

**Martin Stock**

**Modelle der Reform von Curricula und der Prozeß der gesetzlichen Verankerung (verfassungsrechtlicher Aspekt)**

**1. Problem: Demokratische Legitimierung und Kontrolle von Reformvorhaben**

*1.1. Die Aktualität der Verfassungsfrage*

Die Frage nach verfassungsrechtlichen Determinanten der Schulreform wird um so öfter gestellt, je deutlicher die gesellschaftspolitische Erheblichkeit und Herrschaftsrelevanz der

anstehenden Veränderungen hervortritt. Ähnlich wie im Hochschulwesen standen seit den späten sechziger Jahren zunächst Einzelprobleme der Organisationsreform, besonders der Einführung einer effektiven innerschulischen Mitbestimmung, im Vordergrund des Interesses der Gesetzgeber (Dokumentationen: KELL 1973; MEYER 1973; dazu LENHART 1972; STOCK 1972 und 1973 b). Es kam zu lähmenden Politisierungen, von denen dann auch die ersten Schritte der Curriculumreform betroffen waren (vor allem in Hessen, vgl. KÖHLER/REUTER 1973; KÖHLER 1974; CHRIST u. a. 1974; REDAKTION BETRIFFT: ERZIEHUNG 1974). Neuerdings sind die Verfassungsdeterminanten des Schulauftrags zum Thema von Massenveranstaltungen (KOGON 1974 a und 1974 b) und Wahlkämpfen geworden. Auf diese Entwicklung waren Schulrechtstheorie und Staatspraxis nicht hinlänglich vorbereitet. Der Schulauftrag ist der maßgebliche Bezugspunkt der Organisations- wie auch der Curriculumreform, er verklammert die beiden Reformmaterien. Seine verfassungsrechtliche Erschließung und einfachgesetzliche Ausformung steht aber noch in den Anfängen (vgl. STOCK 1971 a, 157-195). Demzufolge besteht auch hinsichtlich seiner curricularen Umsetzung noch Unsicherheit (vgl. RICHTER 1973 a, 200-231). Einerseits dringt die Überzeugung vor, es müsse sich um »offene«, für Partizipation der unmittelbar Beteiligten und für die Einwirkung wissenschaftlichen Sachverständs zugängliche Normstrukturen handeln. Andererseits nimmt das Bedürfnis nach Planung und Plankohärenz zu. Unterdessen macht sich hier und da, zumal unter neukonservativem Vorzeichen, ein Normativismus bemerkbar, wie er ähnlich zuletzt auf dem Boden konfessioneller Schulkonzeptionen begegnet war; dort ist er seit den sechziger Jahren dahingeschwunden.

### *1.2. Parlamentarische Letztverantwortung – zwei Varianten*

In der westdeutschen politischen Öffentlichkeit und in der Schulrechtswissenschaft (etwa von HENNECKE 1972; dazu HÖRNER/KUEBART 1973; STOCK 1973 a) wird mit wachsendem Nachdruck die These vertreten, die schulpolitischen Grundentscheidungen müßten, soweit sie nicht schon in den Staatsverfassungen enthalten seien, von den Gesetzgebern getroffen werden. Darin kommt eine Tendenz zur Intensivierung der zentralen politischen Legitimierung, Steuerung und Kontrolle von Reformvorhaben zum Ausdruck. Die Befugnis der staatlichen Exekutive (Regierung, Verwaltung) zu solchen Grundentscheidungen soll beschränkt werden. Ferner soll der exekutivisch vermittelte Einfluß wissenschaftlichen Sachverständs auf die Reformvorgänge offengelegt und im Hinblick auf seine politische Dimension überwacht werden. Auch soll innerschulischen, z. B. auf die Ausstrahlungswirkung von Einrichtungen der Lehrerbildung zurückgehenden Reformpotentialen eine bestimmte Richtung vorgegeben werden. Näherhin lassen sich verschiedene Erscheinungsformen dieser Tendenz unterscheiden.

