

Beiträge zur Demokratiepädagogik
Eine Schriftenreihe des BLK-Programms
„Demokratie lernen & leben“

Herausgegeben von Wolfgang Edelstein und Peter Fauser

**Demokratie und Schule,
Demokratie in der Schule**

rechts- und schulpolitische Überlegungen

Hans-Peter Füssel

Berlin, Oktober 2004



Demokratie und Schule, Demokratie in der Schule Rechts- und schulpolitische Überlegungen

Hans-Peter Füssel

Demokratie als
Allerweltsbegriff

Demokratie ist ein »Allerweltsbegriff«¹, offen für die unterschiedlichsten Interpretationen und Assoziationen. Der Inhalt von Demokratie wird damit notwendig auch zu einem Gegenstand politischer Debatten.

Demokratie ist aber in Deutschland zugleich ein Grundsatz der Bundesverfassung, des Grundgesetzes. Diskussionen um das Verständnis des Begriffes Demokratie sind damit zugleich immer auch solche verfassungsrechtlicher Art. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dabei in der Deutschland die Festlegung der staatlichen Ordnung auf das Demokratieprinzip von herausgehobener Bedeutung. Deshalb soll zunächst dieser verfassungsrechtliche Zusammenhang erläutert und entfaltet werden, stellt er doch notwendig den Ausgangspunkt für alle weiterführenden Überlegungen dar. Dies gilt auch für die anschließend zu untersuchende Frage, was ein Verfassungsprinzip wie das der Demokratie für die Schule bedeutet, wie es sich auswirkt und welche Konsequenzen für schulische Handeln sich daraus ableiten lassen.

1 Zum Demokratieverständnis des Grundgesetzes

Mehrfache Erwähnung in
der Verfassung

Im Text der Verfassung findet das Demokratieprinzip mehrfach Erwähnung. Für die bundesstaatlichen Ebene heißt es in Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes: »Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.« Dieser Grundsatz wird auch in Artikel 28 Absatz 1 des Grundgesetzes als Bedingung für die staatliche Organisation der Bundesländer benannt; im Hinblick auf die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union ist die Forderung nach einer »demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen« entsprechenden Struktur als verfassungsrechtliche Vorgabe in Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes ausdrücklich verankert.

In besonderer Weise wird schließlich die zentrale Bedeutung des Demokratieprinzips durch Artikel 79 Absatz 3 unterstrichen, wonach eine Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel einer Abschaffung des Demokratieprinzips ausdrücklich in der Verfassung selbst für »unzulässig« erklärt wird.²

¹ »Es gibt kaum einen verfassungsrechtlichen Begriff, dem so unterschiedliche Deutungen gegeben werden wie dem der Demokratie« (Hesse, 1999, Rdnr. 127).

² Noch einmal ist im Hinblick auf die deutsche Zustimmung zur Weiterentwicklung der Europäischen Union ein ausdrücklicher Hinweis auf die Grenze in Artikels 79 Absatz 3 des Grundgesetzes im Jahre 1992 in den Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes in den Verfassungstext aufgenommen und damit die Bedeutung der »Ewigkeitsgarantie« für das deutsche Verfassungsrecht erneut unterstrichen worden.

Das Grundgesetz belässt es aber nicht bei der Erwähnung dieses Grundsatzes der »Herrschaft des Volkes«, sondern präzisiert dieses Prinzip weitergehend durch Aussagen über die Willensbildung des Volkes³ und über die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk⁴. Dabei werfen diese offen formulierten Klauseln verfassungsrechtliche Probleme auf, die zu entscheiden das Bundesverfassungsgericht aufgerufen war:

- Wer ist im verfassungsrechtlichen Sinne das »Volk«, von dem gemäß Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes »alle Staatsgewalt« ausgeht? Ist es die Gesamtheit der Bürger und Bürgerinnen, oder sind es nur diejenigen, die – vermittelt über die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. Artikel 116 des Grundgesetzes) – Staatsbürger und -bürgerinnen sind? Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁵ ist unter »Volk« im Verfassungssinne (nur) die Gesamtheit der Staatsbürger und -bürgerinnen zu verstehen.⁶
- Wie lässt sich, wenn »alle Staatsgewalt« vom Volke ausgehen soll, ein Modell der Rückbindung aller Formen von Staatsgewalt an das Volk entwickeln? Welche Voraussetzungen müssen dabei notwendig erfüllt sein? Das oberste deutsche Verfassungsgericht hat hierzu die Vorstellung einer ununterbrochenen »Legitimationskette« vom Volk über das Parlament als seinem primären Repräsentanten hin zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und den dort tätigen Personen entwickelt.⁷
- Welche Anforderungen sind an »Wahlen« zu stellen, damit diesen dem verfassungsrechtlich geforderten Anspruch eines Ausdrucks der Willensbildung des Volkes im Sinne von Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes entsprechen? Neben den in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes erwähnten Bedingungen der »allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl« kommt dem freien, offenen und von den staatliche Organen möglichst unbeeinflussten Prozess der Meinungsbildung durch das Volk eine besondere Bedeutung zu.⁸

Demokratie setzt notwendig voraus, dass das Volk als Ganzes den Prozess der Herrschaftsausübung trägt, d. h. annimmt und wahrnimmt. Nur wenn dies gelingt, vermag die durch den Grundsatz der Demokratie intendierte herrschaftsbe gründende, herrschaftslegitimierende und zugleich herrschaftssichernde Form staatlichen Handelns zu funktionieren.

Aktive Beteiligung und Mitwirkung des ganzen Volkes wird zur Bedingung für die Verwirklichung dieses »Leitprinzips der Ordnung der politischen Ordnung« (Hes-

³ Artikel 20 Absatz 2 Satz 1: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.«

⁴ Artikel 20 Absatz 2 Satz 2: »Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.«

⁵ BVerfGE 83, 37 – Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein – und BVerfGE 83, 60 – Ausländerwahlrecht bei den Bezirksversammlungen in Hamburg –.

