

## AUFSÄTZE

Hinnerk Wißmann

## Das allgemeine Schulwesen als Programm des modernen Staates: Grundzüge der historischen Entwicklung\*

### Einleitung

Die „Schulfrage“ gehört seit jeher zu den großen Themen, die zwischen Staat und Gesellschaft auszutragen sind. Denn in der Schule gilt es, Freiheit und soziale Einbindung nicht nur theoretisch zu vermessen, sondern praktisch zu verfertigen – und so über die Grundverfassung des Gemeinwesens zu bestimmen. Die Organisation von Bildung und Erziehung rührt, anders gewendet, an die Tiefenstrukturen der öffentlichen Ordnung.

Bekanntlich ist nun die deutsche Rechtslage im internationalen Vergleich durch ein besonders straffes Regiment von Schulpflicht und öffentlichem Schulwesen gekennzeichnet.<sup>1</sup> Zu beachten ist aber, dass mit dieser „äußeren“ Zwangslage nicht notwendig schon die „innere“ Unfreiheit des Bildungsgangs in Deutschland dargelegt ist. Die öffentliche Schule kann im Gegenteil auch als Sonderfriedensbezirk etwa für Chancengerechtigkeit, religiöse Toleranz und pädagogische Vielfalt aufgefasst werden – wobei dann nach den konkreten Bedingungen für eine solch optimistische Sichtweise zu fragen bleibt.<sup>2</sup> Offenkundig hat das deutsche Schulwesen jedenfalls eine sehr eigene Gestalt. Die Grundzüge seiner historischen Entwicklung sollen im Folgenden dargestellt werden.

### 1 Frühe Neuzeit und Absolutismus

Erst seit der Etablierung frühmoderner Staatlichkeit, die mit der Zeitenwende des frühen 16. Jahrhunderts erkennbar wird, stellt sich die Frage nach einer allgemeinen, also flächendeckenden und im Ansatz gleichen Beschulung für die gesamte Bevölkerung in einer uns geläufigen Weise.<sup>3</sup> Da-

\* Gekürzte und überarbeitete Fassung des Beitrags, der unter dem Titel Allgemeines Schulwesen und Schulpflicht: Projekt der Moderne – Programm der Freiheit? Zur rechtshistorischen Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung von Schulpflicht und Privatunterricht, in: Franz Reimer (Hrsg.), Homeschooling – Bedrohung oder Bewährung des freiheitlichen Rechtsstaats?, 2012, S. 17 ff., erschienen ist. Für die Fragen des Schulzwangs und des Hausunterrichts sei auf diesen Beitrag verwiesen.

1 Außer Betracht bleiben hier also weitgehend die konzeptionellen, philosophisch wie pädagogisch begründeten Debatten um Ziele und Berechtigung einer allgemeinen Schule, die den rechtlichen und institutionellen Entscheidungen in der Regel vorangingen. Zum Problem einer Schulgeschichte unter diesem Aspekt im knappen Überblick E. Geißler, Art. Schulwesen, Staatslexikon, Bd. 4, 1988, Sp. 1075 (1077 ff.).

2 Dazu H. Wißmann, Bildung im freiheitlichen Verfassungsstaat, JöR 60 (2012), S. 225 (228 ff.). Weiter unten 4.

3 Zum langgestreckten Transformationsvorgang, der vom 13. bis zum 18. Jahrhundert zur Herausbildung des Staates als spezifischer Ordnungsform führt, vgl. E.-W. Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation (1967), in: ders., Recht, Staat, Freiheit, 2. Aufl. 1992, S. 92 (92 f.). Die häusliche Unterweisung und Erziehung in der Familie war im Mittelalter der notwendige Normalfall der Bildung in einer verkehrsarmen und weitge-

für ist zu beachten, dass Reformation und später auch Gegenreformation in ihrem Kern nicht zuletzt als „Bildungsrevolutionen“ zu begreifen waren: Sowohl in ihrem Programm wie auch in ihrem Status waren die seit jeher bekannten Schulen in Klöstern und Städten jeweils nur auf die Heranbildung von speziellem Führungsnachwuchs ausgerichtet und dabei als scholastische Institutionen des Vergangenen in schwere Bedrängnis geraten.<sup>4</sup> Es war nun geradezu der innere Kernpunkt der Kirchenreform, den je eigenen Zugang der Gläubigen zum Evangelium zu befördern, und also war eine allgemeine Bildung, die nun auch Lesen und Schreiben als Kompetenzen der Eigenständigkeit und der Distanzschaffung enthalten sollten, die logische Konsequenz.<sup>5</sup>

In der Folgezeit nahmen die nun entstehenden landesherrlichen Frühstaaten, die sich in einem langgestreckten Prozess zunächst in der Theorie, dann Stück für Stück auch in der Realität des Herrschaftsvollzugs absolutistisch ausformten, diesen Programmsatz auf und vertieften ihn.<sup>6</sup> Weiterhin bleiben dabei geistliche und ökonomische Motive verknüpft: Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats, die auf Handelsbeziehungen gegründete Prosperität des Gemeinwesens, nicht zuletzt die allmählich einsetzende Ausdifferenzierung der Wirtschaft, setzten Volksbildung voraus. Die dabei entstehenden Rechtstexte spiegeln zugleich den komplexen Prozess der gegenseitigen Emanzipation staatlicher und geistlicher Sphäre in der Säkularisierung wider.<sup>7</sup> So formulierte die Weimarer Schulordnung von 1619:

„Es sollen, soweit möglich, alle Kinder, Knaben und Mägdlein, mit allem Ernst und Fleiß zur Schulen gehalten werden, damit sie zum wenigsten, neben dem heiligen Catechismo, christlichen Gesängen und Gebeten, recht lernen lesen und etwas schreiben. Denn es ist ja zum Erbarmen, daß auf den Dörfern, ja wohl auch in den Städten, unter den Handwerksleuten, Gesinde und Tagelöhnern so wenig Leute gefunden werden, welche lesen und schreiben können.“<sup>8</sup>

hend auch herrschaftslosen Zeit. Seit dem Ende des weströmischen Reichs war eine lange Strecke von 1000 Jahren konzeptioneller und praktischer Vorentwürfe und Teillösungen – etwa in Klosterschulen und später in den aufstrebenden Städten – zurückgelegt, bis der Gedanke eines allgemeinen Schulwesens ernsthaft verfolgt wurde. Dazu näher in Abschnitten A. Mors, Die Entwicklung der Schulpflicht in Deutschland, 1986, S. 16 ff., insbesondere zum Schulbesuch S. 38 ff. Zu Vorentwicklungen der frühmodernen Staatlichkeit unter dem Stichwort der „sozialethisch motivierten Kompetenzerweiterungen“ einschlägig D. Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, 6. Aufl. 2009, S. 127 f. Zu den „Bildungswegen“ im Mittelalter und ihren Modifikationen H. Blankertz, Geschichte der Pädagogik, 1982, S. 13 ff.; P. Lundgreen, Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick, Bd. 1, 1980, S. 14 ff.

4 Zum Humanismus als konzeptioneller Vorstufe der praktischen Reformation Mors, Schulpflicht (Anm. 3), S. 47 ff. Mit anderem Akzent E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, 2. Aufl. 1967, S. 262, der in Reformation (und Gegenreformation) ein zunächst retardierendes Element des Staatskirchentums gegenüber der auf Autonomie gerichteten Bildungsidee des Humanismus sieht.