#### *1.2.1. Die instrumentelle Variante*

Einmal kann es sich um das Bestreben handeln, Reformschritte, welche den Abbau schichtenspezifischer Diskriminierungen bezwecken oder den Interessen etablierter Machtgruppen auf sonstige Weise abträglich sind, zu erschweren. Dieses Bestreben pflegt sich dahin auszuwirken, daß eine möglichst weitgehende, tendenziell lückenlose parlamentarische Kontrolle des Reformprozesses installiert wird. Unter diesem Blickwinkel wird die ältere, wesentlich gouvernementale schulpolitische Steuerungstechnik abgewandelt. Zu ihr treten »legalistische« Elemente hinzu. Die wichtigsten konstituierenden bzw. Blockadeentscheidungen sollen danach durch förmliche (Parlaments-)Gesetze getroffen werden. Das Gesetz ist allerdings als Lenkungsinstrument ungeeignet, wo es auf Flexibilität der Mittel und Verfahrensweisen und auf unterschiedliche situationsbezogene Konkretisierungen einer Grundentscheidung ankommt. Hier läßt sich ergänzend das Instrument der Rechtsverordnung verwenden. Sie wird durch die

Exekutive erlassen, bedarf aber einer Ermächtigung, deren Inhalt, Zweck und Ausmaß durch Gesetz bestimmt sein muß. In Angelegenheiten, zu deren Regelung auch diese Art der Vorprogrammierung des Regierungs- und Verwaltungshandelns nicht geeignet ist, behält die Exekutive Ermessensspielräume. Die Ausübung des Ermessens unterliegt der unbeschränkten (Fach-)Aufsicht durch die jeweils zuständigen übergeordneten Behörden und kann von der Regierung politisch gesteuert werden. Dabei ist die Regierung in parlamentarischen Regierungssystemen ihrerseits dem Parlament verantwortlich. Die Parlamentsfunktion ist die maßgebliche politische Steuerungsfunktion. Der politische (teilweise in Gesetze umgesetzte) Parlamentsvorbehalt kehrt sich dabei an nächster Stelle gegen eigenständiges, z. B. szientifisch beeinflusstes Regierungshandeln. Eine weitere Stoßrichtung ist die gegen die Ausgliederung und gegen eigenständiges Handeln bildungsrechtlicher Selbstverwaltungsinstitutionen.

### *1.2.2. Kritik: Zentraldemokratische Fernsteuerung versus schuldemokratische Selbststeuerung?*

Die parlamentarisch zurückgebundene zentraldemokratische staatliche Hoheitsfunktion wird nach der instrumentellen Variante gegen Teilnahmeansprüche und gegen entsprechende schuldemokratische Dezentralisierungen ins Feld geführt, gleichgültig, ob es sich um inhaltlich unbegrenzte oder um gesetzlich begrenzte, mit gewissen gesetzes- bzw. verordnungsförmigen Rahmenvorgaben versehene und im übrigen auf Selbststeuerung gestellte »Autonomien« handeln würde; um wissenschaftsorientierte Autonomien, deren Betätigung unter staatlicher Rechtsaufsicht stünde und mit einem Regierungs- und Verwaltungshandeln abzustimmen wäre, welches sich auch seinerseits den gesetzlichen Schulauftrag zur obersten Richtschnur nehmen müßte. Man beharrt dann statt dessen darauf, daß parlamentarische (teilweise exekutivisch vermittelte) Steuerung grundsätzlich auch in allen reformpolitischen Einzelfragen möglich sein müsse; rechtsrelevante organisatorische Innenschwellen, die sich nur im Rahmen formalisierter Aufsichtsverfahren (ggf. unter Einschaltung der Verwaltungsgerichte) überwinden lassen würden, soll es nicht geben. Auf diesem Weg kann die Reform in jeder Phase und auf jeder Stufe angehalten oder umgelenkt werden, ohne daß dem gesetzliche Garantien einer begrenzten Selbständigkeit der Bildungseinrichtungen entgegenstünden. Soweit eine Verrechtlichung curricularer Entscheidungen Platz greift, handelt es sich um einen rechtsstaatlich überarbeiteten, zentraldemokratisch unterfangenen Etatismus. Diese Form der Staatsherrschaft unterscheidet sich in der Instrumentierung von der älteren administrativen Schulherrschaft. Sie bleibt aber eine Hohlform. Sie kann z. B. der Durchsetzung einer wesentlich statischen, dem gesellschaftlichen Ist-Zustand verhafteten Version des Schulauftrags dienen. Zu denken wäre an eine Konstellation, in der Reformantriebe eher in der Schulpraxis als innerhalb der Parlamentmehrheit zu finden sind, etwa im Fall einer Reform, die von einer früheren Mehrheit unterstützt worden ist, nach einem Mehrheits- und Regierungswechsel aber abgestoppt werden soll.