⁶ Heute gilt aber auch Artikel 19 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Fassung von 2001 – Nizza), wonach jedem Bürger der Europäischen Union am Ort seines Wohnsitzes das Recht zur Mitwirkung an den örtlichen Kommunalwahlen eingeräumt ist.

⁷ BVerfGE 47, 253 – Bezirksvertretungen Nordrhein-Westfalen –.

⁸ BVerfGE 44, 125 – Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung –.

Ungleiche
Beteiligungschancen

se, 1999, Rdnr. 130), wirkt integrierend und kreiert auf diese Weise die staatliche Einheit ständig neu (Smend, 1968, S. 91), bewirkt also damit die »Verwandlung des Bürgers vom Objekt der Politik (Untertan) zum Subjekt der Politik (Staatsbürger)« (Stern, 1984, S. 94).

Voraussetzung für das Gelingen dieses Prozesses der Integration ist die Anerkennung und Realisierung der unabdingbar notwendigen Bedingung eines freien und ungestörten Prozesses von Meinungsbildung und Meinungsaustausch auf der Basis von Gleichberechtigung aller Mitbürger und Mitbürgerinnen.

Es wäre allerdings naiv, würde man nicht gleichzeitig die realen Bedingungen beachten, die einer Wahrnehmung der aktiven Rolle als Staatsbürger und Staatsbürgerin entgegenstehen. Chancen und Möglichkeiten einer Beteiligung am Prozess der politischen Willensbildung sind nach wie vor in Deutschland unterschiedlich und ungleich verteilt.

»Die Voraussetzungen für reale Demokratie, d. h. für eine effektive Beteiligung aller Teile der Bevölkerung an der Ausübung der Staatsgewalt, sind auch gegenwärtig im Westen wie im Osten nur mehr oder weniger bruchstückhaft gegeben« (Stein, 2001, Rdnr. 3; vgl. zu Steins Demokratieverständnis auch: Richter 2003). Dies gilt auch und besonders für das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes), das »als unmittelbarer Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft«, als »eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt (un des droits les plus précieux de l'homme nach Artikel 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789)«, als »für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend«, als »in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt (the matrix, the indispensable condition of nearly every other form of freedom, Cardozo)« bezeichnet worden ist.⁹

Von daher wird deutlich, wie wichtig es ist, den Prozess der politischen Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen frei und offen zu gestalten. Erschwert wird die Mitwirkung des (ganzen) Volkes an diesem Prozess der staatlichen Willensbildung auch durch die zunehmende Komplexität der zu entscheidenden Fragestellungen.¹⁰

Parlamentarische
Beratung reicht nicht aus

Hier muss es im Interesse des Erhalts und auch zugleich der ständigen Neubegründung des Verfassungsgrundsatzes darum gehen, stärker und deutlicher Verfahren zu entwickeln, die eine Mitwirkung des (ganzen) Volkes an der Debatte und Entscheidung auch derart komplexer Sachverhalte ermöglichen. Die bloße und alleinige parlamentarische Debatte einer Frage wird möglicherweise nicht mehr hinreichen, die breite und zugleich allgemeine Akzeptanz von politischen Entscheidungen sicherzustellen.

Schwierigkeiten bei der Sicherstellung einer Herrschaft des (ganzen) Volkes unter den heutigen Bedingungen bedeuten dann aber auch, dass die Herstellung der entsprechenden Voraussetzungen für einen freien und offenen Prozess staatli-

⁹ BVerfGE 7, 198, 208 – Lüth –.

Gerhard Casper (Stanford/USA) bezeichnete in seiner Festrede aus Anlass des 50jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts im September 2001 gerade diese Entscheidung als »herausragend«.

¹⁰ Erinnert sei nur aktuell an die Debatte um die Chancen und Gefahren der Gentechnologie.

Bürgergesellschaft

cher Willensbildung durchaus in den Verantwortungsbereich staatlichen Handelns fallen kann.

Die staatlichen Einrichtungen trifft insoweit dann auch eine Verantwortung, die für die Sicherstellung ihrer je eigenen Legitimationsbasis notwendigen Bedingungen zu schaffen und zugleich auch deren Erhalt kontinuierlich zu sichern. Mit der Betonung von Begrifflichkeiten wie demjenigen der »Bürgergesellschaft« wird versucht, einem solchen breit angelegten Verständnis von Willensbildung durch das Volk Rechnung zu tragen (Sarcinelli & Tenscher, 2003, S. 34 ff.).

2 Das Demokratieprinzip und der Gleichheitssatz

Freiheitlich-demokratische
Grundordnung

Das Bundesverfassungsgericht hat sein Verständnis des Demokratieprinzips aus einer »Gesamtinterpretation des Grundgesetzes und seiner Einordnung in die moderne Verfassungsgeschichte« abgeleitet¹¹ und sich dabei namentlich auf die im Text des Grundgesetzes mehrfach verwendete Formel der »freiheitlich-demokratischen Grundordnung«¹² bezogen.

Den Inhalt der »freiheitlich-demokratischen Grundordnung« hatte das Gericht bereits im Jahre 1952 so definiert: »eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition«¹³.

