Gemeinschaftsaufgaben, Ordnungsaufgaben sowie die Wahrnehmung schulischer Interessen der Schüler und Mithilfe bei der Lösung von Konflikten.

Die Gemeinschaftsaufgaben beziehen sich auf die Durchführung von Veranstaltungen außerhalb des Unterrichts wie z. B. Schulfeste, Sportveranstaltungen, Schullandaufenthalte etc. Für solche Tätigkeiten ist die Bildung von Arbeitsgruppen an der Schule zulässig, wenn dabei „keine einseitigen politischen und weltanschaulichen Ziele“ verfolgt werden (§ 58 Abs. 3). Dem Vorschlagsrecht entspricht wegen der der Schule unterliegenden Aufsicht der Veranstaltungen der SMV keine Einlösungspflicht.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit im „gemeinschaftlichen Schulleben“ kann als Indiz für eine reformpädagogisch orientierte Akzentuierung der SMV gelten, wo im Dienst der Erziehung zur Gemeinschaft das Instrument der Schülermitverantwortung eingerichtet worden war. Es galt als Vehikel eines idealisierten pädagogischen Bezugs und eines Partnerschaftsverhältnisses von Lehrer und Schüler auf dem Hintergrund eines harmonistischen Gesellschaftsbildes, womit Disziplin und Autoritätsanerkennung freiwillig und aus Einsicht vollzogen wurden. Das Einbringen unterschiedlicher Interessen als Folge unterschiedlicher Rollen, die faire Austragung nichtpersonalisierter Konflikte und echte Mitbestimmungsmöglichkeiten erübrigten sich dabei.

Mit dem in § 3 proklamierten Bildungsziel der Bereitschaft zum politischen Handeln steht das Verbot jeglichen politischen Handelns in der Schule im Widerspruch. Die Erreichung eines sehr praktischen Lernziels unserer demokratischen Gesellschaft ohne jegliche praktische Übung scheint nicht gewährleistet. Es erhebt sich die Frage, wie in der Schule als apolitischem Schonraum die Bereitschaft zum politischen Handeln geweckt werden kann und wie man der erzieherischen Aufgabe einer notwendig zu vermittelnden „politischen Handlungskompetenz“ (Gmelch 1979, S. 143) gerecht wird. „Mitbestimmungsrechte als stärkste Form der Mitwirkung sind Schülern nur im Rahmen der Schülervertretung eingeräumt, nicht aber dem einzelnen Schüler selbst“ (Amberg/Schiedermair 1974, S. 289). Solche sind: Informationsrecht, Anhörungs- und Vorschlagsrecht, Vermittlungsrecht für Schüler, die glauben, ihnen sei Unrecht geschehen, und Beschwerderecht. Darüber hinaus darf bei der Auf-

stellung der Hausordnung mitgewirkt werden. „Dem Recht auf Vorschläge, Wünsche und Anregungen fehlt, um sie ernstnehmen zu können, die entsprechende Verpflichtung oder Verbindlichkeit auf seiten der übrigen am Schulverhältnis Beteiligten“ (Oppolzer 1975, S. 27).

Der Katalog von „Ordnungsmaßnahmen“ als Folgen von Pflichtverletzungen (§ 39) weist eine breite Palette auf, wobei die detaillierten Bestimmungen fast durchwegs den Rahmen der übrigen Länder überschreiten (vgl. Heck/Tschampa 1976) und kaum Möglichkeiten zu partizipatorischer Regelung von Konflikten eröffnen.

Für die Gestaltung des Schullebens auf der Basis der obengenannten Grundgesetzoptionen erscheint von besonderer Relevanz der Unterrichtszweck der Schule und im Rahmen dessen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Schüler im Unterricht, wie sie in § 37 zum Ausdruck kommen. Von großer Bedeutung ist dabei das Grundrecht der freien Meinungsäußerung.

