

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 608

# Schulvielfalt als Verfassungsgebot

Von

Frank-Rüdiger Jach



Duncker & Humblot · Berlin

**FRANK-RÜDIGER JACH**

**Schulvielfalt als Verfassungsgebot**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 608**

# **Schulvielfalt als Verfassungsgebot**

**Von**

**Dr. Frank-Rüdiger Jach**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Jach, Frank-Rüdiger:**

Schulvielfalt als Verfassungsgebot / von Frank-Rüdiger Jach. –

Berlin: Duncker und Humblot, 1991

(Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 608)

ISBN 3-428-07278-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07278-2

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Vorbemerkung</b> . . . . .	7
<b>B. Staatliche Schulaufsicht unter der Geltung des Grundgesetzes</b> . . . . .	8
I. Der Begriff der staatlichen Schulaufsicht . . . . .	8
II. Die extensive Auslegung der staatlichen Schulaufsicht . . . . .	11
III. Die Legitimation der umfassenden staatlichen Schulaufsicht . . . . .	13
IV. Kritik und Begrenzung des extensiven Begriffs der staatlichen Schulaufsicht . . . . .	18
1. Die Anknüpfung an den historisch überlieferten Begriff der staatlichen Schulaufsicht . . . . .	19
a) Staatliche Schulaufsicht unter der Weimarer Reichsverfassung . . . . .	19
b) Das Verhältnis von Elternhaus und Schule unter der Weimarer Reichsverfassung . . . . .	20
c) Die Rechtsstellung des Kindes in der Schule unter der Weimarer Reichsverfassung . . . . .	21
d) Zusammenfassende Wertung der historischen Entwicklung staatlicher Schulaufsicht . . . . .	22
2. Systemgerechte Auslegung der staatlichen Schulaufsicht . . . . .	23
3. Die Bedeutung des Sozialstaats- und Demokratieprinzips . . . . .	28
4. Schulaufsicht und die Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes . . . . .	29
a) Die objektivrechtliche Bedeutung der Grundrechte im Bereich der Schulverfassung . . . . .	30
b) Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates und Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren . . . . .	32
<b>C. Staatliche Schulaufsicht und elterliches Erziehungsrecht</b> . . . . .	34
I. Elternrecht und staatliche Schulhoheit als eigenständige Rechte . . . . .	34
II. Rechte der Eltern in der Schule . . . . .	37
III. Die objektivrechtliche Bindung des Staates an das elterliche Erziehungsrecht bei der Organisation und Ausgestaltung des Schulwesens . . . . .	40
1. Schulvielfalt und elterliches Erziehungsrecht . . . . .	40
2. Partizipationsrechte und staatliche Schulaufsicht . . . . .	45
IV. Das Wahlrecht der Eltern zwischen privater und staatlicher Schule . . . . .	48

1. Privatschulfreiheit als Unterrichtsfreiheit . . . . .	48
2. Die Zulassung privater Ersatzschulen mit besonderer pädagogischer Prägung im Grundschulbereich . . . . .	51
3. Die materielle Rechtsstellung von Schulen in freier Trägerschaft . . . . .	53
4. Zum Verhältnis von Schulvielfalt und Schulen in freier Trägerschaft . . . . .	55
5. Die Beteiligung der Schulen in freier Trägerschaft an der staatlichen Schulaufsicht . . . . .	57
<b>D. Schulaufsicht und das Recht des Kindes auf freie und umfassende Entfaltung seiner Persönlichkeit . . . . .</b>	<b>59</b>
I. Die objektivrechtliche Bindung des Staates an das Persönlichkeitsrecht des Kindes	59
II. Die Bedeutung des Menschenbildes des Grundgesetzes für die schulische Erziehung . . . . .	62
III. Mündigkeit als umfassendes Erziehungsziel der Schule . . . . .	65
IV. Zusammenfassende Betrachtung der objektivrechtlichen Dimension des Art. 2 Abs. 1 GG im Schulverhältnis . . . . .	74
<b>E. Schulvielfalt als Verfassungsauftrag - Abschließende Betrachtungen . . . . .</b>	<b>78</b>
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>85</b>

## A. Vorbemerkung

Die Schule wird unter der Geltung des Grundgesetzes weithin als eine Domäne des Staates angesehen. Geprägt durch ein etatistisches Schulverfassungsverständnis lebt die Vermittlung kultureller Werte und Handlungsorientierungen damit ungeachtet einer von pluralistischen Wertvorstellungen geprägten Gesellschaft in der preußisch-absolutistischen Tradition einer umfassenden Gestaltungsbefugnis des Staates im Bereich der schulischen Erziehung. Dies hat zur Folge, daß das staatliche Schulsystem durch ein allgemein verbindliches Unterrichtskonzept geprägt wird, innerhalb dessen aufgrund der umfassenden Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht des Staates nur sehr bedingt Raum für pädagogische Alternativen besteht. Diese sind substantiell allenfalls im Bereich der Schulen in freier Trägerschaft möglich, die jedoch als sogenannte Privatschulen lediglich eine geduldete Insel im Meer der pädagogischen Eintönigkeit darstellen und einer weitreichenden materiellen und rechtlichen Ungleichbehandlung im Vergleich zu den staatlichen Schulen ausgesetzt sind.