### *1.2.3. Die nichtinstrumentelle Variante*

Nach dieser Variante sollen nur konstituierende Grundentscheidungen, durch welche ein Reformvorhaben ermöglicht, in Gang gesetzt und mit gewissen Ziel- und Verfahrensvorhaben versehen wird, durch die Parlamente getroffen werden. Die Verrechtlichung hat dann Magna-Charta-Charakter. Der Parlamentsvorbehalt bezweckt dann nicht die Einengung oder Beseitigung des Reformspielraums, er bezweckt dessen Aufklammerung und Offenhaltung, einschließlich der Legitimierung dezentraler Initiativen. Das setzt ein entsprechendes materiell-demokratisches Engagement der jeweiligen Parlamentsmehrheit voraus. Öffentliche Verantwortung betrifft dann die Gewährleistung »offener« Organisationsstrukturen und »offener«

Curricula. Dabei darf die zentrale Steuerungsinstanz den Einwirkungen gleichsinnig engagierter Wissenschaft, der praktischen Kompetenz von Lehrern und den schuldemokratischen Teilnahmeansprüchen und entsprechenden Autonomiepostulaten nicht entgegenarbeiten, vielmehr ist sie darauf angewiesen, solche Antriebe einzubeziehen: Die Reform kann nicht hoheitlich oktroyiert werden.

## 2. Zum Stand der juristischen Doktrin

### 2.1. »Normen gegen Reformen?« »Reformen durch Normen?«

Beide Varianten des Vorbehalts parlamentarischer Verantwortung, neuerdings besonders die etatistische, werden von manchen ihrer Fürsprecher aus Verfassungsgeboden hergeleitet, welche man jeweils zugunsten des eigenen politischen Konzepts für zwingend erklärt. Es handelt sich um zwei Lesarten ein- und derselben Staatsverfassung, die sich gegenseitig ausschließen. Die Konsequenz wäre die, daß die Grundentscheidungen von den Parlamenten zu den Verfassungsgerichten abwandern könnten; dort käme es dann auf die Besetzung der Richterbank an. Es könnten sich justizstaatlich verkappte politische Entscheidungen ergeben. Unter diesen Umständen liegt der Versuch nahe, der mißlichen Alternative »Normen gegen Reformen?«/»Reformen durch Normen?« (RICHTER 1973a, 44/183) dadurch zu entgehen, daß der verbindliche verfassungsrechtliche Mindeststandard relativ niedrig angesetzt und daß ein relativ großer politischer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers angenommen wird. Das sei näher ausgeführt anhand einiger Bestimmungen des Bonner Grundgesetzes.

### 2.2. Die Staatsfunktion nach dem Grundgesetz – zwei Varianten

#### 2.2.1. Die instrumentelle Variante

Angelpunkt der etatistischen Argumentation ist Art. 7 Abs. 1 GG: (»Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates«). Unter »Aufsicht« wird dann der Inbegriff der staatlichen Gesetzgebungs- und Exekutivaufgaben verstanden, ohne daß der Schulbegriff vom Schulauftrag aus zu inhaltlichen Regulativen im Sinn dessen käme, was um 1970 Emanzipation genannt wurde (näher STOCK 1971a, 76–105). Die Nachkriegsentwicklung stand anfangs noch im Schatten wilhelminischer und Weimarer bildungsunspezifischer Verwaltungsrechtsdoktrinen. Für diese war die staatliche Schulhoheit rechtlich noch weitgehend strukturlos gewesen. Im Zeichen des klassisch-bürokratischen Modells hatten die »inneren« Schulangelegenheiten als Reservat einer grundsätzlich unbeschränkten zentralen exekutivischen Leitungsgewalt gegolten. Der Lehrplan war dem »rechtsfreien« »Innenraum« einer administrativen Schulgewalt zugeschlagen worden, welche erst nach 1945 einige rechtsstaatliche Randkorrekturen erfuhr. Der Nachkriegsansatz war ein formal-individualrechtlicher: Die Lehre vom Schulverhältnis als anstaltlichem »besonderem Gewaltverhältnis« verlor an Boden (vgl. LÖHNING 1974). Die Verrechtlichung beschränkte sich aber zunächst auf statusändernde Einzelakte wie Prüfungsentscheidungen u. ä., sie ergriff die Unterrichtsangelegenheiten nicht. Erst neuerdings wird der Gesetzesvorbehalt auch auf Fragen des Curriculums erstreckt (etwa HENNECKE 1972, 153). Solange dabei die formale Betrachtungsweise nicht in der Richtung auf bildungsspezifische Freiheits- und Teilnahmerechte überschritten wird, bleibt dieser Ansatz indes unergiebig. Im übrigen können der Forderung nach verstärkter Einschaltung des Gesetzgebers auch andere als individualrechtlich-liberale Motive zugrundeliegen: Der Gesetzesvorbehalt wird als Lenkungsvorbehalt politisch aufgeladen (oben 1.2.2.). Art. 7 Abs. 1 GG würde danach dem Parlament ein Herrschaftsschema aufzwingen, welches substantielle curriculare Teilnah-