5 Vgl. hierzu P. Bahr, Bildung, Bildungspolitik, Evangelisches Staatslexikon, 4. Aufl. 2006, Sp. 210–216, insb. Sp. 212. Wohl gemerkt wurde öffentliche Bildung nicht als Angebot, sondern schon bald programmatisch als Pflicht der Untertanen begriffen. So formulierte Martin Luther 1530 in der „Predigt, daß man die Kinder zur Schule halten“: „Ich halte aber, daß auch die Obrigkeit hier schuldig sei, die Untertanen zu zwingen, ihre Kinder zur Schulen zu halten (...). Denn sie ist wahrlich schuldig, die (...) Ämter und Stände zu erhalten, daß Prediger, Juristen, Pfarrer, Schreiber, Ärzte, Schulmeister und dergleichen bleiben, denn man kann der nicht entbehren. Kann sie die Untertanen zwingen, so da tüchtig dazu sind, daß sie müssen Spieß und Büchsen tragen, auf die Mauer laufen und anderes tun, wenn man kriegen soll, wie viel mehr kann und soll sie hier die Untertanen zwingen, daß sie ihre Kinder zur Schulen halten, weil hier wohl ein ärgerer Krieg vorhanden ist mit dem leidigen Teufel (...).“ (zit. nach Mors, Schulpflicht (Anm. 3), S. 71 f. Zur Gegenreformation, insb. zur Rolle der Jesuiten, ebenda, S. 105 ff.

6 Zur Konfessionalisierung des Staates und die Rolle des Bildungswesens im Überblick Willoweit (Anm. 3) S. 138 ff., insbesondere S. 140; vgl. zur Entwicklung nach 1555 auch Mors, Schulpflicht (Anm. 3), S. 109 ff.

7 Vgl. Mors, Schulpflicht (Anm. 3), S. 129 ff.; Blankertz, Pädagogik (Anm. 3), S. 42 ff.

8 Die Weimarer Schulordnung gilt als erstes Beispiel einer weltlichen Schulordnung mit Schulzwang. Dazu Mors, Schulpflicht (Anm. 3), S. 126 ff. Im Folgenden weitere Passagen zum Zwang aus der Schulordnung: „Sollen demnach hinfür die Pfarrherren und Schulmeister an einem jeden Ort über alle Knaben und Mägdlein, die vom 6. Jahr an bis ins 12. Jahr bei ihrer christlichen Gemeinde gefunden werden, fleissige Verzeichnisse und Register halten, auf daß mit den Eltern, welche ihre Kinder nicht wollen zur Schulen halten, könne geredet werden, auch nach Be-

Ähnlich wie in diesem frühen Beispiel formulierten in den nächsten zwei Jahrhunderten die meisten Edikte, Verordnungen und Reglements die Grundsätze der Schule im Absolutismus.<sup>9</sup> Freilich blieb es bis zum ausgehenden 18. Jahrhundert ganz überwiegend bei entsprechenden Programmsätzen; nur in langsamen Wellenbewegungen veränderte sich die Schulwirklichkeit.<sup>10</sup> Aufschwung wie Verfall des Schulwesens hingen mit dem jeweiligen Stellenwert der frühen Pädagogik im Bewußtsein des jeweiligen Herrschers ebenso wie von den wirtschaftlichen und allgemeinpolitischen Verhältnissen ab.<sup>11</sup> Nicht nur die institutionelle Eigenmacht von lokalem Adel und städtischen Magistraten konnte durch den Zentralstaat auf der Ebene des Alltagsvollzugs regelmäßig nicht wirklich herausgefordert werden; auch der Respekt vor den Gegebenheiten der Landwirtschaft und der familiären „Einheit von Haus und Erziehung“ blieb eine Grenze für ein durchgreifendes öffentliches Schulwesen.<sup>12</sup>

So war die Realität des Bildungswesens trotz der formalen absolutistischen Einheit bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts ein „wirres Gemenge“ (*Huber*<sup>13</sup>). Die Staatstheorie hat später in dieser Differenz zwischen Programm und Praxis einen Mangel erkannt. Tatsächlich war sie nachgerade die notwendige Legitimationsbasis eines evolutionären Staatswesens, das trotz seines unbegrenzten Anspruchs schon mangels Infrastruktur und bürokratischer Herrschaftstechnik immer nur punktuell die Lebenszusammenhänge seiner Untertanen und der intermediären Gewalten bestimmen konnte.<sup>14</sup>

## 2 Das allgemeine Schulwesen im „langen“ 19. Jahrhundert

### 2.1 Übergang: Das Schulwesen im aufgeklärten Spätabolutismus

Erst zwischen Französischer Revolution und Erstem Weltkrieg sollte das zuvor programmatisch entwickelte allgemeine Schulwesen als Realität entstehen. Die am Ausgang des 18. Jahrhunderts erreichte Vielschichtigkeit des Schulproblems spiegelte 1794 das Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten (ALR) wider – wie auch auf anderen Gebieten als Abschluss und Anfang zu-

---

darf durch Zwang der weltlichen Obrigkeit dieselben, in diesem Fall ihre schuldige Pflicht in acht zu nehmen, angehalten werden mögen.“, zit. nach *Mors*, Schulpflicht (Anm. 3), S. 127 f.

9 Vgl. zu den preußischen Entwicklungsschritten mit dem Schulpflichtedikt von 1717 und dem Generallandschulreglement von 1763 *Mors*, Schulpflicht (Anm. 3), S. 144 ff.

10 Auswertung für Preußen bei *W. Neugebauer*, Absolutistischer Staat und Schulwirklichkeit in Preußen, 1985, insbesondere zu den Landschulen vor 1700 S. 228 ff.; nach 1700 S. 468 ff.; für die Stadtschulen S. 211 ff.; 51 ff. Vgl. im Überblick auch für die anderen Territorien *Mors*, Schulpflicht (Anm. 3), S. 124 ff.; S. 138 ff. Zur entschiedenen Reform in Österreich im Josephinismus *W. Neugebauer*, Niedere Schulen und Realschulen, in: *N. Hammerstein/U. Hermann* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. 2, 2005, S. 213 (237 ff.).

11 Überblick über die allmähliche Entwicklung der Pädagogik bei *Blankertz*, Pädagogik (Anm. 3), S. 21 ff.; *Mors*, Schulpflicht (Anm. 3), S. 109 ff.; ausführlich die Beiträge von *U. Herrmann*, *W. Sparn*, *Ch. Mayer* in *N. Hammerstein/U. Hermann* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. 2, 2005, S. 97 ff., 134 ff., 188 ff. Zur Lehrerausbildung vor 1806 *Neugebauer*, Absolutistischer Staat (Anm. 10), S. 364 ff.

12 Zum letzteren *Neugebauer*, Absolutistischer Staat (Anm. 10), S. 612 f. Die Landwirtschaft, von der ca. 90% der Bevölkerung lebten, bestimmte vor allem wegen der Erntehilfe in den Bestimmungen zur Winter- und Sommerschule die Schulwirklichkeit. Zu jeder Zeit hatten neben dem allgemeinen Schulwesen, das in der Elementarschule verwirklicht werden sollte und mit Schulpflicht versehen wurde, vielfältige andere Bildungseinrichtungen bestanden: Neben den alten Kloster-, Stifts-, Dom- und Stadtschulen gab es Ausbildungsschulen der Zünfte, die Ritterakademien und die Gelehrtschulen und Universitäten; ihr Besuch war nicht etwa vom vorgängigen Besuch einer allgemeinen Elementarschule abhängig, vgl. im Überblick *Blankertz*, Pädagogik (Anm. 3), S. 30 ff., 56 ff.

13 *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 1 (Anm. 4), S. 265.