Gleichheitsgrundsatz

Nicht zufällig wird neben Freiheit und Gleichheit als grundlegendes Element die Achtung vor den Menschenrechten in den Mittelpunkt der Definition gerückt. Dass dabei das Prinzip der Gleichheit in der Definition gleich zweifach Erwähnung findet, nämlich einmal ausdrücklich und dann noch einmal als ein in Artikel 3 des Grundgesetzes niedergelegtes Grundrecht, ist wohl weniger als zufällig anzusehen, sondern eher der hohen und zentralen Bedeutung des Gleichheitssatzes für das Demokratieprinzip geschuldet.¹⁴

Der bereits oben beschriebene Prozess der politischen Integration durch aktive Mitwirkung des (ganzen) Volkes vermag allerdings nur dann auch erfolgreich zu sein, wenn alle Staatsbürger und -bürgerinnen auch gleiche Rechte und Möglichkeiten der Beteiligung haben.¹⁵

¹¹ BVerfGE 5, 85, 112 – KPD-Verbot –; dazu Maihofer, 1994, Rdnr. 10 ff.

¹² In Artikel 10 Absatz 2 Satz 2, Artikel 11 Absatz 2, Artikel 18, Artikel 21 Absatz 2 Satz 1, Artikel 87 a Absatz 4 Satz 1, Artikel 91 Absatz 1.

¹³ BVerfGE 2, 1 – SRP-Verbot –.

¹⁴ Zutreffend forderte Herzog bereits 1970 (714), »die fundamentale Bedeutung des Gleichheitsprinzips für die Demokratie als Staats- und Gesellschaftsform« deutlicher in den Blick zu nehmen. Vgl. auch Stein, 2001, Rdnr.33.

¹⁵ »Der politische Prozess, in dem dies geschieht, soll nach Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes als ein freier und offener Prozess *Sache des ganzen Volkes* sein, nicht einer

Aufgabe der staatlichen Instanzen ist es daher, diese Gleichheit als ständiges Ziel politischen Handelns zu realisieren – um es mit den Worten Rousseaus, eines Klassikers der Demokratietheorie, zu formulieren: »Weil die Kraft der Dinge stets dazu neigt, die Gleichheit zu zerstören, muss die Kraft der Gesetzgebung stets versuchen, sie aufrechtzuerhalten.« (Rousseau, 1977, S. 57)

3 Das Demokratieprinzip und die Schule

Das Grundgesetz regelt mit der Betonung und Hervorhebung des Verfassungsgrundsatzes der Demokratie den Bereich der staatlichen Organisation und ihrer Rückbindung an das Volk.

Offen bleibt, ob und inwieweit hiermit über ein Staatsorganisationsprinzip hinaus auch Anforderungen an die Struktur von staatlichen und darüber hinaus auch von gesellschaftlichen Einrichtungen vorgegeben werden. Die Frage ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts letztlich nicht beantwortet worden¹⁶; die Meinung im Schrifttum ist geteilt (vgl. Niehues, 2000, Rdnr. 61 ff.).

Auch ohne an dieser Stelle näher auf diese sehr grundsätzlich geführte Debatte einzugehen, bedarf es einer Klärung der Frage, ob die staatliche Institution Schule aus Verfassungsgründen demokratisch ausgestaltet sein muss.

Avenarius, ein führender deutscher Schulrechtler, beginnt den entsprechenden Abschnitt seiner »Schulrechtskunde« mit dem Satz »Die Schule ist eingebunden in die Demokratie« (Heckel & Avenarius, 2000, S. 26). So richtig diese Aussage auch ist, so sehr bedarf sie doch der Konkretisierung. Das »Eingebunden-Sein« in diesem Sinne nimmt auf, was bezogen auf die Schule an anderer Stelle mit Demokratie als »Lebensform« beschrieben worden ist (Oppermann, 1976, S. 35), auf die hin Schule erziehen soll und die insoweit auch die Schule im täglichen Handeln erfahrbar werden lassen muss.

Die Anforderung, zur Demokratie hinzu erziehen und zugleich Demokratie erfahrbar werden zu lassen, hat notwendig eine Reihe von Konsequenzen.

Zunächst einmal kann auch auf die »Lebensform« Demokratie hin nur erzogen werden, wenn hinreichend klar und damit auch bekannt ist, was denn dieses Verfassungsprinzip beinhaltet und bedeutet – es bedarf mithin als Voraussetzung einer grundlegenden Information über das, was unter den bundesrepublikanischen Bedingungen und Ausprägungen Demokratie als staatsrechtliches und politisches Prinzip meint und umfasst.

Dabei wird man weder Vorgaben für die didaktische Form noch den Umfang dieser notwendigen Voraussetzung für das Erfahren und Erleben von Demokratie aus der Verfassung selbst ableiten können, d. h. es bleibt eine bildungspolitische

Muss Schule demokratisch sein?

Demokratie als Lebensform

»staatstragenden« Schicht, mag sie Mehrheit oder nur eine Minderheit des Volkes umfassen: alle Angehörigen des Volkes sind politisch gleichberechtigt; alle sollen die real gleiche Chance haben, sich in organisiertem Zusammenwirken nach den Regeln der Verfassung durchzusetzen und, wenn ihnen dies gelingt, in Parlament und Regierung staatliche Gewalt auszuüben.« (Hesse, 1999, Rdnr. 133)

¹⁶ BVerfGE 59, 360, 380 – Drogenberater –.

Schule muss selbst
Demokratie praktizieren

Festlegung, ob z. B. diese Vermittlung in einem eigenen Fach oder aber integrativ im Rahmen anderer Fächerinhalte des schulischen Unterrichts stattfindet.¹⁷ Aber Demokratie erleb- und erfahrbar zu machen heißt darüber hinaus, dass Schule selbst Demokratie praktizieren und zugleich (ein-)üben muss. Und dies bedeutet nach dem oben Ausgeführten, dass in der Schule die Voraussetzung für Demokratie gelebt und für jeden Schüler und jede Schülerin auf diese Weise unmittelbar Teil des schulischen Alltages werden muss.

