

Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht

Band 1

Autonomie der staatlichen Schule und freies Schulwesen

Festschrift zum 65. Geburtstag
von J. P. Vogel

Herausgegeben von

Frank-Rüdiger Jach
Siegfried Jenkner



Duncker & Humblot · Berlin

Autonomie der staatlichen Schule und freies Schulwesen

Festschrift zum 65. Geburtstag von J. P. Vogel

Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht

Herausgegeben von Frank-Rüdiger Jach und Siegfried Jenkner

Band 1

Autonomie der staatlichen Schule und freies Schulwesen

**Festschrift zum 65. Geburtstag
von J. P. Vogel**

**Herausgegeben von
Frank-Rüdiger Jach
Siegfried Jenkner**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Autonomie der staatlichen Schule und freies Schulwesen ; Festschrift
zum 65. Geburtstag von J. P. Vogel / hrsg. von Frank-Rüdiger Jach ;
Siegfried Jenkner. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998
(Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht ; Bd. 1)
ISBN 3-428-09293-7

Alle Rechte vorbehalten
© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 1433-0911
ISBN 3-428-09293-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Mit dieser Festschrift aus Anlaß seines 65. Geburtstages soll das wissenschaftliche Engagement von Johann Peter Vogel gewürdigt werden, das von Anfang seines öffentlichen Wirkens an dem Thema Bildungsfreiheit und Schulvielfalt gewidmet ist. Der Sammelband versteht sich zugleich als Beitrag zur aktuellen, sehr kontrovers geführten Diskussion zu diesem Thema. Die Auseinandersetzungen in Deutschland leiden allerdings bislang unter einer Verengung des Blickfeldes. Während in anderen europäischen Staaten Schulfreiheit und -vielfalt, Schulwahlrecht der Eltern sowie Selbständigkeit und Profilbildung der Schulen über die ganze Breite des Schulwesens unter Einbeziehung der Schulen in freier Trägerschaft behandelt werden, ist die Diskussion hierzulande weitgehend auf das staatliche Schulwesen beschränkt. Johann Peter Vogel gehört zu den wenigen, die diese verengte Sichtweise vermieden haben. Von seinem besonderen Interesse und Engagement für die Schulen in freier Trägerschaft her ist er stets um eine ganzheitliche, staatliche und freie Schulen gleichermaßen einschließende Betrachtung bemüht. Nur sie wird einem auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit und chancengleiche Bildung verpflichteten Schulwesen gerecht.

Dieser Ansatz wurde bereits in Vogels erster Publikation zum Recht der freien Schulen im Jahre 1970 deutlich. Hier hat er zunächst Autonomie und Gleichwertigkeit als Grundprinzipien zur Erfüllung der Privatschulgarantie des Art. 7 Abs. 4 und 5 GG herausgestellt und auf dieser Grundlage Leitlinien eines zeitgemäßen Gesetzes für Schulen in freier Trägerschaft entworfen. Zugleich hat er das Bedürfnis nach Selbständigkeit und Differenzierung auch für das staatliche Schulwesen betont, das zu einer Annäherung von staatlichen und freien Schulen und einem neuen, die bisherige Trennung überwindenden Rechtsrahmen führen müsse.

Besondere Aufmerksamkeit in der Fachwelt fand Vogel 1988 mit einem Vortrag beim 11. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft, in dem er die Frage behandelte, ob und inwieweit die Privatschulbestimmungen des Grundgesetzes ein Verfassungsmodell für das gesamte Schulwesen sein können. Aus der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 7 Abs. 4 GG, daß das Offensein des Staates für die Vielfalt der Formen und Inhalte, in denen Schule sich darstellen kann, den Wertvorstellungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung entspricht, folgerte Vogel, daß ein so nachdrücklich in der Verfassungsordnung verankertes Prinzip über den be-

grenzten Kreis der freien Schulen hinaus auch für die staatlichen Schulen gelten müsse.

Aber erst in der Mitte der neunziger Jahre ist Bewegung in die deutsche Diskussion zur Reform der Schulverfassung gekommen. An ihr hat sich Vogel u.a. 1995 mit seinen „Verfassungsrechtlichen Bemerkungen zur Verselbständigung der Schule“ beteiligt, in denen er aus der Privatschulfreiheit nützliche Anregungen für eine größere Selbständigkeit und Selbstverantwortung aller Schulen gab. Max Webers Wort, daß Politik ein langsames starkes Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich bedeute, gilt auch und insbesondere für die Bemühungen zur Reform der deutschen Schulverfassung. Johann Peter Vogel war und ist noch immer an diesen Bemühungen mit großem Engagement beteiligt; er hat sowohl die erziehungs- als auch die rechtswissenschaftliche Diskussion nachhaltig beeinflusst.