14 Zur Schulpflicht und ihrer Durchsetzung weiter *Mors*, Schulpflicht (Anm. 3), S. 99–102 m. w. N.

gleich: Einerseits waren der theoretische Anspruch des Zentralstaats gerade auch für das Elementarschulwesen stetig angewachsen. Andererseits war die blanke Vernetzung der Bildungsgänge nicht mehr zu halten, weil die Aufklärung im Bürgertum wie in der Staatsspitze als Individualisierungsschub wirkte.<sup>15</sup>

Im ALR wurden die Schulen ganz eindeutig zur „Veranstaltung des Staates“ erklärt (§ 1 II 12). Damit war jedoch in einer Gesamtschau der Vorschriften keine einheitliche Staats- oder Schulgewalt gemeint; die örtlichen Autoritäten, das heißt Landadel, Magistrat und Geistlichkeit, bestimmten weiterhin Verwaltung und Aufsicht der Schulen<sup>16</sup> sowie die Ausbildung der Lehrer. Vor allem waren die Regelungen zur Schule nun zusätzlich auch in Bezug auf den Schulbesuch von der aufklärerischen Perspektive geprägt: Das Privatschulwesen wurde gesetzlich anerkannt und zugleich mit fachlichen Anforderungen und Bedürfnisprüfungen streng reguliert.<sup>17</sup> Auch der urtümliche elterliche Hausunterricht wurde nochmals als Ausgangsgröße in Bezug genommen und mit der Schulbesuchspflicht verwoben.<sup>18</sup> Der nun verwendete Begriff des „nötigen Unterrichts“ ließ aber nicht mehr zu, dass die Kinder ohne eigentlichen Bildungsgang wie in früherer Zeit nur durch Mithilfe im elterlichen Gewerbe ausgebildet wurden.<sup>19</sup>

## 2.2 Programmatische Grundlagen: Bildungsziele im Reformstaat und in der Verfassungsbewegung

- a) Die Niederlage gegen Napoleon 1806 hatte bekanntlich in Preußen, das bald mit den Befreiungskriegen endgültig in die Führungsrolle in Deutschland hineinwachsen sollte, die Kraft zu einer tiefgreifenden Staatsreform freigesetzt, die ganz wesentlich auch das Schulwesen in seinen verschiedenen Stufen und Formen von der Elementarschule bis zur Universität umfasste. Patriotisch-militärisch-allgemeinpolitische wie industriepolitische Erwägungen kamen hier zusammen<sup>20</sup>. Zugleich galten mindestens im Beginn dieser Reformen auch die programmatischen Einsichten der Aufklärung, die den Einzelnen zunehmend als Bildungsadressaten anerkannten.<sup>21</sup> Dabei war es eine bestimmende Eigenart der deutschen Entwick-

15 Zur Lage in Preußen vor 1794 *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 1 (Anm. 4), S. 107 ff. Zur Bedeutung der Aufklärung seit Comenius nachdrücklich *Blankertz*, Pädagogik (Anm. 3), S. 21 ff., zur Entwicklung seit Rousseau S. 69 ff.

16 Vgl. 12 II § 12 ALR: „Gemeine Schulen, die dem ersten Unterrichte der Jugend gewidmet sind, stehen unter der Direction der Gerichtsobrigkeit eines jeden Orts, welche dabey die Geistlichkeit der Gemeinde, zu welcher die Schule gehört, zuziehen muß.“

17 Vgl. den Abschnitt „Von Privaterziehungsanstalten“ noch vor den Regelungen zu den öffentlichen Schulen in 12 II §§ 3–6. Daraus § 3: „Wer eine Privaterziehungs- oder sogenannte Pensionsanstalt errichten will, muß bey derjenigen Behörde, welcher die Aufsicht über das Schul- und Erziehungswesen des Orts aufgetragen ist, seine Tüchtigkeit zu diesem Geschäfte nachweisen, und seinen Plan, sowohl in Ansehung der Erziehung, als des Unterrichts, zur Genehmigung vorlegen.“ Weiter auch § 6: „Auf dem Lande, und in kleinern Städten, wo öffentliche Schulanstalten sind, sollen keine Neben- oder sogenannte Winkelschulen ohne besondere Erlaubniß geduldet werden.“

18 Vgl. 12 II §§ 7, 43 ff.

19 Im Lauf des 19. Jahrhunderts sollte sich von diesem landrechtlichen Ausgangspunkt aus ein dichtgewebtes Netz von Vorgaben auch für den Unterricht der eigenen Kinder entwickeln, vgl. näher *H. Wißmann*, Allgemeines Schulwesen und Schulpflicht: Projekt der Moderne – Programm der Freiheit?, in: Franz Reimer (Hrsg.), Homeschooling – Bedrohung oder Bewährung des freiheitlichen Rechtsstaats?, 2012, S. 17 (34 ff.).

20 Vgl. für den Zusammenhang von Bildungsreform und Staatsverfassung bzw. Staatsverwaltung *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 1 (Anm. 4), S. 264 ff., 266 ff. Insbesondere zur Einwirkung der Industrialisierung auf die Erziehungsleitbilder *Mors*, Schulpflicht (Anm. 3), S. 217 ff.

21 Aufschlussreich ist auch die Rezeption Pestalozzis und die spätere Teilsynthese mit Fichte im Programm der (freilich dann schon staatsorientierten) „Nationalerziehung“, vgl. dazu ausführlich *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 1 (Anm. 4), S. 269 ff., insbesondere auch S. 274 unter Bezugnahme auf W. von Humboldts Arbeiten. Zum Volksschul-

lung, dass die Reform des Bildungswesens nicht mit einer Liberalisierung im Sinn einer gesellschaftlichen Freisetzung erfolgte, sondern etatistisch „von oben“ geplant und durchgeführt wurde.<sup>22</sup>

- b) Die unvollendete deutsche Verfassungsbewegung des 19. Jahrhunderts änderte an dieser Grundausrichtung hin auf ein öffentliches Schulwesen im Ergebnis wenig, fügte ihr aber nochmals neue Intentionen hinzu. Die Paulskirchenverfassung ordnete die Schulverfassung in den Grundrechtsabschnitt ein, wobei das Augenmerk auf die Beschränkung der geistlichen Schulaufsicht und die Einrichtung öffentlicher Schulen und damit verbunden der Schulpflicht gelegt wurde.<sup>23</sup> Für die weitere Entwicklung typisch ist die Lage in Preußen, wo die Kultusverfassung durch die berühmte Suspendierung nach Art. 112 der revidierten Verfassung gesetzlich auf dem Stand des ALR blieb.<sup>24</sup> Der wesentliche verfassungsrechtliche Kompromiss in Schuldungen war die *relative Integration der „kirchlichen Belange“* durch die Herausbildung von staatlichen Konfessionsschulen<sup>25</sup> bzw. im (ebenfalls nicht kirchenfernen) Gegenmodell in den Simultanschulen insbesondere in Baden.<sup>26</sup> Insgesamt wurde der Grundsatz der Staatsschule durch die Verfassungsbewegung eher gestärkt, weil die Liberalen als Gegenbild nicht „freie“ Schulen erhofften, sondern den Rückfall in ein konfessionalistisches Schulregime befürchteten.<sup>27</sup>

Freilich gewann die Schule damit nochmals eine neue Aufgabe: In der neuen Koalition zwischen Bürgertum und Staatsverwaltung, die sich in den liberalen Kabinetten vollzog, wurde nun auch die Herausbildung des Bürgers, der zur Mitbestimmung der Staatsangelegenheiten befähigt war, als quasi demokratische Begründung der öffentlichen und gemeinsamen Schule formuliert.<sup>28</sup> Dieser Gedanke wurde später in abgewandelter Form durch die zunehmend stark

gedanken, in dem sich nun in neuer Weise Elementar- und volkstümliche Bildung verbanden vgl. *G. Friederich*, Das niedere Schulwesen (1800–1870), in: Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte, Bd. 3, 1987, S. 123 (124 f.).