Verlangt wird insoweit, dass zunächst einmal Schüler und Schülerinnen einander als gleich und ebenbürtig erleben – und dass die Schule die Aufgabe hat, dies zu ermöglichen und zu sichern.

Die Grundrechte in ihrer hohen und im Verfassungstext des Artikels 1 des Grundgesetzes fast pathetisch beschworenen Bedeutung müssen von daher schulisches Handeln und Leben prägen, angefangen von den kleinsten Formen des Fehlverhaltens, bei denen der betroffene Schüler oder die betroffene Schülerin erfahren muss, dass auch hier seine bzw. ihre Menschenwürde als »unantastbar«¹⁸ anerkannt wird, bis hin zu Formen eines »Schülerprotestes«, der von Seiten der Schule in seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung als Ausdruck von Meinungsfreiheit¹⁹ erkannt und gewürdigt werden muss.

Gebot der
Nichtdiskriminierung

Und schließlich muss Schule die Grundrechte als Bedingung der demokratischen »Lebensform« erkennbar werden lassen, indem sie mit allem Nachdruck für die Verwirklichung von Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung eintritt – in den Verfassungsworten: »Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.« (Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes.)

In einer Schule, die als staatliche Institution notwendig auf das Verfassungsprinzip der Demokratie bezogen ist und die sich auch – aktiv – auf diesen verfassungsrechtlichen Grundsatz bezogen versteht und wahrnimmt, bilden sich dann jene Fragestellungen ab, die – auf gleichsam »höherer« Ebene – bereits oben als verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch umstritten erwähnt wurden:

Mitbestimmungsrechte für
Schüler?

- Dies gilt zunächst für die Frage, wer in einer demokratischen Grundsätzen verpflichteten Schule die Rechte der Mitwirkung wahrnehmen soll, wer also das »Schulvolk« bildet. In den Mitwirkungsbestimmungen der Landesschulgesetze finden sich hierzu unterschiedliche Antworten, regelmäßig auch differenziert nach dem jeweiligen Gegenstand der zu entscheidenden Fragestellung. Zu fragen ist also: Wann und inwieweit sollen Schülerinnen und Schüler Mitentscheidungsrechte haben? Sollen etwa Beschlüsse zu Fragen der eigentlichen Erziehungs- und Unterrichtsarbeit an einer Schule nur von bestimmten Teilen des

¹⁷ Erinnert sei insoweit an die mehr Verfassungsvorgabe der Weimarer Reichsverfassung im Artikel 148 Absatz 3: »Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht sind Lehrfächer der Schulen. Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung.«

¹⁸ S. Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes; ähnlich Heckel & Avenarius: »Mag der Schüler noch so unreif, unfähig, uneinsichtig und eigenwillig sein: er ist in seiner Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und als Träger von Grundrechten zur respektieren.« (2000, S. 431)

¹⁹ Im Sinne von Artikel 5 Absätze 1 und 2, Artikel 8 des Grundgesetzes; vgl. dazu etwa BVerfGE 86, 122, 131 – Meinungsfreiheit eines Auszubildenden –.

Welche Paritäten in Gremien?

»Schulvolkes« getroffen werden? Soll es bei diesem Gegenstandsbereich ein Vetorecht der Lehrkräfte geben?

- Für die die Einzelschule repräsentierende Gremium, in der Mehrzahl der Bundesländer »Schulkonferenz« genannt, muss bestimmt werden, wer mit welchem Gewicht zu welcher Fragestellung abstimmen darf. Die Festlegung von Paritäten ist für die Arbeit der »Schulkonferenz« von erheblicher Bedeutung: Soll Lehrerschaft, Elternschaft und Schülerschaft ein je gleicher Stimmenanteil zustehen? Soll auch das »nichtunterrichtende Personal« mit in die Abstimmung eingeschlossen werden? Soll dabei – und dann gegebenenfalls wie – differenziert werden nach dem Gegenstand der Entscheidung? Alle diese Fragen bedürfen einer vorhergehenden Festlegung und damit einer Entscheidung über die Form der innerschulischen Demokratie.

Landesschulgesetz vs. Einzelschule

- Der Katalog der Themenbereiche, in denen eine Schule eigene Entscheidungskompetenzen hat, wird in den Landesschulgesetzen detailliert aufgelistet und vorgegeben. Ob eine Schule über diese Katalogtatbestände hinausgehen und sich auch etwa zu bildungspolitischen Maßnahmen äußern darf, wird unter dem Stichwort eines »politischen Mandats« diskutiert und ist umstritten (vgl. Niehues, 2000, Rdnr.66).

Hinter diesem Streit steht letztlich die sehr grundsätzliche Frage nach Umfang und Bedeutung des Verfassungsgrundsatzes der Demokratie und nach dem Verhältnis zwischen dem primären Repräsentanten des Gesamtvolkes, dem Parlament, und den Repräsentanten von Teilbereichen, die nur Teile des Volkes und damit auch nur Teilinteressen vertreten. Der Vorrang des Gesamtrepräsentanten muss gewahrt und gesichert bleiben; dies schließt nicht aus, dass bewusst und gerade für die Artikulation von Partikularinteressen neben dem Parlament andere Gremien wirken, die auch ihrerseits und auf ihrer Ebene den Verfassungsgrundsatz der Demokratie verwirklichen.

Legitimation der Schulleitung

- Herkömmlicherweise vertreten der Schulleiter oder die Schulleiterin die Schule »nach außen«, so die gebräuchliche Formulierung in den Schulgesetzen der Länder; er oder sie werden insoweit als ein Organ der Schule verstanden. Ist der Schulleiter, ist die Schulleiterin insoweit »nur« Ausführender oder Ausführende, in seinen oder ihren Kompetenzen letztlich an die Beschlüsse der Schulkonferenz und anderer schulischer Mitwirkungsgremien gebunden?