Im Zeitalter der Postmoderne als "Verfassung radikaler Pluralität"<sup>1</sup> mag die Thematisierung von 'Schulvielfalt als Verfassungsgebot' dem unbefangenen Leser zunächst vielleicht als eine Art modernistischer Grundrechtstheorie erscheinen. Dahinter verbergen sich jedoch grundlegende Fragen eines freiheitlichen Kulturverfassungsverständnisses, welches die Tradition der Veranstaltung von Schule als eine primär staatliche Angelegenheit in Frage stellt, um der kulturellen Vielfalt einer demokratischen Gesellschaft auch im Bereich der Schule gerecht zu werden und den Grundrechten von Eltern und Schülern in ausreichender Weise Geltung zu verschaffen.

---

<sup>1</sup> *Wolfgang Welsch*, *Unsere postmoderne Moderne*, Weinheim 1988, S. 4; s.a. *Christian Rüttel-meyer*, *Die entmachtete Aufklärung. Pluralität und Intuition in der postmodernen Schule*, in: *Die Deutsche Schule*, 1990, S. 408 ff.

## B. Staatliche Schulaufsicht unter der Geltung des Grundgesetzes

### I. Der Begriff der staatlichen Schulaufsicht

Nach Art. 7 Abs. 1 GG steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates. Diese Verfassungsnorm wird allgemein als institutionelle Garantie<sup>1</sup> für die Staatsaufsicht über alle, d.h. auch private<sup>2</sup>, Schulen verstanden, wobei für Verständnis und Reichweite des Begriffs der staatlichen Schulaufsicht von der h.M. in Lehre und Rechtsprechung nach der sogen. Anknüpfungsmethode auf die Weimarer Reichsverfassung verwiesen wird<sup>3</sup>. Der Begriff der staatlichen Schulaufsicht in Art. 7 Abs. 1 GG wird dabei aus Art. 144 Abs. 1 WRV entnommen und als gleichbedeutend mit diesem angesehen<sup>4</sup>. Schulaufsicht des Staates meint insoweit nicht die Aufsicht i.S. einer Staatsaufsicht über eine Selbstverwaltungskörperschaft (Schule), sondern umfaßt im Bereich der staatlichen Schulen eine unmittelbare staatliche Gestaltungsbefugnis sowohl über die Verwaltung der Schule als auch ihre inhaltliche Ausrichtung<sup>5</sup> und wird als Inbegriff der staatlichen Herrschaftsrechte zur Organi-

---

<sup>1</sup> *Friedrich Klein*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein. Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt/M. 1957, Art. 7 Anm. III 1 b, 2; *Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein*, Kommentar zum GG, 5. Aufl., Bonn 1980, Art. 7 Rdnr. 3; *Hans Peters*, Elternrecht, Erziehung, Bildung und Schule, in: Karl August Bettermann/Hans Carl Nipperdey/Ulrich Scheuner, Die Grundrechte, Berlin 1960, Bd. IV, 1, S. 369 (403).

<sup>2</sup> *Klein*, Art. 7, Anm. III 2; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Art. 7, Rdnr. 8; BVerfGE 27, 201.

<sup>3</sup> *Thomas Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969, S. 252; *Wolfgang Perschel*, Die Lehrfreiheit des Lehrers, in: DÖV 1970, 34 (38); *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Art. 7, Rdnr. 8; zur Kritik an der sogen. Anknüpfungsmethode s. S. 19 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, S. 252; *Perschel*, Die Lehrfreiheit..., S. 38; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Art. 7, Rdnr. 3; BVerwGE 6, 101 (104).