Die Erklärung der KMK vom 25.5.1973 zur Stellung des Schülers in der Schule, die darauf hinweist, daß der Bildungsauftrag der Schule sich an den Normen des Grundgesetzes orientieren muß, betont, daß den nach Alter und Reife grundrechtsmündig werdenden Schülern die Ausübung von Grundrechten in der Schule im Rahmen des Bildungsauftrags der Schule gewährleistet werden muß. Die aus dem Schulzweck abgeleiteten Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung ergeben sich in der ASchO hinsichtlich

- des Zeitpunktes: „der Lehrer kann verlangen, daß eine Äußerung auf einen geeigneten Zeitpunkt verschoben wird“;
- des Umfangs: Dauerreden einzelner Schüler kann Einhalt geboten werden;
- des Themas: „Äußerungen, die in keinem sachlichen Zusammenhang mit dem behandelten Unterrichtsgebiet stehen, können unterbunden werden.“

Eine Popularklage, die hierin eine Grundrechtsverletzung sah, wurde durch das Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 27.2.1975 zurückgewiesen.

Beschränkt sich die Frage der Mitwirkung der Schüler auf den vorgegebenen Rahmen amtlich verordneter Lehrpläne und Stoffe und bezieht sie nicht die Interessen der Schüler mit ein, so erscheint uns eine veraltete Vorstellung von Schule perpetuiert, die ihre Aufgabe der Erziehung zur Mündigkeit nicht ernst nimmt. Im Rahmen einer demokratischen Erziehung muß bereits in der Grundschule „unbeschränkte Frageerlaubnis bestehen und Mitbestimmung über die Organisation des Lernprozesses gewährt werden“ (Auernheimer/Doehlemann 1971, S. 113). Das Grundproblem liegt darin, daß Selbstbestimmung sowohl Ziel als auch Bedingung einer demokratischen Erziehung ist. Daraus folgt, daß Mündigkeit auf Vorschub anzuerkennen ist und den Schülern nicht von vorneherein Urteils- und Entscheidungsfähigkeit abgesprochen werden kann.

Gerade in der Diskussion um offene Curricula, um die „Humanisierung

des Unterrichtskonzeptes“ und um einen „schülerorientierten Unterricht“ wurde die Bedeutung der Subjektivität des Schülers im Lernprozeß betont. Eine Revision des Selbstverständnisses des Lehrers und seines Planungsmonopols im Unterricht ist dabei freilich notwendige Voraussetzung. „Schülerorientierter Unterricht ist nicht von oben nach unten planbar, er ist auf Initiativen von unten angewiesen“ (Einsiedler/Härle 1976, S. 175). Die Offenlegung unterrichtlicher Absichten, die Ermöglichung von Alternativplanung, die Provokation der Schüler zum Einbezug ihrer Interessen bei der Komplexität von Unterrichtsthemen, die Mitwirkungsmöglichkeit bei der Auswahl, Akzentuierung und Strukturierung von Inhalten, Zielen und Medien sowie bei der Wahl und Zuordnung der Methoden muß die positive Alternative bei der Auslegung des Grundrechts der Meinungsäußerung und der gleichzeitigen Berücksichtigung demokratischer Erziehungsziele lauten. Neben professionellen didaktischen Qualifikationen erfordert dies auch Freiräume in den Lehrplänen, die „Aktivitäten der unteren Ebene stimulieren. Nicht verordnen, sondern ermöglichen, hieße hier die Devise“ (Hacker 1979, S. 71). Die Partizipation der Schüler sollte sich auf die einzelnen „Stadien“ des Unterrichts, auf Planung, Durchführung, Kontrolle, Analyse und Kritik erstrecken. Eine solche Mitwirkungsmöglichkeit gelte es rechtlich zu verankern und darüber hinaus die Verordnungsbestimmungen auf Lehrplanebene zu reduzieren, wenn man die in § 3 deklarierten Aufgaben der Schule verwirklichen und den Lernprozeß der Mündigkeit ermöglichen will. Mitbestimmung heißt nicht Selbstregulierung, Beliebigkeit und Chaos. Mitbestimmung in der Schule muß innerhalb der Rahmenbedingungen und des Institutionszweckes sich vollziehen. Außerdem gilt es, die entwicklungspsychologischen Komponenten zu berücksichtigen.