Damit verbunden ist notwendig die verfassungsrechtliche Fragestellung, inwieweit unter dem Aspekt der vom Bundesverfassungsgericht geforderten durchgängigen »Legitimationskette« vom Parlament hinunter bis zum einzelnen Schulleiter und bis zur einzelnen Schulleiterin eine Bindung dieser Funktionsträger an die Vorgaben eines (schulischen) Mitwirkungsgremiums denkbar und verfassungsrechtlich zulässig sein kann.

Höfling kommt das Verdienst zu, hier sehr deutlich unter Erweiterung des verfassungsgerichtlichen Ansatzes auf das durch den jeweiligen Sachgegenstand gebotene funktionelle Verständnis des Legitimationsbegriffes hingewiesen zu haben und von dort, gerade unter Hinweis auf die Besonderheiten des staatlichen »Schule-Haltens«, Formen der Erweiterung der Selbstverantwortung von Schulen begründet zu haben.²⁰

²⁰ Auf der Tagung »Schule in erweiterter Verantwortung« des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung und des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung im

Zusätzliche Aufgaben für die Schulleitung?

- Mit der Rolle des Schulleiters oder der Schulleiterin als staatlichen »Amtswaltern« und ihrem gleichzeitigen Handeln als Organ der jeweiligen Einzelschule verbindet sich auch die Frage, ob und inwieweit einem Schulleiter oder einer Schulleiterin andere Aufgaben zugewiesen werden können oder vielleicht sogar sollen, z. B. solche der Dienstaufsicht über das unterrichtende Personal im Auftrage der staatlichen Schulaufsichtsbehörde oder Aufgaben im Rahmen der Nutzung der schulischen Einrichtungen für den Schulträger.

Die Schulgesetze einzelner Bundesländer geben hierauf erste Antworten, indem den einzelnen Schulen und damit den sie vertretenden Schulleitern und Schulleiterinnen in beschränktem Umfange entsprechende Kompetenzen übertragen und diese damit zum Gegenstand innerschulischen Handelns und Entscheidens gemacht werden.

4 Das Demokratieprinzip und das schulische Leben

Die Weimarer Reichsverfassung hatte ein oberstes Bildungsziel für die Schule formuliert.²¹ Und ebenso hatte die Mehrheit der unmittelbar nach 1945 entstandenen Länderverfassungen für die Schule Erziehungsziele aufgestellt, wie dies im übrigen auch in besonderer Weise für die Länderverfassungen der nach 1990 neu entstandenen östlichen Bundesländer gilt. Das Grundgesetz selbst verzichtet auf die Festlegung von generellen Erziehungszielen, denn die Regelung von Schulfragen sollte nach der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung bei den Ländern verbleiben (vgl. Heckel & Avenarius, 2000, S. 24 f.).

In denjenigen Ländern, in denen die jeweiligen Landesverfassungen auf die ausdrückliche Benennung von Erziehungszielen verzichten, finden sich dann Bestimmungen zu den für die Schule gültigen Erziehungszielen in den Landesschulgesetzen.

Demokratische Grundsätze als Bildungsziel in den Länderverfassungen

Betrachtet man nun – unter Außerachtlassung des Regelungsortes – die in den einzelnen Ländern bestehenden Erziehungsziele, so fällt auf, dass durchgängig die Erziehung hin zu demokratischen Grundsätzen Aufnahme in die jeweiligen Kataloge gefunden hat (vgl. ausführlich dazu Reuter, 2003, S. 28 ff.).

- So ist in Artikel 12 Absatz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg von einer Erziehung der Jugend hin »zu freiheitlicher demokratischer Gesinnung« die Rede.
- Schüler und Schülerinnen sind in Bayern gemäß Artikel 131 Absatz 3 der Verfassung des Freistaates Bayern »im Geiste der Demokratie« zu erziehen.
- Das Berliner Schulgesetz benennt in § 1 Satz 2 als Ziel von Schule die »Heranbildung von Persönlichkeiten ..., welche fähig sind, ... das staatliche und gesellschaftliche Leben auf der Grundlage der Demokratie ... zu gestalten.«
- Brandenburg bezeichnet im Artikel 28 der Verfassung des Landes Brandenburg die »Anerkennung der Demokratie« als Aufgabe von Erziehung und Bildung.

September 1997 in Berlin (vgl. Höfling, 1998, S. 61 ff.); aufgenommen wurde dieser Ansatz jüngst auch in anderem Zusammenhang vom Bundesverfassungsgericht in den Entscheidungen vom 5. Dezember 2002, in: Juristenzeitung 2003, S. 1057 ff.

