

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Lutz-Rainer Reuter

Partizipation als Prinzip
demokratischer Schulverfassung

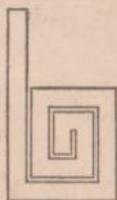
Analyse und Kritik
der Gesetzentwürfe und Gesetzgebung
zur „Demokratisierung der Schule“

B 2/75

11. Januar 1975

Lutz-Rainer Reuter, Dr. jur., geb. 17. 12. 1943 in Kiel; Studium der Rechtswissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in Kiel und Tübingen, Aufbaustudium der Politikwissenschaft und Soziologie in Konstanz; seit Dezember 1971 wiss. Assistent für Politikwissenschaft und öffentliches Recht, seit April 1974 Akadem. Rat an der Gesamthochschule Siegen; nebenamtlich Dozent für Sozialwissenschaften in der Lehrerfortbildung.

Veröffentlichungen u. a.: Das Recht auf chancengleiche Bildung. Ein Beitrag zur sozial ungleichen Bildungspartizipation und zu den Aufgaben und Grenzen der Rechtswissenschaft bei der Verwirklichung eines sozialen Grundrechts auf chancengleiche Bildung, Saarbrücken/Düsseldorf 1974; Rechtsunterricht als Teil der Gesellschaftslehre, Politik- und rechtswissenschaftliche Überlegungen zur Entwicklung eines integrierten sozialwissenschaftlichen Curriculums, Düsseldorf 1974/75; Friedenssicherung und Konfliktlösung durch Völkerrecht?, in: Vereinte Nationen 1973, S. 18—22; Gleichberechtigung der Frau in Familie, Beruf und Gesellschaft, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 1973, S. 25—34; Sozialer Wandel durch Schule?, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1973, S. 330—337; Soziales Grundrecht auf Bildung? Ansätze eines Verfassungswandels im Leistungsstaat, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1974, S. 7—19.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Partizipation als Prinzip demokratischer Schulverfassung

Analyse und Kritik der Gesetzentwürfe und Gesetzgebung zur „Demokratisierung der Schule“

I. Theoretische Grundlegung

1. Vorbemerkung

Zur Problemeinführung werden zwei Bestimmungen wiedergegeben, die — zum 1. August 1974 in Kraft getreten — gleichsam Ziel und Rahmen für die gegenwärtigen unterschiedlichen Partizipationskonzepte für das Schulwesen anzeigen:

„Die Schüler sollen fähig werden, die Grundrechte für sich und jeden anderen wirksam werden zu lassen, die sich daraus ergebende staatsbürgerliche Verantwortung zu verstehen und zur demokratischen Gestaltung der Gesellschaft beizutragen, ihre Beziehungen zu anderen Menschen nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit, der Solidarität und der Toleranz zu gestalten, Konflikte vernunftgemäß zu lösen, aber auch Konflikte zu ertragen, sich Informationen zu verschaffen und sich ihrer kritisch zu bedienen, ihre Wahrnehmungs-, Empfindungs- und Ausdrucksmöglichkeiten zu entfalten und sich im Berufsleben zu behaupten.“¹⁾

„Jeder Schüler hat sich so zu verhalten, daß die Aufgabe der Schule erfüllt und das Bildungsziel erreicht werden kann. Er hat alles zu unterlassen, was den Schulbetrieb oder die Ordnung der von ihm besuchten oder einer

anderen Schule stören könnte. Das außerschulische Verhalten eines Schülers unterliegt nur insoweit der Würdigung durch die Schule, als es die Verwirklichung der Aufgaben der Schule gefährdet.“²⁾

INHALT

- I. Theoretische Grundlegung
 - 1. Vorbemerkung
 - 2. Curriculumrevision ohne Strukturreform?
 - 3. Begründungsansätze zur Schulpartizipation
 - 4. Bildungsauftrag und Partizipation
 - 5. Partizipation als Bestandteil des Curriculums
- II. Partizipationskonzepte und Modelle im Überblick
 - 1. Bund-Länder-Ebene
 - 2. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände
 - 3. Lehrerverbände, Landeselternschaften, Schülerverbände
 - 4. Parteien
- III. Schulverfassungsgesetze, Schulmitwirkungsgesetze und Gesetzentwürfe zur Schulpartizipation
 - Bayern
 - Baden-Württemberg
 - Berlin
 - Freie Hansestadt Bremen
 - Hessen
 - Freie und Hansestadt Hamburg
 - Niedersachsen
 - Nordrhein-Westfalen
 - Rheinland-Pfalz
 - Saarland
 - Schleswig-Holstein
- IV. Kritik

Das Spannungsverhältnis von emanzipatorischem Bildungsziel und bürokratischem Rahmen („Schulbetriebsordnung“), das aus den

¹⁾ Auszug aus § 2 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz vom 30. 5. 1974 (Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) S. 289); vgl. hierzu die von der CDU-Landtagsfraktion vorgeschlagene Fassung (Landtags-Drucksache 8/97 v. 30. 9. 1974), § 2 Abs. 3: „Die Schule erzieht den Schüler in Verantwortung vor seinen Mitbürgern. Sie soll zu selbständigem, kritischem Urteil, eigenverantwortlichem Handeln und schöpferischer Tätigkeit befähigen, zu Freiheit und Demokratie erziehen, zu Toleranz (und) Achtung vor der Würde des anderen Menschen und Respekt vor anderen Überzeugungen erziehen, friedliche Gesinnung im Geist der Völkerverständigung wecken, ethische Normen sowie kulturelle und religiöse Werte verständlich machen, die Bereitschaft zu sozialem Handeln, zu politischer Verantwortlichkeit und zur vernunftgemäßen Austragung von Konflikten wecken, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten in der Gemeinschaft befähigen.“

²⁾ § 38 Bayerische Allgemeine Schulordnung v. 2. 10. 1973 (Sonderdruck des Bayerischen Staatsministeriums für Kultus und Unterricht, München 1973).

beiden Texten ersichtlich ist, folgt nicht etwa allein aus der konträren politischen Herkunft; zwar unterschiedlich akzentuiert, enthalten das Niedersächsische Schulgesetz wie die Bayerische Allgemeine Schulordnung korrespondierende Bestimmungen zu Bildungsauftrag und Schülerverhaltenspflicht. Dysfunktionalitäten zwischen dem demokratischen Bildungsauftrag und der herkömmlichen schulischen Verwaltungsorganisation resultieren vielmehr aus der gegenwärtig in nahezu allen Bundesländern zu beobachtenden Überlagerung hierarchisch-bürokratischer und kooperativ-partizipatorischer Strukturelemente im Schulorganisationssystem: die Schule, organisationsrechtlich als mit personellen und sächlichen Mitteln zur Erfüllung bestimmter Anstalts- bzw. Verwaltungszwecke ausgestattete nicht-rechtsfähige Anstalt konzipiert, soll den pädagogischen Auftrag politisch-gesellschaftlicher Mündigkeit erfüllen, d. h., sie soll Schüler zu wachsender Selbständigkeit und Selbst- wie Mitverantwortung hinführen, Lehrern hierzu pädagogische Freiheitsrechte einräumen, den „Anstaltsinsassen“ Lehrern und Schülern sowie den unmittelbar mitbetroffenen Eltern Partizipationsrechte zur Verwirklichung des demokratisch-emanzipatorischen Bildungsauftrags einräumen.

Hierarchisches Organisationsmodell und kooperatives Selbstverwaltungsmodell stehen also in der Partizipationsfrage unversöhnt gegenüber — dem Verhältnis von Ziel und Struktur wird im folgenden nachzugehen sein. Ist Partizipation ein funktionsgerechtes Verwaltungsprinzip, so daß „Schule Teil der Verwaltung“ ist und bleibt und „den für die Verwaltung geltenden Ordnungsprinzipien und Verantwortlichkeiten“ unterliegt³⁾? Oder bedingt die spezielle Aufgabe der Schule ein anderes Modell, ist „den Schulen in den dafür geeigneten Bereichen eine Selbstverwaltung (zu)ermöglichen“⁴⁾, deren Rahmen das Gesetz und deren Erfüllung die behördliche Aufsicht unter Berücksichtigung eben dieser Selbstverwaltungsgrundsätze „gewährleisten“⁵⁾. Doch dasselbe Gesetz, dem diese Ordnungsprinzipien entnommen sind und dessen Begründung selbständigkeits- und mündigkeitsorientierte Zielvorstellungen enthält, stellt fest, daß „die zuständige Behörde den Lehr- und Unterrichtsauftrag der Schule (bestimmt) und... allgemein oder im Einzelfall gegenüber der Schule weisungsbefugt (ist)“⁶⁾.

³⁾ § 1 Abs. 1 Hamburger Schulverfassungsgesetz v. 12. 4. 1973 (GVBl. S. 91).

⁴⁾ Ebd., § 1 Abs. 4 Ziff. 3.

⁵⁾ Ebd., § 2 Abs. 1 S. 1.

⁶⁾ Ebd., § 2 Abs. 1 S. 2; vgl. auch M. Stock, in: Zeitschrift für Pädagogik 1973, S. 1001—1011.

2. Curriculumrevision ohne Strukturreform?

Struktur- und Inhalts- bzw. Bildungszielfragen sind nicht voneinander isoliert zu erörtern, geschweige denn in die Praxis umzusetzen: *Curriculumrevision* als Dauerreform der Bildungsziele und Qualifikationen sowie der Rahmenrichtlinien, der lernzielorientierten Inhalte und Evaluationsverfahren kann nicht sinnvoll ohne die „Realisationsebene“ Schule durchgeführt werden. Die Organisations-, Struktur-, Funktions- bzw. Schulverfassungsreform folgt nicht aus abstrakten organisationalwissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Verwaltungsmodellen, sondern wird durch den politisch-gesellschaftlichen Auftrag der Schule bedingt und strukturell bestimmt. In diesem Sinne haben Funktionsfähigkeits- und Effizienzargumentationen gegen materielle Partizipation in der Schule tendenziell ideologischen Charakter, solange sie nicht präzise Inhalte für die Funktionalität und Effizienz, d. h. das eigene Konzept des Bildungsauftrags mitformulieren. Revision der Curricula und Reform der Schulorganisation stehen nicht antithetisch zueinander, sondern sie sind wechselseitig bedingt. Ein Beispiel der isolierten Sicht beider Bereiche von Bildungsreform sind die Verrechtlichungs- und die Zieldiskussionsphasen, die jeweils auf der Basis des Grundgesetzes um die Gewinnung konkreter Struktur- und Inhaltsfragen aus den grundlegenden Wertaussagen der Verfassung geführt wurden, ohne die Strukturdiskussion auf die Inhalte und Ziele zu beziehen und durch diese zu legitimieren⁷⁾.

3. Begründungsansätze zur Schulpartizipation

Zur „Demokratisierung der Schule“ sind erheblich voneinander abweichende Begründungs- bzw. Legitimationsansätze entwickelt worden; die wichtigsten Argumentationen, die häufig in verbundener Form verwendet werden, sollen in ihren Kernaussagen kurz skizziert werden.

Demokratietheoretische Ansätze legen als Anknüpfungspunkt ihrer Argumentation stets das vorfindliche, auf die Staatsorganisation bezogene Demokratieprinzip zugrunde, differieren indes in den hieraus gezogenen Folgerungen erheblich. Für materialdemokratische Auffassungen ist das staatliche Demokratieprinzip Beispiel eines erst partiell erfolgreichen

⁷⁾ Vgl. Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission. Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, Bonn 1973.

Prozesses umfassender gesellschaftlicher Demokratisierung (Prozeßtheorie von Demokratie); Demokratie sei nicht nur die spezifisch staatsbezogene Organisations- und Verfahrensform zur Regelung von Interessenkonflikten (formaler Demokratiebegriff), sondern konstituiere auch einen komplexen materialen Wertbegriff. Diesem Verständnis liegt die normative Annahme zugrunde, daß die Emanzipation des Menschen von entfaltungshemmenden Herrschaftsstrukturen zu einem selbstbestimmten, mündigen, gesellschaftlichen Wesen die entscheidende Legitimationsgrundlage des politisch-gesellschaftlichen Systems sei. Zur Verwirklichung dieses Gesellschafts- bzw. Staatszwecks besitze das demokratische Strukturprinzip Geltung über das politisch-staatliche Herrschaftssystem hinaus auch für das Gesellschaftssystem; insbesondere die Schule habe diese Aufgabe zu erfüllen und müsse in Inhalt und Struktur entsprechend demokratisch verfaßt sein.

Erheblich weniger weit geht jener demokratiethoretischer Ansatz, der von einer Trennung oder doch sinnvollen Ausdifferenzierbarkeit des Staatlichen und Gesellschaftlichen ausgeht und Demokratie primär als Staatsverfassung begreift, in seiner Annahme, daß eine effektive politisch-staatliche Demokratie der Sicherung durch demokratische Verfahrensprinzipien in bestimmten nicht-staatlichen Organisationszusammenhängen bedürfe. Mindestens aber sei die einstellungsverstärkende und verhaltensstabilisierende Einübung („Demokratie lernen“) in den gesellschaftlichen Reproduktionsinstanzen wie vor allem Schule erforderlich (Demokratie als staatliche Herrschaftsordnung, Verfahrens-begriff von Demokratie).

Wie der ersteren liegen auch dieser Auffassung verschiedene, in der Radikalität ihrer Positionen unterscheidbare Richtungen zugrunde; die Demokratisierung begrenzter gesellschaftlicher Teilbereiche wird teilweise für notwendig gehalten, teilweise (mit Ausnahme der Schule im Sinne des Lernziels „demokratische Staatsverfassung“) als Politisierung und Totalisierung, Kollektivierung und Anarchisierung bezeichnet.

Legitimitäts-Argumentationen stützen sich auf die Annahme, daß staatliches Handeln in einem Prozeß steten Anwachsens in ursprünglich gesellschaftliche (als nichtstaatliche) Bereiche hinein einen vergrößerten Legitimationsbedarf habe; dieser sei durch die Verfassung als „Minimalkonsensbasis“ und die vierjährigen Wahl-Delegationsakte ohne Möglichkeit konkreter Programm- und Zielbeeinflussung nicht mehr befriedigend erfüllt. Legi-

timationsdefizite staatlicher Akte seien neben der parlamentarischen repräsentativ-demokratischen Legitimation ‚von oben‘ durch eine direkte partizipatorisch-demokratische Legitimation ‚von unten‘, d. h. durch Interesseneinbringung und Mitwirkung, Sachnähe und Problembetroffenheit aufzufangen bzw. abzubauen.

Was für die demokratiethoretischen Ansätze festgestellt wurde, gilt auch für *funktionalistische* (strukturell-funktionale) Konzepte: sie sind in der Partizipationsfrage ambivalent bzw. kontrovers. Partizipationsbegründend ist die Annahme, daß die Komplexität gesellschaftlicher Phänomene und Prozesse von den politischen Steuerungs- und Entscheidungsinstanzen allein nicht mehr sachgerecht bewältigt werden könne. Mögliche systemgefährdende Gegensätze und Konflikte seien durch Mitbestimmung und damit Mitverantwortung der Problembetroffenen zu vermeiden; dadurch ließen sich Interessenkonflikte und Auseinandersetzungen verringern, sachgerechtere Problemlösungen erzielen und insgesamt eine Stabilisierung des Systems herbeiführen („Integration durch Partizipation“). Hierauf stellt auch ein anderer funktionalistischer Ansatz ab, der Partizipation in der Schule als Mittel der Verwirklichung politisch vorgegebener Reformziele durch Mobilisierung von Engagement und Kooperationsbereitschaft gegen reformfeindliche Beharrungstendenzen legitimiert.

Ein *sozialpolitisch-pädagogischer* Ansatz sieht in Partizipation ein Mittel zur Überbrückung von Konflikten zwischen individuellen Wünschen oder Bedürfnissen und politisch-gesellschaftlichen Ansprüchen oder „Notwendigkeiten“; Partizipation im Sinne institutionalisierter Kooperation ermögliche Interessenvertretung und -ausgleich. Partizipation als kollektive Selbstbestimmung entspreche insoweit Autonomie und Eigenverantwortung in der Individualsphäre; Partizipation habe die Aufgabe, zu den entsprechenden Verhaltenstechniken zu befähigen.

Emanzipatorisch begründete Modelle sind von dem Interesse bestimmt, nicht sachlegitimierte Herrschaft zu verringern; Mitbestimmung wird als Mittel individueller und kollektiver Emanzipation von überflüssigen Herrschaftsstrukturen verstanden. Die Schule habe hierfür grundlegende Vermittlungs- und Steuerungsfunktionen durch Herstellung entsprechender Einstellungen und Verhaltenskompetenzen zu erfüllen.

Grundgesetz- und landesverfassungsorientierte, kurz *verfassungsrechtliche* Ansätze schließlich verbinden das umfassende staatli-

che Schulaufsichtsrecht (Art. 7 GG), das Recht auf Ausbildungsfreiheit (Art. 12 GG), das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung (Art. 2 GG) und zentrale Verfassungsstrukturprinzipien wie Rechts-, Sozialstaats- und Demokratieprinzip (Art. 20 GG) zu einem komplex strukturierten *Recht auf Bildung* und verstehen Partizipation dabei als eine der wesentlichen Komponenten dieses sozialen Grundrechts. Die Anspruchselemente dieses auf leistungsstaatliche Vermittlung und Effektivierung ausgerichteten Bildungsrechts werden um die partizipatorische Komponente mit der Begründung angereichert, daß Partizipation eine Korrektivfunktion gegenüber den mehr oder minder fremdbestimmten Bildungsprozessen in der Schule einnehmen könne. Denn wenn Bildung und Ausbildung der Befähigung zu Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung zu dienen hätten, stehe ein Vermittlungsprozeß diesem Ziel entgegen, der den Lernenden keine Möglichkeit einräume, hieran altersstufengemäß mitzuwirken und insofern die Fremdbestimmung dieses Prozesses wenigstens partiell aufzuheben.

Verschiedene verfassungsorientierte Ansätze versuchen auch die zuvor skizzierten unterschiedlichen Konzepte verfassungsrechtlich zu untermauern und dienen insofern einer Verstärkung der entsprechenden Argumentation. Hingewiesen sei abschließend auf eine mögliche direkte Verknüpfung des Sozialstaatsgedankens mit dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG): sozialstaatlich durchdrungen würde dieses Recht auf eine vom Staat nicht zu verletzende Selbstentfaltung zu einem Gewährleistungsanspruch im Sinne eines Erziehungsprozesses zu Autonomie und Individualität; insofern entspräche es der pädagogischen Zielkategorie „Mündigkeit“ und würde zur Zentralnorm des schulischen Bildungsauftrags. Hier laufen grundgesetzliche und curriculare Begründungslinien zusammen⁸⁾.

⁸⁾ Vgl. zum gesamten Abschnitt D. Goldschmidt (Hrsg.), *Demokratisierung und Mitwirkung im Bildungswesen Schwedens und der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1: *Demokratisierung und Mitwirkung in Schule und Hochschule* (Kommissionsbericht, Deutsche und Schwedische Kommission zur Untersuchung von Fragen der Mitwirkung in Schule, Hochschule und Forschung), Braunschweig 1973; L. Dietze, *Mitbestimmung als Strukturprinzip der demokratischen Schulreform*, Rechtsgutachten im Auftrage des Landeselternrates Niedersachsen, Hannover/Mainz 1974, S. 34–82; Deutscher Bildungsrat, a. a. O., S. A 3–A 23; I. Richter, *Bildungsverfassungsrecht. Studien zum Verfassungswandel im Bildungswesen*, Stuttgart 1973, S. 200–265, 266–287; L.-R. Reuter, *Das Recht auf chancengleiche Bildung*, Saarbrücken/Düsseldorf 1974, S. 27–41.

4. Bildungsauftrag und Partizipation

Der Schul- bzw. Bildungsauftrag wird von den meisten Partizipationskonzepten — mit Ausnahme rein funktionalistisch begründeter Modelle — legitimierend zugrunde gelegt, obwohl es sich hierbei häufig um nicht viel mehr als einen Gemeinplatz oder eine Leerformel handelt — denn selbstverständlich hat die Schule *ihren* Auftrag, es fragt sich eben nur *welchen*. Die ‚Leerformellegitimation‘ über einen inhaltlich nicht definierten ‚Schulauftrag‘ dient dann ausschließlich der Verdeckung des jeweiligen Begründungsdefizits und der eigenen Erkenntnisinteressen. Einige Grundstrukturen des Bildungsauftrags sollen daher von *der Verfassung her* im Sinne eines materialen Verständnisansatzes, zugleich aber im Bewußtsein der Leistungsgrenzen der Verfassung aufgrund ihrer Funktion als *Minimalkonsensgrundlage* einer Gesellschaft skizziert werden. Der insoweit formulierte Bildungsauftrag kann dann als analytischer Bezugsrahmen der kritischen Synopse der Mitbestimmungskonzepte eingesetzt werden.

Die zugrunde gelegte These lautet, daß die materialen Zentralwertaussagen — im Gegensatz zu formalen Struktur- und Organisationsinhalten — der Verfassung wie Grundrechte, Demokratie-, Freiheits-, Sozial- und Staatsprinzip in ihren *Kerninhalten* als *Verfassungsgebote* im Sinne verbindlicher Aufträge vor allem auch an den Gesetzgeber und im übrigen in ihrer jeweiligen interpretativen Inhaltsauffüllung im Sinne von *normativen Optionen* für das Schulwesen Gültigkeit haben. Die begriffliche Differenzierung zwischen Gebot bzw. Auftrag und Option soll dabei verdeutlichen, daß das Grundgesetz bestimmte verbindliche normative und präskriptive *Grundaussagen* enthält, ihre materialen Inhalte hinsichtlich ihrer konkreten und zeitbezogenen politischen Gestaltungsfunktion aber offen bzw. politisch kontrovers sind. Als Kern-, Leit- oder Rahmenkategorien konstituieren und definieren sie den gesellschaftlichen *Grundkonsens*; Gegenstand politischer Auseinandersetzung ist ihre jeweils zeitbezogene Konkretisierung. Aufgrund dieser Ausfüllungs- und Umsetzungsbedürftigkeit der Verfassungsinhalte handelt es sich um einen gesellschaftlichen *Minimalkonsens* — im Gegensatz zu tendenziell totalitären Ansätzen, die dem Grundgesetz konkrete, absolute und endgültige Aussagen im Sinne eines *Maximalkonsenses* unterschieben, so daß jede alternative politische Konzeption vom „Boden des (legitimierenden) Grundgesetzes“ verdrängt wird. Dieses Verhältnis von Verfassung und Politik — Politik verstanden als

konflikthafes, interessenbesetztes Handeln im Rahmen der fundamentalen Grundlinien der Verfassung — bedeutet *notwendig* Inkongruenz beider Bereiche: die materiale Verfassung, die auf politische Verwirklichung drängt, und die politisch-gesellschaftliche Realität unter dieser Verfassung bleiben zwangsläufig voneinander geschieden.

Diese Inkongruenz ist zugleich Ausdruck der (in der Demokratie für lebensnotwendig erachteten) politischen Kontroverse: Die Identifizierung der Verfassungskonkretisierung durch ein bestimmtes politisches Handeln mit dem Verfassungsbegriff bedeutete die Festbeschreibung der Verfassung auf ein bestimmtes Verständnis und damit letztlich die Verfassungswidrigkeit gegenwärtiger oppositioneller wie künftiger Verfassungskonkretisierung. Dieses Verhältnis von Verfassungsnorm und „Verfassungsrealität“, richtiger: Wirklichkeit unter der Geltung der Verfassung verdeutlicht zugleich, daß die Verfassung allein *Grundstrukturen* eines schulischen Bildungsauftrags liefern kann, die der Konkretisierung bedürftig sind und mit welchen verschiedene normative Optionen vereinbar sind, die untereinander u. U. kontrovers sind. Dies macht deutlich, daß die wissenschaftliche Ableitung einer in sich stimmigen Lernzieltaxonomie ohne ergänzende Legitimationsverfahren nicht möglich ist.

Unter dieser Prämisse ist der Frage nach einer schärferen Fassung des Bildungsauftrags nachzugehen. Die verkürzt gefaßte Annahme von „Grundrechten als Bildungszielen“ scheint der grundgesetzlich-*negatorischen* Konzeption der Grundrechte zu widersprechen (Abwehr des Staates zum Schutz eines staatsfreien Individualfreiheitsraumes); gleichwohl wäre eine Einschränkung auf die Abwehrfunktionen im Gesamtsystem des Grundgesetzes und aufgrund des schrittweise vollzogenen Verfassungswandels nicht mehr haltbar; vielmehr haben die Grundrechte eine kompliziertere inhaltlich-funktionale Struktur, die kurz zu erläutern wäre.

Das „material-dynamische“ Grundgesetz geht von einem gesellschaftsbezogenen und gesellschaftsverantwortlichen Freiheitskonzept aus. Das Sozialstaatsprinzip verdeutlicht, daß Freiheit nicht apriorisch, ahistorisch oder vorgesellschaftlich ist, sondern nur innerhalb der Gesellschaft gilt und dort erworben werden muß. Grundrechte, die Freiheitsschutz garantieren, müssen — sollen sie nicht die Herrschaftsrechte der *wenigen*, durch Eigentum und Bildung *Freien*, sondern Menschenrechte aller sein (so der Anspruch in Art. 1 Abs. 2 GG) — die Freiheitsvoraussetzungen gewähr-

leisten. Sie schließen daher Teilhabe- bzw. Leistungsrechtsansprüche ein, deren gesellschaftsorientiertes Pendant die soziale Pflichtkomponente der Grundrechte darstellt (konkretisiert z. B. in Art. 14 Abs. 2 GG). Dadurch aber, daß der staatliche Leistungsapparat die Grundrechtsvoraussetzungen gewährleistet, dringt er gerade in den geschützten „staatsfreien“ Bereich ein und ist — dies sollte nicht verkannt werden — zumindest latent freiheitsgefährdend; die angestrebte Selbstbestimmung droht durch leistende Fremdbestimmung wieder aufgehoben zu werden.

Als weitere Grundrechtskomponente ergibt sich daher neben dem Abwehr-, Leistungs- und Pflichtaspekt der *Mitbestimmungsanspruch*. Selbstbestimmtes individuelles Handeln wird insoweit durch kollektive mitbestimmte Gesellschaftsleistung ersetzt. Freiheitsschaffende Gesellschaftsleistung wie staatsabwehrende Individualfreiheit sind nicht unbegrenzt möglich; neben dem auf die jeweilige konkrete Leistungsfähigkeit eingeschränkten Leistungsgrundrechtsanspruch besteht daher ein Anspruch auf ein faires freiheitstiftendes Verteilungsverfahren⁹⁾. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Aus Gründen der sozio-ökonomischen Leistungsfähigkeit und industriestaatlichen Sozial-Infrastruktur ist die Zahl der Hochschulstudienplätze nicht beliebig vermehrbar. Stößt der soziale Leistungsanspruch auf Bildung an diese gegenwärtig sicherlich noch nicht hinreichend genau beschreibbare Leistungsgrenze, behält er immerhin noch in Gestaltung eines Anspruchs auf ein chancengerechtes Verteilungsverfahren seine Relevanz.

