Das Recht verändert die Schule

Mit starken Worten und demonstrativer Präsenz haben sich die Kultusminister der Länder am Donnerstagabend in die Bundestagsdebatte über den Bildungsföderalismus eingeschaltet. Doch der verbale Kraftaufwand und alle Hingabe an den Streit um den „Mängelbericht" der Bundesregierung vermögen nicht zu verdecken, daß die Kultusminister selbst gegenwärtig in einer prekären Lage stecken. Das Recht ist im Begriff, die Schule zu verändern und mit ihr die Kultusverwaltungen. Ihrem straffen Regiment droht Machteinbuße.

Den Hintergrund bildet ein Wandel der Rechtsprechung. Immer weniger sind die Juristen bereit, die Vorgänge in den Schulen als ein „besonderes Gewaltverhältnis" zu interpretieren, in welchem, ähnlich wie früher beim Militär und im Strafvollzug, die üblichen Rechtsmaßstäbe nur begrenzte Geltung hatten. Der Grund des Sinneswandels ist offenkundig: Was in den Schulen heute geschieht, ist dank Notenfetischismus, Aufstiegsmentalität und Numerus clausus derart grundrechtsrelevant geworden, daß hier auch die Verfassungsgrundsätze und die üblichen Rechtsnormen voll angewendet werden müssen. Wenn die Schule über Lebenschancen entscheidet, kann sie sich nicht mehr hinter die Barrieren eines „rechtlichen Naturschutzparkes" zurückziehen, als den man das „besondere Gewaltverhältnis" verstehen kann.

Die Konsequenzen aus diesem Wandel haben die Gerichte, das zeigt eine Fülle von entsprechenden Urteilen, inzwischen gezogen. Nicht jedoch die Kultusverwaltungen. Folge ist ein wachsender Konflikt zwischen Rechtsentwicklung und Unterrichtsverwaltungen, in dem sich die Gerichte immer nachdrücklicher Zugang zum Unterrichtsalltag verschaffen, während die Kultusministerien, zunehmend verunsichert, um ihren Einfluß fürchten. Diese Spannung wurde unlängst wieder auf dem „9. Bitburger Gespräch" augenfällig, auf dem in Anwesenheit vieler Repräsentanten der höchsten deutschen Gerichte und der Rechtswissenschaft sowie mehrerer Justiz- und Kultusminister das Verhältnis von „Schule und Recht" erörtert wurde.

Eltern fordern mehr Mitsprache

Dem „Alleinvertretungsanspruch" der Verwaltungen, lediglich begrenzt von den gesetzlichen Vorgaben und der politischen Verantwortung des Ministers, droht Gefahr von drei Seiten – von den sich immer stärker artikulierenden Rechtsansprüchen der Eltern, vom Entscheidungsrecht der Parlamente und von seiten der Verwaltungsgerichte, die sich in wachsendem Ausmaß darum kümmern, was in den Schulen geschieht. Daß ganz allgemein ein gestiegenes Rechtsbewußtsein des Bürgers zu einer immer stärkeren Inanspruchnahme der Gerichte geführt hat, mag dabei zweifellos eine Rolle spielen.

Wie offensiv Eltern bereits ihre Rechte in Anspruch nehmen, offenbarte vor allem der hessische Schulstreit. Im Disput um Rahmenrichtlinien und Gesamtschulen haben hessische Eltern unter Berufung auf verfassungsmäßige Zuständigkeiten einen Grad an öffentlicher Mobilisierung und eine Rechtsposition erstritten, die erschreckte Ministeriale schon eine „Nebenregierung" befürchten läßt und die ihre Ausstrahlung

auf andere Bundesländer nicht verfehlt. Zwar gewährt die hessische Verfassung mehr Elternrechte als jede andere, aber daß sich die Aktivierung der Eltern nicht auf Hessen beschränkt, zeigte zuletzt das Schulvolksbegehren in Nordrhein-Westfalen. Die Vorstellung, auch bayerische Eltern könnten sich nach dem Vorbild des „Hessischen Elternvereins" Rechtspositionen erstreiten und zunutze machen, läßt erkennen, daß die Veränderung mit parteipolitischen Maßstäben allein nicht zu erklären ist. Wieweit die in den Verfassungen verankerten Elternrechte kollektiv ausschöpfbar sind, ist unter Juristen noch ungeklärt. Daß sie aber weiter reichen, als die Kultusverwaltungen traditionell zu konzedieren bereit sind, steht wohl außer Frage.
Einschneidendere Folgen für die Kultusministerien versprechen allerdings jene Tendenzen der Rechtsentwicklung, die – seit dem Juristentag 1976 und den jüngsten einschlägigen Gerichtsentscheidungen – eine Verlagerung „wesentlicher" bildungspolitischer Entscheidungen von den Verwaltungen zu den Parlamenten erzwingen, was nichts anderes heißt, als daß die Kultusministerien über Wesentliches nicht mehr zu befinden hätten. Natürlich ist inzwischen ein zähes Ringen darüber entbrannt, was denn als „wesentlich" anzusehen sei. Hessens Kultusminister Krollmann gab bereits die handliche Devise aus, mit dem Parlamentsvorbehalt „restriktiv" zu verfahren.