- Bremen verzichtet in den Erziehungszielen seiner Landesverfassung auf eine ausdrückliche Erwähnung des Begriffes der Demokratie, spricht dann aber im § 4 Absatz 4 Satz 2 des Bremischen Schulgesetzes davon, dass »demokratisches Handeln« in der Schule die Grundlage der Förderung der Schüler und Schülerinnen darstellt.
- In Hamburg wird als Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule im § 2 Absatz 1 des Schulgesetzes die Aufgabe beschrieben, Schüler und Schülerinnen zu befähigen und deren Bereitschaft zu stärken, »an der Gestaltung einer der Humanität verpflichteten demokratischen Gesellschaft mitzuwirken«.
- Hessen verlangt im Artikel 56 Absatz 5 im 3. Satz seiner Verfassung, dass im Geschichtsunterricht »Auffassungen, welche die Grundlagen des demokratischen Staates gefährden«, nicht zu dulden sind. Im Hessischen Schulgesetz wird darüber hinaus im § 2 Absatz 2 verlangt, die Schülerinnen und Schüler zu befähigen, »zur demokratischen Gestaltung des Staates beizutragen«.
- Das Schulgesetz von Mecklenburg-Vorpommern enthält zwar keine ausdrückliche, das Wort »Demokratie« verwendende Klausel, betont aber sowohl im § 2 Absatz 1 Satz 1 als auch in § 3 Nr. 7 ausdrücklich das Ziel einer den Werten des Grundgesetzes verpflichteten Erziehung.
- Im § 2 Absatz 1 Satz 3 des Niedersächsischen Schulgesetzes wird als Bildungsauftrag der Schule ausdrücklich eine Befähigung der Schülerinnen und Schüler, »zur demokratischen Gestaltung der Gesellschaft beizutragen«, formuliert.
- Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen verlangt eine Erziehung der Jugend »im Geiste ... der Demokratie«.
- Für Rheinland-Pfalz erwartet die Verfassung im Artikel 33 in der Schule eine Erziehung »in freier, demokratischer Gesinnung«.
- Der Unterrichts- und Erziehungsauftrag der Schule wird im Saarland im § 1 Absatz 2 des Schulordnungsgesetzes mit der Befähigung »zur Übernahme der sozialen und politischen Aufgaben eines Bürgers im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat und zur Mitwirkung an der Gestaltung der Gesellschaft im Sinne der freiheitlich-demokratischen Grundordnung« umschrieben.
- In Sachsen wird im Artikel 101 Absatz 1 der Verfassung des Freistaates von einer Erziehung »zu freiheitlich demokratischer Haltung« gesprochen.
- § 1 Absatz 2 Nr. 2 des Schulgesetzes von Sachsen-Anhalt verpflichtet die Schulen, »die Schülerinnen und Schüler auf die Übernahme politischer und sozialer Verantwortung im Sinne der freiheitlich-demokratischen Grundordnung vorzubereiten«.
- Zum im § 4 Absatz 4 Satz 3 des Schulgesetzes von Schleswig-Holstein benannten Bildungsauftrag der Schule zählt auch die Erziehung des jungen Menschen »zur Beteiligung an der Gestaltung ... der Gesellschaft im Sinne der freiheitlichen demokratischen Grundordnung«.
- Thüringen schließlich benennt als Aufgabe von Erziehung und Bildung im Artikel 22 Absatz 1 der Verfassung des Freistaates auch die Förderung der »Anerkennung der Demokratie«.

²¹ Art.148 Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung lautete: »In allen Schulen sind sittliche Bildung, staatsbürgerliche Gesinnung, persönliche und berufliche Tüchtigkeit im Geiste des

Bereits dieser knappe Durchgang durch die Landesverfassungen und Schulgesetze zeigt, dass durchgängig in allen Bundesländern eine Verpflichtung der Schulen hin auf das Bildungs- und Erziehungsziel der Demokratie die Arbeit in den Schulen bestimmen soll; vielfach sind den Verfassungsgrundsatz weiter präzisierende Vorgaben, wie im Einzelnen diese abstrakten Bildungs- und Erziehungsziele in der Schule erreicht werden sollen, zusätzlich in den Landesschulgesetzen enthalten. Dabei scheint es angezeigt, darauf hinzuweisen, dass diese in Rechtssätzen formulierten Bildungs- und Erziehungsziele eine besondere rechtliche Struktur aufweisen. Diese zeigt sich allein schon in den konkreten Gesetzesformulierungen, die oft auf die Förderung und Befähigung von Verhaltensweise und Einstellungen bei den Schülerinnen und Schülern hinweisen, die ihrerseits demnach nur im Sinne eines »Finalprogramms« verstanden werden können (vgl. Bothe, 1995, S. 26 ff.).

Rechtsnorm mit Freiraum

Dies bedeutet, dass nicht, wie bei sonstigen Rechtsnormen üblich, das Verfahren der jeweiligen Umsetzung und Ausführung vorgegeben wird, sondern diese Rechtsnormen notwendig einem Freiraum unterliegen, der seinerseits in den Besonderheiten des Erziehungsprozesses seine Grundlage und seine Rechtfertigung findet.

Die Steuerungsfunktion derartiger rechtlicher Vorgaben ist damit zwangsläufig geringer, da dem jeweils zuständigen Adressaten der Norm zugleich die Verantwortung für das Erreichen des angestrebten Erfolges obliegt. Hinzu kommt, dass das Erfüllen dieser vorgegebenen Bildungs- und Erziehungsziele außerordentlich schwierig oder im Zweifel auch gar nicht zu überprüfen ist.

Von daher fehlt es bei Rechtsnormen dieser Art in spezifischerer Weise an Möglichkeiten der Feststellung der Zweckerreichung und damit auch einer möglichen Verhängung von Sanktionen bei Nichterreichung.

Umsetzung liegt bei den Schulen

Die Umsetzung der dennoch und nach wie vor als rechtliche Vorgaben zu verstehenden Bestimmungen zu den auf den Verfassungsgrundsatz der Demokratie bezogenen Bildungs- und Erziehungszielen bedarf daher spezifischer und dem Sachgegenstand in besonderer Weise angepasster Verfahren. Diese Verfahren können dabei nur dort und nur von denen entwickelt werden, die als Adressaten der entsprechenden Vorgaben benannt und bezeichnet werden: den Schulen. Da Schulen nicht als abstrakte Rechtsgebilde verstanden werden können, sondern »pädagogische Einheiten« darstellen, die im Rahmen ihrer jeweiligen spezifischen Bedingungen gehalten sind, die generellen Vorgaben der Bildungs- und Erziehungsziele für sich anwendbar zu machen, bedeutet dies, dass es zugleich die Schulen sind, die die aus der besonderen rechtlichen Struktur der schulrechtlichen Vorgaben entstehenden schwache Steuerungswirkung im Rahmen ihres erzieherischen Handelns auszugleichen haben.