Erst diese Betrachtungsweise des Grundrechtssystems im Grundgesetz, die von einer derartigen komplexen und — dies ist für die Rangfolge der einzelnen Elemente wichtig — komplementären Grundrechtsstruktur ausgeht, erlaubt die folgende inhaltliche Füllung des Bildungsauftrags: Realisierung der Grundrechte als Aufgaben konkreter Verwirklichung, als Orientierungspunkte, Leitlinien und Bildungsziele in der Schule. Denn dort geht es hinsichtlich der Schüler *weniger* um die Gewährleistung von Grundrechten als Freiheitsgarantien als vielmehr um die Befähigung der Heranwachsenden, von ihnen je Gebrauch machen zu können. Anhand von Art. 2 Abs. 1 GG als grundrechtlichem Kern dieses schulischen Bildungsauftrags sei dies verdeutlicht: „Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit“ bedeutet eine

⁹⁾ Vgl. P. Häberle, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 30 (1972), S. 43 ff. u. 132 ff.

heteronome Ausbildung und Erziehung (*Entfaltungaspekt*) und zugleich Befähigung zu autonomer Selbstbestimmung (*Autonomieaspekt*); die Schule hat also die Individualisierung des Heranwachsenden und seine ‚gesellschaftsbezogene Sozialisation‘ zu bewirken. Das Heteronomieelement dieses Emanzipationsprozesses ist durch *parallele*, nicht also erst *künftige* Mitbestimmung im Bildungsprozeß aufzufangen; Partizipation auf der Grundlage jeweils ‚vorgeschossener‘ (antizipierter) Mündigkeit ersetzt insofern noch nicht vorhandene alleinverantwortliche Selbstbestimmung.

In dieser legitimatorischen Ableitung und Zuordnung des Partizipationsprinzips wird zweierlei deutlich — die *Notwendigkeit*, Partizipation (als Mittel der Emanzipation) nicht auf integrative Gremien ohne Möglichkeit einer Gruppenselbstorganisation zu beschränken, und die *Unzulässigkeit des Sachverstandsarguments als Mittel der Reduktion von Schülerpartizipation* — im Sinne von Entscheidungskompetenzen auf die Ebene der Unerheblichkeit und Funktionslosigkeit; denn ausgeübte Mitwirkung und Mitbestimmung sind als Lernfaktoren für Mündigkeit und Sachverstand konstitutiv. Um Mißverständnissen vorzubeugen: Dieses Plädoyer für ein mündigkeitsvermittelndes *trial-and-error-Verfahren* impliziert nicht den Verzicht auf jede Schrankensetzung. Sicherlich gibt es Gegenstände von besonders erheblichem Gewicht, die nur in altersgestuften Kompetenzen mitentschieden werden können. Doch sollte zugleich vom Mitbestimmungsbegriff her die Einbindung in das Lehrer und Eltern einschließende Gruppengremium bedacht und von daher der Gegenstandsbereich der Mitbestimmung nicht unnötig verengt werden; für den Bereich der Selbstbestimmung und Selbstorganisation der Schülerschaft legitimieren nur schwerwiegende Gefährdungen des hier skizzierten offenen und dynamischen Schulauftrags die möglichen Begrenzungen.

Die Verfassungsgrundwerte — soviel läßt sich festhalten — konstituieren die Grundlagen, Rahmen und Ziele des schulischen Bildungsauftrags, d. h. sie bestimmen die organisatorische wie inhaltliche Struktur der Bildungsauftrags, d. h., sie bestimmen die organirelativ hohen Abstraktionsebene und sind insofern inhaltsoffene, instrumentale Dispositionsziele: Entfaltung der Persönlichkeit, Auto-

nomie, Selbstbestimmung, Mitbestimmung, Mündigkeit, Kritikfähigkeit, Toleranz- und Kompromißfähigkeit, Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit. Diese Ziele sind inhaltlich unterschiedlicher Ausfüllung fähig und bedürftig. Den Maßstab hierfür liefert die Verfassung: Freie Selbstentfaltung gebietet individuelle Verwirklichung und verbietet Einseitigkeit im Sinne von Indoktrination und Überwältigung sowie Ausschluß von Mitentscheidung und Mitwirkung im heteronom getragenen Sozialisations-, Bildungs- und Erziehungsprozeß¹⁰⁾.

5. Partizipation als Lernziel

Partizipation ist eine Komponente des schulischen Bildungsauftrags aus der Perspektive des Ausgleichs der Fremdbestimmung in den Erziehungsprozessen wie auch aus der Perspektive kollektiver Selbstbestimmung in gesellschaftlich-politischen Prozessen. Die Verfassung liefert insofern eine *curriculare* Begründung für die Partizipation¹¹⁾ organisatorisches, durch Übertragung¹²⁾ ...reter Kompetenzbereiche zu realisierendes Strukturprinzip. Dies bedingt mitzubestimmende Gegenstände in Gestalt einer begrenzten Autonomie für die Einzelschule oder den Schulkomplex, deren Entscheidungsspielräume durch Rahmenbestimmungen und Rechtsaufsicht in das demokratisch-repräsentative System notwendigerweise eingebunden bleiben. Der curriculare Begründungsansatz verdeutlicht die wechselseitige Bedingtheit von Lerninhalt und Organisationsform: Wenn Selbstbestimmung und Toleranz, Konflikt-, Kritik-, Kompromiß- und Handlungsfähigkeit, eigene Interessenvertretung und gesellschaftliche Verantwortung einstellungs- und verhaltensorientierte Ziele schulischen Lernens für die individuelle und kollektive soziale Existenz sind (angestrebte Qualifikationen), müssen die unterrichtlichen Inhalte und ihre Gestaltung wie die schulischen Organisationsstrukturen als Feld eben dieses Lernens durch diese Ziele bestimmt sein.

¹⁰⁾ Zum Vorstehenden vgl. L.-R. Reuter, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* (RdJB) 1973, S. 330—337; ders., *Rechtsunterricht als Teil der Gesellschaftslehre. Politik- und rechtswissenschaftliche Überlegungen zur Entwicklung eines integrierten sozialwissenschaftlichen Curriculums*, Düsseldorf 1974, S. 43—51; vgl. auch A. Kell, *Schulverfassung. Thesen, Konzeptionen, Entwürfe*, München 1973, S. 47—50.

Im folgenden Abschnitt soll ein Überblick in Gestalt nur knapper Hinweise auf die wichtigsten Partizipationsvorstellungen und Modelle verschiedener Institutionen, Organisationen und gesellschaftlicher Gruppen vermittelt werden; eine nähere Analyse scheidet aus Raumgründen aus und ist einer anderen Arbeit vorbehalten; insofern werden nur exemplarisch einige Konzepte nachgewiesen. Die Einschränkung an dieser Stelle ermöglicht dafür eine ausführlichere Untersuchung der gesetzlichen Modelle und Entwürfe, die gegenwärtig oder künftig die partizipatorisch-organisatorische Struktur des Schulwesens in den einzelnen Bundesländern bestimmen, unter der Perspektive einer Analyse der jeweiligen Legitimationsansätze und ihrer organisatorischen Umsetzung.

Der Sprachgebrauch der Begriffe *Demokratisierung*, *Partizipation*, *Mitbestimmung*, *Mitwirkung*, *Teilhabe* ist sehr uneinheitlich. *Demokratisierung* beschreibt äußerst komplexe normative und präskriptive Phänomene von der Frage organisatorisch-inhaltlicher Beteiligung der Betroffenen und gesellschaftlicher Gruppen bis zur Verwirklichung von Zielsetzungen wie Herrschaftsabbau, Chancengleichheit, Emanzipation etc.; der Begriff wird hier aufgrund seiner Unschärfe nach Möglichkeit vermieden. *Partizipation* (Teilhabe) wird als Oberbegriff für alle Formen der Beteiligung, der Mitbestimmung, Mitwirkung und Mitarbeit verwendet. *Mitwirkung* hat eine Doppelbedeutung im Sinne des Oberbegriffs Partizipation und als schwächste Form der Beteiligung, insbesondere als Recht auf Information, Anhörung, beratende Mitarbeit, als Vorschlags-, Empfehlungs- und Vorlagerecht; in dieser zweiten engeren Bedeutung wird der Begriff hier verwendet. *Mitbestimmung* sind jene Beteiligungsrechte, die eine mittelbare oder unmittelbare Teilhabe an Entscheidungen zum Inhalt haben (Entscheidungs- bzw. Mitentscheidungs-, Zustimmungs- und Vetorecht)¹¹⁾. Daß es sich hierbei nur um eine sehr grobe Strukturierung handelt, wird daraus deutlich, daß es mancherlei Mischformen im konkreten Modell geben kann, daß die Gruppenparität nicht irrelevant ist, um von Mitwirkung oder Mitbestimmung als Chance der Entscheidungsbeeinflussung sprechen zu können, daß Mitbestimmung über Vorschläge an andere Gremien oder Behörden qualitativ nur Mitwirkung an der Entscheidung darstellt (Frage der Reichweite) u. a.

¹¹⁾ Vgl. § 1 Saarländisches Schulmitbestimmungsgesetz v. 27. 3. 1974 (Amtsblatt [ABl.] S. 381).

1. Bund-Länder-Ebene

Auf der Bund-Länder-Ebene ist zunächst auf drei Vereinbarungen der *Kultusministerkonferenz* (KMK) zu verweisen. Der KMK-Beschluß zur Schülermitverantwortung (SMV) vom 3. 10. 1968¹²⁾ legitimiert partizipatorische Strukturen in der Schule mit dem Bildungsauftrag: Vorbereitung auf das Leben in einer demokratischen Gesellschaft durch eigenverantwortliche Übernahme von Aufgaben, Rechten und Pflichten. Deutlicher ist der Zielkatalog in der KMK-Erklärung vom 25. 5. 1973 *Zur Stellung des Schülers in der Schule*¹³⁾, in der als Bedingungen einer Erziehung zu Selbständigkeit, Selbstverantwortung und Mündigkeit altersmäßige Beteiligungsrechte, Einsicht in die Konflikthaftigkeit sozialen Handelns, Wahrnehmung von Rechten u. a. erwähnt werden. Eine organisatorisch-kompetenzmäßige Umsetzung dieser Ziele unterbleibt jedoch in beiden Vereinbarungen. Der dritte KMK-Beschluß vom 7. 7. 1972 *Zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II*¹⁴⁾ sei zur Verdeutlichung der eingangs aufgestellten These von der isolierten Behandlung inhaltlicher und organisatorischer Fragen erwähnt: trotz der Verwendung curricularer Zielkategorien wie Selbst- und Mitbestimmung fehlen organisatorische Konsequenzen.

Die noch allgemeinen Ausführungen zur Beteiligung der Betroffenen und zur begrenzten Selbständigkeit der Schule im *Strukturplan für das Bildungswesen*¹⁵⁾ konkretisiert der *Deutsche Bildungsrat* in Teil I der Empfehlung zur *Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen* über die *Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern*¹⁶⁾. Grundtendenz ist der Ausbau der Partizipationskompetenz der drei Gruppen, der dadurch ermöglicht werden soll, daß die Schule eine verstärkte materielle Selbstverwaltung unter Einschränkung der bisherigen Schulaufsicht bei Aufrechterhaltung der staatlichen Rechtsaufsicht erhält.

Die mit der Entfernung zur politischen Handlungsebene offenbar wachsende Bereitschaft

¹²⁾ Abgedruckt in: F. Meyer (Hrsg.), *Demokratie in der Schule*, Berlin/New York 1973, S. 144—146.

¹³⁾ Abgedruckt in: RdJB 1973, S. 235—240.

¹⁴⁾ In: Sammlung der Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, Neuwied (Loseblattsammlung), Nr. 175.3.

¹⁵⁾ *Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Strukturplan für das Bildungswesen*, Stuttgart 1970, S. 233—266.

¹⁶⁾ Ders., a. a. O. (Fußnote [N] 7).

zur Entwicklung nicht nur akklamatorischer Mitwirkungskompetenzen belegt die Empfehlung der Deutsch-Schwedischen Regierungskommission zur *Demokratisierung und Mitwirkung in Schule und Hochschule*¹⁷⁾; die vielfältigen Vorstellungen können hier nicht näher behandelt werden.

Die grundlegenden Berichte der Bundesregierung zum Bildungswesen berühren Fragen der *partizipatorischen* Neuordnung des schulischen Bildungsbereichs jeweils nur am Rande; Selbst- und Mitbestimmung befinden sich zwar meist an hervorgehobener Stelle in den Zielkatalogen — Vorstellungen zur schulorganisatorischen Verwirklichung fehlen jedoch¹⁸⁾.

2. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

In Anbetracht der heftigen Auseinandersetzung um die wirtschaftliche Mitbestimmung dürfte es kaum verwundern, daß Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbände sich auch in der Diskussion um die Partizipation im Bildungswesen zu Wort gemeldet haben.

Mitbestimmung im Bildungswesen ist für den *Deutschen Gewerkschaftsbund* (DGB) Mittel zur Verbesserung der gesellschaftlichen Lebenssituation der abhängig Beschäftigten und zur Demokratisierung der Gesellschaft; sie richte sich gegen die Herrschaft einer Minderheit im Bildungsbereich wie in der Gesellschaft¹⁹⁾. Insbesondere von der *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft* (GEW) liegen seit 1969 eine ganze Reihe verschiedener Modelle und Thesen zur Schulpartizipation vor²⁰⁾ — hinzuweisen ist auf den auch heute noch maßgebenden *Entwurf einer Schulverfassung zur Demokratisierung des Schulwesens* (1972)²¹⁾. Hiernach hat Partizipation eine Doppelfunktion als innerschuli-

ches Verfahren rationaler Konfliktbewältigung und Problemlösung sowie als schulischer Sozialisationsprozeß für innergesellschaftliche Demokratisierung, zur gesellschaftlichen Abstützung des politischen Demokratieprinzips, zur kollektiven gesellschaftlichen Konfliktregelung, zur Selbstbestimmung durch herrschaftsreduzierende Mitwirkung an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen. Neben den konzeptionell recht gemäßigten Demokratisierungsvorschlägen ist auf die Verschränkung der Schulpartizipations- und Schulaufsichtsreformvorstellungen zu verweisen. Neue Entschließungsanträge zur *Mitbestimmung im Bildungsbereich* und zur *Reform der Bildungsverwaltung*²²⁾ stimmen weitgehend mit dem Schulverfassungsentwurf überein.

Mit ihrer Sorge um die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Schule begründet die *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (BDA) ihre *Stellungnahme zur Mitwirkung im Schulwesen*²³⁾: Anstelle einer „positiv orientierten Einstellung in der Schule zur freiheitlichen Demokratie“ bedeute Demokratisierung der Schule „radikale Politisierung, Ideologisierung und sozialistische Indoktrination“. Vorliegende Gesetzentwürfe basierten auf der „falschen Vorstellung bestehender Interessengegensätze zwischen den Beteiligtengruppen“, die erst durch „einseitige Information und destruktive Kritik“ erzeugt würden²⁴⁾. Für wünschenswert werden Mitwirkungsregelungen gehalten, die eine „pädagogisch sinnvolle und sachgerechte Mitwirkung im Sinne einer Mitverantwortung“ vorsehen. Mitwirkung habe die doppelte Aufgabe der Verbesserung der Schulfunktion (Wissensvermittlung) und der Förderung demokratischen Verhaltens; Mitwirkungsgrenzen ergäben sich aus finanziellen Gesichtspunkten, aus der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Schule, aus der parlamentarischen Verantwortung für das Schulwesen und aus der Funktionsdifferenzierung (gemäß Fachwissen, Betroffenheit, Alter, sachlichen Erfordernissen etc.). Materielle Mitbestimmungsbereiche und Veränderungen in der Schulaufsicht werden ausgeschlossen²⁵⁾.

Trotz der knappen Hinweise dürften die diametralen Gegensätze in der Frage der „Demokratisierung der Schule“ zwischen Gewerk-

¹⁷⁾ Goldschmidt, a. a. O., (N 8).

¹⁸⁾ Ausbildungsförderungsbericht v. 20. 3. 1967 (Bundestags-[BT]-Drucksache V/1580); Bildungsplanungsbericht v. 13. 10. 1967 (BT-Drucksache V/2166); Vergleichende Darstellung des Bildungswesens im geteilten Deutschland v. 4. 8. 1969 (BT-Drucksache V/4609); Bildungsbericht '70, Bonn 1970 (=BT-Drucksache VI/925); Bildungsgesamtplan der Bundesländer-Kommission für Bildungsplanung v. 20. 12. 1973 (BT-Drucksache 7/1474); Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung („Markierungspunkte“), Bonn 1973.

¹⁹⁾ Bildungspolitische Konferenz des DGB 1973, in: *Gewerkschaftliche Bildungspolitik* (Sonderheft) 1973, S. 88 (These 1).

²⁰⁾ GEW, *Demokratisierung von Schule und Schulverwaltung*, in: *Material- und Nachrichtendienst der GEW* (MUND) Bd. 12 (1969), S. 13—92.

²¹⁾ Abgedruckt in: GEW, *Geschäftsbericht 1971 bis 1974*, Darmstadt (April) 1974, S. 59—60 u. 222 bis 267.

²²⁾ GEW Baden-Württemberg, *Dringlichkeitsanträge zum GEW-Kongreß 1974*, Drucksache Nr. 12, S. 3—8.

²³⁾ BDA, *Stellungnahme zur Mitwirkung im Schulwesen*, Köln (Okt.) 1972.

²⁴⁾ Ebd., S. 1 (Präambel) u. 2.

²⁵⁾ Ebd., S. 2—4.

schafts- und Arbeitgeberseite deutlich geworden sein. Im übrigen ist anzumerken, daß die Empfehlungen der Deutsch-Schwedischen Regierungskommission wie die Vorschläge mancher Landesverbände der Jugendorganisationen von SPD, FDP wie CDU teilweise nicht unerheblich noch über die GEW-Vorstellungen hinausgehen.

3. Lehrerverbände, Landeselternschaften, Schülerverbände

Bei den Stellungnahmen und Entwürfen der *Lehrerverbände* fällt stärker als bei allen anderen Gruppen die Diskrepanz zwischen der theoretischen Bejahung einer materiellen Partizipation aller Beteiligtegruppen und den geringen praktischen Folgerungen (mit Ausnahme der für den Lehrer geforderten starken Stellung) auf. Diesen Widerspruch belegen auf beredete Weise beispielsweise die Thesen des Deutschen und des Nordrhein-Westfälischen *Philologenverbandes*: Schule sei Instrument der demokratischen Gesellschaft; sie habe die Aufgabe, stete gesellschaftliche Veränderung durch kritische Reflexion und Entwicklung alternativen Denkens zu ermöglichen; daher habe sie „soviel Mitbestimmung und Mitverantwortung wie möglich“ nötig²⁶⁾ — soweit das theoretische Ziel. Doch Verantwortung und Entscheidungskompetenz in den Schulen müßten in den Händen beamteter Lehrer und Schulleiter liegen; Eltern und Schüler könnten entsprechende Entscheidungsbefugnisse nicht eingeräumt werden, da ihnen Verantwortlichkeit nicht übertragen werden könne; nur die Lehrer könnten Sachkompetenz, Kontinuität, Praktikabilität und Funktionsfähigkeit gewährleisten und die „der Manipulation ausgesetzten Mitbestimmungsformen“ ausbalancieren²⁷⁾; eine materielle Partizipation von Eltern und Schülern scheidet danach in praxi aus.

Die radikale Ablehnung jeglicher Mitbestimmung während der „kritischen Schülerbewegung“ gegen Ende der sechziger Jahre ist seit geraumer Zeit der Forderung der *Schülerverbände* nach materieller Mitbestimmung und (in nicht zu übersehendem Spannungsverhältnis hierzu) Gruppen-Interessenvertretung gewichen. Konzeptionell werden drittel- oder

halbparitätisch besetzte Entscheidungsgremien in begrenzt autonomen Schulen und Einflußmöglichkeiten auf den überschulischen Ebenen gefordert²⁸⁾.

Die Stellungnahmen von *Landeselternschaften*²⁹⁾ zu Partizipationsvorschlägen von anderer Seite sind überwiegend reserviert; allerdings spielt dabei der vertretene Schultypus eine nicht unwesentliche Rolle. Wenn Mitwirkung auch nicht grundsätzlich abgelehnt wird, sind die Vorbehalte vor allem gegenüber den Schülerrechten doch nicht zu übersehen; demgegenüber wird das „originäre Elternrecht“ besonders betont. Drittelparität, schrittweise Ablösung des Elternpartizipationsrechts zugunsten der älteren Schüler, Elemente eines „Konfliktmodells“, politische Interessenwahrnehmung durch die Schüler u. a. werden abgelehnt. Gefordert wird die Organisation der Gruppen auch auf den überschulischen Ebenen, verbunden mit Auskunftsansprüchen und Eingaberechten an die jeweiligen politischen Instanzen. Auch hier spielen, wie bei der BDA-Stellungnahme, Funktionsfähigkeits- und Effizienzeinwände unter Hervorhebung der Wissensvermittlungsfunktion der Schule eine wichtige Rolle; Partizipation wird vom Lerninhalt auf die Ebene formaler funktionsrationaler Organisationsprinzipien reduziert.

4. Parteien

Von den *Parteien* (vor allem CDU und SPD) und ihren Jugendverbänden liegen Beiträge unterschiedlicher Qualität und Quantität zur Schulverfassungsdiskussion vor; auf ihre Darstellung wird verzichtet, da sie auf direkterem Wege die nachfolgend erörterten Gesetze und Entwürfe mehr oder minder mitgeprägt haben. Eine gewisse Ausnahme stellen — abgesehen von den durch die *Deutsche Friedensunion* (DFU) und die *Deutsche Kommunistische Partei* (DKP) vorgelegten Modellen³⁰⁾ — die Konzepte der FDP und einiger FDP-Landesverbände dar, da sie weniger zurückhaltend in der Einräumung von Selbstverwal-

²⁶⁾ Landesverband der Schülermitverwaltung an berufsbildenden Schulen des Landes NRW, Mitbestimmung in der Diskussion, Schriftenreihe des Landesvorstandes Bd. 1, Düsseldorf o. J. (1972).

²⁷⁾ Vgl. für viele z. B. Landeselternschaft der höheren Schulen in NRW, in: Mitteilungsblatt . . . H. 58 (1968), S. 7—8; H. 61 (1968), S. 2—3; H. 64 (1969), S. 10—12; H. 71 (1971), S. 5—8; H. 74 (1971), S. 1—6; H. 76 (1972), S. 1—9, zur Diskussion um ein Schulmitwirkungsgesetz in NRW.

³⁰⁾ DKP, Bildung, Gesellschaft, Zukunft. Vorschläge der DKP für ein demokratisches Bildungswesen, 3. Aufl. Düsseldorf o. J. (1974).

²⁶⁾ Deutscher Philologenverband, Schule und Demokratie, Berlin 1970, S. 1 (vervielfältigtes Manuskript [MS]).

²⁷⁾ Philologenverband Nordrhein-Westfalen, Diskussionsentwurf zur Mitbestimmung in der Schule, in: Bildung aktuell 1971, S. 208—211, u. ebd., Thesen zur Demokratisierung in der Schule, S. 249 bis 257.

tungskompetenzen sind als jene von SPD und CDU³¹⁾.

Hinzuweisen ist letztlich auf das *Mainzer Modell einer demokratischen Schulverfassung*³²⁾, das 1969 an der Universität Mainz entwickelt wurde und die Diskussion seither wesentlich beeinflusst hat, ferner auf die *Skiz-*

ze einer Schulbetriebsverfassung von F. Vilmar³³⁾ und die von H. Heckel 1972 auf der Grundlage der vorläufigen Ausführungen des Strukturplanes des Deutschen Bildungsrates zur Schulpartizipation konzipierte *Skizze eines Ordnungs- und Organisationsmodells 'Schule'*³⁴⁾.

Schulverfassungsgesetze, Schulmitwirkungsgesetze und Gesetzentwürfe zur Schulpartizipation

Den Diskussionen um Mitwirkungs- und Mitbestimmungskonzepte für den schulischen Bildungsbereich sind seit geraumer Zeit konkrete Gesetzesvorschläge und verabschiedete Gesetze gefolgt. Ihre Zielvorstellungen und Begründungen, die sich in Präambeln, Schulauftragsbestimmungen und Gesetzeserläuterungen finden, sind mit den eingangs skizzierten Legitimationsansätzen zu vergleichen und in ihrer Umsetzung in konkrete organisatorische Strukturen und materielle bzw. nur formale Kompetenzen zu verfolgen. Bezugsrahmen der kritischen Analyse sind dabei einerseits der jeweilige eigene Begründungsansatz des Modells wie andererseits der oben näher skizzierte curriculare Ansatz, der Partizipation als Bestandteil des schulischen Bildungsauftrages definiert.

Freistaat Bayern

Da zum 1. 8. 1974 die *Allgemeine Schulordnung*³⁵⁾ für die bayerischen Schulen in Kraft getreten ist, soll nur ein kurzer Blick auf den alten Regelungsstand (am Beispiel der Gymnasien)³⁶⁾ zum besseren Verständnis des neuen Konzepts geworfen werden.

Jeweils auf die Einzelschule beschränkt, bestanden als gemeinsames Organ das *Schulforum* (Direktor, zwei Lehrer, drei Elternbeiratsmitglieder, der Schülerausschuß) zur Bespre-

chung aller Fragen gemeinsamen Interesses und zur Schlichtung von Streitfällen sowie als Interessenvertretungen ein *Lehrerrat*, ein *Elternbeirat* und ein *Schülerausschuß* (Schulsprecher und zwei Stellvertreter) sowie eine *Klassensprecherversammlung*³⁷⁾. In Entscheidung zu den Verhaltenspflichten der Schüler („Achtung und Gehorsam gegenüber dem Direktor und den Lehrern, Anstand gegenüber dem Verwaltungspersonal³⁸⁾) waren die Mitwirkungsrechte konzipiert:

„Die Schüler sollen sich für Leben und Ordnung ihrer Schule mitverantwortlich fühlen und beides mitgestalten.“ Zu ihren Aufgaben zählen „die Sorge für eine gute Schul- und Klassengemeinschaft, die Vertretung der Schülerschaft, die Mitwirkung bei Schulveranstaltungen, die Übernahme von Aufsichts-, Ordnungs- und Verwaltungstätigkeiten“. „Der Schülerrat vermittelt Anregungen und Wünsche an den Direktor der Schule.“ „Zusammenschlüsse von Schülervertretungen mehrerer Schulen lenken von den eigentlichen Aufgaben ab“ und werden daher nicht zugelassen. Schülerzeitungen sollen „auf den rechten Gebrauch der freien Meinungsäußerung vorbereiten“; der Direktor trägt dafür Sorge, daß „diese Einrichtung richtig gehandhabt“ wird. Aus wichtigen Gründen kann er Klassensprecher ablehnen oder absetzen³⁹⁾.