merechte ausschloße: Der Gesetzgeber wäre verfassungsrechtlich gehindert, den Betroffenen solche Rechte einzuräumen.

### 2.2.2. Kritik: Auf dem Weg zu einem politischen Normativismus?

Ein blinder Curriculum-Legalismus wäre der Erfüllung des Schulauftrags kaum weniger hinderlich als das ältere bürokratische Modell. Gleichgültig, ob die Lenkungsbefugnisse zum überwiegenden Teil bei der Legislative oder bei der Exekutive liegen – entscheidend kommt es auf den Lenkungsmodus und dessen Sachkriterien an. Daß die älteren, wenig durchsichtigen (FLECHSIG/HALLER 1973) Prozeduren der Ziel- und Inhaltsbestimmung durch Verfahrensweisen abgelöst werden sollten, durch welche mehr öffentliche, letztlich parlamentarische Legitimation beschafft werden kann, entspricht einer weitverbreiteten Meinung. Die etatistische Variante krankt jedoch daran, daß der Verfassungsaspekt der Verankerung von Reformvorhaben einseitig unter dem Gesichtspunkt behandelt wird: Wer darf oder muß der Schule Ziele und Curricula vorschreiben? Der Streit um die Verfassungsmäßigkeit dieser oder jener curriculumerheblichen gesellschaftspolitischen Orientierung, dieses oder jenes Pluralismus- und Konfliktmodells usw. kann Verarmungen zur Folge haben, wie sie noch unlängst als überwunden galten: Es kann ein politischer Normativismus um sich greifen, demzufolge es darum gehen würde, von den zentralen Hebelstellungen des Staatsapparats aus dem einen oder anderen inhaltlichen Tendenzfaktor in die Curricula einzubringen, einen festen, extern-gesellschaftliche Machtlagen widerspiegelnden Tendenzproporz zu erzwingen o. ä.

Wird dagegen der Kern des Schulauftrags darin gesehen, die Schüler zur Selbst- und Mitbestimmung zu befähigen, dann tritt ein Wechsel des Blickpunkts ein. Einerseits bedarf es dann gesteigerter öffentlicher Vorkehrungen unter Gesichtspunkten wie Chancengleichheit, Einheitlichkeit, Durchlässigkeit. Es bedarf auch entsprechender neuartiger zentraler Zielvorgaben. Andererseits setzt ein derartiger Schulauftrag »offene« Ziel- und Curriculumstrukturen voraus und prägt sich in schuldemokratischen Teilnahmeangeboten aus. Daraufhin kann es im »Kampf um die Schule« eine gewisse Entspannung geben: eine partielle Dezentralisierung und pädagogische Machtsublimation, die zur Folge haben kann, daß das Ziel- und Inhaltsproblem insoweit in eine Anzahl neuer Organisations- und Verfahrensprobleme zerlegt wird. Die verfassungsrechtliche Aufbereitung dieser zweiten Variante steht allerdings, wie gesagt, noch in den Anfängen.

### 2.2.3. Die nichtinstrumentelle Variante

Nach dieser Variante hat die Staatsfunktion nach Art. 7 Abs. 1 GG in zwei aufeinander bezogenen Grundrechten inhaltliche Richtpunkte: in dem Recht des Schülers auf Bildung und in der pädagogischen Freiheit des Lehrers.