- 22 Zur Beschränkung der Rolle der Kirchen *G. Anschütz*, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. Januar 1850, 1912, S. 364 ff.; siehe auch *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 1 (Anm. 4), S. 282 f. Nicht zu verkennen ist allerdings, dass nach der unmittelbaren Reformzeit die Kultusbehörden vielfach gerade die kirchliche Bindung in den Dienst der Reaktion stellen wollten. Vgl. zur gegenläufigen Entwicklungen unter Humboldt, Schuckmann und Altenstein im Überblick *Mors*, Schulpflicht (Anm. 3), S. 203 ff.; *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 1 (Anm. 4), S. 277 ff. Näher mit weiteren Nachweisen *Wißmann*, Allgemeines Schulwesen (Anm. 19), S. 26 ff.
- 23 Vgl. § 153: „Das Unterrichts- und Erziehungswesen steht unter der Oberaufsicht des Staates, und ist, abgesehen vom Religionsunterricht, der Beaufsichtigung der Geistlichkeit als solcher entzogen.“ § 155: „(I) Für die Bildung der deutschen Jugend soll durch öffentliche Schulen überall genügend gesorgt werden. (II) Eltern oder deren Stellvertreter dürfen ihre Kinder oder Pflegebefohlenen nicht ohne den Unterricht lassen, welcher für die unteren Volksschulen vorgeschrieben ist“. Vgl. auch § 157: „(I) Für den Unterricht in Volksschulen und niederen Gewerbeschulen wird kein Schulgeld bezahlt. (II) Unbemittelten soll auf allen öffentlichen Unterrichtsanstalten freier Unterricht gewährt werden.“
- 24 „Art. 112 Bis zum Erlaß des im Artikel 26 vorgesehenen Gesetzes bewendet es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei den jetzt geltenden gesetzlichen Bestimmungen.“ Zum Hintergrund und den anschließenden Streitigkeiten um den Umfang der Suspendierung *Anschütz*, Preußische Verfassung (Anm. 22), S. 487 ff. Vgl. noch unten bei b).
- 25 Vgl. zu den Beratungen in Preußen *G. Anschütz*, Preußische Verfassung (Anm. 22), S. 434 ff. Zu den anschließenden Auseinandersetzungen *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 4, 2. Aufl. 1982, S. 876 ff.
- 26 Zur Lage in Baden *J. Becker*, Der badische Kulturkampf und die Problematik des Liberalismus, in: Badische Geschichte, 2. Aufl. 1987, S. 86 (87 ff., insbesondere S. 93 f.); zur Konfessionalität der Schulen in den deutschen Mittelstaaten im knappen Überblick *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 4 (Anm. 25), S. 886 f.
- 27 So noch gut wahrzunehmen in den Schilderungen bei *Anschütz*, Preußische Verfassung (Anm. 22), S. 364 ff., und *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 1 (Anm. 4), S. 265.
- 28 Vgl. dazu *Anschütz*, Preußische Verfassung (Anm. 22), S. 365 f. Siehe zur Ablösung des „altliberalen“ Subsidiaritätsgedankens *Becker*, Kulturkampf (Anm. 26), S. 93.



organisierten Lehrervereine und die Frühformen der Reformpädagogik weitergeführt, die den Gedanken der Einheitsschule ausarbeiteten.<sup>29</sup>

### 2.3 Tatsächliche Etablierung und Ausdifferenzierung des allgemeinen Schulwesens und die Entwicklung der Schul- und Unterrichtspflicht

Am Anfang des 19. Jahrhunderts war das allgemeine Schulwesen ungeachtet der bereits lange bestehenden Schuledikte nicht flächendeckend durchgesetzt. Noch 1816 besuchten in Preußen von 2,2 Mio. Kindern bei starken regionalen Unterschieden in den Provinzen insgesamt gerade 1,3 Mio., also ca. 60%, die registrierten Schulen.<sup>30</sup> Im Zuge der Reformen wurden nun flächendeckend öffentliche Elementarschulen in Stadt und Land geschaffen und mit Lehrern versorgt, deren Ausbildung stärker reglementiert und qualitativ durch die Einrichtung der Lehrerseminare gehoben wurde.<sup>31</sup> Die voranschreitende Modernisierung durch Industrialisierung, Verstädterung und bessere Verkehrsmöglichkeiten führte zusammen mit den skizzierten rechtlichen Rahmenbedingungen in den folgenden Jahrzehnten dazu, dass bis zum Ersten Weltkrieg der Besuch öffentlicher Schulen zum ganz überwiegenden Regelfall wurde: So besuchten in Preußen nach den offiziellen Schulstatistiken 1871 bereits 82% und 1911 88% der fünf- bis 14-jährigen Kinder allgemeinbildende Schulen, wobei die Quoten durch die unterschiedliche tatsächliche Einschulung und Zurückstellungen in der Realität nochmals höher anzusetzen sind.<sup>32</sup>

Dabei differenzierte sich das Schulwesen gegenüber den älteren Typen stark aus: Die Volksschule wurde in den Städten nach Klassen auf gegliedert und durch stärker ausgebaute Mittelschulen ergänzt; im höheren Schulwesen traten neben das klassische Gymnasium mit anderem Curriculum die Realschulen (Realoberschulen, Realgymnasien); in ihnen kam ebenso wie in den Technischen Hochschulen das neue Selbstbewusstsein des industriellen Zeitalters zum Ausdruck.<sup>33</sup> Auch die Mädchenbildung wurde nun jenseits der Elementarschulbildung stark vorangetrieben.<sup>34</sup> Die berufliche Bildung gewann eine eigene Gestalt.<sup>35</sup> Schließlich fand die Pädagogik endgültig

29 Zu den Lehrervereinen und den Auseinandersetzungen in der Abgrenzung zu „Sozialismus und Anarchie“ K.-H. Nave, *Die allgemeine deutsche Grundschule*, 1961, S. 104 ff. Zur Umsetzung in der Weimarer Schulpolitik mit weiteren Nachweisen Wißmann, *Allgemeines Schulwesen* (Anm. 19), S. 37 ff. mit Anm. 90.

30 Angaben nach der ersten offiziellen Schulstatistik für Preußen, vgl. Mors, *Schulpflicht* (Anm. 3), S. 215 f. sowie A. Leschinsky/P. M. Roeder, *Schule im historischen Prozeß*, 1976, S. 137.

31 Nähere Angaben bei Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 1 (Anm. 4), S. 281 f.

32 Mors, *Schulpflicht* (Anm. 3), S. 249. Verteilung auf die Schultypen für den Zeitraum 1828 bis 1911 bei Lundgreen, *Sozialgeschichte der deutschen Schule*, Bd. 1 (Anm. 3), S. 81, 94. Zu berücksichtigen sind in diesem Prozess starke regionale Unterschiede in den Ausgangslagen, vgl. G. Friederich, *Das niedere Schulwesen (1800–1870)*, in: *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte*, Bd. 3, 1987, S. 127. Zu den äußeren Entwicklungsparametern des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums einschlägig L. Burchardt, *Kultur und Bildungswesen, Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, 1984, S. 466 (467 ff.).