Der Schüler im Gymnasium soll „in die Mündigkeit hineinwachsen, seine Verantwortungsfähigkeit immer mehr stärken, lernen, Verantwortung für sich und für die anderen auszuüben, Ordnung und Freiheit in das richtige Verhältnis zu bringen“⁴⁰⁾. Hierzu soll die *Schülermitverantwortung* (SMV) dienen; doch „der wesensgemäße Unterschied zwischen

³¹⁾ Vgl. z. B. FDP/DVP-Landesvorstand Baden-Württemberg, *Offene Schule für eine Offene Gesellschaft*, in: Schriftenreihe der FDP H. 46, Stuttgart 1969.

³²⁾ L. Dietze (Hrsg.), *Modell einer demokratischen Schulverfassung*, Mainz 1970.

³³⁾ Mitbestimmung der Schüler, in: *Argumente zur Zeit* H. 68, S. 19–27 (Sonderdruck aus: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1969, S. 62–70); s. auch ders., *Strategien der Demokratisierung*, Bd. I, S. 364 ff. und Bd. II, S. 81–128.

³⁴⁾ In: *RdJB* 1972, S. 1–8.

³⁵⁾ Bayerisches Staatsministerium für Kultus und Unterricht (KM), *Allgemeine Schulordnung (ASchO)*, München 1973 (Sonderdruck des KM).

³⁶⁾ Bis 1. 8. 74 schulartabhängige Schulordnungen, vgl. Nachweis in § 98 ASchO (a. a. O., S. 113 f.).

³⁷⁾ Vgl. hierzu *Schulordnung und Ausführungsbestimmungen für die Gymnasien in Bayern* v. 22. 8. 1961 (GVBl. S. 217), zuletzt geändert am 21. 8. 1972 (GVBl. S. 403).

³⁸⁾ Ebd., § 33 Abs. 1–3 sowie jeweilige Ausführungsbestimmungen; dto. *Entschließung des Bay. KM* v. 6. 9. 1968 (Nr. II/9–8/107 798).

⁴⁰⁾ *Entschließung* a. a. O., S. 2 (II A).

den Aufgaben der Lehrenden und der Lernenden, der Erziehenden und der zu Erziehenden grenzt die Mitwirkung gegen die Mitbestimmung ab. Mitwirkung und Mitgestaltung der SMV stehen unter dem Vorbehalt des Erziehungsrechts der Erziehungsberechtigten und der vom Lehrerrat und Direktor . . . zu tragenden Verantwortung⁴¹⁾. Dies ist der Rahmen, der die Partizipationsrechte der Schüler in Bayern bislang absteckte.

Die grundsätzlichen Ziele und Positionen der vom Kultusminister erlassenen *Allgemeinen Schulordnung* vom 2. 10. 1973 verdeutlicht *Hans Maier* in einem Vorwort zu der vom Kultusministerium herausgegebenen Ausgabe:

- Aufrechterhaltung der Zuständigkeit für schulpolitische Entscheidungen bei Parlament und Regierung,
- Kompetenz für fachliche Entscheidungen bei den Fachleuten (Lehrern),
- Eltern- und Schülermitwirkung zur Mobilisierung zusätzlichen Sachverständes,
- keine „totale Mitbestimmung“, wie z. B. Schulleiterwahl durch Schüler, Eltern und Lehrer; statt dessen „sinnvolles Zusammenwirken, nicht . . . Austrag organisierter Konflikte“,
- „Demokratisierung“ als partnerschaftlicher Unterrichts- und Erziehungsstil („Schule in der Demokratie“),
- Absage an „rätedemokratische Selbstregierung“ („Zwangsjacken des Kollektivs“) und „Politisierung der Schule“⁴²⁾.

Die Partizipation der Betroffenen sieht wie in der Vergangenheit für die Gruppe der Lehrer die *Lehrerkonferenz* (§§ 44—57) vor, der alle Lehrer angehören und deren Vorsitzender der (weisungsbefugte) Schulleiter ist (§§ 42 f.). Bei Schulen über 25 Lehrer sind zwei ständige *Beschlußausschüsse*, der Disziplinar- und der Lehr- bzw. Lernmittelausschuß, vorgesehen. Die Lehrerkonferenz tagt mindestens halbjährlich *nicht* öffentlich. Wenn jedoch keine spezielle Verschwiegenheitspflicht besteht und Schüler „in besonderem Maße“ betroffen sind, *kann* der Schüler-/Klassensprecher „Gelegenheit zur Äußerung“ erhalten (§ 47). Sie *berät* über allgemeine Schulangelegenheiten (*Empfehlungen* an den Schulleiter), *sichert* die Erziehungs- und Unterrichtsarbeit sowie die kollegiale und pädagogische Zusammenarbeit, *entscheidet* bei Disziplinarangelegenheiten (gegenüber Schülern) — sofern kein Disziplinarausschuß besteht —, ist Widerspruchs- und Beschwerdeinstanz der Schule und be-

schließt über sonstige ihr zugewiesene Angelegenheiten (§ 45).

In den offiziellen Vorbemerkungen zum Abschnitt *Schülermitverantwortung*⁴³⁾ werden einige konzeptionelle Grundsätze benannt:

- altersmäßige Abstufung der Mitwirkung,
- keine Mitbestimmungsrechte, die der Freiheit des Lehrers und der Verantwortung des Staats zuwiderlaufen („Demokratisierungsoptik“),
- kein politisches Mandat der Schülersprecher mangels ausreichender Legitimation und Zugehörigkeit zum SMV-Aufgabenbereich,
- Beteiligung der Schüler an der Unterrichtsgestaltung,
- pädagogische Verantwortung der Schule bezüglich der Schülerzeitungen als „Beratung der Endredaktion“ zur Mißbrauchsverhütung und mangels presserechtlicher Schülerverantwortung.

Institutionell und funktional sind gegenüber der alten Rechtslage kaum Änderungen für die *Schülervertretung* (SV) eingetreten: Ihre „Einrichtungen“ sind *Klassensprecher*, *Klassensprecherversammlung* sowie der *Schülerausschuß* als ihr beschlußausführendes Organ und drei *Schülersprecher* (letztere mit dem Schülerausschuß identisch). „Unter dem Vorbehalt des Rechtes der Erziehungsberechtigten und der Funktionsfähigkeit der Schule“ gestaltet die SV „Leben und Unterricht ihrer Schule“ mit (§ 58); sie besitzt Gemeinschafts- und Ordnungsaufgaben („hilfspolizeiliche“ Pflichten — Vorschläge der Schüler hierzu sollen berücksichtigt werden!) und dient der Wahrnehmung schulbezogener Schülerinteressen; in diesem Zusammenhang bestehen Informations-, Anhörungs-, Vorschlags-, Vermittlungs- und Beschwerderechte. Neue Aufgaben haben den zuvor schon schmalen Kompetenzrahmen *nicht* erweitert.

Je nach Schülerzahl wird an jeweils *einer* Schule⁴⁴⁾ als Vertretung der Erziehungsberechtigten ein *Elternbeirat* gewählt, der mindestens dreimal jährlich *nicht* öffentlich tagt. Er dient der Vertiefung des Vertrauensverhältnisses zwischen Eltern und Lehrern, der Wahrung der Interessen und Verantwortung der Eltern für die Erziehung ihrer Kinder, der Unterrichtung und Aussprache, der Beratung von Wünschen und Vorschlägen.

Als gemeinsames Gremium ist auch weiterhin ein (zuvor nicht für alle Schularten vorgese-

⁴¹⁾ Ebd., S. 7 (SMV-Grundsätze).

⁴²⁾ Bay. KM, ASchO, S. 3—4.

⁴³⁾ Ebd., S. 77 f.

⁴⁴⁾ Vgl. den ausdrücklichen Hinweis in den offiziellen Vorbemerkungen der ASchO, S. 89.

henes) *Schulforum* eingerichtet: es ist paritätisch mit je drei Lehrern, Eltern (Mitglieder des Elternbeirats), Schülern (Schülerschaft) besetzt, wird von dem nicht stimmberechtigten Schulleiter als Vorsitzenden mindestens halbjährlich einberufen und *bespricht* Schüler, Eltern und Lehrer gemeinsam betreffende Fragen; er gibt *Empfehlungen* und *Stellungnahmen* ab, die als „Entscheidungshilfe“ von der zuständigen Stelle „bei der Entscheidung zu würdigen“ sind.

Die Bayerische Allgemeine Schulordnung (ASchO) hat durch die Ablösung verschiedener schulartbezogener Ordnungen zwar eine gewisse formal-strukturelle Vereinheitlichung bewirkt; Mitwirkungsrechte sind jedoch wie bisher in praktisch nicht erwähnenswertem Umfang vorhanden; Eltern- und Schülervertretungen auf Landesebene sind weiterhin nicht vorgesehen, „Möglichkeiten der überschulischen Zusammenarbeit der SMV“ werden jedoch nicht mehr ausgeschlossen⁴⁵⁾.

Als Kontrastmodell zum „Nacht- und Nebel-Erlaß der Bayerischen Schulordnung“⁴⁶⁾ hat die Landtagsfraktion der FDP jüngst einen *Entwurf für ein Rahmengesetz zur Erprobung der Mitwirkung und Mitbestimmung im Bayerischen Schulwesen*⁴⁷⁾ im Landtag eingebracht, der zwar schon nach Angaben der Verfasser hinter den „*Stuttgarter Leitlinien*“⁴⁸⁾ zurückbleibt, dafür aber nicht zuletzt durch die vorgesehene Erprobungsphase einen politisch-realistischen Alternativvorschlag zur Verwirklichung folgender *allgemeiner Ziele* darstellt:

- Beseitigung der Objektfunktion des Schulleiters und der Gehilfenrolle der Eltern,
- Schule als Vorbereitungsinstanz auf ein Leben in der demokratischen Gesellschaft, als Übungs- und Erfahrungsfeld für demokratische Verhaltensweisen,
- Entwicklung fundierter Kritikfähigkeit und konstruktiver Mitverantwortung aus der unmittelbaren Schulerfahrung heraus,
- Erfahren der Möglichkeiten und Grenzen der Freiheit,
- Mehr an Handlungsfreiheit und Selbstverantwortung der Schule, jedoch keine Einschränkung der staatlichen Schulaufsicht,

⁴⁵⁾ Vgl. Vorbemerkungen zu den §§ 68 ff. und § 58 Abs. 10.

⁴⁶⁾ H. Hamm-Brücher, Begründung zum Gesetzentwurf v. 25. 6. 1974 der Bay. FDP-Landtagsfraktion (vervielfältigtes MS).

⁴⁷⁾ FDP-Landtagsfraktion (Bayern), Report II: Mitbestimmung im Schulwesen, München o. J. (1974).

⁴⁸⁾ FDP-Bundesausschuss, Stuttgarter Leitlinien einer liberalen Bildungspolitik, in: Aktuelle Beiträge zur politischen Bildung, Schriftenreihe der Friedrich-Naumann-Stiftung H. 14, Bonn 1972.

— Grenzen der Mitbestimmung durch Funktionsfähigkeit der Schule, Chancengleichheit und parlamentarische Gesamtverantwortung⁴⁹⁾.

Das Organisationsschema des Gesetzentwurfs sieht auf der Schulebene als gemeinsames Organ die *Schulkonferenz*, als Interessenvertretungen die *Lehrerkonferenz*, den *Elternbeirat* und den *Schülerrat* vor; auf insgesamt vier Ebenen — neben der erwähnten Schulebene auf Stadt- bzw. Kreis-, auf Regierungsbezirks- und Landesebene — soll dieses Modell verwirklicht werden. Zu den eher grundsätzlichen Strukturmerkmalen des Entwurfs gehört die *Experimentierklausel* (Art. 3), die der Schulkonferenz mit Genehmigung des Kultusministers andere Formen der Schulleiterbestellung und die Erprobung einer kollegialen Schulleitung einräumt und die Möglichkeit gibt, durch Hausordnungen bestimmte „Freiräume“ der gesetzlichen Regelung auszufüllen (z. B. Möglichkeit der Drittelparität nach Art. 5 Abs. 3), und eine *Vorbereitungsphase* für die erste Gremienwahl sowie eine *Erprobungsphase* von fünf Jahren mit anschließender Korrekturmöglichkeit⁵⁰⁾.

Die *Schulkonferenz* ist überwiegend halbparitätisch besetzt; die Gruppe der Lehrer soll stets die stärkste Gruppe sein, jedoch nicht von vornherein die absolute Mehrheit haben; das Eltern-Schüler-Verhältnis ist in der Sekundarstufe I 2:1 und in der Sekundarstufe II 1:1. Dem Prinzip forstschreitender *gemeinsamer* Verantwortung von Eltern, Schülern und Lehrern soll die durch Hausordnung einführbare Drittelparität an weiterführenden Schulen entsprechen. Zu ihren Kompetenzen gehört die Wahrung und Ausgestaltung der begrenzten pädagogischen und schulorganisatorischen Autonomie der Schule (Ordnungsmaßnahmen gegen Schüler, [Nicht-]Versetzungen und Entlassungen, Gegenstände der Schulordnung, Haushaltsmittelverwendung im Rahmen der Zweckbindung, zusätzliche Lehrveranstaltungen — jedoch keine curriculare, unterrichtliche etc. Kompetenz). Sie ist überdies Konfliktschlichtungsinstanz und *Mitauwahlgremium* bei der Schulleiterwahl (Ansätze eines partizipatorischen Legitimationsstranges). Im übrigen bestehen Beratungs- und Empfehlungskompetenzen (Art. 8 u. 9). Die Handlungsspielräume bleiben also auch hier noch recht gering, zumal die Schul(fach)aufsichtsrechte keine Beschneidung erfahren.

In der recht ausführlichen Regelung der *allgemeinen Schülerrechte* werden die Mitwir-

⁴⁹⁾ A. a. O. (N 47), S. 5 (Allgemeine Grundsätze).

⁵⁰⁾ Vgl. Hamm-Brücher, a. a. O., S. 16.

kungs- und auf das Schulleben bezogenen Interessenvertretungsrechte sehr vorsichtig und zurückhaltend formuliert: Mitwirkung an der Lehrstoffauswahl und Reihenfolgebestimmung, Vorschlagsmöglichkeiten (Begründungspflicht bei Vorschlagsablehnung!), Erläuterung von Bewertungsmaßstäben. Die Verbote der Postkontrolle und Schülerpressenzensur werden dagegen deutlich betont. Zur politischen Betätigung heißt es:

„In der Sekundarstufe II und für die Abschlußklassen der Sekundarstufe I sind Veranstaltungen zur politischen Bildung und Information im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung erlaubt. Sie werden der Schulleitung und der Schulkonferenz rechtzeitig angezeigt. Einseitige parteipolitische Agitation und Werbung ist innerhalb der Schule nicht erlaubt“ (Art. 28 Abs. 2).

Die eingangs genannten Grundsätze ließen hier wesentlich mehr erwarten — die Frage der Zulässigkeit politischer Stellungnahmen der Schülerschaft bleibt unbeantwortet. Ähnlich unbefriedigend ist der Katalog der Aufgaben des *Schülerrats*, der mit einem Informationsanspruch und Antragsrecht ausgestattet die Anliegen der Schüler zu vertreten, ihre Beziehungen zu fördern, sie über aktuelle Schulfragen zu informieren und Schülervertreter in Gremien zu entsenden hat.

Die Landesvertretungsorgane aller Gruppen fehlen bislang in Bayern — ihre Anhörungsrechte im FDP-Entwurf sind daher nicht unbedeutend.

Insgesamt bleibt hier wie in vielen Partizipationsmodellen die Kluft zwischen theoretischem Anspruch und konzeptionellen Konsequenzen erheblich.

Baden-Württemberg

Gemäß der Ermächtigung in § 40 SchVOG⁵¹⁾ hat das BW-Kultusministerium Vorschriften zur Schülermitverantwortung, Elternvertretung und Regelung der Lehrerkonferenzen erlassen; eine einheitliche, insbesondere gesetzliche Regelung steht noch aus. Zum Teil sind die Bestimmungen mit denen der Bayerischen ASchO deckungsgleich, z. T. gehen Partizipationskompetenzen jedoch nicht unerheblich darüber hinaus.

Als Organe der *Schülervertretung* fungieren die *Klassensprecher*, der *Schülerrat* und der *Schülersprecher* — außerdem können *Schü-*

ler(voll)versammlungen einberufen werden (Ziff. 7—14)⁵²⁾. Die Aufgaben der SV orientieren sich auch hier an der üblichen Struktur: Schulordnungs-, -organisations- und -aufsichtsdienste, „Mitwirkung an der Gestaltung des Schullebens“ und Vertretung „sich aus dem Schulleben ergebende(r) Interessen der Schüler“; außerdem Vorschläge für die Unterrichtsgestaltung (Ziff. 15). Als *kooperatives* Organ ist auch hier ein drittelparitätisch von Lehrern, Schülern und Eltern besetztes Gremium (*Gemeinsamer Ausschuß*)⁵³⁾ zur Beratung gemeinsamer Angelegenheiten, Förderung des Zusammenwirkens, Abgabe von Empfehlungen und zur Anhörung bei Schulausschlüssen) vorgesehen.

Über das Bayerische Konzept weisen das vorsichtige Eingeständnis möglicher konfligierender Interessen und die stärkere Betonung der Eigeninitiative bzw. -verantwortlichkeit der Schüler hinaus: Die Möglichkeit unterschiedlicher Interessen der Beteiligten wird immerhin erwähnt, der Aufgabenselbstfindung wird Raum gegeben, der Zusammenschluß von Schülervertretungen oberhalb der Einzelschule zugelassen (Ziff. 24), die Herausgabe von Schülerzeitschriften erleichtert und nicht zensiert⁵⁴⁾. Abschließend ist auf die Mitgliedschaft von ein bis drei Schülervertretern (dto. Elternvertretern) in den Lehrerkonferenzen hinzuweisen — im Rahmen der *Gesamtlehrerkonferenz* mit Stimmrecht⁵⁵⁾.

Zur Elternmitwirkung ist nicht mehr vieles nachzutragen (vgl. Mitgliedschaft in den beiden „gemischten“ SchV-Organen); sie ist in Art. 17 Abs. 4 BW LVerf. verankert, in den §§ 34—40 SchVOG näher ausgestaltet und im einzelnen in der *Elternbeiratsverordnung*⁵⁶⁾ geregelt. Auf Schulebene existiert ein *Elternbeirat*, auf Ortsebene ein *Gesamtelternbeirat* (Vorsitzende aller örtlichen Elternbeiräte) und auf Landesebene ein *Landeselternbeirat* („reine“ gewählte Elternorgane); neben den genannten bestehen als weitere „gemischte“

⁵²⁾ Vorläufige SMV-Richtlinien, in: Kultus und Unterricht (Amtsblatt [ABl.] des KM) v. 25. 8. 1970 (Sondernummer 4), S. 948—954.

⁵³⁾ Vorläufige Schulordnung über den Gemeinsamen Ausschuß gemäß § 56 Abs. 1 SchVOG, in: Kultus und Unterricht a. a. O., S. 945—947.

⁵⁴⁾ Vorläufige Schulordnung über Schülerzeitschriften gemäß § 56 Abs. 1 SchVOG, ebd. S. 954—975.

⁵⁵⁾ Vorläufige Konferenzordnung gemäß § 25 SchVOG, ebd. S. 937—945 (§§ 8 u. 10); vgl. dazu auch das saarländische Schulmitwirkungsgesetz (SchumG) (unten N 135).

⁵⁶⁾ Verordnung (VO) des KM v. 1. 4. 1965 (GBl. S. 80) i. d. F. v. 8. 11. 1966 (GBl. S. 247), abgedruckt in: Elternvertretung in Baden-Württemberg (BW), Zur Mitwirkung der Eltern an den Schulen Baden-Württembergs (bearbeitet von L. Kölmel), Villingen 1971, S. 8—15.

⁵¹⁾ Gesetz zur Vereinheitlichung und Ordnung des Schulwesens v. 5. 5. 1964 in der Fassung (i. d. F.) v. 29. 3. 1966 (Gesetzblatt (GBl.) S. 47), zuletzt geändert am 6. 4. 1970 (GBl. S. 116).

Organe die *Klassen- und Schulpflegschaft* (jeweils Eltern und Lehrer), der örtliche *Schulbeirat*⁵⁷⁾, und der auf die Landesebene bezogene *Landesschulbeirat*, dessen Mitglieder vom Kultusminister berufen werden.

Die gesamte Materie ist auffallend detailliert (z. B. gesonderte Geschäfts- und Wahlordnung) und kompliziert in Gesetz und verschiedenen Verordnungen geregelt⁵⁸⁾; dies ist um so bemerkenswerter, als die Menge der „reinen“ Eltern- und „gemischten“ Gruppenorgane in keinem Verhältnis zu den Kompetenzen steht, denn der förmlichen Institutionalisierung und Organisation durch komplizierte Wahlen und geschäftsordnungsmäßige Verfahren stehen Beratungs-, Unterrichts-, Unterstützungs-, Anregungs- und Förderungsaufgaben gegenüber — es bestehen keinerlei (Mit-)Entscheidungskompetenzen, die eine derartige Formalisierung vielleicht noch legitimieren könnten.

Der *Landeselternbeirat* z. B. berät das Ministerium bei der Gestaltung und Ordnung des Schulwesens, bei Schulordnungs- und Richtlinienerrlaß und Maßnahmen der „Schulnotstands lindering“; der *Gesamtelternbeirat* hat gegenüber den einzelnen *Schul-Elternbeiräten* koordinierende Funktionen, letzteren obliegen u. a. folgende Aufgaben: Förderung der vertrauensvollen Zusammenarbeit, der elterlichen Teilnahme am schulischen Leben, Weiterleitung von Anregungen, Förderung des elterlichen Verständnisses für die Schule, Eintreten für die Belange der Schule, Störungsbeilegung, Beratung bei Schulordnungserlaß, Beratung bei Änderung, Teilung oder Zusammenlegung der Schule(n) und bei Schulversuchen.

Statt einer weiteren kritischen Einschätzung genügt der Hinweis auf § 6 ElternbeiratsVO: „Die Arbeit der Elternvertretungen findet ihre Grenze in den Rechten und Aufgaben der Lehrer, Schulleiter, Schulaufsichtsbehörden und Schulträger“. Diese jedoch lassen für materiale Mitwirkung und Mitbestimmung keinen Raum.

Die Kompetenzen der *Lehrerkonferenzen*⁵⁹⁾ gehen nicht nennenswert über den üblichen Rahmen hinaus; die Kompetenzen der Schulverwaltung im Bereich der Fachaufsicht sind unberührt.

⁵⁷⁾ SchulbeiratsVO v. 15. 5. 1965 (GBl. S. 274) i. d. F. v. 12. 10. 1971 (GBl. S. 421).

⁵⁸⁾ SchVOG, ElternbeiratsVO, KonferenzO, SMV-Richtlinien, VO über den Gemeinsamen Ausschuß, SchulbeiratsVO.

⁵⁹⁾ Vorläufige KonferenzO gemäß § 25 Abs. 3 SchVOG, in: Kultus und Unterricht a. a. O. (N 52), S. 937—945.

Zwei Gesetzesinitiativen zielten im Jahre 1970 auf eine Änderung dieses Zustandes auf der Ebene des SchVOG ab. Der *Entwurf* der FDP/DVP⁶⁰⁾ sah die Wahl des Schulleiters durch ein halbparitätisch besetztes Schulgremium (§ 23) und als oberstes Schulorgan eine ebenso besetzte Schulkonferenz vor. Diese *Schulkonferenz* sollte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für die Schule beraten, Beschlußrechte bzgl. allgemeiner pädagogischer Fragen, der Haus- und Schulordnung, Schulgliederungs- und Schülerschlußfragen besitzen und Empfehlungen in Bauangelegenheiten und bzgl. der Haushaltsmittelanforderung und -verteilung abgeben (§ 25 a). Die vorgesehenen reinen Gruppenorgane wie *Lehrerkonferenz*, *Elternbeirat* und *Schülerparlament* (§§ 25 b, 36, 39) waren mit einem Suspensiv-Veto-Recht gegenüber Schulkonferenzbeschlüssen ausgestattet. Bei den Organen der Eltern und Schüler auf Schul-, Orts- und Landesebene wurde neben den Mitwirkungskompetenzen im Bereich der schulischen Verwaltung das Interessenvertretungsrecht besonders hervorgehoben (Anhörungsrechte gegenüber dem KM). Das Recht, Veranstaltungen u. a. auch politischen Inhalts außerhalb der Schulzeit in der Schule durchzuführen, sollte hervorgehoben werden (§ 39 Abs. 5). Der *SPD-Fraktionsentwurf*⁶¹⁾ sah ebenfalls die Schulleiterwahl durch die Gruppen bei eindeutigem Lehrerübergewicht, eine Schulkonferenz mit geringeren Kompetenzen (auch Haushaltsvorschlagsrecht) und eine eigenverantwortliche Schülervertretung (Recht der Interessenvertretung) vor.

Beide Initiativen haben den Rechtszustand nicht bestimmen können.

Berlin

Die bis zum Juli 1974 geltende Regelung der Beteiligung von Lehrern, Schülern und Eltern am Schulwesen richtete sich nach dem *Schulgesetz für Berlin*⁶²⁾ und entsprechenden Ausführungsvorschriften⁶³⁾; aufgrund der am 11. Juli 1974 erfolgten Verabschiedung eines *Schulverfassungsgesetzes* (SchVerfG) wird das bisherige Modell zur besseren Beurteilung

⁶⁰⁾ Landtags-Drucksache V/3516 v. 13. 11. 1970.

⁶¹⁾ Landtags-Drucksache V/3044 v. 7. 8. 1970.

⁶²⁾ SchulG v. 28. 2. 1950 (Verordnungsblatt (VOBl.) I S. 76) i. d. F. v. 13. 9. 1966 (GVBl. S. 1485), zuletzt geändert am 14. 12. 1972 (GVBl. S. 2293).

⁶³⁾ Ausführungsvorschriften über die Schülervertretung an der Berliner Schule v. 14. 1. 1974 (ABl. S. 183) sowie KonferenzO v. 17. 4. 1968 (ABl. S. 597); 1. DurchführungVO zum SchulG für Berlin v. 9. 4. 1962 (GVBl. S. 429).

der Reform, jedoch nur in seinen Grundstrukturen dargestellt.