Die Vorurteile, daß Schülern (und Lehrern) echte Mitbestimmungsmöglichkeiten nicht zumutbar seien, sind leider heute noch tief verankert, wie empirische Einstellungsuntersuchungen zeigen. So gaben z.B. 90% von befragten Schülerräten an, daß Klassensprecher und Schülerrat auch in der Volksschule zu Recht ihren Platz haben; gleichzeitig waren nur 30% der gleichen Stichprobe der Meinung, „Demokratisierung scheitere an der Unfähigkeit und Unreife der Schüler, verantwortliche Entscheidungen zu treffen . . . Man stimmt demnach einer Institution ‚Klassensprecher‘ zu, sieht aber die Aufgaben dieses Amtes so, daß sie mit ‚Demokratisierung‘ nichts oder nur wenig zu tun haben“ (Poschardt 1978a, S. 168).

Mitbestimmung als demokratische Aufgabe bedarf eines schulischen Lernprozesses. Sie ist nicht das Ergebnis von Reife und sollte sich nicht auf formale Wahlakte beschränken. Mitwirkung und Mitbestimmung braucht ein Feld der Bewährung und rechtlich abgesicherte Modi. Erst wenn Mündigkeit der Schüler, rationales Entscheiden, kritisches Urteilen und Umsetzen der Einsicht in Handeln Ziel und Bedingung der Erziehung und des Unterrichts sind, hat Mitbestimmung ihren sinnvollen Ort.

3.3 Die Rolle des Lehrers

Der Lehrer ist als Beamter – Art. 33 Abs. 5 GG garantiert das Berufsbeamtentum als Institution – zur Dienstleistung und Loyalität dem Staat gegenüber verpflichtet und unterliegt dem Beamtengesetz. Erziehung und Unterricht der Schüler im Rahmen der verfassungsmäßig festgelegten Bildungsziele sowie der einschlägigen schulrechtlichen Gesetze, Lehr- und Stoffpläne erfordern ein nicht normierbares Eingehen auf die jeweilige Unterrichtssituation. Hieraus wird die „Freiheit“ in der Auswahl der Lehrmethoden und Unterrichtsmittel – letztere sind jedoch durch Genehmigungs- und Zulassungsverfahren, durch beschränkte Ressourcen und durch von der Lehrerkonferenz beschlossene Anschaffungen eingeschränkt – abgeleitet. Diese sogenannte Methoden- und Gestaltungsfreiheit wird durch verbindlich verordnete Lehrpläne mit festgelegten Zielen und Inhalten, mit vorgeschlagenen Verfahren bis verbindlichen Anleitungen für die Umsetzung der Lernziele in Unterrichtsvorgänge und Lernzielkontrollen aufgrund des Implikationszusammenhangs von Ziel, Inhalt und Methode (Blankertz) und einer zunehmenden Technologisierung des Unterrichtsprozesses jedoch erheblich eingeschränkt. „Bürokratischer Perfektionismus hat alles festgelegt. Der Lehrer kann Initiative, Verantwortung, Phantasie in genau den Bereichen nicht entfalten, die er für seine eigentliche Aufgabe hält“ (Boeckmann 1979, S. 64).

Der Lehrer unterliegt der Dienstaufsicht des Staates und damit den staatlichen Schulbehörden, deren Anordnungen und Dienstweisungen er Folge zu leisten hat. Die Schulaufsicht übernimmt die dienstliche Fachaufsicht. Die Menge der dienstrechtlichen Gegebenheiten, die sich in Gesetz- und Verordnungsblättern, Amtsblättern oder Schulanzeigern immer mehr anhäufte, wurden in Bayern 1978 in Form einer „Dienstverordnung für Lehrer an staatlichen Schulen (LDO)“ zusammengefaßt. Somit besteht ein vereinheitlichtes Verrechtlichungspendant zur ASchO, das über die Grundpflichten des Beamten hinaus die Einzelpflichten des Lehrers auflistet.

Neben der Unterrichtung und Erziehung als Hauptaufgabe des Lehrers ist für das Schulleben von ausschlaggebender Bedeutung die Fürsorge- und Aufsichtspflicht über die Schüler bei schulischen Veranstaltungen, unter deren Last die primäre edukative Funktion vielfach vernachlässigt wird. Die staatliche Schulaufsicht, die aufgrund der hierarchisch gegliederten Verwaltungsstruktur sich viel mit der Überwachung von Anordnungen zu beschäftigen hat, trägt das Ihre dazu bei, daß kustodiale Gesichtspunkte gegenüber edukativen in der Schule oft ein Übergewicht erhalten.