Damit wird die Verantwortung sowohl für Verfahren des Erreichens dieser schulrechtlichen Vorgaben als auch die Entwicklung von für die Überprüfung des Erfolges geeigneter Verfahren den Schulen übertragen. Dies stellt keine »Flucht« der Schullehrer oder des die Landesschulgesetze erlassenden Parlaments aus der Verantwortung dar, sondern beschreibt eine Reduzierung eben dieser Verantwortung auf eine Gewährleistungsverantwortung.

deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung zu erstreben.«

| | |
|---|---|
| Notwendig: Spezifische Professionalität | <p>Die Ausführungsverantwortung wird den einerseits kompetenteren, andererseits die jeweiligen Besonderheiten stärker einbeziehenden unmittelbaren Akteuren übertragen, den Schulen. Diese bleiben im Hinblick auf den Erfolg ihrer Bemühungen den sie beaufsichtigenden Instanzen verantwortlich, aber lediglich erfolgs- und nicht verfahrensbezogen.</p> <p>Um die Ziele von offenen Rechtssetzungsprogrammen, wie sie im Bereich der Festlegung von Bildungs- und Erziehungszielen in den schulrechtlichen Ländervorgaben enthalten sind, erfüllen zu können, bedarf es bei den zur Umsetzung Verpflichteten einer spezifischen Professionalität. Erst das Vorhandensein dieser besonderen Qualifikation vermag die Übertragung der Ausführungsverantwortung zu rechtfertigen.</p> <p>Professionalität beschreibt in diesem Sinne dann notwendig eine persönliche Anforderung an die Lehrer und Lehrerinnen: Sie müssen eine hinreichende Professionalität erreicht haben und nach dem Ende ihrer Ausbildung weiterhin besitzen; qualifizierte Lehrerausbildung, Lehrerfort- und -weiterbildung sind dafür essenzielle Voraussetzung.</p> <p>Demokratie bedarf des Gelebt-Werdens, durchaus in einem pädagogischen (Selbst-)Verständnis auch eines Vor-Lebens durch die dafür in spezifischer Weise Qualifizierten.</p> |
| Strukturelle Dimension | <p>Professionalität beinhaltet aber über die individuelle, persönliche Qualifikation der in der Schule handelnden Personen hinaus auch noch eine strukturelle Dimension. Damit ist gemeint, dass eine Schule, die das Verfassungsprinzip der Demokratie bei ihren Schülerinnen und Schülern als individuelle Einstellung in einem positiven Sinne entsprechend den schulrechtlichen Vorgaben erfolgreich verankern soll und will, auch ihrerseits in ihren Handlungs- und Kommunikationsformen diesen Grundsatz leben muss und zugleich für ihre Schüler und Schülerinnen dieses Prinzip im alltäglichen Handeln erlebbar machen muss.²²</p> <p>Leben und Zusammenleben in der Schule muss mithin demokratischen Grundsätzen entsprechen, an diesen ausgerichtet und orientiert sein (vgl. Reinhardt, 2003, S. 68 ff.). Dies schließt damit notwendig sowohl bestimmte Formen der Mitwirkung als auch der Mitentscheidung durch alle an Schule Beteiligten ein.²³</p> |
| Praktische Konsequenzen | <p>Dies hat sehr konkrete und praktische Konsequenzen für das Handeln von Schulen. Wenn Demokratie als Prinzip zugleich im oben beschriebenen Sinne integrativ wirken soll, so verlangt dies zunächst einmal die Anerkennung aller Betroffenen, d. h. aller zu Integrierenden, als grundsätzlich gleich, gleichwertig und gleichrangig. Auf die besondere Bedeutung des Gleichheitssatzes wurde bereits oben verwiesen.</p> <p>Die alltägliche und praktische Verwirklichung allein dieses Prinzips unter ausdrücklicher Betonung der im Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes benannten unzulässigen Unterscheidungsmerkmale würde in einer Schule Demokratie und Grundrechte unmittelbar erlebbar, nachvollziehbar und damit zugleich zu einer Sache eines und einer jeden an einer Schule machen können.</p> <p>Besondere Bedeutung für das Demokratieprinzip kommt dabei auch der Meinungsfreiheit zu. Gerade hier wird deutlich, dass die einzelne Schule in besonde-</p> |

²² In den Worten v. Hentigs: »Die Schule ist eine polis« (1994, S. 222).

²³ »Partizipation beinhaltet Achtung und Anerkennung der Schüler als Partner mit eigenständigen Interessen und Rechten« (Hof, 2003, S. 117).

rer Weise strukturell in der Lage und auch gefordert ist, die Bedeutung dieses Grundrechts in ihrem täglichen Handeln den Schülerinnen und Schülern zu verdeutlichen und auf diese Weise in einer Weise nahe zu bringen, dass diese sowohl den Wert dieses Grundrechts unmittelbar erfahren als auch sich zu eigen zu machen und ihr je eigenes Leben daran auszurichten bereit und in der Lage sind. Demokratie als Verfassungsgrundsatz einerseits, als Bildungs- und Erziehungsziel andererseits verlangt damit ein schulisches Umfeld, das der Umsetzung, dem Miteinander-Leben und dem Miteinander-Erfahren gerecht wird. Dies darf sich nicht nur in abstrakten Bekenntnissen niederschlagen, sondern muss notwendig seine Entsprechung in entsprechend gestalteten schulrechtlichen Regelungen finden, muss sich im Handeln von Schulaufsicht niederschlagen und bedarf einer entsprechenden selbst verantworteten Struktur in jeder Einzelschule.