#### 2.2.3.1. Das Recht auf Bildung

Das Recht auf Bildung kommt als konstituierendes Element des Schulauftrags in Betracht, und damit als vorrangige Verfassungsdeterminante der Curriculumstruktur. Von einem Recht auf Bildung ist in mehreren Landesverfassungen die Rede. Im Grundgesetz dagegen ist ein solches Recht nicht ausdrücklich gewährleistet. In der juristischen Literatur wird jedoch seit einigen Jahren die These EKKEHART STEINS erörtert, das »Muttergrundrecht« des Art. 2 Abs. 1 GG (»Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit . . .«) schließe ein solches Recht ein, und zwar als Recht auf »freie« Bildung (STEIN 1967, 42), als »Recht auf Emanzipation« (HEYMANN/STEIN 1972, 209, 216). Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit wird hierfür ferner der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip und dem demokratischen Prinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) herangezogen, daneben das

Recht, »Beruf und Ausbildungsstätte frei zu wählen« (Art. 12 Abs. 1 GG) (näher zuletzt REUTER 1974; eher skeptisch QUILSCH 1973; RICHTER 1973 a, 183–199: Verfassungswandel im Auslegungsweg, wo statt dessen eine neue politische Grundentscheidung nötig wäre).

Dieses Recht auf Bildung ist einerseits ein soziales Grundrecht (und zugleich objektivrechtliche Maßstabnorm); insoweit impliziert es Leistungs- und Förderungsansprüche gegen den Staat, daneben Schutzansprüche im Hinblick auf Vermeidungsinteressen Dritter. Andererseits enthält es ein ausgrenzendes, quasi-liberales Moment: Es ist ein Abwehrrecht im Hinblick auf bestimmte parteienstaatlich-staatsideologische Durchgriffe auf das Curriculum, z. B. setzt es normativistischen Lenkungsbestrebungen Grenzen. Es ist geeignet, den Gesetzesvorbehalt inhaltlich anzureichern. Soweit es rechtstechnisch operationalisierbar ist, wirkt es sich auf die Betätigung von Gesetzgeber und Exekutive in Curriculumangelegenheiten aus. Es bedarf auch der organisationsrechtlichen, vor allem der schuldemokratischen Einlösung. Es bedingt Planmäßigkeit und Zielstrebigkeit und zugleich strukturelle »Offenheit«, nicht zuletzt im Hinblick auf Tendenzfaktoren. Es bedingt auch pädagogische Freiheit. Damit kommt das zweite möglicherweise einschlägige Grundrecht ins Blickfeld.

### 2.2.3.2. Pädagogische Freiheit

Pädagogische Freiheit ist in mehr oder weniger verwaschenen Wendungen in einigen Landesgesetzen gewährleistet (STOCK 1971 a, 17–62). Als Individualrecht wird sie neuerdings von mehreren Autoren auch im Grundgesetz vorgefunden: in Gestalt der Garantie der Freiheit von »Wissenschaft, Forschung und Lehre« (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) (so zuerst STAFF 1969; PERSCHEL 1970; zögernd STOCK 1971 a, 65–76, 99–104: die politische Grundentscheidung steht noch aus). Ein derartiges Freiheitsrecht des Lehrers kann nur als treuhänderisches, am Schülerinteresse orientiertes Auftragsrecht verstanden werden, insoweit nicht unähnlich dem pädagogischen Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) (zu diesem DIETZE 1973; skeptisch RICHTER 1973 a, 44–76: Gefahr der Reformblockierung; vgl. nur MAUNZ 1973). Es stellt den pädagogisch-professionellen Gegenpol zu dem Recht auf Bildung dar: Die wissenschaftsorientierte Lehrerfunktion als Voraussetzung nichtheteronomer Bildung; Lehrerfreiheit notfalls auch als vorgeschobene Verteidigungslinie der Schülerfreiheit gegenüber externem Durchgriff.