Obwohl wir in einer Zeit der Erziehung zu Selbständigkeit und Selbstverantwortlichkeit leben, in der der Schüler „weder als hilfloses noch als gefährliches Wesen angesehen werden (kann), das ständig geschützt und bewacht werden muß“ (Heckel/Seipp 1976, S. 229), interpretieren ängstliche Lehrer ihre Aufsichtspflicht übersteigert. In der Meinung, daß ständige Aufsicht die sicherste Unfallverhütung sei, bewirken sie – ganz abge-

sehen davon, daß die kustodiale Funktion sich zum eigentlichen Schulzweck verselbständigt – genau das Gegenteil: Gegängelte Schüler pflegen jede Gelegenheit zu Disziplinwidrigkeiten auszunützen, wenn die Aufsicht aussetzt.

Das Vermeiden von Gefahren und Risiken im Schulbereich führt zum Verzicht auf Schulfahrten, Radwanderungen, Ausflüge mit Baden, Aufenthalte in Landschulheimen oder Klassenfeste und damit auf besondere Bereiche fruchtbarer pädagogischer Wirksamkeit. Die Menge der jeweils zu beachtenden Verhaltensanweisungen hat eine abschreckende und beängstigende Wirkung.

Die kustodialen Aufgaben zeitigen vielfach negative Konsequenzen bis in den unmittelbaren Unterrichtsbereich: Formen freier Unterrichtsgestaltung, die eine ständige Beaufsichtigung aller Schüler unmöglich machen, werden vermieden; Sozialformen, die Ruhe und Ordnung gewähren sowie Unruhe und potentielle Gefahren verhindern, werden bevorzugt. Unterrichtsaufgaben, die zu ihrer effektiven Bewältigung bestimmter Experimente bedürfen, werden eher ausgeklammert oder nur „gestreift“.

Internalisierte Normen der Beamtenrolle schlagen sich in einem formalen Pflichtbewußtsein nieder, das eher nach Reglementierung ruft als Mut zur Eigeninitiative zeigt, das sich nur in rechtlich abgesichertem Handlungsrahmen bewegt aufgrund der Verängstigung durch viele Rechtsvorschriften. Der Mut, Akzente in der Stofffülle zu setzen und Schülerinteressen in den Unterricht einzubeziehen, wird von der nicht reflektierten Norm der Lehrplanerfüllung – auch wenn diese aufgrund situativer Gegebenheiten nur oberflächlich eingelöst werden kann – im Keime erstickt. Die Qualifikations- und Selektionsfunktion der Schule läßt dem Lehrer vielfach – wider besseres Wissen und pädagogisches Wollen – keine andere Wahl. Das Prinzip der Risikofreiheit fördert ein Ausklammern von „brisanten“ Themen z. B. in Sexualkunde, Deutsch, Erziehungskunde oder Sozialkunde, die zur wertorientierten und/oder politischen Stellungnahme herausfordern. Aktuelle und interessante Medien werden vielfach, da sie (noch) nicht vom Kultusministerium genehmigt sind, nicht im Unterricht eingesetzt.

Stoffdruck und verordnete Lehrpläne, ständiger Qualifikationszwang und umfassende Bürokratie tragen zur Verhinderung einer erhofften, proklamierten und geförderten Pädagogisierung der Schule bei, die keineswegs im Entscheidungsspielraum des Lehrers liegt. Das Fundament pädagogischer Zielvorstellungen ist in Gefahr, „wo Schule mit zunehmender Ausschließlichkeit unter bürokratisch-rechtlichen Aspekten oder als bloßes Selektionsinstrument gesehen und darüber der eigentlich pädagogische Auftrag vergessen wird“ (Poschardt 1978b, S. 135). Die zunehmende Dominanz der kustodialen Funktion und Selektionsfunktion der Schule bewirkt ein „Verrechtlichungsgeschwür“, das der eigentlich pädagogischen Aufgabe zuwiderläuft.

4. Aktuelle Tendenzen

Der Rechtscharakter der Schule als einer organisierten Institution erfordert die Regelung des Schullebens durch Rechtsvorschriften und -verordnungen, wobei die im Rechtsstaat notwendige Rechtspraxis sich an den Bildungsaufgaben zu orientieren hat.