Die *Konferenzordnung* betont das Kollegialitätsprinzip als Grundlage der Schulleitung, sieht jedoch eine recht starke Stellung des Schulleiters vor. Er ist zwar an Gesamtkonferenzbeschlüsse gebunden (Beanstandungsrecht und -pflicht), hat aber eine Reihe ihm vorbehaltenen Kompetenzen auch im Bereich der Unterrichtsarbeit der Schule. Das Lehrerkollegium erfüllt seine Aufgaben als *Gesamt-, Klassen- und Fachkonferenz* im Rahmen der *Gesetze und der bestehenden Anordnungen der zustehenden Schulbehörde*. Zu den Kompetenzen der Gesamtkonferenz gehören Arbeitsplankoordinierung, Unterrichtsverteilung, Schulversuchsanträge, Haushaltsmittelanträge und -verteilung u. a. Zu ihren Sitzungen sind der Elternausschußvorsitzende und sein Vertreter zu laden; der Schulsprecher soll geladen werden. Die mögliche Teilnahme von Eltern- und Schülervertretern auf Klassenebene ist gegenständlich stark eingeeengt. Die *Elternvertretung* bleibt innerhalb des denkbar engsten Kompetenzrahmens einer „Mitarbeit der Erziehungsberechtigten“, die in *Eltern(klassen)gemeinschaften, Elternausschüssen und Elternversammlungen* der Schule zur Unterstützung ihrer Erziehungsarbeit, zur Pflege der Verbindungen von Schule und Elternhaus etc. stattfindet.

Im Hinblick auf die geplante Verabschiedung des Schulverfassungsgesetzes sind Anfang 1974 die *Ausführungsvorschriften über die Schülervertretung* mit gewissen Veränderungen erneut erlassen worden. Die SV dient dem Zusammenwirken in der Schulgemeinde und der gemeinsamen Gestaltung des Schullebens; demgemäß besitzt sie die gängigen SMV-Kompetenzen, doch werden als Aufgaben immerhin auch Mittelverwaltung, Mitwirkung bei der politischen Bildung, bei der Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften und Interessengruppen und Schülerzeitschriftsherausgabe erwähnt. Letzteres ist von Gewicht, da *Ausführungsvorschriften über Schülerzeitschriften*⁶⁴⁾ für die Herausgabe „ausschließlich von Schülern einer Schule“ redigierter Schüler (nicht Schul-)Zeitschriften auf einen Genehmigungsvorbehalt, auf Vorenzensur und Vertriebsbeschränkungen etc. verzichten. Allerdings bestehen eine Vorabablieferungspflicht für zwei Exemplare und die Möglichkeit eines Vertriebsverbots bei „schwerwiegender Beeinträchtigung des Schulauftrags“, das jedoch nur in Zusammenwirken von Schulleiter, Schulaufsicht, Elternausschuß,

Schülerredaktion und Gesamtkonferenz vom Schulaufsichtsbeamten ausgesprochen werden kann und gegen das ein mit Eltern-, Lehrer- und Schülervertretern beim Senator gebildeter Ausschuß angerufen werden kann.

Klassensprecher bzw. Kursgruppensprecher in der gymnasialen Oberstufe bilden den *Schülerausschuß* und wählen die *Schulsprecher* als Vertretungsorgane der Schüler in der Schule. Auf Landesebene bilden die Schulsprecher der allgemeinbildenden Schulen das *Berliner Schülerparlament* und der berufsbildenden Schulen das *Berliner Berufsschulparlament* zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Schulen.

In der *Reform* der Partizipation im Schulwesen in Berlin sind zwei Phasen (Gesetzentwürfe über Mitwirkung und Mitbestimmung in den Jahren 1970—1972⁶⁵⁾ und Schulverfassungsgesetzentwürfe (1973/74) zu unterscheiden.

Der *Mitbestimmungsgesetzentwurf* des Senators für Schulwesen (sog. „Löffler-Entwurf“) will unter „Berücksichtigung des Interesses aller Bürger an der Schule und des Auftrages, den der Staat und seine Einrichtungen zu erfüllen haben“ den am Schulleben Beteiligten Partizipationsrechte einräumen. Die Beteiligungsrechte des *Lehrers* werden durch Mitbestimmung (Entscheidungsteilhabe), Erfahrungs- und Meinungsaustausch in den Konferenzen, Mitverantwortung für die Schulleitung und Koordinierung der Unterrichtsarbeit wahrgenommen. Die nach Alter abgestuften Beteiligungsrechte des *Schülers* sind auf Mitwirkung und Mitbestimmung bei der Arbeit der Schule zur Erfüllung der Unterrichtsarbeit und Interessenwahrnehmung „in diesem Rahmen“ ausgerichtet. In Abstimmung auf die abgestuften Schülerrechte sind die Beteiligungsrechte der *Eltern* entsprechend konzipiert.

Zentrales Lehrerorgan ist die *Gesamtkonferenz*, der neben allen stimmberechtigten Lehrern je zwei ständige nichtstimmberechtigte Vertreter der Schüler- und Elternvertretung

⁶⁴⁾ Der Senator für Schulwesen Berlin, Diskussionsentwurf eines Gesetzes über Mitbestimmung und Mitwirkung der Lehrer, Schüler und Erziehungsberechtigten in der Berliner Schule, in: Informationsdienst Schulwesen, Berlin (März) 1971; Christlich Demokratische Union Berlin, Mehr Demokratie in der Schule. Gesetz über die Mitbestimmung und Mitwirkung von Lehrern, Eltern und Schülern an der Gestaltung des Schulwesens (Drucksache 6/144 v. 20. 6. 1971) Berlin (Juli) 1971; Initiativgesetzentwurf der FDP über Gesetz über die Mitwirkung von Lehrern, Schülern und Erziehungsberechtigten in der Berliner Schule, Drucksache 6/387 v. 7. 4. 1972; vgl. auch Landeselternausschuß Berlin, Entwurf für ein Gesetz zur Regelung der Mitwirkung und Mitbestimmung der Erziehungsberechtigten an der Berliner Schule, Berlin o. J. (1971/72):

⁶⁵⁾ Vgl. 6. 3. 1970 (ABl. S. 368).

angehören. Neben gesetzlich übertragenen Aufgaben *berät und beschließt* sie u. a. über die Koordinierung von Arbeitsplänen und Unterrichtsmethoden, über einheitliche Leistungsbewertungsgrundsätze, Unterrichtsverteilungsgrundsätze, Haushaltsmittelanforderung und -verteilung und sonstige Verwaltungsaufgaben. Zur Bestellung des *Schulleiters* sind fünf Modelle vorgeschlagen, in denen abgestuft teils allgemeine Beteiligungs-, teils Zustimmungs-, teils Wahlrechte für die Gesamtkonferenz und eine Differenzierung bezüglich der Anstellungszeit vorgesehen sind. Aufgaben bzw. Stellung bleiben im Rahmen des hierarchischen Modells in allerdings abgeschwächter Form; gegenüber Gremienbeschlüssen ist ein suspensiv-devolutives (?) Veto vorgesehen. Integriertes Gremium ist eine *Schulkonferenz*, der wegen der umfangreichen Kompetenzen der Gesamtkonferenz der Lehrer halb- bzw. drittelparitätisch Lehrer, Schüler und Eltern (6:3:3 bzw. 4:4:4) angehören sollen; erwogen wird die Verschiebung des Stimmenanteils der Schüler zu Lasten der Eltern in der Sekundarstufe II. Neben Anhörungsrechten bei inner- und außerorganisatorischen und baulichen Veränderungen sind ihr Beratungs- und Beschlußkompetenzen über Hausarbeitsfragen, Schulversuchsgenehmigungsanträge, Sonderveranstaltungen, Ordnungsangelegenheiten und Hausordnung eingeräumt.

Die *Funktionen* der *Schulkonferenz* wie die der Gruppenvertretungen von Eltern und Schülern sind also vergleichsweise gering; zu erwähnen bleiben der drittelparitätische, d. h. integrierte *Bezirksschulbeirat* und der mit weiteren Vertretern gesellschaftlicher Interessengruppen besetzte *Landesschulbeirat* zur Beratung des Senators in Angelegenheiten der Rahmenpläne, der Struktur des Schulwesens, möglicher Schulversuche und neuer Mitwirkungsmodelle.

Der *CDU-Mitbestimmungsentwurf*⁶⁶⁾ leitet die Einräumung erweiterter Partizipationsrechte aus der Aufgabe der Schule ab, auf das „Leben in einer demokratischen *Gesellschaft*“⁶⁷⁾ vorzubereiten:

- Schule als Erfahrungsfeld demokratischer Verhaltensweisen,
- Vermittlung von Kritikfähigkeit und Mitverantwortung im Staate aus der Schulerfahrung heraus,
- Abhängigkeit der demokratischen Struktur der Gesellschaft von der demokratischen Struktur der Schule,

⁶⁶⁾ CDU Berlin a. a. O., S. 1.

⁶⁷⁾ Ebd., S. 1; Heraushebung vom Verfasser.

- Mehr an Handlungsfreiheit für die schöpferische Arbeit aller Gruppen,
- Mitentscheidung der Schulbeteiligten in offenen, gesicherten Formen der Kooperation,
- Schranken durch Funktionsfähigkeit und politisch-parlamentarische Verantwortung,
- Revisionsbedürftigkeit von Partizipationsregeln.

Der Entwurf sieht zunächst eine Änderung des Schulgesetzes vor; Entscheidungen der *Schulverwaltung* sollen einen möglichst großen Raum zur individuellen Gestaltung des Unterrichts durch die Lehrer belassen, sie hat sich „auf die Sicherung der personellen und materiellen Voraussetzungen für die Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrages im Rahmen der Bildungspläne und deren Realisierung zu beschränken“ und soll den einzelnen Schulen „ein(en) möglichst große(n) Raum zur eigenverantwortlichen Ausgestaltung“ belassen (§ 18 SchulG). Wenn auch keine rechtsförmlich strikte Begrenzung der Schulaufsichtskompetenzen vorgesehen wird, ist diese Funktionseinschränkung doch ganz wesentlich für die Realisierbarkeit der Partizipations- und Autonomierechte (vgl. dagegen SPD-Entwurf). Weiterhin zeichnet sich der *Mitbestimmungsgesetzesentwurf* selbst durch eine klare organisatorisch-funktionale Struktur aus — die Gremienzahl auf Bezirks- und Landesebene ist allerdings problematisch (§§ 17—20).

Gemischtes Schulorgan ist der *Gemeinsame Ausschuß* der *Schulgemeinde*, der aus vier Lehrern (u. a. Schulleiter und Stellvertreter), je zwei Schülern und Eltern (jeweils Gruppensprecher und Stellvertreter) besteht und „das *Mitbestimmungsrecht* (Beratungs- und Beschlußkompetenzen) in der Schule“ ausübt sowie in Konfliktsituationen vermittelt. Er berät in allen Schulangelegenheiten; seiner *Zustimmung* bedürfen der Erlaß der Schulordnung, organisatorische, bauliche und strukturelle Änderungen der Schule, Schulversuche und Beschaffungsfragen. Die Zustimmungsverweigerung führt nach erneuter Stellungnahme zur Entscheidungsverlagerung (Schulaufsicht) — gleiches gilt bei Konflikten mit der Schulleitung in den genannten Gegenständen.

Die *Gruppengremien* (Versammlungen der Eltern, Schüler und Lehrer (Konferenzen/erweitertes Kollegium) sowie ihre Ausschüsse auf Schul-, Bezirks- und Landesebene) haben *Beratungsfunktion* in allen wesentlichen für ihren Bereich einschlägigen Angelegenheiten (Bildungsziele, Bildungspläne, Unterrichtsorganisation, Methodik und Didaktik, Leistungs-

bewertung, Schulversuche, Lernmittelausstattung, Schulordnungen u. a.). Alle Gremien besitzen ein ausdrückliches, auf ihren Bereich bezogenes Informations- und Initiativrecht. Eltern- und Schülerversammlungen bestehen auf Klassenebene aus den jeweiligen Eltern bzw. Schülern (die entsprechenden Ausschüsse aus den Klassen-(eltern- bzw. -schüler)sprechern) und beraten neben den genannten Angelegenheiten über Arbeitspläne, Themenauswahl im Rahmen der Bildungspläne, Schülerfahrten und außerschulischen Veranstaltungen.

In den Berliner Bezirken sind *Bezirksausschüsse* der erweiterten Kollegien, der Eltern und der Schüler, die *Bezirksschulleiterversammlung* und das *Bezirksschulkuratorium* vorgesehen, das halbpäparitätisch aus Lehrern, Eltern und Schülern zusammengesetzt ist (Beratung organisatorisch-baulich-finanzieller Fragen auf Bezirksebene, Anhörungsrechte, Vorlage von Einwänden vor der Bezirksverordnetenversammlung). Entsprechend bestehen *Landesausschüsse* der genannten Gruppen, ein gemeinsamer *Landesausschuß* für das berufsbildende Schulwesen und das *Landeschulkuratorium* als gemischtes Gremium mit Beratungs- und Zustimmungskompetenzen. Bei Zustimmungsverweigerung in curricularen und methodischen Fragen, bei Lernmittellinien, Allgemeinen Schulordnungen und Bestimmungen für Schulübergänge kann mit einem qualifiziert mehrheitlichen ($\frac{2}{3}$) Beschluß die Entscheidung auf die Senatsebene verlagert werden. Zur Mitwirkung der Lehrer an der Schulverwaltung werden auf Bezirks- und Landesebene *Fachkonferenzen* vorgesehen. Auswahl und Ernennung von Schulleitern und anderen Leitungsfunktionsinhabern im Schulaufsichtsbereich sollen nicht gegen Mehrheitsbeschlüsse der jeweiligen Gremien stattfinden.

Dieser Entwurf geht deutlich über die organisatorischen wie funktionalen Vorstellungen des *Löffler-Entwurfs* hinaus; die Doppelstruktur gemeinsamer wie Gruppengremien wird bis auf die Landesebene durchgezogen. Unbefriedigend bleibt dabei — insbesondere auf Schulebene — die schwache Akzentuierung der Gruppeninteressenvertretung, die allerdings („im Rahmen der Schule bzw. des jeweiligen Bereichs“) nicht explizit ausgeschlossen wird.

Der *FDP-Gesetzesentwurf*⁶⁸⁾ steht zwischen dem SPD- und dem CDU-Entwurf, ist allerdings strukturell wie kompetenzmäßig stärker an den ersteren angelehnt.

⁶⁸⁾ A. a. O. (N 65).

Im Herbst 1973 legte die SPD-Fraktion des Berliner Abgeordnetenhauses den Entwurf eines *Schulverfassungsgesetzes* vor; die unterbrochene Schulmitbestimmungsdiskussion wurde damit wieder aufgenommen und endete im Juli 1974 mit der Beschlußfassung über dieses Gesetz⁶⁹⁾. Die CDU-Fraktion⁷⁰⁾ hatte hierzu auf der Grundlage ihrer Gesetzesinitiative von 1971 eine geringfügige „Komplettierung“ vorgenommen und ihr Konzept erneut in die parlamentarischen Beratungen eingebracht.

Der Position der Berliner CDU sowie ihrer Kritik am SPD-Entwurf für ein *Schulverfassungsgesetz* liegen folgende Grundsätze zugrunde:

- staatliche Verantwortung als Gesamtrahmen,
- eine eigenständige gesetzlich abgesicherte und handlungsfähige Elternschaft auf Bezirks- und Landesebene,
- eigenständige Organisationsform auch der Schülerschaft in Bezirk und Land,
- Durchsichtigkeit der Entscheidungsvorgänge durch Gremienöffentlichkeit,
- eindeutig festgelegter enumerativer Kompetenzkatalog,
- Entscheidungsrechte anstelle bloßer Informations- und Beratungsrechte,
- Zustimmungsrechte des Landeschulkuratoriums,
- keine Schulleiterwahl (Vorrang der staatlichen Verantwortung), volles Konferenzstimmrecht von Eltern und Schülern⁷¹⁾.

Zum „politischen Stellenwert“ des Berliner Schulverfassungsgesetzes (SchulVerfG) führte der bildungspolitische Sprecher der SPD-Fraktion H. Schwarz aus, daß neben der Aufgabe der Schule, allgemeines Wissen und fachliche Bildung zu vermitteln, das gleichrangige Ziel stehe, die Jugendlichen im Geiste der

⁶⁹⁾ Ausschuß für Schulwesen, Abgeordnetenhaus von Berlin, Beschlußempfehlung v. 12. 6. 1974 zum Gesetz über die Schulverfassung für die Schulen des Landes Berlin (SchulVerfG), Berlin (Juni) 1974 (vervielfältigtes MS) — im Folgenden wird die Ausschußbeschlüßfassung des SPD-SchulVerfGEntwurfes v. Juni 1974 zugrundegelegt); „Gesetz über die Schulverfassung für die Schulen des Landes Berlin (Schulverfassungsgesetz — SchulVerfG)“ v. 11. 7. 1974 (GVBl. Nr. 61 v. 18. 7. 1974), abgedruckt in: Die Berliner SPD-Fraktion, Mitbestimmung in der Schule. Das Berliner Schulverfassungsgesetz, Berlin (Aug.) 1974, S. 19—61.

⁷⁰⁾ CDU Berlin, Mehr Demokratie durch Mitwirkung und Mitverantwortung. Die Alternative der CDU-Fraktion zum Schulverfassungsgesetz (Drucksache 6/791) Berlin (Dez.) 1973.

⁷¹⁾ Vgl. Landeselternausschuß a. a. O. (N 65); CDU a. a. O., S. 1—4.

Menschlichkeit und Freiheit zu erziehen und sie an die demokratische Lebensform heranzuführen. Die Fähigkeit, nach der Schulzeit als politisch bewußter Bürger verantwortlich handeln zu können, sei nicht theoretisch zu erwerben, sondern durch direkte Teilhabe im Schulbereich und das Hineinwachsen in die Formen der staatlichen Ordnungen zu gewinnen⁷²⁾.

Ziel des Gesetzes (§ 1) ist es, eine Schulverfassung zu gewährleisten, die der Unterrichts- und Erziehungsaufgabe der Schule im demokratischen und sozialen Staate gerecht wird. Hierzu werden den am Schulleben Beteiligten Rechte der unmittelbaren und mittelbaren Entscheidungsteilhabe sowie der Information, Anhörung und beratenden Mitarbeit eingeräumt. Die für jedes Partizipationskonzept entscheidenden Befugnisse der *Schulaufsicht* „bleiben unberührt“; allerdings soll sie neben ihren *Beratungsaufgaben* (noch vorsichtiger als im CDU-Entwurf von 1971 formuliert) „nur dann durch Ordnungen und sonstige Maßnahmen in die Gestaltung des Unterrichts ... eingreifen, wenn es zur rechtmäßigen, sachgerechten und geordneten Durchführung ... geboten ist“ (§ 9).

Die *Beteiligungsrechte der Lehrer, Schüler und Eltern* sind nahezu wortgetreu nach dem alten SPD-Entwurf von 1971 konzipiert. Gleiches gilt für die Arten der Konferenzen, ihre Besetzung und Kompetenzen, die geringfügig erweitert (Kooperation mit anderen Schulen zur Kursangeboterweiterung in der gymnasialen Oberstufe, Raumverteilungsfragen und Vorschläge für Baumaßnahmen) bzw. reduziert wurden (anstelle der Verteilung zugewiesener Haushaltsmittel entsprechende Empfehlungen an den Schulleiter). Weiterhin kann an die Stelle der Gesamtkonferenz bei großen Schulen ein *Ständiger (Lehrer)Ausschuß* treten, an dessen Sitzungen die Eltern- und Schülervertreter der Gesamtkonferenz *beratend* teilnehmen können. Die Stellung des *Schulleiters* ist gleichfalls nur geringfügig verändert — in Verwaltungsfragen besitzt er Weisungsbefugnisse gegenüber den Lehrern, „in die Unterrichts- und Erziehungsarbeit (soll er) in der Regel nur im Benehmen mit der entsprechenden Fachkonferenz und nur dann eingreifen, wenn es zur rechtmäßigen und sachgerechten Durchführung von Unterricht und Erziehung, insbesondere aus Gründen der Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes, geboten ist“. Vertretungsorgane der Schüler sind *Gesamt- und Teilschülerversammlungen*, jeweils zwei *Klassen- bzw. Jahrgangsschülersprecher*, die

Gesamt- und Teilschülervertretung und der *Schülersprecher*. Die Aufgaben entsprechen dem SMV-Katalog (Interessenwahrnehmung, Gremienbeteiligung, Durchführung übertragener und selbstverwalteter Aufgaben). An allen Sitzungen können der Schulleiter, je zwei Gesamtkonferenz- und Gesamtelternvertretungsmitglieder teilnehmen. Die Gremienstruktur der *Elternvertretung* ist entsprechend, ihre Kompetenzen werden nicht erweitert — allerdings können sie „im Einvernehmen mit der Schulkonferenz zur ergänzenden pädagogischen Förderung der Schüler Veranstaltungen außerhalb des Unterrichts in eigener Verantwortung einrichten“.

Gemischtes Gremium bleibt die *Schulkonferenz*, für die der Besetzungsschlüssel 4:3:3 (Lehrer und Schulleiter — Schüler — Eltern) gewählt wurde; ihre Kompetenzen sind verändert und gegenüber der Gesamtkonferenz unendlich abgegrenzt. Die Schulkonferenz dient dem „Zusammenwirken von Lehrern, Erziehungsberechtigten und Schülern bei der Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Schule“, der Erörterung gemeinsam interessierender Fragen des Schullebens der einzelnen Schule, und sie kann u. a. den Gremien der Schule Vorschläge unterbreiten. Daß ihre geringe Bedeutung auf die Mitarbeitsbereitschaft durchschlagen könnte, scheint bereits konzeptionell berücksichtigt zu sein, da bei Arbeitsunfähigkeit ihre Aufgaben von der Gesamtkonferenz wahrgenommen werden.

Auf Bezirksebene wählen die jeweiligen Lehrer-, Schüler- und Elternsprecher *Bezirksausschüsse* der jeweiligen Gruppen als Beratungs-, Koordinierungs- und Wahlgremien des (ursprünglich allein vorgesehenen kompetenzgleichen) drittelparitätisch besetzten *Bezirksschulbeirats*. Mit *Landesausschüssen* der drei Gruppen und dem einheitlichen *Landesschulbeitrag* wird diese Struktur auf die Gesamtebene West-Berlins übertragen; letzterer hat reine Beratungskompetenzen (ohne Suspensiv- und Devolutivmöglichkeiten) im Bereich der Bildungszielsetzung für die Unterrichtsrahmenpläne, bei Struktur- und Organisationsänderungen im Schulwesen, bei Schulversuchen und Abweichungen von den Partizipationsbestimmungen des Gesetzes aufgrund der Experimentierklausel.

Organisatorisch ist insoweit der CDU-Kritik entsprochen worden — *kompetenzmäßig* ist jedoch der *Löffler-Entwurf* für die integrierten Bezirks- und Landesgremien unverändert übernommen worden. Er bleibt daher z. T. erheblich hinter den CDU-Entwürfen⁷³⁾ zurück

⁷²⁾ Schulverfassungsgesetz v. 11. 7. 1974, a. a. O. (N 69).

⁷³⁾ CDU 1971 und 1973, §§ 24—27 (N 65 u. N 70).

(Zustimmungsbedürftigkeit der Rahmenlehrordnungen, der Lernmittelauswahlrichtlinien etc.).

Insgesamt enthält das *Schulverfassungsgesetz* keine grundlegenden Änderungen, es ist wesentlich ausführlicher, nicht jedoch kompetenzmäßig umfangreicher konzipiert. Bedauerlich ist überdies das generelle Nicht-Öffentlichkeitsprinzip, obwohl stets andere Gruppenvertreter beratend teilnehmen dürfen. Unverständlich ist in Anbetracht der jeweils überschaubaren Gremien und Gruppen die explizite Freistellung der Eltern- und Schülervertreter sowie der Lehrer als Konferenz- und Gremienmitglieder von Aufträgen und Weisungen der delegierenden Versammlungen bzw. Organe. Die eingangs skizzierten Zielvorstellungen, ein Mehr an Selbst- und Mitbestimmung dürften mit dem gegenwärtigen Konzept schwerlich erreicht werden.

Freie Hansestadt Bremen

Das den derzeit noch gültigen Bestimmungen zugrunde liegende Modell entspricht weitgehend der baden-württembergischen Konstruktion, unterscheidet sich jedoch durch eine wesentlich knappere und einfachere Ausgestaltung.

Selbstverwaltungsorgane der Schulen des Landes Bremen sind *Gesamtkonferenz*, *Elternbeirat* und *Schülervertretung*; als integriertes Gremium kann ein drittelparitätisch aus Vertretern der drei Selbstverwaltungsorgane zusammengesetzter *Gemeinsamer Ausschuß*⁷⁴⁾ gebildet werden, der auf Veranlassung der Selbstverwaltungsorgane tätig wird. Ein suspensives Veto dieser Organe kann durch eine zweite Entscheidung des Ausschusses zurückgewiesen werden, diese ist mit qualifizierter ($\frac{2}{3}$) Mehrheit von der Gesamt(Lehrer)Konferenz aufhebbar, an der (wie an Elternbeiratssitzungen) Schülervertreter beratend teilnehmen können. Die *Schülervertretung*⁷⁵⁾ ist als Interessenvertretung der Schüler gekennzeichnet; ihre Kompetenzen unterscheiden sich nicht nennenswert von den BW-Bestimmungen; für Bremen bzw. Bremerhaven besteht jeweils eine *Gesamtschülervertretung*. Auch die Struktur und Funktion der *Elternvertretung*⁷⁶⁾ weichen nur we-

nig ab: *Klassenelternschaft* (-sprecher), *Schul-eltern-*, *Gesamteltern-* (Stadtebene) und *Zentralelternbeirat* (Landesebene) fördern die Erziehungsarbeit, pflegen enge Verbindung zur Schulleitung und wirken an der Lösung allgemeiner Aufgaben mit. Zentral- und Gesamtelternbeiräte nehmen zu Gesetzentwürfen Stellung, ersterer hat ein Auskunfteinholungsrecht gegenüber der Schulverwaltung und kann Gutachten vorlegen. Außerdem kann er beratende Mitglieder in die bremische Deputation für Bildung (gemeinsamer Ausschuß von Bürgerschaft und Senat) senden. Die Mitwirkung der *Lehrer*⁷⁷⁾ findet wie in Baden-Württemberg in Gesamt- und Teilkonferenzen mit vergleichbaren Kompetenzen statt.

Zwei *Gesetzesentwürfe des Bildungssenators*⁷⁸⁾ sehen eine Reform des Bremischen Schulrechts, u. a. die „Demokratisierung der Schule“⁷⁹⁾ vor. In den Grundsätzen hierzu heißt es: Dem Anspruch des Bürgers auf Mitwirkung in der demokratischen Gesellschaft solle Rechnung getragen werden, indem möglichst vielen eine Beteiligung in den für sie überschaubaren Teilbereichen ermöglicht werde. Diese bedinge, daß den betroffenen Personengruppen auch Raum für selbständige Entscheidungsbefugnisse gegeben werde. Mitbestimmungsrechte dürften nicht durch hoheitliche Entscheidungsbefugnisse relativiert werden. Ein zu schaffender „echter Selbstverwaltungsraum“ der Schule dürfe allerdings nicht die parlamentarische Verantwortung (z. B. Doppellegitimation für zeitlich befristete Leitungsfunktionen) sowie die Handlungsfähigkeit der Schule mindern⁸⁰⁾.