Die Lehrerfreiheit darf keinesfalls so weit ausgedehnt werden, daß sie das Übergewicht über die Schülerfreiheit erhält, kollegiale Zusammenarbeit verhindert, das Netzwerk der Curriculumnormen zerreißt und der Staatsfunktion, soweit diese mit dem Schulauftrag gleichsinnig bleibt, in den Arm fällt. Die Schwierigkeiten der Abgrenzung sind hier so groß, daß immer wieder versucht wird, dem Problem aus dem Wege zu gehen. Pädagogische Freiheit hat wie die Wissenschaftsfreiheit eine individualrechtliche und eine institutionelle Seite. Konservative Schulpolitiker ziehen allenfalls den ersteren Aspekt in Betracht, reformistisch eingestellte eher den letzteren: Sie fassen eine gruppenrechtlich-konferenzrechtlich gewendete, durch Beteiligung von Schüler- und Elternvertretern pragmatisch erweiterte pädagogische Eigenverantwortung der Schule als solcher ins Auge, auch dies aber nur zögernd.

### 2.2.3.3. Der Spielraum politischer Entscheidung

Pädagogische Eigenverantwortung der Schule könnte zur Entstehung dezentraler Reformpotentiale führen, wie sie Reformgegnern unerwünscht sind. Sie könnte aber auch zur Bastion der Reformobstruktion werden – deshalb das Zögern der Gegenseite. In dieser Lage ist es nicht angängig, ein bestimmtes Partizipationsmodell als verfassungsrechtlich allein »richtig« aus dem Grundgesetz herzuleiten. Wie schüler- und lehrerrechtliche und ggf. elternrechtliche Partizipationselemente einander im einzelnen zugeordnet und zur Staatsfunktion in Beziehung gesetzt werden sollten, ist größtenteils eine Frage der politischen Entscheidung. Immer-

hin ist als Kern des verfassungsrechtlichen Schulauftrags ein schülerrechtliches Grundrechtsminimum verbindlich vorgegeben, mit Konsequenzen für Organisation und Curriculum. Ergänzend dazu ist ein lehrerrechtliches Minimum vorgegeben, ferner ein Mindestbestand staatlich-öffentlicher Einwirkungsbefugnisse. Von diesem Mindeststandard abgesehen, kann es sich nur um sog. Verfassungsdirektiven handeln. Die Reformschritte sind durch die Verfassung nicht fugenlos determiniert. Es gibt eine erhebliche Bandbreite möglicher Reformen; von Reformen, die das Grundgesetz nicht gebietet, ebensowenig wie es sie verbietet. Es läßt sie zu, einschließlich von Such- und Experimentierphasen, Divergenzen zwischen den Ländern bzw. Ländergruppen und sonstigen, denjenigen des heutigen Hochschulrechts ähnelnden Übergangsstadien.

### 3. Ein verfassungsrechtlich zulässiges Reformprogramm: Die Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrats

Als Beispiel eines umstrittenen, nach dem eben Gesagten aber verfassungsrechtlich unbedenklichen Strukturkonzepts seien noch Vorstellungen erwähnt, wie sie in den einschlägigen Veröffentlichungen des Deutschen Bildungsrats entwickelt worden sind.

#### 3.1. Der Strukturplan

Die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrats hat ihre Vorstellungen zunächst umrißhaft in ihrem »Strukturplan für das Bildungswesen« niedergelegt. In ihm wird das Bildungswesen unter den leitenden Gesichtspunkt gestellt, »daß der Mensch befähigt werden soll, seine Grundrechte wahrzunehmen« (DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1970, 25; in diesem Zusammenhang wird auch von einem Recht auf schulische Bildung gesprochen, ebd. 30). Aus den Grundrechten seien indes nur »allgemeine . . . Ziele«, nicht jedoch »der Inhalt der Bildungsgänge« herzuleiten; das Grundgesetz enthalte auch keine »inhaltlich bestimmten Bildungsprogramme« (ebd. 25, ähnlich BECKER 1971, 136–139; auch nach BECKER ist die Grundentscheidung über die Lernziele »schließlich eine politische Entscheidung«; es sei nötig, ein System von Curriculumveränderungen zu schaffen, deren Grundentscheidungen demokratisch vollzogen würden, während ihre Voraussetzungen zugleich immer wieder wissenschaftlicher Überprüfung unterlägen, ebd. 98).