Darüber hinaus nimmt er durch verantwortliche Positionen in verschiedenen pädagogischen und bildungspolitischen Organisationen (die im Anhang aufgeführt sind) mit Rat und Tat praktischen Einfluß auf die bildungspolitische Entwicklung, insbesondere zur Förderung des Schulwesens in freier Trägerschaft. Seine Leistungen und Verdienste in diesem Bereich bedürfen einer gesonderten Würdigung. Auch ein weiteres wichtiges Wirkungsfeld Vogels – seine musikwissenschaftlichen Aktivitäten – können im Rahmen dieser Festschrift nicht berücksichtigt werden; im Literaturverzeichnis sind aber wenigstens die einschlägigen Veröffentlichungen aufgeführt.

Eine Geburtstagsfestschrift ist keine systematische Abhandlung zu einem bestimmten Themenbereich, sondern ein lose gebundener, bunter Strauß kollegialer Äußerungen, die im vorliegenden Fall aus bildungspolitischer, juristischer, pädagogischer und bildungsökonomischer Sicht mit unterschiedlichen Positionen und Aspekten auf je eigene Weise zum breiten Rahmenthema beitragen wollen.

Nach einem einleitenden allgemeinen Überblick von Jenkner über Entwicklung und aktuelle Probleme der Schulverfassung in Deutschland geht Richter näher auf die Stellung der Privatschule in der gegenwärtigen Bildungsdiskussion ein. Die anschließenden Beiträge von Geis und Hufen stellen aus rechtswissenschaftlicher Sicht zunächst die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen der Autonomie staatlicher Schule durch die herrschende Auslegung der staatlichen Schulaufsicht in Art. 7 Abs. 1 GG und des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 1 GG. Danach bemühen sich Jeand'Heur und Jach um eine systemgerechte Interpretation des Art. 7 Abs. 4 und 5. Bernd Jeand'Heur ist nach Abschluß seines Manuskripts gestorben; deshalb soll hier nicht nur sein letzter Aufsatz veröffentlicht, sondern auch seiner Person gedacht werden.

Bernd Jeand'Heur hat sich im Schulverfassungsrecht insbesondere mit seinen methodenanalytischen Untersuchungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 7 Abs. 4 GG und seinen Ausführungen zur Bedeutung des Elternrechts für die Schullaufbahnentscheidung des Kindes verdient gemacht.

Die internationale Reformdiskussion ist durch Beiträge von Vierlinger aus Österreich und Seiler aus der Schweiz vertreten. Das Beispiel Österreich zeigt bei ähnlicher schulpolitischer Tradition gleiche Schwierigkeiten bei der Neugestaltung der Schulverfassung wie in Deutschland, doch haben in diesem Land die Reformbemühungen früher begonnen als bei uns. Die interessante und durch einen völligen Neuanfang besonders schwierige Reformentwicklung in Mittel- und Osteuropa ist leider nur durch einen Beitrag von Altermann über Lettland vertreten. Er bietet Einblicke in ein Land, dessen Schulwesen bei uns bisher ganz im Windschatten öffentlicher Aufmerksamkeit lag. Die beiden abschließenden Beiträge beziehen bildungsökonomische Aspekte in die Reformdiskussion ein. Hardorp demonstriert ihren Nutzen für die Entwicklung schulischer Autonomie; Maurer erörtert neue Formen der Bildungsfinanzierung, die Vogel mit dem Modell des Bildungsgutscheins bereits 1971 in die deutsche Diskussion eingeführt hat.

Diese Festschrift ist der erste Band einer neuen Schriftenreihe „Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht“ des Instituts für Bildungsforschung und Bildungsrecht e. V. in Hannover. In ihr sollen

- die politischen, rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen von Bildungsfreiheit und Schulvielfalt in nationaler und internationaler Perspektive behandelt,
- neue Selbstverwaltungsstrukturen und Sozialformen in staatlichen und freien Schulen dargestellt und analysiert
- sowie Bedeutung und Auswirkungen der europäischen Integration für Bildungsfreiheit und Schulvielfalt untersucht werden.

Mit den in loser Folge erscheinenden Publikationen möchte das Institut zur Ausdehnung der wissenschaftlichen Diskussion und Kommunikation auf diesem für die Zukunft unseres Bildungswesens wichtigen Gebiet beitragen.

Die Herausgeber und Autoren der Festschrift hoffen und wünschen, daß sich Johann Peter Vogel noch lange an dieser Diskussion beteiligt und sie weiterhin mit seinen Beiträgen belebt.