33 Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 4 (Anm. 25), S. 912 ff., 919 ff.; Blankertz, *Pädagogik* (Anm. 3), S. 166 ff.; Burchardt (Anm. 32), S. 475 ff., 481 ff. Umfangreich K.-E. Jeismann, *Das höhere Knabenschulwesen (1800–1870)*, in: *Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte*, Bd. 3, 1987, S. 152 ff.; J. Albisetti/P. Lundgreen, *Höhere Knabenschulen (1870–1918)*, in: *Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte*, Bd. 4, 1991, S. 228 ff.; F.-M. Kuhlemann, *Niedere Schulen (1870–1918)*, in: *Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte*, Bd. 4, 1991, S. 179 (199 ff.). Zur Ausdifferenzierung der Volksschulen Lundgreen, *Sozialgeschichte der deutschen Schule*, Bd. 1 (Anm. 3), S. 93 ff., insbesondere S. 98.

34 E. Küpper, *Die höheren Mädchenschulen (1800–1870)*, in: *Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte*, Bd. 3, 1987, S. 180 ff.; M. Kraul, *Höhere Mädchenschulen (1870–1918)*, in: *Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte*, Bd. 4, 1991, S. 279 ff.

35 Blankertz, *Pädagogik* (Anm. 3), S. 171 ff.; Burchardt (Anm. 32), S. 478 ff.

zu einem eigenen Stand als Wissenschaft; von hier aus sollten sich die Projekte der Reformpädagogik zu Beginn des 20. Jahrhunderts entwickeln.<sup>36</sup>

Noch einmal soll betont werden, dass sich unter dieser Hülle formaler Beständigkeit weitreichende Neuausrichtungen vollzogen hatten: Nicht nur war das Schulwesen vom Programm zur realen Größe in der Fläche geworden. Hinzu kam, dass in der Sache ein *paradoxe Modernitätsschub* erfolgt war: Die Reformen wie *Humboldt* und *Fichte*, die von ihrem Herkommen aus eine staatliche Schulpflicht ablehnen mussten, hatten den Staat zur Bühne des Bildungswesens gemacht, um flächendeckende Wirkung und inhaltliche-pädagogische Freiheiten durchzusetzen.<sup>37</sup> Diese historische Allianz hat – ungeachtet der vielfachen Einschränkungen, die immer wieder in seiner Durchführung zu beobachten waren – das Muster für das deutsche Schulwesen bis in die Gegenwart geschaffen, indem es (auf eine Formel gebracht) Fortschrittlichkeit und auch Freiheitlichkeit in die staatliche Schule hineinholen wollte um den Preis der allgemeinen Pflichtigkeit.

Insgesamt war freilich die neue Ausrichtung des Bildungswesens und auch die Gruppierung der Schularten nicht bereits mit einer gesellschaftlichen Öffnung verbunden: Vor allem blieb das Volksschulwesen auf dem Land bis zum Ausgang des Kaiserreichs weitestgehend getrennt von den Oberschulen; Zugangschancen für Schulabgänger eröffnete allein die nach wie vor kleine städtische Mittelschule. Die direkte Vorbereitung auf die höheren Schulen wurde in (oftmals privat betriebenen) „Vorschulen“ als dreiklassiger Unterstufe, durch Hauslehrer oder durch gut ausgebaute Volksschulunterstufen in der Stadt sichergestellt; die (auf dem Land in der Regel einklassige) Volksschule war gerade nicht „Grund“-Schule.<sup>38</sup>

### 3 Der Anspruch der Schule nach dem Ende der Monarchie: Weimar und Nationalsozialismus

#### 3.1 Gemeinsame (Grund-)Schule als Grundanliegen der Weimarer Schulverfassung

Die Weimarer Reichsverfassung wollte an dieser Stelle im Schulwesen mit allgemeiner und gemeinsamer Schulpflicht eine unitarische Zäsur gegenüber der föderal, historisch und gesellschaftspolitisch heterogenen Entwicklung des Schulwesens in den Bundesstaaten der Monarchie setzen. Im (endgültigen) „Weimarer Schulkompromiß“ gelang es, den Hauptstreitpunkt der Bekenntnisschule zunächst zu neutralisieren – zu dem Reichsgesetz nach Art. 174 WRV, das für die reichsweite Regelung dieser Frage notwendig gewesen wäre, sollte es nie kommen.<sup>39</sup>

36 Blankertz, Pädagogik (Anm. 3), S. 210 ff.

37 Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 1 (Anm. 4), S. 273 f.

38 Zu den entsprechenden „Abgrenzungen und Ausgrenzungen der Volksschule“ *Friederich* (Anm. 32), S. 123 (147 ff.), dort auch zur Entstehung der städtischen Mittelschulen ab 1840; vgl. zur weiter voranschreitenden Differenzierung zwischen ländlichem und städtischen (Volks-) Schulwesen mit vielfältigem Zahlenmaterial *F.-M. Kuhlemann*, Niedere Schulen (1870–1918), in: Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte, Bd. 4, 1991, S. 179 (192 ff.). Zur Verteilung der Oberschüler entsprechend ihrer Herkunft *Lundgreen*, Sozialgeschichte der deutschen Schule, Bd. 1 (Anm. 3), S. 46 f., 88 f.

39 Zu dieser Entwicklung *W. Landé*, Die Schule in der Reichsverfassung, 1929, S. 27 ff., insb. S. 39 ff. Vgl. auch *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 5, 1978, S. 1201 f. Freilich verabschiedete das Reich 1920 ein „Gesetz, betreffend die Grundschulen und Aufhebung der Vorschulen“ vom 28.04.1920, RGBl. I 851, vgl. auch RGBl. 1925 I, S. 49. Hier wurde der bereits in der Verfassung vorgegebene Grundsatz weiter ausgeführt, dass die verpflichtende vierjährige gemeinsame Grundschule zugleich als Teil der Volksschule wie auch als Grundstufe des höheren Bildungswesens zu organisieren sei, vgl. § 1 Abs. 1: „Die Volksschule ist in den vier untersten Jahrgängen als die für alle gemeinsame Grundschule, auf der sich auch das mittlere und höhere Schulwesen aufbaut, einzurichten. Die

Letztlich ist jedoch festzustellen, dass in der wechselseitigen Blockade der Beteiligten der vor 1919 eingerichtete institutionelle *status quo* des alten Schulwesens mit dem deutlichen Vorrang der öffentlichen Bekenntnisschulen weitgehend erhalten blieb;<sup>40</sup> die teilweise beachtlichen Reformleistungen hin zu Individualisierung, Freiheitlichkeit und Selbstverantwortung fanden auf Länderebene und zu einem überwiegenden Teil innerhalb der vorgefundenen Schulformen statt.<sup>41</sup>

### 3.2 Nationalsozialismus: Schule und Schulzwang als Instrument der Diktatur

Die nationalsozialistische Revolutionsbewegung erkannte schon früh den totalen Zugriff auf die Jugend als zentrales Mittel der Machtsicherung. Daher begriff sich das Dritte Reich nicht zuletzt als Erziehungsstaat.<sup>42</sup> Unklar war freilich zunächst, welche Rolle die staatlichen Schulen dabei spielen sollten. Anders als in der freien Jugendbewegung, die durch die HJ überrannt wurde, ließ sich das etablierte Schulsystem nicht bruchlos ersetzen.