Eine angemessene Normierung des Verordnungspielraums der Schulverwaltung durch Gesetze im Sinne von Erstellung von Rahmenrichtlinien, welche begrenzte Selbständigkeit in der Organisation der Lernprozesse einräumen, Organisationsformen für eine kommunikative und kooperative Gestaltung des Schullebens favorisieren und den „Verrechtlichungsdschungel“ durchschaubar machen, wird dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratiegebot gerecht. Die Empfehlung der Bildungskommission zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungssystem vom 23. 5. 1973 plädierte – wenngleich nicht unwidersprochen – für die „verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern“. Die hierin formulierte Empfehlung, die Schulaufsicht in eine Rechtsaufsicht zu verwandeln und der Schulverwaltung primär die Aufgabe der Beratung zu übertragen, trägt in sich die Züge der Kritik gegen die „verwaltete Schule“ und des Plädoyers für ein Interaktionsmodell, das eher als die bürokratische Konzeption pädagogische Innovationen ermöglicht. Die Schule wird aufgrund ihrer bürokratischen Organisationsstruktur in ihrem pädagogischen Aufgabenbereich gehemmt (Fellsches 1978). Daß sie ihrem pädagogischen Auftrag zugunsten parapädagogischen Handelns im Wege steht (Vogel 1977), scheint jedoch ein empirisch kaum zu verifizierendes, überzogenes Urteil zu sein.

Der Abbau zentralistischer Verwaltung und zunehmende Selbstverwaltung müssen nicht notwendigerweise bewirken, daß die staatlichen Schulen „aus der Bestimmungsgewalt des kontrollierbaren Staates in die schwerlich liberale Botmäßigkeit wenig kontrollierbarer Mächte geraten“ (Wilhelm 1978, S. 28), wenn am Beamtenstatus festgehalten wird, der die rechtsstaatliche Integration garantieren soll. Der gewährte Freiraum, gepaart mit erzieherischem Engagement von Eltern und Lehrern leistet einer Pädagogisierung des Schullebens Vorschub, was die Praxis in angelsächsischen Ländern belegt. Durch perfektionierte Regelungen werden Schulen nicht besser. „Der eigentliche Bildungsprozeß kann nicht verordnet, vermessen, überprüft werden“ (Boeckmann 1979, S. 64).

Der Lehrer steht in einem Spannungsfeld zwischen der Schulrechtsordnung und der „pädagogischen Freiheit“, wobei letztere durch eine engmaschige Normierung des Schulwesens nicht aufgehoben werden darf. Diese Notwendigkeit betont z.B. das Schulverfassungsgesetz für die Schulen des Landes Berlin vom 11. 7. 1974. In § 9 (2) steht der Hinweis, daß die Schulaufsichtsbehörde nur dann durch Anordnungen und sonstige Maßnahmen in die Unterrichtsgestaltung und die Erziehung an den Schulen eingreifen soll, „wenn es zur rechtmäßigen, sachgerechten und geordneten Durchführung von Unterricht und Erziehung, insbesondere

aus Gründen der Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes geboten ist“. Zur Weiterentwicklung und Vereinheitlichung des geltenden Schulrechts wurde vom 51. Deutschen Juristentag 1976 eine „Kommission Schulrecht“ berufen, die 1978 ihr Arbeitsprogramm vorgelegt hat. In der Frage der Verrechtlichung des Schulwesens will man dabei nicht ein Mehr an Gesetzen produzieren, sondern klare Entscheidungshilfen für Regierungen und Parlamente darüber vorlegen, welche Vorhaben unter dem Begriff der Verrechtlichung gesetzgeberisch zu erläutern seien (bis hin zur Fertigung von Musterentwürfen), und welche der Administration auf dem Verwaltungswege weiterhin belassen werden. Die Durchforstung des Problemfeldes zielt darauf ab, die Flut der Gesetze zu reduzieren und Verordnungen einzudämmen.