Hannover, im September 1997

Frank Rüdiger Jach
Siegfried Jenkner

Inhaltsverzeichnis

<i>Siegfried Jenkner</i>	
Ist unsere Schulverfassung noch zeitgemäß?	1
<i>Ingo Richter</i>	
Die Privatschule als „Schule der Zukunft“?	17
<i>Max-Emanuel Geis</i>	
Möglichkeiten und Grenzen schulischer Partizipationsregelungen am Beispiel der sogenannten Schulkonferenz	31
<i>Friedhelm Hufen</i>	
Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen schulischer Selbstgestal- tung	51
<i>Frank-Rüdiger Jach</i>	
Die Existenzsicherung der Institution Ersatzschulwesen in Zeiten knapper Haushaltsmittel – Umfang und Grenzen der Finanzhilfepflicht des Staates vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	75
<i>Bernd Jeand'Heur†</i>	
Zulassung privater Grundschulen	105
<i>Rupert Vierlinger</i>	
Der steinige Weg der österreichischen Schule zur Autonomie	121
<i>Ueli Seiler-Hugova</i>	
Was ist zu tun, damit im Bildungswesen etwas in Bewegung kommt?	141
<i>Klaus Altermann</i>	
Pädagogischer Pluralismus in der akademischen LehrerInnenbildung Ost- mitteleuropas – am Beispiel Lettlands	157
<i>Benediktus Hardorp</i>	
Unternehmen Schule – zum Zusammenhang von Wirtschaftlichkeit, Selbst- verwaltung und pädagogischem Handeln	175
<i>Mathias Maurer</i>	
Der Bildungsgutschein – Finanzierungsmodell für ein freies Bildungswesen	189
Lebenslauf Johann Peter Vogel	225
Schriftenverzeichnis Johann Peter Vogel	227
Autorenverzeichnis	231

Ist unsere Schulverfassung noch zeitgemäß?¹

Von Siegfried Jenkner

I. Einleitung

In der seit einigen Jahren wieder verstärkt geführten Diskussion um eine Bildungsreform nimmt die Schulverfassung eine zentrale Stellung ein, weil sich immer mehr die Einsicht durchsetzt, daß die inhaltliche und pädagogische Modernisierung der Schule eine Änderung ihrer rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen erfordert. Schon seit langem hat Johann Peter Vogel, dem diese Festschrift gewidmet ist, mit Kritik und Reformvorschlägen zugunsten einer freiheitlichen Schulverfassung an der Diskussion teilgenommen. Seine vor allem auf die Schulen in freier Trägerschaft bezogenen Ausführungen sollen hier ergänzt werden durch den vorrangigen Blick auf das staatliche Schulwesen.

Die im Titel formulierte Frage wird im folgenden uneingeschränkt mit „Nein“ beantwortet. Zur näheren Erläuterung und Begründung dieser Position werden

- zuerst in einem kurzen historischen Abriß die Entwicklung der Schulverfassung in Deutschland und die Diskussion um sie behandelt,
- dann die gegenwärtige Kritik von verschiedenen Ansätzen her dargestellt und dabei auch die internationale Diskussion und Entwicklung einbezogen
- und schließlich die Konturen einer zeitgemäßen Schulverfassung skizziert.

Zunächst muß der hier verwendete Begriff „Schulverfassung“ erläutert werden wegen seiner unterschiedlichen Verwendung im Schulrecht. Üblicherweise wird er definiert als „die Gesamtheit der Rechtsnormen, die die *innere* (Hervorhebung S. J.) Organisation der Schule, ihre Organe und die Mitwirkung der an ihr beteiligten Personen regelt“². Es handelt sich hier also um die Schul-

¹ Dieser Beitrag ist die überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags vor dem Deutschen Akademikerinnen-Bund in Hannover im November 1996.

² *Hans Heckel/Hermann Avenarius*: Schulrechtskunde. Neuwied/Darmstadt, 6. Aufl. 1986, S. 66.

betriebsverfassung. Welche Rechte aber von der Schule in Anspruch genommen und auf die Mitwirkenden verteilt werden können, hängt von den *äußeren*, rechtlich-administrativen Rahmenbedingungen ab, insbesondere vom Verhältnis Schule – Staat. Hier geht es um die *Schulsystemverfassung* – und in diesem doppelten Verständnis von innerer und äußerer Schulverfassung wird der Begriff verwendet; auf beide Bereiche wird im folgenden eingegangen.