Differenziert wird zwischen einem halbpärätischen Mitbestimmungsmodell (Schulkonferenz), einem Interessenvertretungsmodell und einem Konzept pädagogisch-fachlicher Lehrerverantwortung (Klassenkonferenz mit Beratungskompetenzen der Schüler/Eltern). Aus der Mitbestimmungsforderung wird nicht nur die Institutionalisierung entsprechender Organe, sondern auch die Einräumung von Kompetenzen (s. o.) und Bereitstellung notwendiger Mittel gefolgert⁸¹⁾.

12. 1954 (GBl. S. 120) i. d. F. v. 16. 9. 1969 (GBl. S. 109).

⁷⁷⁾ Der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst, Dienstanweisungen für Lehrer, Bremen 1972, S. 3—13 (Sonderdruck des Bildungssenators).

⁷⁸⁾ Entwurf eines Bremischen Schulgesetzes (SchulG) v. 15. 12. 73 u. Schulverwaltungsgesetz der Freien Hansestadt Bremen, Entwurf v. 24. 7. 1973 (Sonderdrucke des Bildungssenators).

⁷⁹⁾ SchVG a. a. O., A 2.)S. II).

⁸⁰⁾ Ebd., A 1.—3. (S. II).

⁸¹⁾ Ebd., B u. C (S. IV—VI).

⁷⁴⁾ Erlaß über Gemeinsame Ausschüsse . . . , in: Bremer Schulblatt (BrSBl.) v. 10. 9. 1969, S. 57.

⁷⁵⁾ Bestimmungen für Schülervertretungen . . . , in: BrSBl. v. 1. 11. 1970.

⁷⁶⁾ 2. DurchführungsVO zum Gesetz über das Schulwesen (Mitwirkung der Erziehungsberechtigten in den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen) v. 7.

Im einzelnen sind vorgesehen: Oberstes Schulsebstverwaltungsorgan ist die *Schulkonferenz*, die aus 13 Lehrern, 1 Vertreter des nichtunterrichtenden Personals und 12 Eltern, Schülern und Ausbildungsratsvertretern besteht. Je nach Schulstufe sind nur Elternvertreter (Klassen 1—6), acht Schüler- und vier Elternratsvertreter (Klassen 11—13), je sechs Vertreter (mehrere Schulstufen) und bei Berufsschulen auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter (*Ausbildungsrat*) vertreten. Die *Schulversammlung* ist das aus allen Lehrern (*Lehrerversammlung*) und zur anderen Hälfte aus den übrigen Gruppen entsprechend zusammengesetzte Wahlorgan für den Schulleiter, ggf. die Abteilungs- und Stufenleiter sowie die Stellvertreter — die repräsentativ-demokratische Legitimation wird durch staatlich-kommunale Vorprüfungsausschüsse gewährleistet. Klassenkonferenzen werden aus den in der jeweiligen Klasse unterrichtenden Lehrern gebildet, Schüler- (ab 7. Klasse) sowie Klassenelternvertreter nehmen als beratende Mitglieder teil; sie dienen der Kooperation der Lehrer, der Beratung von Hausaufgabenfragen, der Schülerbeurteilung, der Beschlußfassung über Versetzungen, der Erprobung neuer curricularer Modelle u. a. Als *Interessenvertretungen* sind die *Lehrerversammlung* (bzw. ein von ihr gewählter *Lehrerrat*), der *Schülerrat*, der *Elternrat* und der *Ausbildungsrat* (an berufsbildenden Schulen) vorgesehen. Außerdem sind *Schüler-* bzw. *Eltern(voll)versammlungen* mit Beratungs- und Empfehlungskompetenzen gegenüber den Räten möglich. In den beiden Kommunen des Landes sind außerdem *Gesamtvertretungen* mit je einem Gruppenvertreter jeder Schule vorgesehen. Zur Schlichtung von Einzelstreitfällen wird auf Schulebene ein drittelparitätisch besetzter *Vermittlungsausschuß* tätig.

Zur Schülervertretung, Schulkonferenz und Schulaufsicht ist kurz Stellung zu nehmen. Nach § 40 des Entwurfs sind zwei verschiedene Legitimationsmodi für den *Schülerrat* möglich: Schülerrat als Rätégremium der delegierten Klassensprecher mit der Möglichkeit der Weisungsbindung⁸²⁾ oder als direkt gewähltes repräsentatives Vertretungsgremium (das „politische“ System⁸³⁾). Als seine Aufgaben werden neben der Vertreterdelegation in die gemeinsamen Gremien und der Mittelverwendung die Vertretung fachlicher, kultureller und sozialer Interessen der Schüler genannt — *politische* Interessen werden explizit nicht erwähnt, wenn auch die Aufgaben nicht abschließend aufgeführt sind. Das Recht der

Bildung von *Schülervereinigungen* wird von den Regelungen nicht berührt (§ 44).

Die *Schulkonferenz* hat Beratungs- und Beschlußkompetenz; auch hier werden — erfreulicherweise — nicht zahllose Funktionen ausdifferenziert aneinandergereiht⁸⁴⁾: sie befaßt sich mit allen Angelegenheiten von für die Schule wesentlicher Bedeutung (General Klausel), koordiniert Unterrichtsgestaltung, -methoden und Leistungsbewertung, wählt Lehr- und Lernmittel aus, verteilt die zugewiesenen Haushaltsmittel und entscheidet in grundsätzlichen Beschwerdefällen und Schulordnungsverstößen. Bei schulorganisatorischen Fragen besitzt sie ein Anhörungsrecht (§ 18).

Die Wirksamkeitsprobe schulischer begrenzter Selbstverwaltung liefert jeweils die Schulaufsichtsausgestaltung. Im Grundsatz bleibt die staatliche Aufsicht als Fach- und Rechtsaufsicht über die Schulen, als Rechtsaufsicht über die kommunalen Träger und als Dienstaufsicht über die Lehrer (in Bremen nur über die im Vorbereitungsdienst stehenden) erhalten (§ 11). Die Fachaufsicht der insoweit staatlich beauftragten und selbst weisungsgebundenen Schulaufsichtsbeamten (Schulräte) im unterrichtlich-pädagogischen Bereich als Recht der Aufhebung von Maßnahmen, der Rückverweisung zur erneuten Beschlußfassung und dann möglichen Selbstentscheidung wird auf drei Fallgruppen reduziert:

- Wesentliche Verfahrensvorschriftverstöße,
- Ausgehen von unrichtigen Voraussetzungen oder sachfremden Erwägungen,
- Verstoß gegen allgemein anerkannte pädagogische Grundsätze oder Bewertungsmaßstäbe bzw. gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (§ 13).

Es handelt sich hierbei um jene Kriterien, auf die bei Anerkennung eines pädagogisch-fachlichen Beurteilungsspielraums die gerichtliche Nachprüfung begrenzt ist. Im übrigen wird die Kooperation zwischen Schule und Aufsicht betont und der Schulaufsicht vornehmlich die Aufgabe der *Beratung* zugewiesen. Insgesamt lassen sich also gewisse Parallelen zur Partizipationsempfehlung der Bildungskommission ziehen.

Hessen

In Hessen bestehen schon seit geraumer Zeit *verfassungsmäßig* und (einfach) *gesetzlich* abgesicherte Mitwirkungs- und Mitbestim-

⁸²⁾ Vgl. Erläuterungen zu § 40, ebd. S. 47.

⁸³⁾ Ebd. S. 48.

⁸⁴⁾ Vgl. dagegen die Regelungen in Baden-Württemberg oder das Modell des Kultusministers NRW 1971 (unten N 116).

mungsrechte der Eltern⁸⁵⁾, Schüler⁸⁶⁾ und Lehrer⁸⁷⁾, die z. T. erheblich über entsprechende Regelungen der meisten anderen Bundesländer hinausgehen.

Die Schüler wirken durch ihre *Schülervertretung* eigenverantwortlich „bei der Verwirklichung der Bildungs- und Erziehungsziele der Schule“ mit; „die Schülervertreter nehmen die Interessen der Schüler in der Schule, gegenüber den Schulaufsichtsbehörden und in der Öffentlichkeit wahr“ (Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte⁸⁸⁾). Der *Schülerrat* der einzelnen Schule besteht aus den Klassensprechern der Klassen 5—10 (Stufenvertretung I) und der Klassen 11—13 (Stufenvertretung II) — die letztere kann zur Hälfte auch direkt (z. B. über Schülervereinigungen (§ 16 SV-VO)) gewählt werden. Der *Schulsprecher* vertritt die Schülerschaft gegenüber Schulleiter, Schulaufsicht und Öffentlichkeit; er ist hierbei an Mehrheitsbeschlüsse und mehrheitliche Stellungnahmen gebunden (dto. Rheinland-Pfalz u. a.). Bemerkenswert ist das ausdrückliche Recht zur Abgabe von Erklärungen gegenüber der Öffentlichkeit und von Presseveröffentlichungen auf der Grundlage vorliegender Stufenvertretungsbeschlüsse (zuvor soll der Vermittlungsausschuß gehört werden). Zu den Schülervertretungskompetenzen gehören die Durchführung eigener, auch der politischen Bildungsarbeit dienende Veranstaltungen (gemäß Art. 56 LVerf.), die Teilnahme an der (Lehrer)*Gesamtkonferenz* und sonstigen (Lehrer)Konferenzen mit *beratender* Stimme. Die Stufenvertretung I hat in allen Angelegenheiten von Schülerinteressen einen *Mitwirkungsanspruch* und bei Ordnungsmaßnahmen ein *Anhörungsrecht*; die Stufenvertretung II hat *Mitwirkungsrechte* (bei Ordnungsmaßnahmen, Erarbeitung von Unterrichtsformen und Aufstellung von Arbeitsplä-

nen) und *Mitbestimmungsrechte* (bzgl. Schulordnung, Veranstaltungsdurchführung, Maßstäbe zur Notengebung und Richtlinien für Schulaufgaben). Bei Entscheidungen in diesen Gegenständen durch die Gesamtkonferenz hat die Stufenvertretung II zunächst ein suspensives und u. U. devolutives Veto, wenn ein Vermittlungsvorschlag des *Vermittlungsausschusses* mit Zweidrittelmehrheit von der Gesamtkonferenz oder von der Stufenvertretung II abgelehnt wurde. In solchen Fällen kann eine Schulaufsichtsentscheidung herbeigeführt werden. Dieser aus Lehrern, Schülern und Eltern im Verhältnis 2:2:1 zusammengesetzte Ausschuß kann auch in sonstigen schulischen Angelegenheiten von der Stufenvertretung II angerufen werden, allerdings kann sich die Konferenz über entsprechende Vermittlungsvorschläge mit Beschluß hinwegsetzen.

Obwohl nur mit Entscheidungsvorbereitungs- bzw. Vorschlagskompetenzen gegenüber Lehrerkonferenzen und Schülervertretung ausgestattet, sind von nicht zu unterschätzender praktischer Bedeutung die aus Lehrern und Schülern der Sekundarstufe II gebildeten halbparitätischen *Ausschüsse für Zusammenarbeit*, zu denen Elternvertreter geladen werden können. Wie schon erwähnt, können aus mindestens zehn Schülern bestehende *Schülervereinigungen* nach *Anmeldung* bei der Schulleitung an der Arbeit der Schülervertretung mitwirken. Auf überschulischer Ebene bestehen *Kreis- bzw. Stadtschülerräte* und ein *Landesschülerrat*, dessen Vorstand in allen wichtigen außerorganisatorischen schulischen Angelegenheiten zu *hören* ist, Vorschlagsrechte gegenüber dem Kultusminister besitzt und von einem *Landesbeirat* aus vom Landesschülerrat gewählten Lehrern unterstützt wird.

Auf der Schulebene sind die Mitwirkungsrechte und -pflichten der Lehrer durch die Konferenzordnung geregelt; die „pädagogische Eigenverantwortung“ an der Einzelschule⁸⁹⁾ wird von der *Gesamtkonferenz* wahrgenommen, sie hat begrenzt von der „Notwendigkeit gemeinschaftlicher Arbeit im Rahmen des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule“ die „pädagogische Freiheit des einzelnen Lehrers“ zu beachten.

Gesamtkonferenz und *Teilkonferenzen*, in denen nur die Lehrenden stimmberechtigt sind, an denen aber Vertreter der Aufsichtsbehörden, Schüler und Eltern unter bestimmten Bedingungen teilnehmen können, gestalten und beschließen die pädagogischen und organisatorischen Fragen der Schule (Haushaltsvoran-

⁸⁵⁾ Art. 56 Abs. 6 Landesverfassung (LVerf.) v. 1. 12. 1946 (GVBl. I S. 229) in Verbindung mit (i. V. m.) dem Elternmitbestimmungsgesetz v. 13. 11. 1958 (GVBl. I S. 174) i. d. F. v. 30. 5. 1969 (GVBl. I S. 109), geändert am 18. 3. 1970 (GVBl. I S. 245 u. 256).

⁸⁶⁾ § 49 Schulverwaltungsgesetz (SchVG) i. d. F. v. 30. 5. 1969 (GVBl. I S. 88), zuletzt geändert am 4. 4. 1973 (GVBl. I S. 125) und VO über die Schülervertretungen an den öffentlichen Schulen (SV-VO) v. 3. 8. 1970 (GVBl. I S. 536) sowie Wahlordnung für die Wahl der Schülervertretungen ... v. 3. 8. 1970 (GVBl. I S. 542); vgl. als Vorläufer die SMV-Richtlinien v. 31. 12. 1965 (ABl. des KM S. 103).

⁸⁷⁾ Hessisches Personalvertretungsgesetz v. 19. 2. 1970 (GVBl. I S. 162), zuletzt geändert am 23. 5. 1973 (GVBl. I S. 171) und die Allgemeine Konferenzordnung (KonferenzO) v. 9. 10. 1972 (Sonderdruck des KM).

⁸⁸⁾ § 49 Abs. 1 u. 2 SchVG.

⁸⁹⁾ §§ 39 u. 45 Abs. 1 u. 2 SchVG, § 2 KonferenzO.

schlag, Mittelverteilung, Aufstellung der Arbeitspläne aufgrund der Rahmenrichtlinien, Schulordnung, Ordnungsverstöße etc.⁹⁰⁾. In Rechtsfragen muß der Schulleiter Beschlüssen widersprechen (suspensives Veto) und bei Aufrechterhalten des Beschlusses durch die Gesamtkonferenz die Entscheidung der Schulaufsicht einholen (devolutives Veto). In pädagogischen Fragen hat er nur ein überstimmbares suspensives Veto — allerdings erlauben die Fachaufsichtskompetenzen der Schulaufsicht die Beschlußaufhebung. Grundsätzlich besteht keine Verschwiegenheitspflicht, die allerdings durch Beschluß hergestellt werden kann und der dann auch Schüler- bzw. Elternvertreter unterliegen.

Das verfassungsrechtlich verankerte Mitbestimmungsrecht der Eltern ist im *Elternmitbestimmungsgesetz*⁹¹⁾ ausgestaltet: er sieht hierzu schulartunabhängig *Klassen- und Schulelternbeiräte*, *Kreis- bzw. Stadtelternbeiräte* und den *Landeselternbeirat* vor. Die Rechte der hessischen Elternvertretungen sind gegenüber anderen Bundesländern durch eine Differenzierung in zustimmungs- und anhebungsbedürftige Gegenstände neben Auskunfts- und Vorschlagsrechten auf der Schul- und Landesebene erheblich gestärkt.

In der Einzelschule übt der *Schulelternbeirat* Mitbestimmungsrechte aus; seiner *Zustimmung* bedürfen die Schulordnung, Schulversuche im unterrichtlichen Bereich und sonstige Maßnahmen, bei denen eine Zustimmung ausdrücklich vorgeschrieben ist. Bei anderen für das Schulleben bedeutenden Maßnahmen ist er *anzuhören*. Im Rahmen der zustimmungsbedürftigen Gegenstände besteht ein Vorschlagsrecht, dessen Ablehnung zur Entscheidungsverlagerung berechtigt. Bei sonstigen Maßnahmen der Schule ist ein Beschwerderecht (bei der Schulaufsicht) eingeräumt. Der *Zustimmung* des *Landeselternbeirats*, in den Elternvertreter aller Schularten repräsentiert sind, bedürfen Bildungspläne, Prüfungsordnungen, allgemeine Bestimmungen über Schulaufnahme und -übergänge sowie Lernmittelauswahl und allgemeine Schulordnungen. Zustimmungsverweigerung bewirkt Entscheidungsaufschub, eine erneute mit qualifizierter Mehrheit beschlossene Ablehnung verlagert die Kompetenz für eine abweichende Entscheidung auf Landesregierungsebene. Ein *Landesschulbeirat* aus Landeselternbeirats- und kultusministeriell berufenen Mitgliedern fungiert als Vermittlungs- und allgemeines Beratungsgremium des Kultusministeriums.

⁹⁰⁾ Ausführlicher Katalog in § 23 KonferenzO.

⁹¹⁾ S. o. N 85.

Den gegenüber anderen Ländern recht weitreichenden formalen Kompetenzen der Betroffenen entsprechen nicht überall in gleicher Weise materiale Entscheidungsspielräume; die nach Auskunft des Kultusministeriums für 1975/76 geplante Reform des Hessischen Schulmitbestimmungsrechts erfordert daher auch Konsequenzen im Sinne einer Reform der Schulaufsicht.

Freie und Hansestadt Hamburg

Nach nahezu dreijähriger Beratungszeit⁹²⁾ wurde am 4. 4. 1973 das bisherige Schulverwaltungsgesetz durch ein *Schulverfassungsgesetz*⁹³⁾ ersetzt. Zielsetzungen des Gesetzes sind bei Betonung der Einordnung der Schule in die Verwaltungsorganisation und der parlamentarischen Verantwortlichkeit *Selbstverwaltungskompetenzen* (*Entscheidungsspielräume*) der Schulen⁹⁴⁾, *gleichberechtigte Beteiligung* und Mitverantwortung der an der Schule vertretenen Gruppen, aber auch *Einheitlichkeit* und *Funktionsfähigkeit* des Schulwesens. Zur Verwaltung der Schule sind neben dem *Schulleiter* die *Schulkonferenz* als oberstes kooperatives Gremium, als Gruppengremien die *Lehrerkonferenz*, der *Elternrat* und der *Schülerrat* sowie an berufsbildenden Schulen der *Schulbeirat* vorgesehen⁹⁵⁾.

Die *Schulkonferenz* „dient der Zusammenarbeit der Eltern, Lehrer, Schüler und der weiteren an der Schule tätigen Mitarbeiter. Bei Meinungsverschiedenheiten (zwischen den Gruppenorganen) bemüht sie sich um einen Ausgleich.“⁹⁶⁾ Aus Schulleiter und je drei (fünf) Mitgliedern der Lehrerkonferenz, des Schüler- und des Elternrats sowie einem Mitglied des nichtlehrenden Personals zusammengesetzt hat sie *Entscheidungskompetenzen* in Fragen der Schulversuchenbeziehung, der Hausord-

⁹²⁾ Vgl. hierzu Gesetzesinitiative der FDP (Bürgerschafts-Drucksache VII/288 v. 7. 9. 1970) und der CDU (Drucksache VII/340 v. 24. 9. 1970) bzw. die Schulverwaltungsgesetzesentwürfe der Landesschulkammer (jetzt Landesschulbeirat) v. 21. 1. 1971 (vervielfältigtes MS) und des Hamburger Schülerparlaments (jetzt Schülerkammer) v. Jan. 1971 (vervielfältigtes MS); aus der alten Rechtslage vgl. u. a. Erlaß über die Schülervertretungen und Schülergruppen v. 14. 2. 1969 (Mitteilungsblatt der Schulbehörde 1969, S. 43) und Schulordnung für die allgemeinbildenden Schulen, die Berufsschulen und die Berufsfachschulen, Erlaß v. 3. 12. 1968.

⁹³⁾ SchVG (GVBl. 1973 S. 91) (Sonderdruck der Schulbehörde).

⁹⁴⁾ § 2 Abs. 1 S. 1 SchVG entspricht dem Wortlaut von § 28 Schulgesetz v. 9. 12. 1966 (GVBl. S. 257), der bereits die Berücksichtigung der Selbstverwaltung betonte.

⁹⁵⁾ § 2 Abs. 2 SchVG.

⁹⁶⁾ § 14 Abs. 1 SchVG.

nung, der Anerkennung von Schülerarbeitsgemeinschaften und Zulassung von Schülergruppen⁹⁷⁾, der Überlassung von Räumen an Lehrer, Eltern oder Schüler, der Um- oder Abschulung bei Ordnungsverstößen u. a. Anspruch auf rechtzeitige Anhörung besteht bei Änderungen der Organisation der Schule und ihrer Schließung, bei Abweichungen von pädagogischen Richtlinien und bei der Mittelverwendung. Ihre Sitzungen sind *nicht* öffentlich. Der Schulleiter, der über ein Findungsverfahren im Einvernehmen mit der Lehrerkonferenz zunächst auf Probe und mit Zustimmung der um die jeweiligen Stellvertreter erweiterten Schulkonferenz auf insgesamt zehn Jahre bestellt wird⁹⁸⁾, hat gegenüber Schulkonferenzbeschlüssen ein suspensives und nach erneuten Beschluß devolutes Vetorecht.

Die Kompetenzen der Schulkonferenz bzw. der Schule insgesamt bleiben danach weiterhin gering; materielle Abstriche im hierarchischen Verwaltungsmodell in bezug auf die überschulische Ebene finden sich nicht — die Schulaufsicht bleibt ohne Einschränkungskautelen⁹⁹⁾ auch für den Einzelfall weisungsbefugt¹⁰⁰⁾; immerhin wird der Senat ermächtigt, weitere Entscheidungs- und Beratungsbeugnisse zu übertragen.

Die *Lehrerkonferenz* beschließt über die Lehr- und Erziehungsarbeit und über die Mittelverwendung im Rahmen der Zweckbestimmung; bei einer Reihe von *Schulkonferenzbeschlussgegenständen* ist sie (trotz dortiger Repräsentanz) vor Entscheidungen zu hören. Der *Elternrat* soll Informationsarbeit zugunsten der Eltern leisten, mit der Schule zur Erfüllung des Schulauftrags zusammenwirken und *in der Öffentlichkeit Verständnis für die Aufgaben der Schule pflegen*; zu bestimmten Gegenständen der Schulkonferenzkompetenzen darf(!) er Stellungnahmen abgeben. Immerhin: auch hier kann der Senat „weitere Befugnisse“ übertragen¹⁰¹⁾. An berufsbildenden Schulen bestehen paritätisch aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern besetzte *Schulbeiräte* zur Unterstützung der Schule bei ihrem Erziehungsauftrag durch Kooperationspflege, organisatorisch-curriculare Beratung und sonstige Unterstützung.

Der *Schülerrat* vertritt die Interessen der Schüler; ihm ist „Gelegenheit zur Stellungnahme“ vor bestimmten Schulkonferenzbeschlüssen, bei Ordnungsverstößen, bei Unter-

richtsgestaltungs- und Leistungsbewertungsfragen gegeben. Nicht unwichtig ist die Möglichkeit der Bildung allerdings anerkennungs- bzw. zulassungsbedürftiger Arbeitsgemeinschaften bzw. Schülergruppen, die sich innerhalb der Schranken des Schulauftrags, des genehmigten Aufgabenbereiches, der verfassungsmäßigen Ordnung, der Strafgesetze und der Hausordnung bewegen müssen (!).

Zur Beratung der Schulbehörde und Pflege des Öffentlichkeitskontakts bestehen je eine *Eltern-, Lehrer- und Schülerkammer* sowie zur Zusammenarbeit aller auch mittelbar am Schulwesen Beteiligten der *Landesschulbeirat* aus den Vorsitzenden der drei Kammern, aus Industrie-, Handwerks-, Gewerkschafts- sowie Kirchenvertretern u. a.

Das Hamburgische Schulverfassungsgesetz zeichnet sich durch einen relativ umfangreichen organisatorisch-verfahrenstechnischen Apparat und äußerst magere Kompetenzen der Gremien aus; „durch die gemeinsamen Mitwirkungsmöglichkeiten... soll sich die Bereitschaft zur Mitverantwortung entwickeln“; „zusätzliche(r) Zeitaufwand und ein Mehr an Arbeit für alle Betroffenen... muß im Interesse einer Verbesserung des Schulalltags im Sinne von mehr demokratischem Zusammenwirken und echter Teilhabe der betroffenen Gruppen in Kauf genommen werden“¹⁰²⁾. Dies beides gilt nur dann, wenn diesen auch sachliche Kompetenz zugetraut, Verantwortung eingeräumt, d. h. „Entscheidungsfreiräume“ im Sinne einer begrenzten materiellen Selbstverwaltung der Schule gewährleistet werden.

Niedersachsen

Bis zum 1. 8. 1974 regelten verschiedene Gesetze, Verordnungen und Erlasse das zersplitterte niedersächsische Schulrecht; das *Niedersächsische Schulgesetz* vom 30. 5. 1974¹⁰³⁾ faßt den wesentlichen Teil des äußeren und inneren Schulrechts zusammen und regelt damit auch die Partizipationsproblematik¹⁰⁴⁾. Als Zielsetzungen verfolgt das Gesetz vor allem:

¹⁰²⁾ Vorwort zum SchVG (Sonderdruck S. 3).

¹⁰³⁾ NdsSchG, GVBl. 1974, S. 289; vgl. hierzu das Gutachten von L. Dietze, a. a. O. (N 8).

¹⁰⁴⁾ Bislang: Elternvertretungsgesetz v. 14. 5. 1970 (GVBl. S. 189); Vorläufige Richtlinien zur Schülermitverantwortung (Erlaß des KM v. 16. 9. 1968 i. d. F. v. 1. 8. 1973; Schulverwaltungsgesetz v. 28. 3. 1962 (GVBl. S. 37) i. d. F. v. 14. 6. 1973 (GVBl. S. 189); Vorläufige Konferenzordnung v. 30. 6. 1969 (Schulverwaltungsblatt [SVBl.] S. 188); Erlaß über die Teilnahme von Eltern- und Schülervertretern an Konferenzen v. 1. 8. 1973 (SVBl. S. 254).

⁹⁷⁾ Vgl. demgegenüber die hessische Regelung.

⁹⁸⁾ Vgl. dagegen Hamburger Schülerparlament a. a. O. (N 92), S. 2.

⁹⁹⁾ Vgl. Niedersächsisches Schulgesetz (GVBl. 1974, S. 289).

¹⁰⁰⁾ § 2 SchVG.

¹⁰¹⁾ §§ 25–34 SchVG, hier § 29 Abs. 5 SchVG.

- Stärkung des Parlamentseinflusses auf die Gestaltung des Schulwesens,
- Vereinheitlichung des Schulrechts,
- mehr Chancengleichheit im Schulwesen,
- größere Selbständigkeit der einzelnen Schule verbunden mit Mitwirkungsrechten von Eltern und Schülern¹⁰⁵⁾.