<sup>5</sup> Vgl. *Axel v. Campenhausen*, Erziehungsauftrag und staatliche Schulträgerschaft, Göttingen 1967, S. 21; *Hans-Ulrich Evers*, Die Befugnis des Staates zur Festlegung von Erziehungszielen in der pluralistischen Gesellschaft, Berlin 1979, S. 55; *Frank Hennecke*, Staat und Unterricht, Berlin 1972, S. 108 f.; *Peters*, Elternrecht, Erziehung und ... Schule, S. 410, *Christian Starck*, Freiheitlicher Staat und staatliche Schulhoheit, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (Bd. 8), Münster 1975, S. 10; *Martin Stock*, Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule, Heidelberg 1971, S. 77; *Ingo Richter*, Kommentierung zu Art. 7 GG, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in 2 Bd. (Reihe Alternativkommentar), Bd. 1, Neuwied und Darmstadt 1984, Art. 7 Rdnr. 2.

sation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens verstanden<sup>6</sup>. Art. 7 Abs. 1 GG ermächtigt danach den Staat sowohl zur Ausübung der Schulaufsicht im Sinne der behördlichen Überwachung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten als auch zur Ausübung der Schulhoheit<sup>7</sup> und impliziert nach dem herrschenden Schulverfassungsverständnis "die zentrale Organisationsplanung und -gestaltung, also Struktur, Aufbau und Trägerschaft des Schulwesens in seiner Gesamtheit; die inhaltliche Ausrichtung der Schule durch Normierung der Bildungsziele, Lernziele und -inhalte, durch Entwicklung und Revision verbindlicher Richtlinien, Curricula und Lehrpläne; die Festlegung zentraler Leistungs- und Bewertungsstandards; die Ordnungen der Schulverfassung, der Rechtsstellung des Lehrers, der Schulpflicht und des Schulverhältnisses mit allen seinen Inhalten und Folgerungen; die Zulassung von Schulbüchern und sonstigen Lernmitteln, die Bekanntgabe der Stundentafeln und der Lehrpläne in ihren Einzelheiten, die Festlegung der Mindestanforderungen für Bau und Ausstattung der Schulen und zahlreiche andere Maßnahmen normierender und gestaltender Art"<sup>8</sup>. Die Vorschrift des Art. 7 Abs. 1 GG wird so in seiner Grundkonzeption als die Fortführung der Staatsbezogenheit des Schulwesens, die Unterricht und Erziehung in den Schulen grundsätzlich als öffentlich-rechtliche Tätigkeit in der Verantwortung des Staates betrachtet, angesehen<sup>9</sup>. Insofern setze Art. 7 Abs. 1 GG mit der Schulaufsicht des Staates auch ein staatliches Schulerziehungsrecht voraus<sup>10</sup> bzw. gehe von einem staatlichen Erziehungsauftrag aus<sup>11</sup>, so daß unter staatlicher Schulaufsicht immer auch ein Schulerziehungsauftrag zu verstehen sei<sup>12</sup>. Dementsprechend "gehen höchstrichterliche Rechtsprechung und Schrifttum durchweg davon aus, daß die staatliche Erziehung in der Schule in Art. 7 Abs. 1 GG ihre grundsätzliche verfassungsrechtliche Grundlage findet"<sup>13</sup>. Dem Staat obliegt danach in der Schule nicht nur die Unterrichtung und Bildung

<sup>6</sup> BVerfGE 47, 46 (80); BVerwGE 47, 194 (198) jew.std.Rspr.; s.a. v. *Campenhausen*, S. 20; *Andreas Hamann/Helmut Lenz*; Kommentar zum GG, 3. Aufl., Berlin 1970, Art. 7 Rdnr. B 2; *Hans Heckel/Paul Seipp*, Schulrechtskunde, 5. Aufl., Neuwied und Darmstadt 1976, S. 158 f.; *Norbert Niehues*, Schul- und Prüfungsrecht, München 1976, S. 9 f.; *Schmidt-Bleibtrew/Klein*, Art. 7, Rdnr. 5; *Albert Rau*, Emanzipation und politischer Unterricht aus verfassungsrechtlicher Sicht, München 1978, S. 118.

<sup>7</sup> *Hans Heckel/Hermann Avenarius*, Schulrechtskunde, Neuwied und Darmstadt 1986, S. 165; *Eckehart Stein/Monika Roell*, Handbuch des Schulrechts, Köln/Berlin/Bonn/München 1988, S. 24.

<sup>8</sup> *Heckel/Avenarius*, S. 165 f.

<sup>9</sup> Vgl.: v. *Campenhausen*, S. 23; *Klaus Grupp*, 'Schülerstreik' und Schulbesuchspflicht, DÖV 1974, 661 (665); *Niehues*, S. 7; *Klein*, Art. 7, Anm. III 2; *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, S. 237, 252; *Starck*, Freiheitlicher Staat..., S. 18 ff.

<sup>10</sup> BVerfGE 34, 165 (183); 41, 29 (44); 47, 46 (72).

<sup>11</sup> *Niehues*, S. 22.

<sup>12</sup> *Ursula Fehnmann*, Bemerkungen zum Elternrecht in der Schule, DÖV 1978, 489 (491) m.w.N.

<sup>13</sup> *Ericksen*, Verstaatlichung ..., S. 12.