Wie auch auf anderen Handlungsfeldern ist in gleicher Weise für den Schulbereich zu konstatieren, dass sich ein großer, professionell und traditionell organisierter Verwaltungsapparat zum Instrument der Diktatur umformen ließ.<sup>43</sup> Die Errungenschaften der Reformpädagogik wurden, soweit sie auf Individualität und persönliche Freiheit gerichtet waren, programmatisch ausgelöscht. Bekenntnisschulen wie Privatschulen wurden – ohne gesetzliche Grundlage und gegen die Bestimmungen des Reichskonkordats – zugunsten einheitlicher Gemeinschaftsschulen aufgelöst und umgewandelt.<sup>44</sup> Ausgegrenzt hingegen wurden die jüdischen Schüler (wie auch jüdische Lehrer).

Vorschriften der Artikel 146 Abs. 2 und 174 der Verfassung des Deutschen Reichs gelten auch für die Grundschule. Abs. 2: Die Grundschulklassen (-stufen) sollen unter voller Wahrung ihrer wesentlichen Aufgaben als Teile der Volksschule zugleich die ausreichende Vorbildung für den unmittelbaren Eintritt in eine mittlere und höhere Lehranstalt gewährleisten (...).“ Dem entsprachen die Regelungen zur Aufhebung der öffentlichen und privaten Vorschulen höherer Bildungsanstalten. Allerdings war es nötig geworden, die bestehenden Vorschulen dabei insgesamt „schonend und rücksichtsvoll“ (*G. Anschütz*, WRV, 14. Aufl. 1933, S. 685) zu behandeln und den privaten Vorschulen einen Übergangszeitraum bis 1929/1930 einzuräumen, was durch Änderungsgesetz vom 26.02.1927 nochmals auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben wurde.

- 40 Übersicht über die Schularten nach der schulstatistischen Erhebung 1931/1932, abgedruckt im Statistischen Jahrbuch des Deutschen Reichs 1932, S. 421. Danach waren von 52.959 Volksschulen ca. 84% Bekenntnisschulen, wobei noch zu berücksichtigen ist, dass Baden und Thüringen (fast) ausschließlich Simultanschulen kannten; es gab im gesamten Reich im Übrigen nur 661 private Volksschulen, damit hatte sich der Bestand gegenüber 1922 kaum verändert, vgl. Schulstatistische Erhebung 1922, abgedruckt im Statistischen Jahrbuch 1924, S. 330. Zur föderalen Sperrwirkung des Art. 174 WRV im Sinn einer status-quo-Garantie *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 6, 1981, S. 946 f.
- 41 Insbesondere zur preußischen Reform des höheren Schulwesens *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 6 (Anm. 40), S. 964 f. Zur entscheidenden Frage der Lehrerbildung ebenda, S. 966 ff. Zur Zusammenarbeit der Länder *Ph. Eggers*, Bildungswesen, Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, 1985, S. 349 (359 ff.).
- 42 Zum „Kampfziel der deutschen Schule“ entsprechend 1933 *W. Frick*, abgedruckt in B. Michael/H.H. Schepp, Die Schule in Staat und Gesellschaft, 1993, S. 300 ff. Knapper Überblick bei *Ph. Eggers*, Bildungswesen (im 3. Reich), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, 1985, S. 967 (967 ff.).
- 43 Zu den Einzelelementen *Eggers*, Bildungswesen (im 3. Reich) (Anm. 42), S. 972 ff.; insbesondere zur Rolle der Partei und ihrer Organisationen S. 976 ff. Zum Zusammenwirken von HJ und Schule *E. Nyssen*, Schule im Nationalsozialismus, 1979, S. 18 ff.
- 44 Diese Entwicklung ging zunächst vor allem lokal vor sich. Ab 1938 wurden dann Privatschulen auch reichseinheitlich umgeformt. Die Bekenntnisschulen waren bis 1941 zugunsten der Gemeinschaftsschulen abgelöst. *G. Besier*, Kirchen und das dritte Reich, Bd. 3, 2001, S. 657 ff., vgl. dabei beispielhaft die Vorgehensweise der NS-Bürokratie auf S. 662 f. Knappe Zusammenstellung bei *C. Link*, Kirchliche Rechtsgeschichte, 2. Aufl. 2010, § 29 Rn. 11 und 21; *B. Szymek*, Schulen, Hochschulen, Lehrer, in: Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. 5, 1989, S. 200 f.; *Eggers*, Bildungswesen (im 3. Reich) (Anm. 42), S. 974 ff. Allein die NSDAP hatte die Freiheit, als Schulträger auch unabhängige Schulen, insbesondere die Adolf-Hitler-Schulen, zu gründen. Die schulstatistische Erhebung vom Mai 1940 (abgedruckt im Statistischen Jahrbuch 1941/1942, S. 632–639) weist nur noch öffentliche Volksschulen



Gegen die bisherige Tradition wurden vermehrt jüdische Volksschulen errichtet, wobei die verbliebenen Schüler zunächst in Sammelklassen verbracht wurden. 1939 sollte schließlich der „Reichsvereinigung der Juden Deutschlands“ die Gründung von Privatschulen zur Pflichtaufgabe gemacht werden, bevor 1942 endgültig jeglicher Schulbesuch für jüdische Schüler untersagt wurde.<sup>45</sup>

## 4 Öffnung und Verpflichtung – Schule in der Bundesrepublik

### 4.1 Neubeginn und Kontinuität nach 1945

Der Schulbetrieb wurde nach der totalen Niederlage Deutschlands schon im Herbst 1945 und unter widrigen Bedingungen wieder aufgenommen.<sup>46</sup> Die Besatzungsmächte strebten zunächst im Konzept der „reeducation“ eine grundlegende Umgestaltung des Schulsektors hin zu Stufenschulen und „Demokratisierung“ der Schulen an; in der Praxis freilich kam es im Ergebnis angesichts der Zersplitterung der Zuständigkeiten und Widersprüchlichkeiten und Unzulänglichkeiten der Programme in den westlichen Besatzungszonen zunächst zu einer Wiederherstellung der älteren Schulverhältnisse.<sup>47</sup> Allerdings nahm unmittelbar nach Kriegsende aus den naheliegenden Gründen der kirchliche Einfluss auf die öffentliche Schule<sup>48</sup> wie auch das (freie wie kirchliche) Privatschulwesen einen relativ starken Aufschwung.<sup>49</sup>

Für die verfassungsrechtliche Grundaufstellung im westlichen Teil Deutschlands ist zu berücksichtigen, dass die neugegründeten oder wiedergegründeten Länder in ihren Verfassungen bereits vor 1949 umfangreiche Entscheidungen in Bezug auf das Bildungswesen getroffen hatten. Anders als 1918/19 konnte die Bundesebene nach diesem Vorlauf in Art. 7 GG nur noch marginale Teile der Weimarer Schulverfassung (Schulaufsicht, Religionsunterricht, Privatschulgarantie) aufnehmen, wobei in den Beratungen lange die Behandlung des elterlichen Erziehungsrechts insbesondere in religiöser Hinsicht im Mittelpunkt stand.<sup>50</sup> Die eigentliche Gestaltung des Schulwesens lag nun von Verfassungswegen wieder bei den Bundesländern. In der Sache entschieden sich die *Landesverfassungsgeber* durchgehend (auf der Weimarer Linie) für die Grundlinie eines starken öffentlichen Schulwesens, in dem die Pflicht zum Schulbesuch mit einem individuellen Anspruch

---

aus. Statt der gewohnten Unterscheidungen (Anteil der Bekenntnisschulen) wurde die rassische Zugehörigkeit der Schüler ausgewiesen. Privatschulen wurden nur noch für das mittlere und höhere Schulwesen aufgeführt.

45 Szymek, Schulen (Anm. 44), S. 199 ff.

46 Knapp C.-L. Furck, Allgemeinbildende Schulen – Entwicklungstendenzen und Rahmenbedingungen, in: Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI/1, 1998, S. 245 (247 f.)