Für die Pädagogisierung des „inneren Schullebens“ scheint hier höchste Eile geboten zu sein, nimmt man das Lamento betroffener Lehrer ernst: „Schule ist doch jetzt schon nur dann möglich, wenn die Lehrer die Nerven haben, nicht nach Vorschriften zu fragen, außer sie drängen sich ihnen unübersehbar auf. Würden wir uns an alle halten, sie auch nur kennen wollen und einplanen, wären wir womöglich paralysiert, jedenfalls in unserer Eigenschaft als Pädagogen. Dann gäbe es nur noch Verwaltung. Was uns jetzt lähmt, sind wohl weniger die fesselnden Vorschriften als die Angst . . . Ein verantwortungsvoller Pädagoge befindet sich heute immer mit einem Fuß in der Illegalität, da die Vorschriften teilweise widersinnig und gar nicht einzuhalten sind . . . Wenn die Schulverwaltung weiter im Reglementierungsrausch schwelgt, wird die Verantwortung für den einzelnen Lehrer zu groß. Er muß sich Scheuklappen anlegen, die nur noch den Blick auf die Vorschriften freilassen“ (Andresen 1979, S. 23).

Die bevorstehende weitere Verrechtlichung des Schulwesens enthält Gefahren und Verbesserungsmöglichkeiten für die Schule. In bestimmten Gebieten wäre eine gesetzliche Regelung sicher nützlich, weil sie für Durchsichtigkeit sorgen könnte (z.B. Grundsätze und Verfahren für die Zulassung von Lehrbüchern). Eine Regelung der Rechtsstellung des Lehrers in der Schule sollte der Garant dafür sein, daß der sich aus seiner Aufgabe ergebende notwendige Handlungs- und Gestaltungsspielraum rechtlich gesichert ist. Eine veränderte Einstellung der Lehrer zum Recht ist dabei unabdingbar: „die Einsicht nämlich, daß – angesichts unabänderlicher ‚Verrechtlichungs- und Bürokratisierungstendenzen‘ – nur eine rechtliche Regelung pädagogische Freiheit gewährleisten kann“. Diese von Ingo Richter auf dem Rottweiler Lehrertag der GEW 1978 geäußerte Meinung basiert auf der Feststellung, daß das derzeit verbreitete technologische Verständnis von Schule mit ihrer durchgeplanten Lernorganisation den Lehrer vielfach zum Unterrichtsbeamten degradiert.

Die „pädagogische Freiheit“ – einst emanzipatorisches Schlagwort zur Befreiung des Lehrers aus kirchlicher Vormundschaft – ist problematisch geworden, seit der Konsens über Bildungsziele und -inhalte zerbrochen scheint und daraus entstandene gesellschaftspolitische Konflikte in zunehmendem Maß der Rechtsprechung und Gesetzgebung übertragen

worden sind. Staatlich verordnete Curricula, die neben Inhalten und Zielen auch Methoden und Medien, Unterrichtsorganisation und Leistungsmessung steuern, schränken die Freiräume für die pädagogische Arbeit und Verantwortung ein und verfestigen eine bürokratische Struktur, in der der Lehrer in die Rolle des Erfüllers von Vorschriften gedrängt wird. Künftige Schulgesetzgebung könnte und sollte bei gleichzeitiger pädagogischer Professionalisierung des Lehrers den Freiraum für curriculare Selbständigkeit, methodische Entscheidungsfreiheit und pädagogische Eigenverantwortung des Lehrers erweitern oder wiederherstellen, wo dieser in der jüngsten Entwicklung des Schulwesens eingeengt oder zerstört worden ist.

Freiheit läßt sich jedoch nicht verordnen. Deshalb hängt ein rechtlich abgesicherter Freiraum ab von der Bereitschaft der Lehrer zur professionellen Qualifikation, zur Profilierung ihres Selbstverständnisses, zur Übernahme von Verantwortung statt zum Ruf nach Vorschriften. *Andreas Flitner* strich in seinem Referat über die Rolle des Lehrers auf dem Rottweiler Lehrertag 1978 diesen Bedingungs Zusammenhang heraus: „Die Lehrerschaft wird selbst Wesentliches dazu beitragen müssen, das öffentliche Verständnis für den Lehrerberuf so zu klären und seine Aufgaben so deutlich zu machen, daß die anstehende weitere ‚Verrechtlichung‘ der Schule diese Aufgabe sichert, statt sie weiter einzuengen.“