II. Zur Entwicklung und Kritik der Schulverfassung in Deutschland

Es hängt mit unserer schulrechtlichen und schulpolitischen Tradition zusammen, daß beim Begriff Schulverfassung zumeist nur an die innere Ordnung der Schule gedacht wird. Die äußere scheint bei uns seit langem geklärt und zudem verfassungsrechtlich festgeschrieben zu sein. Art. 7 Abs. 1 GG bestimmt, daß das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates steht. Diese Schulaufsicht wird aber – in Abweichung vom allgemeinen verwaltungsrechtlichen Aufsichtsbegriff – in der herrschenden Rechtslehre und auch von der höchstgerichtlichen Rechtsprechung extensiv interpretiert als „Inbegriff der staatlichen Herrschaftsrechte über die Schule, nämlich die Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“³. Diese umfassende staatliche Verfügungsgewalt über die Schule, die in unserer föderativen Ordnung bei den Ländern liegt, wird zusätzlich abgesichert über Art. 33 Abs. 5 GG, der auch die Tätigkeit in der Schule den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ unterwirft.

So ist in Deutschland die Schule traditionell die unterste unselbständige Instanz einer hierarchisch organisierten Schulverwaltungsbürokratie, die ein dichtes Netz von Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Schule geworfen hat, das der einzelnen Schule nur sehr begrenzte pädagogische und organisatorische Freiräume läßt. Dieser umfassende staatliche Herrschaftsanspruch auf die Schule stammt aus dem aufgeklärten Spätabsolutismus der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts; er hat seinen repräsentativen Ausdruck gefunden in der berühmten Formulierung des Preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794: „Schulen und Hochschulen sind Veranstaltungen des Staates“. Die Besonderheit der deutschen Entwicklung liegt darin, daß sich dieses Staatsschulkonzept als äußerst zählebig und resistent gegen alle Veränderungsbemühungen erwiesen hat.

³ BVerwGE 6, 104.

Das Konzept wurde von Anfang an kritisiert; bereits 1793 schrieb der bekannte Vertreter der Aufklärung und zeitweilige braunschweigische Schulrat Joachim Heinrich Campe, daß dort, „ wo von Staats wegen angeordnete, privilegierte oder monopolisierte Schul- und Erziehungsanstalten sind, ... der fortschreitenden Verbesserung des Schul- und Erziehungswesens unüberwindliche Hindernisse im Wege liegen“⁴.

1996 wurden Campe zwei große Ausstellungen in Braunschweig und Wolfenbüttel gewidmet; sie behandelten aber nur den frühen Staatsschulbefürworter und schwiegen über den späteren Staatsschulkritiker.

In Auseinandersetzung mit dem absolutistischen Staatsgedanken ist für den Frühliberalismus in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts das Prinzip der Bildungsfreiheit und die Entwicklung und Stärkung der gesellschaftlichen Selbstverantwortung und des lokalen und regionalen self-government auch im Schulwesen ein wichtiger Bestandteil liberaler Gesellschafts- und Staatsreform. Dieses Konzept beschränkt die Kompetenzen des Staates auf nur subsidiäre Unterstützung des Schulwesens sowie das Recht einer begrenzten Oberaufsicht. Für diese Verbindung von Selbstverwaltung und Staatsaufsicht stehen große Namen der liberalen Staatslehre wie Carl von Rotteck, Robert von Mohl, Lorenz von Stein und berühmte Schulmänner wie Adolf Diesterweg, Karl Mager und Karl Friedrich Wilhelm Wander.

Einen Schritt weiter ging der rheinische Pädagoge Friedrich Wilhelm Dörpfeld. Aus seiner Kritik der „Drei Grundgebrechen der hergebrachten Schulverfassung“ (1869), in der er vor allem – ganz modern – die bürokratische Deformation der Staatsschule geißelte, entwickelte er in einer Reihe von Publikationen das Konzept von Schule als einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Einrichtung in genossenschaftlicher Selbstverwaltung unter Einbeziehung der Eltern und Lehrer sowie von Vertretern der Kommune, des Staates und der Kirche. Dieses aus der demokratischen Tradition des rheinisch-calvinistischen Protestantismus stammende Reformkonzept konnte sich aber ebensowenig gegen die herrschende Staatsschullehre durchsetzen wie das kommunale Schulkonzept des Frühliberalismus⁵. Das Scheitern der bürgerlichen Revolution in Deutschland ließ auch der Schulverfassungsreform keine Chance.

⁴ *Joachim Heinrich Campe*: Grundsätze der Gesetzgebung, die öffentliche Religion und die Nationalerziehung betreffend, dem französischen Nationalkonvent gewidmet. In: *Schleswigsches Journal*, Altona 1793, 1. Band, S. 136.

⁵ Vgl. dazu *Siegfried Jenker*: Staatsschule – Gemeindeschule – Schulgemeinde. Die staats- und erziehungswissenschaftliche Diskussion zum Verhältnis von Schule und Staat im 19. Jahrhundert. In: *Pädagogische Rundschau*, St. Augustin 39 (1985) Heft 3, S. 333 ff.