Das ‚Demokratisierungsinteresse‘ wird durch den ausführlich in § 2 beschriebenen „Bildungsauftrag der Schule“ (Heranbildung mündiger, verantwortungsbewußter, toleranter, konfliktvertrags- und konfliktregelungsbe-reiter, kritischer Bürger) wie durch die Bildungsreformziele legitimiert; Bildungsreform sei abhängig von der Teilhabe bzw. Mitwirkung der Betroffenen, da das für ihren Erfolg erforderliche schulpolitische Engagement nur zu erwarten sei, wenn mehr Entscheidungen als bisher innerhalb der einzelnen Schule getroffen würden. Deswegen soll die einzelne Schule im Rahmen des NSchG selbständiger gegenüber den staatlichen Schulbehörden werden, sollen neue Kompetenzen nicht auf den Schulleiter übertragen, sondern unter Beteiligung aller Gruppen ausgeübt werden, soll die pädagogische Arbeit der Schulen wesentlich nur durch kultusministerielle Rahmenrichtlinien gesteuert und die Fachaufsicht der Schulaufsichtsbehörden reduziert und als Beratungsfunktion wahrgenommen werden¹⁰⁶⁾. Die Umsetzung dieser Ziele wird näher zu überprüfen sein.

Der Abschnitt „Schulverfassung im Regelfall“ (§§ 21—31) enthält für alle Schularten einheitliche Grundsätze für die Schulverfassung im engeren Sinne: Die Regelung der Konferenzen und der Schulleitung, die staatliche Rahmenverantwortung und die Selbständigkeit der Schule in der rahmenausfüllenden Wahrnehmung ihres Auftrags werden betont.

Entscheidungen in der Schule werden durch die Konferenzen und die Schulleitung getroffen. Als Konferenzen bestehen eine Gesamtkonferenz und fach-, klassen-, jahrgangs- und schulstufenorientierte Teilkonferenzen. Dabei hat jede Konferenz die Möglichkeit, einzelne Zuständigkeiten halbparitätisch besetzten Lehrer-Schüler-Ausschüssen zu übertragen, an deren Sitzungen ggf. auch Eltern, Schulträger, bei Berufsschulen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter beratend teilnehmen können. Das Vertraulichkeitsprinzip wird stark eingeschränkt. Stimmberechtigte Mitglieder der Gesamtkonferenz sind alle Lehrer und je

nach ihrer Zahl (bis 10, bis 30, über 30) je zwei (drei bzw. fünf) Eltern- und Schülervertreter (der Entwurf sah in Anbetracht der Gruppen-Stimmengewichte konsequent nur Beratungsrechte beider Gruppen vor¹⁰⁷⁾). Die Aufgaben der Konferenzen sind in einem umfangreichen, 25 Kompetenzbereiche umfassenden Katalog zusammengestellt (§ 23); hierzu gehören u. a. Unterrichts- und Erziehungsfragen, Unterrichtsdifferenzierung, schulinterne Reformen, innere Organisation wie Konferenzeinrichtung, Verfahrensordnungen und Delegationen, Schulordnung, Ordnungsmaßnahmen, Konfliktregelungsverfahren, Fragen der Lehrertätigkeit (Vertretungen, Unterrichtsverteilung, Dienstpostenbesetzungsvorschläge, Fortbildung etc.), Lehr- und Lernmittel, Kooperation mit Eltern und Schulträger, Grundsätze für die Beurlaubung von Schülern, Haushaltsmittelverteilung.

Der Schulleiter wird von einem Ausschuß aus zwei Gesamtkonferenzmitgliedern und je einem Vertreter des Schulträgers und der Schulbehörde im Rahmen eines Dreivorschlags der Schulbehörde zur Bestellung vorgeschlagen. Er nimmt die nicht den Konferenzen vorbehaltenen Aufgaben und die laufenden Geschäfte wahr, hierzu einschließlich der Beschlußausführungskompetenz hat er Weisungsbefugnis. Bei Annahme eines Verstoßes von Konferenzbeschlüssen gegen Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder behördliche Anweisungen hat er von seinem suspensiv-devolutiven Veto Gebrauch zu machen.

Der Abschnitt „Schulverfassungsversuche“ (§§ 32—34) läßt auf Antrag der Schule abweichende Regelungen zu, z. B. im Sinne größerer Mitgliederzahlen der Eltern- und/oder Schülervertreter in der Gesamtkonferenz, des Stimmrechts dieser Vertreter auch in den Teilkonferenzen und der Möglichkeit der Bestellung einer kollegialen zeitlich begrenzten Schulleitung. Als quantitative Schranke ist für Gesamtschulen der Anteil der stimmberechtigten Lehrer in Konferenzen und Ausschüssen auf mindestens ein Drittel, für die sonstigen Schulen auf die Hälfte festgesetzt.

Wirksamkeit oder Gewicht dieses Modells, vor allem des ungemein ausführlichen Konferenzkompetenzkataloges (dessen Gegenstände in Teilen den paritätischen Lehrer-Schüler-Ausschüssen übertragen werden können) beantworten sich von der Schulaufsichtsebene her; die eingangs angesprochene reform-, d. h. veränderungsbereite Mitwirkung seitens der Betroffenen setzt voraus, daß innerhalb dieser Kompetenzen Handlungsräume bestehen. Die

¹⁰⁵⁾ Der Niedersächsische Kultusminister, Entwurf eines Niedersächsischen Schulgesetzes, Hannover (Okt.) 1973.

¹⁰⁶⁾ Ebd., S. 7—8.

¹⁰⁷⁾ § 24 alter Fassung, a. a. O. (N 105), S. 20.

staatliche Schulaufsicht wird weiterhin als Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht verstanden (§§ 100—103). Die Fachaufsicht zumindest im Bereich *pädagogischer Bewertungen und unterrichtlich-pädagogischer Entscheidungen* wird wie in Bremen auf die gerichtlichen Kompetenzen bei Anerkennung eines Beurteilungsspielraumes begrenzt: Verstoß gegen Rechtsvorschriften, anerkannte pädagogische Grundsätze oder Bewertungsmaßstäbe oder Ausgehen von unrichtigen Voraussetzungen bzw. sachfremden Erwägungen. Nur in solchen Fällen kann — nach vorgängiger Überprüfung seitens der Schule — die Entscheidung aufgehoben oder abgeändert werden¹⁰⁸). Auf den anderen Gebieten der schulischen Selbstverwaltung ist die Fachaufsicht in der herkömmlichen Weise erhalten geblieben; hier dürfte es daher von der Ausgestaltung der Rahmenrichtlinien und von den konkreten Verhaltens- und Verfahrensweisen der Aufsichtsbehörden abhängen, wie weit sich eine reale Eigenständigkeit der Schule herausbilden kann.

Die Struktur der *Gruppenpartizipations- und -interessengremien* bleibt noch nachzutragen: Schulmitwirkung findet durch *Klassenschülerschaften* und *Klassensprecher, Schülerrat* und *Schülersprecher* und — wie erörtert — die Vertretung in Konferenzen und Ausschüssen statt. Der von den Klassensprechern gebildete *Schülerrat* wählt neben dem Sprecher die Vertreter für die kooperativen Gremien; anstelle dieses Räteystems können die wahlberechtigten Schüler andere Verfahren (vgl. § 60), u. a. auch eine direkte Wahl vorsehen. Der Schülerrat wie die Schülerkonferenzmitglieder haben Berichtsaufgaben gegenüber der Schülerschaft, sie vertreten die Interessen gegenüber den schulischen und überschulischen Instanzen, haben Anhörungs- und Auskunftsrechte. Die Durchführung eigener Veranstaltungen und Arbeitsgemeinschaften ist der Schulleitung *mitzuteilen*, die hierzu die Benutzung von Schuleinrichtungen zu gestatten hat. Gegen Auflagen und Verbote, die nur durch den Schulauftrag und die Erhaltung der Sicherheit legitimiert werden dürfen, kann die Gesamtkonferenz angerufen werden. *Schülergruppen* bestimmter auch politisch-weltanschaulicher Richtungen können durch Gesamtkonferenzbeschluß Schuleinrichtungen zur Verfügung gestellt werden. Zur Wahrnehmung der Aufgaben der Schülervertretungen werden Finanzmittel bereitgestellt.

Struktur und Aufgaben der *Elternvertretung* entsprechen denen der Schülervertretung; ne-

¹⁰⁸) Vgl. die entsprechende Regelung in § 55 Hess. Schulverwaltungsgesetz.

ben *Gemeinde- und Kreiseltern-* bzw. *-schülervertretungen* bestehen beim Kultusminister der *Landeseltern-* bzw. *-schulerrat* sowie der *Landesschulbeirat*. Stellung und Kompetenzen sind der hessischen Regelung vergleichbar, ohne daß jedoch Suspensiv- und Devolutiv-Vetorechte bestünden.

Noch bevor erste Erfahrungen mit den konkreten Möglichkeiten der begrenzten schulischen Autonomie und der Mitwirkungsrechte der Betroffenen vorliegen, steht eine Änderung des niedersächsischen Schulgesetzes an, die auf die Neubildung der nunmehr von SPD und FDP getragenen Landesregierung zurückgeht¹⁰⁹); gleichzeitig liegt eine umfangreiche Gesetzesvorlage seitens der CDU vor¹¹⁰).

Neben einer Ergänzung des Bildungsauftrags um die Förderung der Lernbereitschaft und Leistungsfähigkeit der Schüler ist vor allem eine Erweiterung der Mitwirkungsrechte von *Landeseltern-* und *Landesschülerrat* vorgesehen. Beiden Gremien wird ein Einspruchsrecht eingeräumt und eine Frist zur Erörterung des umstrittenen Gegenstandes mit dem Kultusminister gesetzt, der sich dann über eine ablehnende Entscheidung hinwegsetzen kann. Bei einer qualifiziert-mehrheitlichen Ablehnung von $\frac{2}{3}$ durch diese Gremien hat der Kultusminister vor Erlaß der strittigen Regelung das Landesministerium (Kabinett) zu unterrichten. Nunmehr wird also die Position beider Landesvertretungen durch Suspensiv- und Devolutiv-Vetorechte gestärkt. Außerdem soll der *Landesschulbeirat* bei der Besetzung von Fachkommissionen für die Erarbeitung von Rahmenrichtlinien ein Besetzungsvorschlagsrecht erhalten; nach Verabschiedung der Entwürfe erhält er Gelegenheit zur Stellungnahme. Beschränkungen des bisherigen Partizipationsmodells sind nicht vorgesehen.

Der *CDU-Gesetzesänderungsvorschlag* geht von einem wesentlich unformulierten Bildungsauftrag aus¹¹¹). Bemerkenswert ist die Bindung von Erziehung und Unterricht über die allgemeinen Wertvorstellungen von Bundes- und Landesverfassung hinaus auch an „alle(n) konkreten Vorschriften dieser Verfassungswerke“¹¹²). Dies erscheint insofern problematisch, als hierin deutliche Tendenzen einer Ausdehnung des Minimalkonsenses in einen Maximalkonsens zu erkennen sind. Beide Verfassungen sind in formalen Verfahren ver-

¹⁰⁹) Landtagsdrucksache 8/85 v. 25. 9. 1974.

¹¹⁰) Landtagsdrucksache 8/97 v. 30. 9. 1974.

¹¹¹) Vgl. hierzu oben N 1 mit dem Abdruck des wesentlichen Inhalts.

¹¹²) § 2 Abs. 2 und Begründung zu § 2, Drucksache a. a. O. (N 110), S. 23.

änderbar und in ihren Inhalten kontrovers konkretisierbar — durch Art. 79 GG werden jeweils nur die Kern-Wertaussagen zum „verfassungsfesten Minimum“, d. h. für legal nicht wandelbar erklärt. Insofern muß Unterricht unbedingt auch alternative, ja selbst dem Grundgesetz konträre (z. B. marxistische) Konzepte reflektieren können, was weder die Vermittlung von Kenntnissen über die geltende Ausgestaltung noch über die Prozedur formaler und materieller Verfassungsänderung ausschließt.

In den partizipationsrelevanten Teilen des Änderungsgeszentwurfes ist ein umfassendes Weisungsrecht des Schulleiters gegenüber den Lehrern vorgesehen; bei seiner Bestellung soll der Schulträger stärker mitwirken (Einvernehmen). Die Möglichkeit von Schulverfassungsversuchen im Sinne verstärkter Partizipationsrechte für die Betroffenen ist gestrichen. Kern der CDU-Alternative sind die §§ 69—81 o, die recht umfangreich die Elternvertretung weitgehend nach Maßgabe des bisherigen Elternvertretungsgesetzes regeln. An den allgemeinbildenden Schulen sind auf Schulebene *Klassen-* und *Schulelterneräte*, an den berufsbildenden Schulen *Schulbeiräte* zu schaffen; oberhalb dieser Ebene sind wie im geltenden Gesetz *Gemeinde-* und *Kreiselternräte* sowie der *Landeselternrat* vorgesehen. Der auf zwei Jahre gewählte *Klassenelternrat* als Vertretungsorgan der Klassenelternschaft hat Beratungs- und Unterrichtsfunktionen gegenüber Lehrern bzw. Eltern, er besitzt Auskunftsansprüche gegenüber der Schule und dient der Förderung des wechselseitigen Vertrauensverhältnisses. Die Aufgaben des *Schuleltererbeirats* sind entsprechend; er kann überdies Vorschläge und Anregungen geben, bei wichtigen Entscheidungen ist ihm das Recht zur Stellungnahme einzuräumen. Vor Schulorganisationsänderungen ist er anzuhören, bei Einführung neuer Curricula u. a. besteht eine Unterrichtspflicht seitens der Schule. Der *Schulbeirat* an den berufsbildenden Schulen hat darüber hinaus für eine enge Verbindung zwischen Schule und Wirtschaft zu sorgen; die Aufgabe der *Gemeinde-* und *Stadt-* bzw. *Kreiselternräte* ist die Beratung von Schulfragen des jeweiligen Raumes.

Die Kompliziertheit und Breite der jeweiligen Verfahrensregelungen steht insofern in einem etwas schiefen Verhältnis zu den tatsächlichen Funktionen dieser Gremien. Wichtiger sind Stellung und Aufgaben des *Landeselternrates* mit Unterrichts-, Anhörungs-, Beratungs- und Vorschlagsrechten; bei einer Reihe von Maßnahmen des Kultusministers

sind diese Kompetenzen durch ein suspensiv-devolutives Veto abgesichert, das stärker als das des SPD/FDP-Änderungsgeszentwurfes konzipiert ist, da bei Einigungsmangel eine Entscheidung des Kabinetts auch ohne erneute und qualifizierte Beschlußfassung des Landeselternrates erforderlich wird. Gegenständiglich handelt es sich hierbei um den Kompetenzkatalog des geltenden Schulgesetzes. Der *Landesschülerrat* wird demgegenüber nicht aufgewertet; hier ist wie bisher keinerlei Veto vorgesehen, während der SPD/FDP-Entwurf von einer Gleichbehandlung beider Landesgruppengremien ausgeht.

Nordrhein-Westfalen

Die Mitwirkung von Lehrern, Schülern und Eltern in Nordrhein-Westfalen richtet sich gegenwärtig noch nach dem *Schulordnungsgesetz*¹¹³, dem *Schulverwaltungsgesetz*¹¹⁴, der *Konferenzordnung* und weiteren Ausführungsvorschriften zur SMV und Mitwirkung der Erziehungsberechtigten¹¹⁵). Auf eine inhaltliche Darstellung wird zugunsten der in NRW seit 1969 öffentlich geführten Diskussion um ein Schulmitwirkungsgesetz (SchMG) verzichtet.

Nach Darstellung des Kultusministeriums bestimmten vier Zielüberlegungen die Einleitung einer mehrjährigen Diskussionsphase um die Konzipierung eines Schulmitwirkungsgesetzes:

1. die Zielsetzung einer demokratischen Schulorganisation durch demokratische Beteiligung anstelle des Lehrerschulmodells,
2. Schwierigkeiten bei der Findung überzeugender Formalregeln,
3. Auseinandersetzung der Bevölkerung und gesellschaftlicher Gruppen mit der Materie (Interessen- und Sachverstandseinbringung) und
4. Zeitgewinn (1969!)

Doch auch die Terminierung zum 1. 8. 1973 konnte nicht eingehalten werden, neue Planungen sind auf Frühjahr 1975 gerichtet. Nach einer ersten Vorlage von Thesen zur Partizi-

¹¹³ SchOG v. 8. 4. 1952 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GV NW] S. 61), zuletzt geändert am 5. 3. 1968 (GV NW S. 36).

¹¹⁴ SchVG v. 3. 6. 1958 (GV NW S. 241), zuletzt geändert am 24. 5. 1969 (GV NW S. 454).

¹¹⁵ SMV-Runderlaß (RdErl.) des KM v. 16. 10. 1968 (Abl. S. 303) i. V. m. SMV-RdErl. v. 22. 5. 1969 (Abl. S. 405); 1. VO zur Ausführung des SchOG betreffend die Mitwirkung der Erziehungsberechtigten an der Gestaltung des Schulwesens v. 31. 7. 1952 (GV NW S. 155).

pation wurden im Jahre 1971 Gesetzentwürfe des Kultusministers (SPD) und der CDU-Landtagsfraktion sowie Vorschläge der FDP vorgelegt¹¹⁶⁾, zu denen ca. 3 000 schriftliche Stellungnahmen eingingen¹¹⁷⁾. Als inhaltliches Ergebnis der Beteiligung der Öffentlichkeit werden genannt:

- Auftrag und Ziel der Schule, selbständige, kritische und eigenverantwortlich handelnde Menschen heranzubilden, müßten der *Leitgedanke* für die Mitbestimmung der Betroffenen sein;
- das SchMG dürfte sich daher nicht in einem organisatorischen Modell erschöpfen (Notwendigkeit einfacherer Organisationsstrukturen);
- die Rechte und Pflichten der Beteiligten seien klar zu definieren;
- die Kompetenzen des Schulleiters seien zu reduzieren;
- Demokratisierung der Schule setze Demokratisierung der Schulaufsicht (begrenzte Autonomie der Schule) voraus;
- Schulmitwirkung dürfe das Repräsentationsprinzip (parlamentarische Gesamtverantwortung) nicht einschränken¹¹⁸⁾.

Im folgenden werden die Modelle der drei Parteien dargestellt, ohne daß näher auf die zahllosen und umfangreichen Stellungnahmen der verschiedenen Gruppen eingegangen werden könnte.

Zum *SPD-Entwurf* definiert J. Girgensohn¹¹⁹⁾ als Ziel der Schule, „den einzelnen zu individuellem und gesellschaftlichem Leben zu befähigen, seine Selbstentfaltung und die Selbständigkeit seiner Entscheidungen und Handlungen durch eine umfassende Orientierung in der heutigen Welt zu ermöglichen. Außerdem soll die Schule den jungen Menschen auf das berufliche Leben vorbereiten. Die Schulen tragen schließlich zum kulturellen Leben der Gesellschaft bei. Diese Aufgaben kann die Schule nur erfüllen, wenn ihre Struktur den gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen entspricht ... Es ist die pädagogische Aufgabe der Schule, jungen Menschen den Weg in

die Welt der Erwachsenen als gleichberechtigte Mitglieder einer großen Gemeinschaft bereiten zu helfen. Diese Aufgabe erfordert eine demokratische Struktur der Schule. Der¹²⁰⁾ Widerspruch, der darin liegt, daß man Demokratie zwar lehrt, den Schüler aber von einer Mitentscheidung über seine eigene Bildung und Entwicklung ausschließt, muß beseitigt werden. Nur wenn er Demokratie in der täglichen Praxis seines eigenen Bereiches erfährt und erlebt, wird der junge Mensch sie auch in der Politik der staatlichen Ordnung verstehen und unterstützen.“

Die Erläuterungen zum *CDU-Entwurf*¹²¹⁾ gehen von der Aufgabe der Schule, Wissen zu vermitteln und sie zu mündigen Bürgern zu entfalten, aus, wozu sie eines „besonderen Klimas und geeigneter Strukturen“ bedürfe. Die Schule löse sich aus hierarchischen Ordnungen und entwickle neue Strukturen für ein partnerschaftliches Zusammenwirken. „Nur so lernen die Heranwachsenden nicht nur Verhaltens- und Verfahrensweisen einzuüben, sondern auch praktisch anzuwenden. Lehrer, Schüler und Eltern müssen an den Entscheidungen, die sie angehen, je nach Interesse, Einsicht und Fähigkeiten sowie nach Ausmaß ihrer Bindung an die Schule beteiligt werden.“ Erhaltung und Förderung der Funktionsfähigkeit der Schule, Sachverständismobilisierung für die Schule und Hilfe für die Erfüllung ihrer Aufgabe seien Begründung und Maß für die Beteiligung am Schulwesen. Ziel sei die Schule, die sich im Rahmen gesetzlicher Regelungen und im Zusammenwirken mit Schulträgern und Schulaufsicht selbst verwalte; hierfür gelte es, den erforderlichen Spielraum zu gewähren.

W. Heinz¹²²⁾ wählt demgegenüber in den Erläuterungen zu den *FDP-Vorstellungen* einen dezidiert emanzipatorisch-curricularen Ansatz: „Wenn eine wesentliche Aufgabe der Schule in der Demokratie die Vorbereitung der Heranwachsenden auf ihre aktiv-kritische Rolle in Staat und Gesellschaft ist, dann müssen Schulalltag und Schulorganisation so gestaltet werden, daß die einer mobilen Gesellschaft und einer demokratischen Staatsform entsprechenden Fähigkeiten und Verhaltensweisen konkret erfahren, erprobt, überprüft und eingeübt werden können“. Dem stehe gegenwärtig ein obrigkeitstaatliches demokratiefeindliches Bild einer ‚von oben‘ durchgesetzten Harmonie und einer einseitig bestimmten, auf Anpassung ausgerichteten Partnerschaft in der Schule entgegen. Stattdessen seien

¹¹⁶⁾ Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (KM NRW), Informationsbrief des Kultusministeriums, Düsseldorf (Sonderausgabe) August 1971 (Diskussionsentwurf von Kultusminister J. Girgensohn. Der Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion NRW. Die Vorstellungen der FDP).

¹¹⁷⁾ KM NRW, Schulmitwirkungsgesetz. Bericht über die Stellungnahmen zu den Entwürfen für ein Schulmitwirkungsgesetz (SchMG), Düsseldorf (April) 1973 (vervielfältigtes MS).

¹¹⁸⁾ F. W. Fernau, in: Prospekt. Informationsbrief des Kultusministeriums NRW 1973, H. 15, S. 4—14.

¹¹⁹⁾ J. Girgensohn, in: ebd., H. 8/1971, S. 6—10.

¹²⁰⁾ Druckfehler — im Original ‚Den‘ (a. a. O., S. 6).

¹²¹⁾ Giesen, in: KM NRW 1971 (N 116), S. 10.

¹²²⁾ Heinz, in: ebd., S. 16.

im bewußten Austragen von Konflikten Verhaltensweisen einzuüben, die dem einzelnen eine aktive Rolle in der Demokratie ermöglichen, da eine obrigkeitlich strukturierte Schule demokratische Konfliktlösung, Kompromißbereitschaft und die Bereitschaft zur Respektierung von Minderheiten nicht vermitteln könne.

Alle drei Konzepte stützen sich vor allem auf curriculare Begründungsansätze und fordern die Erweiterung von Handlungsspielräumen der Schule und der Betroffenen; die logische Konsequenz der Reduktion der Schulaufsicht in Rahmen- und Beratungskompetenzen wird nicht gezogen: Der SPD-Entwurf macht dies ganz deutlich: „Die Aufsicht... bleibt unberührt; ... die Weisungen der Schulaufsichtsbehörden sind zu beachten“ (§ 5); der CDU-Entwurf schweigt über die Schulaufsicht, geht aber in den Kompetenzkatalogen und in den Erläuterungen von derselben Position aus; der FDP-Entwurf fordert Freiräume für die Schule und nennt als eine der Konfliktschichten das Verhältnis von Schule und Schulaufsicht, mangels eines ausformulierten Gesetzentwurfes sind indes die Konsequenzen nicht klar erkennbar.

Auf der Ebene der Einzelschule sieht das Partizipationskonzept der SPD eine aus Lehrern, Schülern und Eltern halbparitätisch zusammengesetzte *Schulkonferenz* vor, wobei die zahlenmäßige Repräsentation der Eltern in dem Maße abnimmt, wie die Schüler ihre Interessen selbst vertreten können. Der *Schulleiter*, dessen Rechtsstellung (z. B. durch Wahl, Befristung u. a.) nicht verändert wird, ist weisungsberechtigter Vorgesetzter der Lehrer, Schulkonferenzvorsitzender, Beschlußausführungs- und -beanstandungsorgan (suspensiv-devolutives Veto) und nimmt Eigenverwaltungs Kompetenzen (laufende Geschäftsführung) und von der Konferenz übertragene Funktionen wahr. Die *Schulkonferenz* entscheidet über alle wichtigen Bildungs- und Erziehungsfragen der Schule und über die Haushaltsmittelverwendung, die Einrichtung zusätzlicher Lehrveranstaltungen und Arbeitsgemeinschaften, die Ordnung der Schule, bei Beschwerden grundsätzlicher Art (sonst *Vermittlungsausschuß*), über die Einrichtung von Ausschüssen und Konferenzen, die Zusammenarbeit mit anderen Schulen, Religionsgemeinschaften, Arbeitgebern und Verbänden.

Diesem Zwanzigpunktekatalog der *Entscheidungsbefugnisse* stehen *Beratungsrechte* (gegenüber dem Schulleiter) über Leistungsbeurteilung, Beurteilungs-, Prüfungs-, Versetzungs-, Hausaufgabenkoordinierungsgrundsätze und den zeitweiligen Ausschluß bzw. Ent-

lassung, Androhung der Verweisung und Verweisung von der Schule gegenüber. In Angelegenheiten organisatorisch-baulicher Art, bei der Haushaltsmittelanforderung, Schulwegsicherung u. ä. bestehen Vorschlagsrechte gegenüber dem Schulträger und der Schulaufsicht.

Lehrer-, Schüler- und Elternräte dienen als Gruppengremien getrennter Beratung und Entscheidungsfindung; der *Lehrerrat* nimmt die lehrerbezogenen Aufgaben sonstiger Gesamt- oder Schulkonferenzen wahr. Der *Schülererrat* vertritt die Interessen der Schüler gegenüber der Schule, nimmt die politischen, kulturellen, sozialen und fachlichen Interessen der Schüler wahr und verwendet für seine Arbeit bereitgestellte Mittel. Wie bei der Lehrer- und Elternvertretung sind Voll- und Teilversammlungen — ohne Anwesenheit und Beratungsrecht von Vertretern anderer Gruppen — möglich. Der *Elternrat* berät über alle für seine Gruppe einschlägigen Fragen und stellt Vorschläge und Anträge aus seinem Aufgabenbereich. Auf Schulträgererebene können *Schulträgereräte* der Gruppen und muß eine drittelparitätische *Schulträgerkonferenz* gebildet werden; sie vertritt die Schulinteressen gegenüber dem kommunalen Schulträger und ist an Schulentwicklungsplänen, der Änderung der Schulorganisation, der Errichtung bzw. Schließung von Schulen, Verkehrssicherheits- und Lernmittelfragen zu beteiligen. Auf Regierungsbezirks- und Landesebene können wiederum *Schüler-, Lehrer- und Elternräte* gebildet werden, obligatorisch ist die Einrichtung einer *Landesschulkonferenz* aus Vertretern der Gruppen und gesellschaftlicher Institutionen. Kompetenzen wie in Hessen oder nach dem Modell der *CDU-Berlin* sind nicht vorgesehen — es bestehen allein Beteiligungsrechte im curricularen, außer- und innerorganisatorischen Bereich.