47 Übersicht über die Besatzungszonen bei P.-L. Weinacht, Das allgemeinbildende Schulwesen, Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, 1987, S. 624 (625 ff.); C.-L. Furck, Allgemeinbildende Schulen – Entwicklungstendenzen und Rahmenbedingungen, in: Handbuch der Bildungsgeschichte, Bd. 6/1, 1998, S. 245 ff., dort auch Auszüge aus der einschlägigen Kontrollrats-Direktive 54 vom 25.06.1947. Zur Lage in der sowjetischen Besatzungszone vgl. S. Baske, Allgemeinbildende Schulen, ebenda Band 6/2, 1998, S. 159 (160 ff.).

48 Vgl. Link, Rechtsgeschichte (Anm. 44), § 31 Rn. 1 f.; K. Dienst, Die Rolle der evangelischen und der katholischen Kirche in der Bildungspolitik zwischen 1945 und 1990, in: Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI/1, 1998, S. 110 (110 f.).

49 Das statistische Jahrbuch weist für 1952 bei 7,1 Mio. Schülern (51 Mio. Einwohner) in Westdeutschland 143.501 Schüler in 722 Privatschulen aus. 1932 betrug die Zahl der Privatschüler bei 8,6 Mio. Schülern insgesamt 48.760 Schüler, 1941/42 bei 16.900 bei 9,4 Mio. Schülern; vgl. dazu bereits oben Anm. 40 und 44. Zur Situation nach 1945 J. P. Vogel, Die Schulen in freier Trägerschaft, in: Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI/1, 1998, S. 390 ff.

50 Der Entwurf von Herrenchiemsee hatte das Schulwesen nicht berührt. Vgl. zu den Beratungen im parlamentarischen Rat JöR n. F. 1 (1951), S. 102 ff.

auf eine begabungsgemäße Schullaufbahn verbunden wurde.<sup>51</sup> Die Schulen in der DDR nahmen im folgenden eine Sonderentwicklung hin zu einem staatlichen Einheitsschulwesen, das in den Dienst des Sozialismus gestellt wurde.<sup>52</sup>

Vor diesem Hintergrund diente die *Schulgesetzgebung* in der Bundesrepublik in einer ersten Phase vorrangig der Wiederherstellung und Absicherung der herkömmlichen (Weimarer) Strukturen einschließlich der Unterteilung in Grund- und Volksschulen, Mittelschulen und Gymnasien bzw. Oberschulen;<sup>53</sup> die Landesschulgesetze enthielten in diesem Sinn vor allem die bereits bekannten Regelungen zur äußeren Schulorganisation (einschließlich der Schulpflicht) und der Schulfinanzierung (einschließlich der Privatschulfinanzierung). Programmatischer Streit herrschte allerdings bereits früh über die alte Frage der Bekenntnisbindung der Volksschulen, für die das Reichskonkordat von 1933 keinen haltbaren Anknüpfungspunkt bot.<sup>54</sup> Die sonstige inhaltliche Bestimmungsmacht über die Schule lag allerdings nach wie vor in der Exekutive, die mit vielfältigen Formen der Verwaltungsvorschriften Inhalte und Abläufe der Schule steuerte. Früh erkennbar war bereits, dass die bundesweite Vereinheitlichung der Bildungsgänge trotz der formalen Unabhängigkeit der Landesschulpolitik zu starken Konvergenzen führen würde, was sich institutionell durch die Gründung der Kultusministerkonferenz 1948 abzeichnete.<sup>55</sup>

#### 4.2 Die allmähliche Verfertigung der „Schule des Grundgesetzes“

- a) Die weitere Entwicklung der Schule ist oft mit dem (eher pejorativ gemeinten) Stichwort der „Verrechtlichung“ gekennzeichnet worden.<sup>56</sup> Gegenüber dieser zu allgemeinen Beschreibung sind Differenzierungen in mehrfacher Hinsicht notwendig. Zunächst ist genauer in den Blick zu nehmen, dass *neue Akteure* rechtlichen Einfluss auf die Schule genommen haben: Statt der Exekutive in Form der Kultusverwaltung gaben (Verfassungs-)Justiz und parlamentarischer Gesetzgeber nun in immer engerem Takt vor, wie Schule zu gestalten ist: Das „besondere Gewaltverhältnis“ des alten Anstaltsrechts wurde verworfen und durch das grundrechtsgebundene „besondere Statusverhältnis“ ersetzt, was zu einer erheblichen Ausweitung der Gesetzgebungstätigkeit führen musste.<sup>57</sup> Insbesondere für den Bereich der Schule wurde dabei

51 Überblick bei *H. Wißmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2006, § 15 Rn. 12, vgl. auch Rn. 18; Vgl. darüber hinaus *N. Niehues/J. Rux*, Schulrecht, 4. Aufl. 2006, Rn. 169.

52 Zur Schulpflicht vgl. das Schulpflichtgesetz der DDR von 1950. § 2: „(1) Die Schulpflicht ist in den staatlichen Schulen der Deutschen Demokratischen Republik zu erfüllen.“ § 3: „Es besteht allgemeine Schulpflicht für den Besuch [...] a) der achtklassigen Grundschule, b) der berufsbildenden Schule [...]. Soweit weiterführende allgemeinbildende Schulen [...] besucht werden, entfällt für die Zeit des Besuches dieser Schulen die Pflicht zum Besuch der berufsbildenden Schule. Die Schulpflicht erlischt im Übrigen mit Vollendung des 18. Lebensjahres.“ § 4: „Die Schulpflicht erstreckt sich auf den regelmäßigen Besuch des lehrplanmäßigen Unterrichts, die Teilnahme an anderen vom Ministerium für Volksbildung der Deutschen Demokratischen Republik für obligatorisch erklärten Veranstaltungen der Schule [...]“, GBl. der DDR, S. 1203. Vgl. die Beiträge in Ch. Führ/C.-L. Furck (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI/2, 1998.

53 *Furck*, Allgemeinbildende Schulen (Anm. 47), S. 245 (248 ff.).

54 Vgl. BVerfGE 6, 309. Dazu *Link*, Rechtsgeschichte (Anm. 44), § 31 Rn. 10.

55 Geschichtlicher Abriss bei *Ch. Führ*, Zur Koordination der Bildungspolitik durch Bund und Länder, in: Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI/1, 1998, S. 68 ff.

56 Statt aller *L. Reuter*, Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen (1945–1990), in: Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI/1, 1998, S. 35 ff., insbesondere S. 42.