Ähnliche Enthaltensamkeit bestimmte die Überlegungen des Strukturplans zur organisatorischen Seite. Aus dem Recht auf Bildung wurde ein hieb- und stichfestes schuldemokratisches Programm zunächst nicht gewonnen. Nichtsdestoweniger rückte man von der Tradition der hermetischen staatlichen Schulherrschaft ab: Man faßte eine öffentliche Verantwortung ins Auge, die sich auf die Planung des Bildungswesens und auf die Formulierung von Lernzielen richten sollte; in diesem Rahmen sah man eine begrenzte Selbständigkeit der Bildungsinstitutionen vor, die in »Bereichen eigener Verantwortung« und in der Beteiligung an Bildungsplanung und Curriculumrevision ihren Ausdruck finden sollte (ebd. 260). Man sprach von einer »materiellen Selbstverwaltung« (vgl. ebd. 262, näher HARNISCHFEGER/HEIMANN 1970), umschrieb deren rechtliche Relevanz aber nur vage (dazu STOCK 1971 b).

#### 3.2. Präzisierungen seit 1973

In einer Reihe neuerer Empfehlungen (besonders DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1973 und 1974 a, s. auch 1974 b) hat die Bildungskommission diese Ansätze weiterentwickelt.

##### 3.2.1. Curriculare Konkretisierungsstufen

Die Kommission gelangt zu einer Stufenabfolge, in deren Konstruktion sichtbar wird, in welcher Weise Curriculumreform und Organisationsreform miteinander zusammenhängen.

Hinsichtlich bildungsrechtlicher Deduktionen aus Verfassungsbestimmungen wird dabei an der Zurückhaltung des Strukturplans festgehalten (DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1973, A 15, A 28–29). Auf der Grundlage dieser – als Richtpunkte verstandenen – Bestimmungen soll zunächst der parlamentarische Gesetzgeber »die allgemeinen Aufgaben und Ziele« der Schule bestimmen (ebd. 18). Darauf aufbauend, sollen ministerielle »Rahmenrichtlinien neuer Art« »die Ziele der Lernprozesse in der Schule festlegen und Vorschläge für die inhaltlichen und methodischen Mittel und Wege zum Erreichen dieser Ziele machen« (a. a. O.). Die Richtlinien sollen den Schulen »materielle Entscheidungsspielräume« bei der Planung und Gestaltung des Unterrichts belassen (ebd. A 28), Spielräume, »in denen sich ernsthafte Strategien der Aufklärung und Reform entfalten können«: »Die verselbständigte und partizipatorische Schule wird freier und auch politischer sein als bisher« (ebd. A 137–138).

Solche Spielräume müssen auf sekundäre schuldemokratische Entscheidungsprozesse angelegt sein. Es müssen entsprechende status- und organisationsrechtliche Regelungen getroffen, entsprechende Organe geschaffen und mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet werden. Hier liegt das Hauptgewicht der Empfehlung »Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern« (näher RICHTER 1973 c; BECKER 1974; GALAS 1974; s. auch NEVERMANN 1973). Ergänzend tritt vor allem die Empfehlung »Zur Förderung praxisnaher Curriculum-Entwicklung« hinzu, mit dem Konzept des »offenen« Curriculums auf dem Boden eines »offenen« Unterrichtskonzepts (DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1974 a, A 20). Dabei wird eine zusätzliche mittlere Ebene projektiert: Die innerschulische Curriculumpraxis soll durch Regionale Pädagogische Zentren abgestützt werden, für welche auch ihrerseits eine begrenzte Selbständigkeit gefordert wird; die Aufgabe der Zentren wird als »gemeinschaftliche Aufgabe von Schule, Wissenschaft und Verwaltung« verstanden (ebd. A 28, näher HUBER 1974; s. auch RICHTER 1973 b; ROCHE 1973).