Der SPD(KM)-SchMG-Entwurf enthält Elemente des *Integrations-* und des *Konfliktmodells*. Wichtig dürfte die *reine* Gruppenvertretung — bei den Schülern in Abkehr vom SMV-Konzept — zur Artikulation eigener Vorstellungen und Interessen unabhängig vom Harmonisierungszwang gemischter Gremien sein. Der umfangreiche Katalog der *Schulkonferenz* als gemeinschaftliches Organ erweist sich bei näherem Hinsehen als recht aufgebläht — eine Reihe gerade für die Schüler wichtiger Gegenstände fallen nur in seine *Beratungs-* und *Empfehlungskompetenzen*. Unbefriedigend ist neben den Publizitätsmangel der *gemischten* Gremien letztlich die Kompetenzstruktur der überschulischen Gremien, die ohne deutliche Aufgaben kaum sinnvoll werden arbeiten können.

Vorläufer des näher zu analysierenden *CDU-Fraktionsentwurfs* 1970/71¹²³⁾ ist ein *Gesetzesentwurf über die Mitbestimmung der Erziehungsberechtigten an der Gestaltung des Schulwesens*¹²⁴⁾, der weitgehend in den neuen SchMG-Entwurf eingegangen ist.

Das „Zusammenwirken der Lehrer, Schüler und Eltern in Erfüllung des Schulauftrages“ soll in *Schulgemeinde, Schulträgerbeirat* und *Landesschulbeirat* stattfinden. Aufgaben der aus allen Lehrern, Schülern und Eltern bestehenden Schulgemeinde (als Gremium im übrigen nicht vorgesehen) werden durch *Klassenversammlungen* — bestehend aus *Klassenkonferenz, Klassenelternschaft, Klassenschüler-schaft — Schulversammlung* und *Schulbeirat* sowie die Gruppengremien *Lehrerkonferenz, Elternvertretung* und *Schülerrat* wahrgenommen. Die *Klassenversammlung* erörtert wesentliche Vorgänge „aus dem Leben und der Arbeit der Klasse und der Schule“, sie kann *Empfehlungen* in pädagogischen und unterrichtsbezogenen Fragen abgeben und beschließt über Schülerfahrten, Wandern und Schüleraustausch. Die wichtigeren klassenbezogenen Fragen bleiben der *Klassen(lehrer)konferenz* überlassen (Gestaltung der Bildungsarbeit, Hausaufgaben und Klassenarbeiten, Ordnungsverstöße, Beschwerden u. a.). Von der üblichen Terminologie abweichend ist die *Schulversammlung* das aus Lehrerkonferenz, Elternvertretung und Schülerrat bestehende gemeinsame Gremium auf Schulebene; die Stimmgewichtverteilung ergibt sich aus der Stärke der Gruppengremien bzw. der Zahl der Parallelklassen (Schülervertreter ab Klasse 7), d. h. Halb- bis Drittelparität je nach der Lehrerzahl. Allerdings verliert diese Frage ihr Gewicht aufgrund des Funktionskatalogs: Bildungsarbeit, Berufsvorbereitung, Lernmittelausstattung, Vorschläge an die sonstigen Gremien, Schulträger und Schulaufsicht — Gegenstände, über die zu *beraten* ist. *Anhörungsrechte* sind bei außer- und innerorganisatorischen Änderungen, bei Einführungen neuer curriculärer Vorhaben, bei der Schulleiterbestellung (keine Wahl) und bei der Schulwegsicherung vorgesehen. *Entscheidungskompetenzen* in Gestalt der *Zustimmungsbedürftigkeit* bestimmter Maßnahmen bestehen nur beim Schulordnungserlaß, bei Abweichen von den Unterrichtsrichtlinien,

bei der Einbeziehung in Schulversuche und bei *Vorschlägen* der Lehrerkonferenz zur Mittelanforderung; die Maßnahmen zur „Pfleger und Förderung der Gemeinschaft von Schule und Elternhaus“ und Angelegenheiten des Schulwanderns und der Schülerfahrten u. ä. bedürfen kaum der Erwähnung. Die Schulversammlung kann im übrigen funktionsmäßig weitgehend durch einen insoweit beauftragten drittelparitätischen (bei Beschlüssen der Schulversammlung imperativ gebundenen) *Schulbeirat* (je drei Vertreter) ersetzt werden. Die Aufgaben der *Elternvertretung* wie des *Schülerrats* werden generalklauselartig als „Mitbestimmung der Gestaltung des Schullebens“ definiert; darüber hinaus vertritt der Schülerrat die Interessen der Schüler und fördert ihre politischen, sozialen, kulturellen u. a. Interessen. Außerdem beteiligt er sich an Schulorganisationsaufgaben — ‚näheres‘ regelt eine Schülermitbestimmungsordnung! Eigentliches Entscheidungsorgan der Schule ist — abgesehen vom Schulleiter — nicht die Schulversammlung, sondern die *Lehrerkonferenz*, die über spezielle Lehrerfragen hinaus allgemeine schulische — curriculare wie organisatorische — Fragen berät und beschließt.

Oberhalb der Schulebene ist ein ‚gemischter‘ *Schulträgerbeirat* vorgesehen, der durch die *Lehrer-, Schüler- und Elternbeiräte* beim Schulträger gewählt wird. Während zu den Funktionen der letztgenannten nichts ausgeführt wird, *berät* der erstere im infrastrukturellen Kompetenzbereich des Schulträgers (Anhörungs- und Vorschlagsrechte). Der *Landesschulbeirat* aus Eltern-, Schüler- und Lehrervertretern sowie weiteren vom Landtag berufenen nicht stimmberechtigten Mitgliedern *berät* u. a. kultusministerielle Vorlagen im strukturell-organisatorischen Bereich des Schulwesens, allgemeine Schulordnungen, Aufnahme- und Versetzungsbestimmungen, curriculare und Unterrichtsmittelfragen (Anhörungs- und Vorschlagsrechte). Suspensiv- und Devolutivrechte bestehen nicht, Gruppenvertretungen auf Landesebene sind nicht vorgesehen.

Unter den Aspekten materieller Mitbestimmung der Betroffenen und begrenzter Schulautonomie differieren beide Gesetzesvorschläge nur geringfügig; die Erklärung, *erweiterte Spielräume* zu gewähren, lösen beide Entwürfe nicht ein. Das CDU-Konzept geht stärker als das der SPD von einem *Integrationsmodell* aus, wobei der Schule (auch heute schon) eingeräumte Kompetenzen allerdings überwiegend vom Gruppengremium der *Lehrer* wahrgenommen werden. Unbefriedigend ist die

¹²³⁾ In: KM NRW 1971 (N 116), S. 11—15 = Landtagsdrucksache 7/263 v. 14. 12. 1970.

¹²⁴⁾ Entwurf eines Gesetzes über ... und die Errichtung von Schulbeiräten im Lande Nordrhein-Westfalen, Landtagsdrucksache 6/1303; vgl. auch 6/1302 zur Verankerung des Mitbestimmungsrechts der Eltern in der Landesverfassung, jeweils vom 2. 6. 1969.

überschulische Gruppenvertretung, auf die dem Integrationsansatz folgend, weitgehend verzichtet wird; ärgerlich ist überdies die Fülle der gesetzlichen Vorbehalte zugunsten kultusministerieller Regelungen durch Rechtsverordnungen¹²⁵⁾.

Das FDP-Modell, da nicht als Gesetzentwurf konzipiert, ist insofern weniger präzise; immerhin sind Gremien und ihre Funktionen auf der Schulebene definiert, Stellung und Kompetenzen des Schulleiters und die pädagogische Verantwortung des einzelnen Lehrers werden explizit nicht angetastet. Konzeptionell ist einerseits eine reine Gruppenvertretung (Lehrer-, Eltern-, Schülerbeiräte) sowie andererseits als oberstes und mit Entscheidungskompetenzen ausgerüstetes gemeinsames Gremium ein Schulbeirat vorgesehen; eine Begründung für das gewählte Beiratsmodell (Beratungs- und Entscheidungshilfen für welches Hauptgremium — Schulleiter?) fehlt. Der Schulbeirat ist drittelparitätisch aus gewählten Vertretern des Lehrer-, Schüler- und Elternbeirats besetzt; seine (Beratungs- und Beschluß-)Kompetenzen umfassen schulorganisatorische, finanzielle, schulordnungsmäßige, (schüler)disziplinäre u. a. Angelegenheiten. Der Umstand, daß zur Schulaufsicht Ausführungen fehlen, schließt eine Analyse der Handlungsbreite in den genannten Bereichen aus. Das in verschiedenen anderen Modellen anzutreffende Problem kompetenzmäßiger Überschneidung der Gremien wird hier zugunsten einer eindeutigen Überordnung des Schulbeirats gelöst; Angelegenheiten, über die er berät und beschließt, sollen auch in den übrigen Beiräten (vor)erörtert werden; hierzu können auch Anträge zur Beratung und Beschlußfassung durch den Schulbeirat vorgelegt werden. Verschiedene Kompetenzen des Lehrerbeirats fallen gleichzeitig in die Zuständigkeit des Schulbeirats, dürften insoweit also nur aufgrund von Sachkompetenz und besonderer Problemnähe der Lehrer vorberaten und als Beschlußvorlagen für den Schulbeirat behandelt werden. Der Schülerbeirat kann im Rahmen sonstiger Aufgaben eine Schülerzeitung herausgeben und fördert die politischen, sozialen, fachlichen und sportlichen Interessen der Schüler. Undeutlich bleibt hier wie in den meisten Entwürfen die Klärung der Frage nach dem zugelassenen Umfang des Engagements in politisch-sozialen Problemen. Nach dem eindeutigen Konflikt- und Kritikansatz für das politisch-gesellschaftliche Lernen der Schüler wären hier

¹²⁵⁾ Z. B. §§ 1 Abs. 4; 4 Abs. 5; 9 Abs. 5; 11 Abs. 4; 12 Abs. 4; 14 Abs. 2 und 4; 15 Abs. 2 SchMG (Entwurf der CDU).

weitergesteckte Grenzen beispielsweise im Sinne der allgemeinen Grundrechtsschranken zu erwarten.

Rheinland-Pfalz

Die Partizipationsrechte von Lehrern, Schülern und Eltern richten sich gegenwärtig noch nach dem Elternbeirätegesetz¹²⁶⁾ und schulartabhängigen Schulordnungen¹²⁷⁾ sowie Rahmenrichtlinien für Schülermitverantwortung¹²⁸⁾. Ein Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz, das als Entwurf vom Kultusminister im Januar 1974 zur öffentlichen Diskussion vorgelegt und Ende Oktober 1974 verabschiedet wurde¹²⁹⁾, will „die Reformen des rheinland-pfälzischen Schulwesens überschaubar zusammenfassen, ... den Freiraum für künftige pädagogische Entwicklungen sichern, den schulischen Aufgaben die gebotene gesetzliche Grundlage geben, den Auftrag der Schule im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zeitgemäßem Verständnis entsprechend beschreiben und das Zusammenwirken aller am Schulwesen Beteiligter zur Geltung bringen“. Zur Erleichterung der Analyse und Kritik des neuen Gesetzes folgt vorab ein Überblick über die bisherigen Partizipationsmöglichkeiten an den rheinland-pfälzischen Schulen.

Die Schulordnung (für Gymnasien) enthält allgemeine Bestimmungen zum Schulverhältnis, den Aufgaben der Beteiligten, zum Unterricht, zu Ordnungsverstößen von Schülern u. a.; unter Partizipationsinteresse sind die Bildungsziele von Relevanz, die auf die Befähigung zu selbständigem, kritischem Urteil, zu eigenverantwortlichem Handeln, zu politischer Verantwortung und zur Bereitschaft zu sozialem Handeln sowie zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten in der Gesellschaft abstellen.¹³⁰⁾ Als gemeinsames Gremium besteht ein Schulausschuß aus je drei von der Gesamt(lehrer)konferenz gewählten Lehrern, vom Schulleiternbeirat gewählten Eltern und von der Schülervvertretung gewählten Schülern — geborenes Mitglied und Vorsitzender ohne Stimmrecht ist der Schulleiter. Er dient

¹²⁶⁾ Vom 18. 11. 1965 (GVBl. S. 229) i. d. F. v. 3. 8. 1970 (GVBl. S. 354).

¹²⁷⁾ Hier: Schulordnung für die öffentlichen Gymnasien des Landes Rheinland-Pfalz (Rh.-Pf.) v. 28. 8. 1972 (ABl. S. 439).

¹²⁸⁾ Hier: Rahmenrichtlinien (RRL) für die SMV an Gymnasien v. 28. 8. 1972 (GVBl. S. 450).

¹²⁹⁾ Kultusministerium Rh.-Pf., Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz, Entwurf Januar 1974, Mainz 1974, S. 1.

¹³⁰⁾ Schulordnung a. a. O. (N 127), Vorwort und Ziffer 1.1.3.

dem allgemeinen Zusammenwirken bei der Gestaltung des Schullebens und sorgt in Konfliktsituationen „für einen sachgerechten Ausgleich der Interessen“. Er kann Anregungen und Stellungnahmen an den *Schulleiter*, die *Gesamtkonferenz*, die *Klassenkonferenzen* und *Fachkonferenzen*, die *Schülervertretung* und den *Schulleiternbeirat* aussprechen. Wichtig ist das Recht der Schulausschußmitglieder auf Konferenzteilnahme (außer Noten- und Zeugiskonferenzen!) — für die Eltern- und Schülervertreter, die mit qualifizierter Mehrheit von der Konferenzteilnahme ausgeschlossen werden können, *ohne Stimmrecht*. Die *Schülervertretung* ist in ihrer gängigen Struktur in der Schulordnung im Grundsatz und in den SMV-Rahmenrichtlinien im einzelnen geregelt; ihre Arbeit ist auf die Einzelschule gerichtet. Lockere Schülersprecher-Arbeitskreise dienen dem Gedankenaustausch und sind durch die Schulaufsicht (Teilnahme-recht, Protokollanspruch) kontrolliert. Ihr Auftrag ist allgemein formuliert als Möglichkeit verantwortlichen Mitwirkens an der Gestaltung des schulischen Lebens, als Vertretung der Schüler *gegenüber* der Schule und Schulverwaltung und inhaltlich durch den pädagogischen Auftrag und die Struktur der Schule¹³¹⁾. Sie verfehle daher ihr Ziel, wenn sie im Gegensatz zu den Aufgaben der Schule stehe. Zur Beantwortung der Frage, ob hieraus logisch folgt, daß „ihre Vertreter ... kein allgemeines politisches Mandat (haben)“, ist auf die oben näher zitierten Bildungsziele zu verweisen.

Zur *Elternvertretung* sieht das *Elternbeiratsgesetz*¹³²⁾ auf der Schulebene die *Klassenelternversammlung*, den *Klassenelternbeirat* sowie den *Schulleiternbeirat* und an berufsbildenden Schulen *Fachgruppen-* und *Abteilungselternbeiräte* vor. Ihre Kompetenzen auf Klassen- und Schulebene weichen von den üblichen Beratungs-, Anregungs- und Vorschlagsrechten kaum ab; für Schülerfahrten und die Hausordnungsaufstellung bedarf es der Elternbeiratszustimmung (Einvernehmen), die durch die Schulaufsicht ersetzt werden kann. Neben kommunalen und Kreis-Elternbeiratsarbeitsgemeinschaften besteht ein schulartübergreifender *Landeselternbeirat*, der den Kultusminister in grundsätzlichen Schul- und Erziehungsfragen berät.

Das neue *Schulgesetz*¹³³⁾ verfolgt einen der Schulordnung weitgehend entsprechenden Schulauftrag, zu dessen Erfüllung die staatli-

chen Instanzen mit den Lehrern, Schülern und Eltern *zusammenwirken* (§§ 1 f.). Zum Verhältnis von Schule und Schulaufsicht werden einerseits Recht und Pflicht der Schule, „selbst zu planen, zu entscheiden und durchzuführen“ und andererseits die öffentliche Pflicht zur Wahrnehmung der „Gesamtheit der staatlichen Aufgaben zur inhaltlichen, organisatorischen und planerischen Gestaltung und ... Beaufsichtigung des Schulwesens“ festgestellt. Eine Beschränkung der bisherigen Bestimmungs-, Lenkungs-, Anordnungs- und Kontrollfunktionen ist *nicht* vorgesehen — die begrenzten Selbstverwaltungsrechte der Schule verflüchtigen sich insofern sogleich wieder, neben diesen herkömmlichen Schulaufsichtskompetenzen wird vor allem auf die *Beratungsaufgaben* der Schulverwaltung verwiesen — soweit Ziel und Handlungsrahmen dieses Modells.

Die Struktur der Gruppengremien wird nicht verändert: als *Lehrerkonferenzen* bleiben die *Gesamtkonferenz* und die *Teilkonferenzen* (Beratung und Beschlußfassung über die Erziehungs- und Unterrichtsarbeit) bestehen; der staatlich bestellte *Schulleiter* ist an Beschlüsse gebunden, besitzt aber ein suspensiv-devolutives Veto (Recht/Pflicht). Die *Schülervertretungen* „verwirklichen die Mitverantwortung der Schüler an der Erziehungs- und Unterrichtsarbeit der Schule“ durch selbstgewählte und übertragene Aufgaben und haben „kein allgemeines politisches Mandat“ (§ 26 Abs. 1) — sie organisieren sich in *Klassenversammlung* und *Klassensprecher-versammlung*, die den *Schulsprecher* wählt; überschulisch können sich Schülersprecher schulartabhängig zu *regionalen Arbeitskreisen* zusammenschließen, deren Vorsitzende einen wiederum schulartreinen *Landesschülerbeirat* bilden. Entsprechend sind bei den Eltern die schulbezogenen Gremien konzipiert. Schulartabhängige *Bezirkselternbeiräte* sind in jedem Regierungsbezirk zu wählen, der *Landeselternbeirat* schließt demgegenüber Vertreter aller Schularten ein. Die Kompetenzen aller Gruppen sind unverändert.

Als gemeinsames Gremium bleibt der drittelparitätisch besetzte *Schulausschuß* mit einer etwas ausgebauten Position bestehen; er *soll* in allen wesentlichen Fragen gehört werden, er *ist* vor schulorganisatorischen und unterrichtlichen Veränderungen sowie Schulausschlüssen zu hören, er *muß* der Hausordnung *zustimmen* (Einvernehmen).

Der Gesetzentwurf enthält weder organisatorisch für die Struktur der Gruppen- und Gemeinschaftsgremien noch materiell in Form von Kompetenzzuwachs für die Einzelschule

¹³¹⁾ RRL für SMV a. a. O. (N 128), Ziffer 1.1.—1.4.

¹³²⁾ Elternbeirätegesetz a. a. O. (N 126).

¹³³⁾ A. a. O. (N 129); vgl. B. Vogel, in: Der Landkreis 1974, S. 47—51.

nennenswerte Verbesserungen — auch eine gesetzliche Zusammenfassung der derzeit verstreuten Bestimmungen gelingt durch umfangreiche Ermächtigungsvorbehalte an die Exekutive nicht.

Saarland

Das Gesetz zur Ordnung des Schulwesens im Saarland¹³⁴⁾ bestimmt in seiner Fassung vom März 1974 den veränderten Rahmen der Mitbestimmungs- und Mitwirkungsbefugnisse an den saarländischen Schulen; gleichzeitig ist ein Gesetz über die Mitbestimmung und Mitwirkung im Schulwesen¹³⁵⁾ ergangen, das dessen Rahmen- und Ermächtigungsbestimmungen näher ausführt. Auch hier sind zunächst die Begründungsansätze für die Partizipationsreform zu analysieren. Zu einer umfassenden Schulreform gehöre nicht nur die Verbesserung des Bildungsangebotes; vielmehr sei mit den neuen Reformzielen die Schule selbst, ihre Rolle in der Gesellschaft und ihre Arbeitsweise, die Stellung des Schülers, des Elternhauses zur Schule und die Rolle des Lehrers zu überdenken und in den Veränderungsprozeß mit einzubeziehen; dadurch werde eine erhebliche Ausweitung der Mitbestimmungs-, Beteiligungs- und Informationsrechte bedingt. Ziel sei es, „zusätzlichen Sachverstand zu mobilisieren und die Bedingungen für ein partnerschaftliches Zusammenwirken von Lehrern, Eltern und Schülern zu verbessern“¹³⁶⁾. Dieser funktionalistisch-technische Legitimationsansatz wird durch den Hinweis verdeutlicht, daß die Beteiligung von Eltern und Schülern kein Selbstzweck (Kritik einer emanzipatorisch-curricularen Argumentation?) sei, sondern das Engagement des einzelnen fördere und die Leistungsfähigkeit der Schule steigere — ein Argument, das andere funktionalistische Konzepte gerade gegen die Partizipation verwenden.

Auch das saarländische Partizipationsmodell geht von einer Mischung kooperativer und gruppenreiner Gremien aus, wobei die Grenze wegen der Einengung des Interessenvertretungsaspekts sowie wegen der Möglichkeit beratender Teilnahme an anderen Gruppen-gremien als den eigenen allerdings undeutlich ist.

Die *Schulkonferenz* ist das halbparitätisch aus Lehrern und Schulleiter sowie Eltern-

und Schülervertretern besetzte Gremium, in dem alle Mitglieder Stimmrecht besitzen. Ihr „Existenzgrund“ ist unklar in Anbetracht der kompetenzmäßig starken *Gesamtkonferenz* als zentrale Lehrerkonferenz, an der beratend je drei Schüler- und Elternvertreter teilnehmen und die im übrigen bei Arbeitsunfähigkeit (z. B. bei zweimaliger Sitzungsabwesenheit der Schüler- und Elternvertreter) die Schulkonferenzkompetenzen übernimmt. Während die letztere „gemeinsam interessierende Fragen des Schullebens der einzelnen Schule“ erörtert, befaßt sich die Gesamtkonferenz „mit allen Angelegenheiten, die für die Arbeit der betreffenden Schule von wesentlicher (!) Bedeutung sind“ (§§ 8 u. 47). Die Schulkonferenz *berät und beschließt* ferner über Schulordnungsfragen, die Anfangszeit des täglichen Schulunterrichts, Hausaufgabenumfang und Klassenarbeitsplanung, freiwillige Unterrichtsveranstaltungen und die Schulwegsicherung. Im übrigen richtet sich dieses Beratungs- und Beschlußrecht auf die *Zusammenarbeit* mit Behörden und gesellschaftlichen Gruppen, auf *Vorschläge* zur Schulgliederung und -organisation einschließlich Schulversuchen, Haushaltsmitelanträgen u. a. Die *Gesamtkonferenz berät und beschließt* über besonders zugewiesene Aufgaben (z. B. Mitwirkung bei der Schulleiterauswahl) hinaus über Unterrichts- und Erziehungsmaßnahmen wie z. B. Arbeitsplankoordinierung, Leistungsbewertungsgrundsätze, von den Lehrerkonferenzen überwiesene Angelegenheiten, Schulausschlüsse, aber auch Haushaltsmittelverteilung. *Ohne* die beratenden Mitglieder (Eltern/Schüler) beschließt sie u. a. über Unterrichtsverteilung, Stundenpläne, Sonderaufgaben und sonstige Fragen der Lehrertätigkeit.

Eine Vielzahl sonstiger Gremien ist vorgesehen: Teilkonferenzen für Schulzweige und -stufen mit Beratungsrechten für Eltern und Schüler, Klassenkonferenzen, Jahrgangs- und Fachkonferenzen, ein Geschäftsführender Ausschuß als Arbeitsausschuß der Gesamtkonferenz, ein Beratender Lehrerausschuß zur „Förderung der Schulleitung auf kollegialer Grundlage“ ohne Beschlußkompetenz, weiterhin Jahrgangs- und Jahrgangsfachausschüsse. Daneben sind die Organe der Schüler- und Elternvertretung nicht zu vergessen. Bei den Schülern ist die gängige Aufgabentrias von Interessenvertretung, Gremienbeteiligung und Durchführung übertragener (Schulordnungsdienste) und selbstgewählter Aufgaben gegeben; die Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften muß *beantragt* werden, ein politisches Mandat wird ausgeschlossen, durch das *Schulordnungsgesetz* werden politische Schülergruppen verboten (§§ 33 Abs. 2 Ziff. 8; 34

¹³⁴⁾ Schulordnungsgesetz (SchoG) v. 27. 11. 1969 (ABl. S. 767) i. d. F. v. 27. 3. 1974 (ABl. S. 373).

¹³⁵⁾ Schulmitbestimmungsgesetz (SchumG) v. 27. 3. 1974 (ABl. S. 381) (= Schulreform an der Saar, Schulmitbestimmungsgesetz, Schriftenreihe des Ministers für Kultus, Bildung und Sport, Saarbrücken 1974).

¹³⁶⁾ Ebd., S. 3.

Abs. 1 SchOG). Auf den verschiedenen Ebenen der Unterrichtsgruppe bzw. Klasse, der Schulstufe, des Schulzweiges und der gesamten Schule sind Schülersprecher und die Schülervvertretung der Schule vorgesehen. An ihren Sitzungen können beratend Lehrer- und Elternvertreter sowie der Schulleiter (entsprechend bei der Elternvertretung) teilnehmen. Organisation und Aufgabenbeschreibung sind bei der Elternvertretung korrespondierend: Interessenvertretung (Informations- und Meinungsaustausch), Gremienbeteiligung und Eigeninitiative (z. B. eigenverantwortliche Veranstaltungen zur pädagogischen Förderung der Schüler!). Auf überschulischer Ebene bestehen je Region eine *Schulregionkonferenz*, Landesvertretungen der Schüler und Eltern und eine *Landesschulkonferenz* mit Empfehlungs- und Antragsrecht gegenüber der Kulturverwaltung.

Motivationserhöhung der Betroffenen und Effizienzsteigerung der Schule — so die offiziöse Begründung — dürften mit diesem Konzept, das ab 1. 8. 1974 realisiert wird, schwerlich erreicht werden; die Zahl der Konferenzen, Ausschüsse und Vertretungen ist umgekehrt proportional zu den (Mit-)Entscheidungs- und Mitgestaltungsgegenständen. Die Vertretung von Gruppeninteressen innerhalb der gemeinsamen Institution Schule wird durch die Verwischung der Organisationsprinzipien (Schüler, Eltern bei Lehrerkonferenzen, Lehrer/Eltern bzw. Schüler/Lehrer bei den Vertretungen der Schüler bzw. Eltern) und die Erfüllung der Gesamtinteressen durch die Unklarheit der Kompetenzen (Gesamtkonferenz versus Schulkonferenz) erschwert. Die Regelung der Schulaufsicht, d. h. der Hinweis, daß ihre Befugnisse unberührt bleiben, belegt, daß die Handlungs- bzw. Entscheidungsmarge aller schulischen Gremien äußerst schmal ist; darüber kann auch die Experimentierklausel (§ 53) nicht hinwegtäuschen, die versuchsweise die Zulassung von Schüler- und Elternvertretern zu Zeugniskonferenzen und die Ermöglichung *anderer Mitwirkungsformen* (frühestens ab 1. 8. 1976) vorsieht.