57 Ausgangspunkt BVerfGE 33, 1. Für die Schule BVerfGE 34, 165 (192 f.) *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 19. Aufl., 1993, Rn. 321 ff. Für die inhaltliche Orientierung durch die Grundrechtsbindung vgl. unten Anm. 136 ff.

durch das Bundesverfassungsgericht die Lehre vom parlamentsgesetzlichen „Wesentlichkeitsvorbehalt“ entwickelt.<sup>58</sup> Dem korrespondierte, dass die parlamentarische Politik sich des Bildungssektors auch aus eigenem Antrieb (und in der Konsequenz des neuen Verhältnisses von Regierung und Parlament nach 1949) bemächtigte: Schule war – wie gesehen – zwar in der gesamten Neuzeit als elementare Form der Sozialgestaltung wahrgenommen worden. Nun aber fand solche Politik nicht mehr vorwiegend im Arkanbereich der Exekutive statt, sondern das Parlamentsgesetz wurde zu einem zentralen Transmissionsriemen, durch den politische Gestaltungsentscheidungen zwischen Parlamentsmehrheit und „ihrer“ Regierung festgelegt und nach außen kommuniziert werden.<sup>59</sup>

- b) Von dieser institutionellen Veränderung zu trennen ist die *inhaltliche Gestaltung*, die in der Schulpolitik insbesondere seit den 1960er Jahren neu ansetzte. Mit dem Schlagwort der „Bildungskatastrophe“ (*Georg Picht*) wurde ein neuer, grundlegender Modernisierungsschub in das öffentliche Schulwesen getragen, in dessen Folge die Schule von einem räumlich und sozial geordneten Trennungssystem zu einem grundsätzlich durchlässigen System entwickelt werden sollte.<sup>60</sup> Diese inhaltliche Umgestaltung ist ihrerseits wiederum auch verfassungsrechtlich angeleitet und begleitet worden. Vor allem und tragend ging es um das wohlverstandene „Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule“<sup>61</sup> als neuem verfassungsrechtlichen Fixpunkt der öffentlichen Schule.<sup>62</sup> An die Stelle einseitiger Bestimmungsrechte ist so auf der ganzen Fläche schulischer Erziehung ein anspruchsvolles Dreieck wechselsei-

58 BVerfGE 45, 400 (417 f.); 47, 46 (78 f.). Dazu mit weiteren Nachweisen zur Entwicklung der Debatte *H. Wißmann*, Generalklauseln, 2008, S. 153 ff.

59 Die parallel zu beobachtende weitere Vermehrung der Verwaltungsvorschriften ist so in gewisser Weise auch als Reaktion der Kultusverwaltung zu verstehen, die einerseits ihre Gestaltungsmacht auf dem Auslegungswege wiedererlangen wollte und andererseits den typischen „Normhunger“ der auf Gesetzesbindung ausgerichteten Ausführungsebene befriedigt. Für das Gesamtbild treffend BVerfGE 58, 257 (270 f.): „Soweit die Gefahren einer zu weit gehenden Verrechtlichung oder Vergesetzlichung des Schulwesens beschworen werden, insbesondere im Hinblick auf die pädagogische Freiheit des Lehrers, [...] geht die Kritik [...] an den [...] Gegebenheiten vorbei. Nicht die [...] gesetzliche Verankerung staatlicher Eingriffe und Leistungen im Schulrecht bewirkt eine unangemessene Einschränkung der grundrechtlichen Freiheiten [...]. Vielmehr führt oft die bis zum Perfektionismus gesteigerte Bürokratisierung [...] durch die Kultusverwaltungen zu weitgehend unkontrollierter und im Lichte der Grundrechtsgeltung zweifelhafter Rechtsbeeinträchtigung der Betroffenen.“

60 Einen äußeren Ausdruck hat dieser Umbau neben der fundamentalen Umschichtung der Schüler von Volks-/Hauptschule hin zu den Realschulen und Gymnasien gefunden, dazu mit Nachweisen für die einzelnen Länder *Furck*, Allgemeinbildende Schulen (Anm. 47), S. 245 (255). Zum aktuellen Stand siehe das Statistische Jahrbuch 2010, S. 135, abrufbar unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de): Danach liegt der Anteil der Hauptschule bei nur noch 17,7%, der Anteil der Realschule bei 24,0% und der Anteil der integrierten Gesamtschule bzw. Waldorfschule bei 11,1%. Der Anteil des Gymnasiums ist demgegenüber auf 47,0% angestiegen. In den letzten Jahren ist allerdings eine Neuordnung der weiterführenden Schulen zu beobachten, die sich von den alten Schultypen trennt, namentlich im Modell von „Oberschulen“, „Regionalschulen“ usw., vgl. dazu *H. Wißmann*, Zwischen Staatsanstalt und Wettbewerb, Die Verwaltung 45 (2012), S. 307 (316 ff.). Zu beachten ist auch der weitgehende Abbau der staatlichen Bekenntnisschulen, vgl. *Dienst*, Kirche in der Bildungspolitik (Anm. 48), S. 110 (119 ff.). Es muss in Erinnerung gehalten werden, dass mit dieser Umbildung im Ursprung kein Verzicht religiöser Fundierung in der „christlichen Gemeinschaftsschule“ gemeint war, es vielmehr um den Abschluss einer langen Emanzipationsgeschichte der Pädagogik und der Lehrerschaft gegenüber der Amtskirche ging. Freilich hat sich diese Entwicklung auf allen Ebenen verselbständigt; als Gegenbewegung ist zuletzt vermehrt die Gründung kirchlicher Bekenntnisschulen zu beobachten, nicht zuletzt in den „jungen Ländern“ nach 1990; vgl. knapp *Wißmann*, Allgemeines Schulwesen (Anm. 19), S. 52.

61 Einschlägig vor allem BVerfGE 45, 400 (417); 96, 288 (303 f.). Ausgangspunkt der gleichnamige Titel von *E. Stein*, 1967. Zum verfassungsrechtlichen Gesamtkomplex *H. Wißmann*, Pädagogische Freiheit als Rechtsbegriff, 2002, S. 116 ff.

62 Auch das Elternrecht in der Schule ist gestärkt worden, ohne dass dem Staat die Verfolgung eigener Erziehungsziele verwehrt wurde, vgl. BVerfGE 34, 165 (182 f.); 52, 223 (236); prozedural BVerfGE 59, 360 (381 f.); vgl. 93, 1 (21); 96, 288 (303 f.); 98, 218 (252 f.).

tiger Einwirkungen, Rücksichtnahmen, Mitwirkungsrechte und -pflichten getreten.<sup>63</sup> Erst vor diesem Hintergrund scheint es konsequent, dass Entscheidungen der Gerichte und insbesondere des Bundesverfassungsgerichts deshalb die Schulpflicht bis in die Gegenwart gehalten haben.<sup>64</sup> Die Ausgestaltung der Schule als Pflichtschule steht unter der Voraussetzung, in den Bildungszielen und im Umgang mit den Schülern und Eltern in ihrer Eigenart Freiheit, Maß und Offenheit zu wahren. Das deutsche Bildungsverfassungsrecht ist – wie jedes entwickelte Rechtsinstitut im Verfassungsstaat – ein komplexes Gebilde aus Berechtigungen und Verpflichtungen, die sich in Traditionslinien geformt haben. Freiheitlicher Anspruch und verpflichtender Charakter stehen daher in einem engen, von Rechts wegen zu beachtenden Verhältnis. Nur in diesem anspruchsvollen Sinn kann die Schule als legitimes Programm des modernen Staates verstanden werden.

*Verf.: Prof. Dr. Hinnerk Wißmann, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht, Wilmergasse 28, 48143 Münster, E-Mail: oer@uni-muenster.de*

63 Der Einfluss der Kirchen ist dagegen ungeachtet des Grundcharakters der religionsfreundlichen öffentlichen (Gemeinschafts-)Schule außerhalb des Religionsunterrichts mediatisiert und nicht mehr auf der gleichen primären Stufe zu verorten, vgl. BVerfGE 41, 29 (46 f.); 93, 1; 108, 282 (302); vgl. auch BVerfGE 41, 65; 41, 88. Zum ganzen *H. Wißmann*, Religionsverfassungsrecht im föderalen Mehrebenensystem, in: Handbuch Föderalismus – interdisziplinär, 2012, Bd. III, § 60 Rn. 43 ff.

64 BVerfG-K, 8 151 (Schulpflicht II), Beschluss vom 31.05.2006 – 2 BvR 1693/04, FamRZ 2006, S. 1094.