Entscheidend:
Die Lehrenden

Von entscheidender Bedeutung sind und bleiben aber die Personen, die als Lehrende aus einem Verfassungsgrundsatz und Vorgaben im Rahmen von Bildungs- und Erziehungszielen alltägliche schulische Realität und Erfahrung werden lassen müssen.

Literatur

- Bothe, M.** (1995). Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat. Berlin & New York: de Gruyter.
- Heckel, H. & Avenarius, H.** (2000). Schulrechtskunde (7., neu bearbeitete Auflage). München & Neuwied: Luchterhand.
- von **Hentig, H.** (1994). Schule neu denken: eine Übung in praktischer Vernunft (3. Auflage). München: Hanser.
- Herzog, R.** (1970). Demokratie und Gleichheit heute. Deutsches Verwaltungsblatt, (85) 14, 731.
- Hesse, K.** (1999). Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (20. Auflage). Heidelberg, München & Berlin: Müller.
- Höfling, W.** (1998). Die Bedingungen für eine Schule in erweiterter Verantwortung nach deutschem Verfassungsrecht. In H. Avenarius, J. Baumert, H. Döbert & H. P. Füssel (Hrsg.), Schule in erweiterter Verantwortung (S. 51–66). München & Neuwied: Luchterhand.
- Hof, H.** (2003). Achtungsregeln in Schulalltag und Recht. In C. Palentien & K. Hurrelmann (Hrsg.), Schülerdemokratie: Mitbestimmung in der Schule (S. 101–122). München & Neuwied: Luchterhand.
- Knapp, U.** (2001). 16 Richter machen »die Ideale des Grundgesetzes lebendig«. Frankfurter Rundschau, 29. September 2001, 4.
- Maihofer, W.** (1994). Prinzipien freiheitlicher Demokratie. In E. Benda, W. Maihofer & H. J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts (2. Auflage, S. 427–536). Berlin & New York: de Gruyter.
- Niehues, N.** (2000). Schulrecht (3., neubearbeitete Auflage). München: C. H. Beck.
- Oppermann, T.** (1976). Nach welchen rechtlichen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen? Gutachten C zum 51. Deutschen Juristentag. München: C. H. Beck.
- Reinhardt, S.** (2003). Demokratie-Lernen in der Schule. In C. Palentien & K. Hurrelmann (Hrsg.), Schülerdemokratie: Mitbestimmung in der Schule (S. 68–82). München & Neuwied: Luchterhand.
- Reuter, L. R.** (2003) Erziehungs- und Bildungsziele aus rechtlicher Sicht. In H. P. Füssel & P. M. Roeder (Hrsg.), Recht-Erziehung-Staat (47. Beiheft zur Zeitschrift für Pädagogik, S. 28–48). Weinheim & Basel: Beltz.
- Richter, I. & Schuppert, F.** (1996). Casebook Verfassungsrecht (3. Auflage). München: C. H. Beck.
- Richter, I.** (2002). Demokratiebegriff und Jugendforschung. In H. Faber & G. Frank (Hrsg.), Demokratie in Staat und Wirtschaft (S. 163–177). Tübingen: Mohr & Siebeck.
- Rousseau, J. J.** (1777): Vom Gesellschaftsvertrag (französische Erstausgabe 1762). Stuttgart: Reclam.

- Sarcinelli, U. & Tenscher, J.** (2003). Autonomie und bürgerschaftliches Engagement – oder die Frage, wie viel und welche Beteiligung unsere Gesellschaft braucht. In C. Palentien & K. Hurrelmann, K. (Hrsg.), *Schülerdemokratie: Mitbestimmung in der Schule* (S. 21–46). München & Neuwied: Luchterhand.
- Smend, R.** (1968). Das Recht der freien Meinungsäußerung. In ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen* (2. Auflage, Nachdruck der Ausgabe von 1928, S. 89–112). Berlin: Duncker & Humblot.
- Stein, E.** (2001). Kommentierung von Artikel 20. In E. Denninger, W. Hoffmann-Riem, H. P. Schneider & E. Stein (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Reihe Alternativkommentare, 3. Auflage). München & Neuwied: Luchterhand.
- Stern, K.** (1984). *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland: Band 1* (2. Auflage). München: C. H. Beck.

Der Autor

Hans-Peter Füssel, Dr. jur., Jahrgang 1949, Professor für Öffentliches Recht an der Hochschule Bremen

Studium der Rechtswissenschaft, der Volkswirtschaftslehre und der Politischen Wissenschaften an der Freien Universität Berlin und an der Universität Göttingen, Tätigkeit als Justiziar und als Grundsatzreferent beim Senator für Bildung und Wissenschaft in Bremen, zwischenzeitlich Mitarbeiter beim Max-Planck-Institut für Bildungsforschung in Berlin, Professuren an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Hamburg, Fachbereich Polizei, und an der Hochschule für Öffentliche Verwaltung Bremen, Fachbereich Allgemeine Verwaltung.

Zahlreiche Publikationen auf dem Gebiet des Bildungs- und Wissenschaftsrechts, Mitarbeit in Forschungsprojekten zur Hochschulentwicklung in Europa, zu Fragen neuer Weiterbildungsformen und zu Modellen der Steuerung im Bildungswesen.

Mitglied in verschiedenen Beratungsgremien, Mitherausgeber der Zeitschrift »Recht der Jugend und des Bildungswesens«.

© 2004 H.-P. Füssel

Die Beiträge zur Demokratiepädagogik stehen als kostenlose Downloads zur Verfügung:

www.blk-demokratie.de

Redaktion: Prof. Dr. Wolfgang Edelstein, Michael Segeritz, Mathias Berner, Alexa Samson