Schleswig-Holstein

Die Grundzüge des Mitwirkungskonzepts ergeben sich aus dem 1971 novellierten Schulverwaltungsgesetz¹³⁷⁾; z. T. fehlen jedoch noch ausführende Rechtsverordnungen, zu denen der Kultusminister ermächtigt wurde.

¹³⁷⁾ §§ 49, 51—57, 58—63 SchulVG v. 26. 3. 1971 (GVOBl. S. 118), zuletzt geändert am 20. 2. 1974 (GVOBl. S. 71).

„Höchstes Beschlußorgan der Schule“ ist die *Schulkonferenz*, der alle Lehrer und je fünf Schüler- und Elternvertreter, keinesfalls jedoch mehr als 50 % der Mitglieder, de facto sehr viel weniger angehören. Während *Fachkonferenzen* als reine Lehrerkonferenzen konzipiert sind, gehören den *Klassenkonferenzen* neben den Lehrern der Elternbeiratsvorsitzende und der Klassensprecher (ab Klasse 8) an. Die *Konferenzordnung*¹³⁸⁾ sieht außerdem vor, wann die Konferenzen als reine Lehrerkonferenzen (Zeugnisse, Versetzungen, Leherdiensttätigkeit u. a.) tagen.

Die *Aufgaben der Schulkonferenz* bewegen sich im Rahmen der nicht näher beschränkten Kompetenzen des *Schulleiters*, an dessen Wahl aufgrund eines Dreivorschlags des Landesschulamts je fünf Eltern und Lehrer (keine Schüler) beteiligt sind, und der gleichermaßen funktional nicht eingegrenzten *Schulaufsicht* (Schulentwicklungsvorschläge, Aussprachen über didaktische und methodische Fragen, Schulhausordnungserlaß und Ordnungsfragen, Beschlüsse über die Zulassung politischer Schülergruppen, Schulverweisung, Mittelverteilung und Ausstattungsvorschläge, Grundsätze über Notengebung, Versetzung und Hausaufgaben); Schlichtungsfunktionen, aber auch die Entscheidungsdevolution im Falle eines Konflikts mit dem Schulleiter sind nicht vorgesehen; allerdings ist bei Schulen mit zwanzig Lehrern der Schüler/Elternanteil bereits auf ein Drittel abgesunken, so daß es ohnedies an entsprechenden Mehrheiten meist fehlen dürfte. Übergreifende gemeinsame Gremien oberhalb der Schulebene sind *Schulpflegschaften* zur Beratung der Schulträger und ein schulartabhängiger *Landesschulbeirat* (Vertreter der verschiedensten Einrichtungen der Schulen und Hochschulen, der Wirtschaft, Arbeitnehmerschaft, Kirchen etc.) zur Beratung des Kultusministers bei der Gesetzesvorbereitung und bei anderen grundsätzlichen Maßnahmen auf dem Gebiet des Schulwesens; inwieweit dieser Beirat konkrete Positionen zu vertreten in der Lage ist, dürfte in Anbetracht der Heterogenität seiner Mitgliedschaft recht fraglich sein.

Zur „Mitwirkung der Eltern und Schüler an der Gestaltung der Schule“¹³⁹⁾ sind auf Klassen-, Schul-, Kreis- und Landesebene *Schüler- und Elternbeiräte*¹⁴⁰⁾ gebildet. Klasseneltern-

¹³⁸⁾ Vom 20. 9. 1971 (GVOBl. S. 433), zuletzt geändert am 19. 6. 1973 (GVOBl. S. 263).

¹³⁹⁾ Titel 5, §§ 58—62 SchulVG.

¹⁴⁰⁾ Hierzu Erlaß des KM v. 9. 7. 1969 (Nachrichtenblatt des KM (NBl.) 1969, Nr. 14) über „Elternbeiräte an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Schleswig-Holstein“.

beiräte dienen der Wahrung und Pflege der Elternverantwortung und -interessen, der Aussprache- und Informationsermöglichung, der Verständnispflege in der Öffentlichkeit. Der *Schulelternbeirat* besitzt Zustimmungskompetenzen bezüglich der Schulordnung und bei geplantem Abweichen von den allgemeinen Bestimmungen (Schul- und Unterrichtsversuche); ein Veto kann die Schulaufsicht aufheben. *Kreis- und Landeselternbeiräte* werden als schulformabhängige getrennte Gremien gebildet; auf der Kreisebene ist eine ähnliche Kompetenzkonstruktion vorgesehen. Im übrigen handelt es sich um Mitwirkungsrechte (über Schulordnungen, äußere Gestaltung des Schulwesens, Ferienordnung, Lernmittelauswahlrichtlinien) in Form der Unterrichts- und Auskunftspflicht der Schulaufsichtsbehörden und des Kultusministers sowie der Vorschlagseinbringung.

Die *Schülervertretungen* auf Schul-, Kreis- und Landesebene sind z. Z. durch SMV-Erlaß von 1969¹⁴¹⁾ geregelt; der Entwurf einer *Landesverordnung über Schülervertretungen*¹⁴²⁾, die nach Auskunft des Kultusministeriums nach einer Diskussionsphase noch 1974 verabschiedet werden soll, beabsichtigt die „organisatorische Stärkung der Schülervertretungen insbesondere auch auf Kreis- und Landesebene und die Beibehaltung der gegenwärtigen Mitwirkungsrechte“ („Lehrer, Eltern und Schüler (können) bereits in starkem Maße an der Gestaltung des Schullebens mitwirken“).

Die Schülervertretung (ab Klasse 5) hat als Organe den *Klassensprecher*, das *Schülerparlament* und den *Schulsprecher*; das *Schülerparlament* besteht aus den Klassensprechern und kann bei entsprechendem Statut um direkt gewählte Delegierte erweitert werden. Schulartabhängig bestehen *Kreis- und Landeschülerparlamente* und *-sprecher*, letztere können sich zu einer *Arbeitsgemeinschaft* (schulartübergreifend) zusammenschließen.

Im einzelnen werden folgende *Grundsätze* zu Aufgaben und Rolle der Schülervertretung entwickelt:

- Dreigliederung der Aufgaben (Ausübung der Mitwirkungsrechte in den Gremien, Mitwirkung an der Gestaltung der Schule und selbstverantwortliche Durchführung selbstgestellter Aufgaben),
- eigenverantwortliche Verwaltung von schulischen Einrichtungen und Wahrneh-

mung von Ordnungsaufgaben *auf Antrag* der Schülervertretung (nicht mehr durch Oktroi) und nach Entscheidung der Schulleitung,

- Interessenvertretung von einzelnen Schülern gegenüber Schule und Schulaufsicht auf Wunsch der Betroffenen,
- Recht auf Information und Unterrichtung durch die Schulleitung, Recht der Einsicht in alle Schulbestimmungen, Recht auf Mitbenutzung von Räumen und Informations-tafeln,
- Recht auf Verteilung von Druckerzeugnissen *nach* Aushändigung einer Ausgabe an den Schulleiter, ggf. Untersagung der Verteilung durch den Schulleiter nach Maßgabe der Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG *und des Schulauftrags*,
- Einsichtsrecht des Schulleiters in alle Protokollniederschriften, Ablieferungspflicht eines Exemplars an die Schulaufsicht,
- Betonung einer „verstärkte(n) Zusammenarbeit zwischen der Schülervertretung, der Schulaufsicht, den Lehrern und den Elternverbänden“,
- Teilnahmerecht des Schulleiters an den Schülervertretungsveranstaltungen und -tagungen, Pflicht zur vorherigen Tagesordnungsvorlage an den Schulleiter.

Das „Interesse einer Erziehung zu *eigenverantwortlichem Handeln*“ (§ 24 Abs. 4), zu freier Meinungsäußerung, kritischer Auseinandersetzung, Toleranz u. ä.¹⁴³⁾ ist nach dem vorstehenden Struktur- und Funktionsrahmen kaum verwirklicht. Die fehlende Bereitschaft bzw. Ängstlichkeit, wirklich eigenverantwortliche, d. h. in bestimmten Rahmen von den Schülern selbstkontrollierte Handlungsspielräume mit der „Chance des Irrtums“ einzuräumen und wirksame *Konfliktregelungs*instrumentarien vorzusehen, verdeutlicht neben der Vorab-Vorlagepflicht für Flugblätter und der Veranstaltungskontrolle durch den Schulleiter die u. U. *anhörungslose* Absetzung (smöglichkeit) von Schul-, Kreis- und Landeschulsprechern (Stellvertretern — nicht jedoch entsprechender Elternsprecher) durch das Landesschulamt im Falle ‚grober Amtsmissbräuche‘ wie Aufforderung zur Störung des Schulbetriebs, Begehung strafbarer Handlungen oder Aufforderung hierzu, Bekämpfung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, Verstoß gegen das Überparteilichkeitsprinzip. Nicht das Gewicht dieser

¹⁴¹⁾ SMV-Erlaß v. 25. 7. 1969 (NBl. S. 196).

¹⁴²⁾ Referentenentwurf einer Landesverordnung über Schülervertretungen (mit erläuterndem Schreiben des Beauftragten der Landesregierung für Jugend und Sport v. 20. 12. 1973 (vervielfältigtes MS).

¹⁴³⁾ Vgl. Kultusminister des Landes Schleswig-Holstein, Schüler und Schule. Zur Stellung des Schülers in der Schule, in: Schriften des Kultusministeriums Nr. 15, Kiel 1973.

Fälle — abgesehen vielleicht von der Problematik eines ‚Überparteilichkeitsverstoßes‘ und der allerdings entscheidenden Frage, *worin* gegebenenfalls schon eine „Störung des Schulbetriebs“ oder „Bekämpfung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ gesehen wird —, sondern das hier wieder eingeschlagene *obrigkeitliche Verfahren* ist zu kritisieren; es läuft den zuvor beschriebenen Zwecken der Schule wie der Schülervertretung *grundlegend* zuwider.

IV. Kritik

Das Gesamtergebnis der Analyse der Gesetzentwürfe bleibt unbefriedigend. Während es in den meisten Begründungen heißt, Bildungsreform dürfe sich nicht allein auf strukturelle und curriculare Änderungen beschränken, sondern müsse auch dem Anspruch einer demokratisch verfaßten Gesellschaft auf mehr Selbst- und Mitbestimmung in allen Bereichen des täglichen Lebens gerecht werden (z. B. SPD Berlin), Schule in der Demokratie müsse die Heranwachsenden auf ihre aktiv-kritische Rolle in Staat und Gesellschaft vorbereiten und dementsprechend Fähigkeiten, Einstellungen und Verhaltensweisen vermitteln (z. B. CDU Rheinland-Pfalz), bleibt die Suche nach der organisatorisch-materialen Umsetzung in den Modellen fast immer vergeblich.

Die Entwürfe zeichnen sich mehrheitlich durch ein Übermaß verkomplizierender formaler Regelungen aus und enthalten nur geringe Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse; sie paralysieren das dynamisch-partizipatorische Potential durch eine Inflation von Beratungs-, Empfehlungs-, Anhörungs- und Antragsbefugnissen und Gremien mit peripheren Kompetenzen. Die stark akzentuierten Elemente der Gemeinschaftlichkeit, Partnerschaftlichkeit und Interessensharmonisierung verschütten die Möglichkeit rationaler konflikthafter Auseinandersetzung. Das Übergewicht integrativer Gremien lähmt Eigeninitiativen und versperrt den Raum für wechselseitige motivierende Kooperations- und Interessendurchsetzungsformen geringen Organisationsgrades.

Die Schulaufsichtskompetenzen bleiben von den Partizipationsregelungen unberührt, die Schulen erhalten keinen Autonomiebereich innerhalb parlamentarisch-bürokratisch abgesteckter Rahmen; die Einflußqualität der Gremien und Organe sinkt mit dem Erheblichkeitsgrad der Sache.

Eine zusammenfassende Modellanalyse und -kritik, die sowohl Schulmitwirkungsgesetze bzw. -entwürfe wie Organisationsmodelle von

Gruppen und Verbänden einbezieht, ist in Anbetracht von Fülle und Vielgestaltigkeit der Vorstellungen zur Schulpartizipationsproblematik an dieser Stelle weder sinnvoll noch möglich. Stattdessen ist abschließend nochmals auf die grundsätzlichen *Legitimations-* und *Strukturprobleme* einzugehen; als Fragen formuliert: welcher Begründungsansatz für demokratische Strukturen in der Schule erscheint am überzeugendsten und sachgerechtesten? Welche Konsequenzen folgen für Lernorganisation und Verwaltungsorganisation hieraus?

Die Frage nach der Legitimation für die Veränderung der innerschulischen Strukturen im Sinne verstärkter Partizipation für Lehrer, Schüler und Eltern wird von verschiedenen Gruppen, Institutionen und politischen Instanzen gemäß ihrer jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Interessen sehr unterschiedlich beantwortet; eingangs sind hierzu die entsprechenden Argumentationsreihen skizziert worden. Naheliegend ist insbesondere ein demokratietheoretischer Ansatz — doch so kontrovers der Erkenntnisstand der Sozialwissenschaften zum Demokratiebegriff ist, so widersprüchlich sind auch die Legitimationskonzepte zur Schulpartizipation, die mittelbar oder unmittelbar überwiegend am Demokratieprinzip anknüpfen.

Demokratie als Staatsform bedürfe der Einübung und Einweisung in demokratische Institutionen, demokratisches Verfahren und demokratisches Verhalten; Demokratie als übergreifendes Wert- und Verfahrensprinzip sei in alle relevanten gesellschaftlichen Teilsysteme, insbesondere in das Schulsystem zu übertragen; ausdifferenzierte gesellschaftliche teilautonome Subsysteme wie z. B. Schule bedürften der Partizipation zur systemgerechten (stabilisierenden) Lösung ihrer zentral nur ungenügend zu regelnden Aufgaben; der beobachtete (bzw. unterstellte) Legitimitätsmangel spätkapitalistischer Gesellschaften sei durch Partizipation von unten z. B. im Bereich der Schule zu verringern; der dynamische Wertbegriff Demokratie zielen auf Emanzipation, während der Verfahrensbegriff den status quo gewährleiste — Demokratisierung der Gesellschaft und speziell der Schule diene einer systemwandelnden kollektiven Emanzipation.

Auch verfassungsgesetzliche Ansätze für schulische Partizipation stützen sich einerseits auf das demokratische Prinzip (z. B. Art. 20 GG); inhaltlich folgen sie — je nach Erkenntnisinteresse und Interpretationsansatz — den verschiedenen eben skizzierten Demokratiekonzepten. Andererseits untermauern

sie curriculare bzw. didaktische Begründungen für Schulpartizipation, die dadurch von ihren grundlegenden Problemen — Lernziellégitimation und -ableitung — teilweise entlastet werden: Werden die grundgesetzlichen Kerninhalte wie Grundrechtssystem, Demokratie-, Rechts- und Sozialstaatsprinzip im Sinne eines „Minimalkonsenses“, der inhaltlich kontroverser (pluraler) Ausfüllung bedürftig und fähig ist, als wesentliche Inhalte des Erziehungs- und Bildungsauftrags verstanden, so wird der curriculare Ansatz (Partizipation als Teil des Lernzielzusammenhangs) die für Schule nächstliegende und überzeugende Legitimationsgrundlage. Zugleich aber — und dies dürfte besonders wichtig sein — bleibt die Kontroverse um das jeweilige Demokratieverständnis auf dieser Ebene offen; d. h. sie wird selbst zum Lerninhalt.

Die (curriculare) Begründung von Schulpartizipation mit dem Schulauftrag, der normativ durch das grundgesetzliche und landesverfassungsrechtliche Wertesystem und funktional durch die Aufgabe, zur Bewältigung von künftigen Lebenssituationen zu befähigen, definiert wird, liegt den meisten in erster Linie praxisorientierten Modellen und Gesetzesvorhaben zugrunde; doch ist nicht zu übersehen, daß wiederholt Modelle mit dem reduzierten Ansatz begründet werden, demokratische Organisations- und Kooperationsformen trügen zum „besseren Funktionieren“ (systemstabilisierende Konfliktvermeidung) bei — womit „Funktionabilität“ für Legitimation, Verwirklichungsbereiche und Grenzen der Partizipation zur allein akzeptierten Kategorie wird. Ein derartiger Ansatz reduziert von vornherein das demokratische Prinzip auf die reine Verfahrensebene und widerspricht dem komplexen Lernziel Demokratie unter dem Gesichtspunkt mangelnder Übereinstimmung von Erziehungsinhalt und Erziehungsorganisation.

Wie schon angedeutet, fehlt ein Konsens hinsichtlich der inhaltlichen Ausfüllung und insbesondere fachbezogenen Konkretisierung dieses Bildungsauftrags. Ob allerdings je eine Übereinstimmung über grundlegende und abgeleitete, vor allem gesellschaftsbezogene Lernziele auf einer Ebene *relativer Konkretheit* erzielt werden kann, ja überhaupt sollte, ist in Anbetracht von Funktion und Rolle des Schulsystems in einem relativ wertpluralistischen und insbesondere interessenantinomistischen Gesellschaftssystem recht fraglich. Immerhin dürfte insoweit ein zugegebenermaßen abstrakter Konsens vorhanden sein, daß schulisches Lernen auf die politisch-gesell-

schaftliche Existenz des einzelnen in der demokratisch-freiheitlichen Gesellschaft vorbereiten soll, daß normativer *Inhalt des Schulauftrags* die Realisierung und Effektivierung der Grundrechte des einzelnen, die Befähigung zu individueller und politisch-gesellschaftlicher Selbstbestimmung, Interessenvertretung, Handlungsbereitschaft, Verantwortung und Toleranz im Rahmen des grundgesetzlich verfaßten Systems der BRD sei. Von einem derartigen Ansatz her ist „Demokratisierung der Schule“ kein bloßes Organisationsprinzip, sondern Teilinhalt des funktionsgerecht, d. h. lernzielorientiert zu erfüllenden Schulauftrags — insofern besteht kein prinzipieller Gegensatz zwischen Partizipation und Funktionabilität. Vielmehr sind „Demokratie“ bzw. „Partizipation“ als Lernziel in erster Linie didaktisch umzusetzen; *als Bildungsinhalt* bedingt Partizipation aufgrund lernpsychologischer Einsichten jedoch zugleich Konsequenzen auch für die Organisation des *Lernorts* (funktionale Erziehung): Der kognitiv-affektive Bereich des Lernens (Kenntnisse und Fähigkeiten, Einsichten und Einstellungen) bedarf der Abstützung durch anwendungsbezogenes Verhalten, dessen Spielräume nicht von vornherein unter Hinweis auf noch fehlende Kompetenz eingeeengt werden dürfen (Erfordernis der Kompetenzantizipation); hierfür sind Lernchancen im Sinne von Versuch und folgenmäßig begrenztem Irrtum erforderlich (trial and error).

Real vorhandene und wahrgenommene politisch-gesellschaftliche Handlungsspielräume verstärken die ‚Partizipationseinstellung‘ und verringern die Bereitschaft abweichenden oder resignativen Verhaltens. Die partizipatorischen Elemente des Schulauftrags werden also um so eher erreichbar sein, als es gelingt, den funktionalen Erziehungsraum, d. h. den „Apparat Schule“ strukturell und organisatorisch so zu gestalten, daß durch übbares Verhalten demokratische Einstellungen (Attitüden) begründet und gesichert sowie Passivität bzw. Bereitschaft undemokratischen Verhaltens (Attitudendevianz) abgebaut werden¹⁴⁴).

Für schulpertizipatorische Modelle folgt hieraus die Notwendigkeit einer organisatorischen *Doppelstruktur*:

— *Gruppengremien* auf den verschiedenen Ebenen von der Einzelschule über die Schulaufsicht und die Mittelinstanz (Regierungsbezirke oder Regionen) zum Land unter dem Gesichtspunkt, die Artikulation eigener, d. h. interesseneinseitiger und zunächst verantwort-

¹⁴⁴) Vgl. L.-R. Reuter, a. a. O. (N 10), S. 66—69.

tungsmäßig noch nicht eingebundener Vorstellungen zu ermöglichen. Während der Gegenstandsbereich der Interessenartikulation von Lehrern und Eltern aufgrund des schülerbezogenen curricularen Ansatzes thematisch auf die Schule, weitergefaßt auf das Schulsystem bezogen ist, untersagt der Bildungsauftrag (Befähigung zur Bewältigung von Lebenssituationen) eine entsprechende Begrenzung für die Gruppe der Schüler; so widerspricht z. B. das strikte Verbot politischer Stellungnahmen des demokratisch gewählten und wieder abwählbaren Schülerrats dem Ziel der Befähigung zu politisch-gesellschaftlicher Mündigkeit.

— *Integrierte* („gemischte“) *Gremien* unter dem Gesichtspunkt, innerhalb bestimmter institutioneller Rahmen und in Auseinandersetzung mit anderen Interessen bzw. Gruppen eigene Zielsetzungen mit dem Möglichen („Machbaren“) zu konfrontieren, die Fähigkeit und Bereitschaft zu rationaler Konfliktlösung zu erwerben, abweichende Positionen bei Vertretung eigener Ziele zu tolerieren, Kompromisse zu bilden und beschränkte Verantwortung für übernommene Funktionen und getroffene Entscheidungen auch bei Abweichung von den eigenen Positionen im Interesse der „Sache“ mitzutragen.

Die eine wie die andere Struktur erreicht jeweils für sich die gesetzten Ziele nicht — *reine Interessenvertretung* bleibt der Utopie verhaftet, von der Realität, den politisch-gesellschaftlichen Bedingungen und Möglichkeiten abgelöst; *ausschließliche Integration* verharrt in der Geschäftigkeit, verschleiert vorhandener Konflikte und ist Praxismus ohne Reflexion über mögliche alternative, d. h. notgedrungen konfligierende Ziele. Die an der Schule beteiligten drei Gruppen

müssen einerseits das uneingeschränkte *Recht der Selbstorganisation und Aufgabenselbstfindung* haben — insbesondere der Schülervertretung sind Aufgaben nicht zu *übertragen* (Hilfspolizeidienste), sondern Freiräume zur Selbstbestimmung und Möglichkeiten der Verantwortungsübernahme *anzubieten*. Andererseits sind gemeinschaftlich beschickte kooperative Gremien erforderlich, um in der Auseinandersetzung mit anderen Zielvorstellungen innerhalb der vorgegebenen Rahmen sachorientierte Lösungen im Gesamtinteresse zu finden und zu verantworten. Schule kann sich nicht in Gänze aus der staatlichen Gesamtverantwortung lösen, ohne ihrem eigenen sozialisatorischen Auftrag zu widersprechen und sich ständischen Herrschaftsstrukturen zu überantworten; doch parlamentarische und regierungsmäßige Verantwortung und repräsentative Legitimation bedingen nicht die administrative Regelung jedes Details — die Zielsetzungen der Gruppenkooperation in den gemeinsamen Organen sind nur erreichbar, ja derartige Gremien auch nur sinnvoll, wenn sie innerhalb bestimmter Margen (Rahmenrichtlinien) zur Gewährleistung von notwendiger Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit, Effizienz und Chancengerechtigkeit eigenverantwortlich handeln und entscheiden können. Hier liegen die Defizite der meisten Modelle und nahezu aller Gesetzesentwürfe bzw. bereits verabschiedeter Gesetze.

Die Partizipationsmodelldiskussion kann nicht länger ohne neue konzeptionelle Vorstellungen für die *Funktionen der Schulaufsicht* geführt werden; ohne eine strukturelle Reform *beider* Bereiche — der Schulbasis wie der Aufsichtsebene — verbleibt Partizipation im rein Organisatorischen und ist curricular irrelevant.

Lutz-Rainer Reuter: Partizipation als Prinzip demokratischer Schulverfassung. Analyse und Kritik der Gesetzentwürfe und Gesetzgebung zur „Demokratisierung der Schule“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/75

In den letzten fünf Jahren hat neben der Curriculumrevision die Reform der Schulorganisation die schulpolitische Diskussion bestimmt. Von gesellschaftlichen Gruppen, Institutionen und Parteien, vor allem aber auch von den Kultusverwaltungen und den jeweiligen parlamentarischen Oppositionen sind Modelle zur Regelung von Mitbestimmung und Mitwirkung der Lehrer, Schüler und Eltern vorgelegt worden. In einigen Bundesländern sind inzwischen entsprechende Schulverfassungsgesetze verabschiedet worden (1973 Hamburg und Bayern, 1974 Niedersachsen, Berlin, Saarland, Rheinland-Pfalz). Obwohl sich verschiedene — demokratie-theoretische, funktionalistische, verfassungsrechtliche, emanzipatorische und curriculare — Begründungen in der Schulpartizipationsdiskussion nachweisen lassen, dominiert bei den meisten gesetzlichen Modellen das curriculare Legitimationselement („Demokratie als Lernziel“). Von diesem Ansatz her ist „Demokratisierung der Schule“ dann allerdings nicht allein ein formales Organisations- und Strukturprinzip, sondern integraler Bestandteil des Schulauftrags, dessen Grundlinien durch das grundgesetzliche und jeweilige landesverfassungsrechtliche Wertesystem bestimmt werden („Grundkonsens“).

Die kritische Analyse der Modellentwürfe, die auf die in die parlamentarischen Beratungen eingebrachten Konzepte beschränkt wird, ergibt, daß sie zu einem großen Teil ihren eigenen Begründungsansätzen und Zielvorstellungen nicht gerecht werden. Ziel der Partizipationsregelungen ist die Ablösung des hierarchisch-bürokratischen Anstaltsmodells durch ein gemischtes Modell von Integrations- bzw. Kooperations- und Interessenvertretungselementen. Dabei wird verdeutlicht, daß curricular legitimierte Partizipationsrechte zugleich begrenzte materielle Selbstverwaltungskompetenzen der Einzelschule und reduzierte staatliche Aufsichtsfunktionen bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung der staatlichen Bestimmungsrechte über das Schulwesen in Gestalt von Rahmenbestimmungen voraussetzen. Eine Reform der Schulorganisation und die Revision der Curricula können nicht mehr isoliert erörtert werden, da die Struktur- und Organisationsfragen durch die Inhaltsfragen bedingt werden.

Diese Konsequenzen sind in den Partizipationsgesetzen und -entwürfen jedoch nicht bzw. nur in ersten Ansätzen gezogen — insofern besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen Reformziel und Reformpraxis, die u. a. aus der weiterhin vorherrschenden Trennung von Schulorganisations- und Curriculumreform resultiert, anstatt beides integriert — wie z. B. im Niedersächsischen Schulgesetz versucht — als einheitliche Materie zu regeln.