Schuldige für die „Verrechtlichung"

Ins Kreuzfeuer geraten sind die Unterrichtsverwaltungen vor allem aber durch den Vorwurf der unerträglichen „Verrechtlichung" und Überreglementierung des gesamten Schulwesens zu Lasten notwendiger pädagogischer Bewegungsfreiheiten der Lehrer. Natürlich kontern sie den Vorwurf mit der Klage, es seien die Verwaltungsgerichte, die immer unverhohlener in die Schule hineinregierten und die Behörden zwängen, sich mit Erlassen und Anordnungen dagegen abzusichern. Die Gerichte wiederum erklären, erst die Welle der bürokratischen Festschreibungen im Unterricht mache den Unterricht justitiabel, die Verwaltung habe sich selbst ihres traditionellen Ermessensspielraums begeben.
So geht der Schwarze Peter für die beklagte „Verrechtlichung", welche die Juristen gar nicht als Vorwurf sehen, von der einen Seite zur anderen. Unverkennbar ist freilich, daß sich die Verwaltung häufig dadurch aus der Zwangslage zu helfen versucht, daß sie das Rechtsbedürfnis des Bürgers gegenüber der Verwaltung einfach mit einem „Rechtsbedürfnis" der Verwaltung gegenüber dem Lehrer beantwortet, in Form einer Flut von Wohlverhaltensanweisungen – was aber wohl kaum der Pädagogik letzter Schluß sein kann.
Mancher Bürger wird solches gleichwohl als Hoffnungszeichen ansehen. Nicht selten verbirgt sich für ihn ja hinter der zumeist schwer durchschaubaren Schulbürokratie noch immer ein gutes Stück Obrigkeitsstaat, das schwer erträglich ist. Die Rechtsentwicklung dürfte diesem Stück Obrigkeitsstaat weiter Abbruch tun. Dennoch birgt der Konflikt zwischen Recht und Schulverwaltung auch ein nicht zu unterschätzendes Risiko.

Die Bürokratien müssen aufholen

Wie prekär nämlich die Lage für die Unterrichtsverhandlungen zu werden droht, demonstrierte in Bitburg der bayerische Kultusminister Hans Maier in einem beinahe verzweifelten Akt der Vorwärtsverteidigung. Wenn die Kultusverwaltungen und die Schulen funktionsfähig bleiben sollten, dann müßten sich die Elterneinreden in

Grenzen halten, die Verwaltungsgerichte Selbstbeschränkung auferlegen und sich vor allem die Rechtstheoretiker ihre Forderung nach vermehrter Einschaltung der Parlamente noch einmal gründlich überlegen. Denn was bisher durch die Verwaltungen relativ unkompliziert und schnell angeordnet – übrigens auch revidiert – werden konnte, drohe auf dem umständlichen Gesetzesweg in Unbeweglichkeit zu erstarren. Damit wäre dem Bürger gewiß auch nicht gedient.

Auch diese Argumente zeigen, wie kompliziert der Konflikt geworden ist und wie groß die Gefahr, daß sich die ohnehin unübersichtlichen Bildungs-Zuständigkeiten in diesem Lande weiter verzetteln. Doch Bürokratien sind dazu da, sich anzupassen, und nicht, Maßstäbe für politisches Handeln zu setzen. Insofern werden auch die Kultusverwaltungen nicht darum herumkommen, dem neuen Rechtsverständnis und Bürgerbewußtsein Rechnung zu tragen. Und daß sie hier einiges aufzuholen haben, wird wohl niemand ernstlich bestreiten.

MALTE BUSCHBECK, Süddeutsche Zeitung, München
2. Dezember 1978