### 3.2.2. Die verbleibende Staatsfunktion

Angesichts der eingangs erwähnten politischen Polarisierung zeigt sich die Curriculum-Empfehlung um die Beseitigung der bestehenden (FLECHSIG/HALLER 1973) »Legitimationsdefizite« besorgt (DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1974 a, A 11). Hier geht es auch um die verbleibende Staatsfunktion. Sie soll als Gesetzgebungs- und sonstige (Anfrage) parlamentarische Funktion und als Verwaltungsfunktion ins Spiel gebracht werden, zumal im Hinblick auf die Rahmenrichtlinien. Für die Ausarbeitung der Richtlinien soll der Kultusminister Fachkommissionen einsetzen, denen außer den Beamten der Bildungsverwaltung Fachwissenschaftler und Lehrer angehören sollen. Um für die Einsetzung und Zusammensetzung der Kommission und für ihre generelle Aufgabenstellung eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wird ein »Gesetz über das Verfahren der Entwicklung von Rahmenrichtlinien« vorgeschlagen (ebd. A 11–12). Im übrigen soll die Staatsfunktion als Verwaltungsfunktion in der Durchsetzung der Rahmenrichtlinien ihren hauptsächlichsten Ansatzpunkt haben. Ohne oder gegen die Verwaltung ist die Reform nicht möglich, es geht lediglich um »eine Neubestimmung des Verhältnisses . . . von zentral vorgegebener Bindung und dezentraler Eigenverantwortung« (DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1973, A 5). Durch ein abgestuftes Entscheidungsmodell von staatlicher Rahmenrichtlinienentwicklung, regionalisierter Curriculumentwicklung und »offen geplanter« Unterrichtssituation soll eine Vermittlung von politischer und gesamtgesellschaftlicher Verantwortung einerseits und selbständigem Handeln der Lehrer und Schüler andererseits gefördert werden (DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1974 a, A 12–13). Dabei wird in entschlossenerer Weise als im Strukturplan von einer Verrechtlichung der Beziehungen zwischen Staat und Schule gesprochen (DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1973, A 45). Die Rahmenrichtlinien werden zum strategischen Glacis. (Konsequenterweise müßten sie in der Form von Rechtsverordnungen erlassen wer-



den.) Als Endzustand hat die Bildungskommission mehrheitlich eine Beseitigung des bisherigen fachaufsichtlichen Einzelweisungsrechts im Auge: Die Staatsaufsicht soll auf die Durchsetzung der Rahmenrichtlinien beschränkt werden, ergänzt durch Beratungs- und sonstige nichthoheitliche Einwirkungen (ebd. A 123–126; für die Einführungsphase wird im wesentlichen an der älteren Fachaufsicht festgehalten). Ein Minderheitsvotum befürchtet von alledem »neue Machtmonopole« und setzt sich für die Beibehaltung einer rechtlich uneingeschränkten Fachaufsicht als Normal- und Dauerlösung ein (ebd. A 141–145). Auch bei den Kultusministern der von CDU bzw. CSU regierten Bundesländer stießen die Mehrheitsvorschläge insoweit auf heftigen Widerspruch; u. a. wurden verfassungsrechtliche Einwände der oben (2.2.1.) erörterten Art vorgebracht. Daraus ergaben sich Auseinandersetzungen über die Fortexistenz des Bildungsrats überhaupt (näher RICHTER 1973 c; KÖHLER/REUTER 1974; KRINGS 1974).

## LITERATUR

- BECKER, H.: Bildungsforschung und Bildungsplanung. Frankfurt a. M. 1971 (Suhrkamp).
- BECKER, H.: Mehr Selbständigkeit für die Schule. In: Evangelische Kommentare. 1974, 9–12.
- CHRIST, H. u. a.: Hessische Rahmenrichtlinien Deutsch. Düsseldorf 1974 (Bertelsmann).
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart 1970 (1972<sup>4</sup>) (Klett).
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Empfehlungen der Bildungskommission: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Stuttgart 1973 (Klett).
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Empfehlungen der Bildungskommission: Zur Förderung praxisnaher Curriculum-Entwicklung. Stuttgart 1974 a (Klett).
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Bericht der Bildungskommission zur Reform von Organisation und Verwaltung: Fragen einer ziel- und programmorientierten Schulverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Ministerialbereichs. Stuttgart 1974 b (Klett).
- DIETZE, L.: Chancen und Grenzen des Elternrechts. In: SCHLEICHER, K. (Hrsg.): Elternmitsprache und Elternbildung. Düsseldorf 1973, 120–143 (Schwann).
- FLECHSIG, K.-H./H.-D. HALER: Entscheidungsprozesse in der Curriculumentwicklung. Deutscher Bildungsrat. Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 24. Stuttgart 1973 (Klett).
- GALAS, D.: Autonomie und Partizipation. In: Die Deutsche Schule. 1974, 493–498.
- HARNISCHFEGGER, H./G. HEIMANN/P. SIEWERT: Rechtsfragen der Gesamtschule. Lehrer- und Raumbedarf in Gesamtschulen. In: DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 13. Stuttgart 1970, 11–66 (Klett).
- HEYMANN, K.-D./E. STEIN: Das Recht auf Bildung. In: Archiv des öffentlichen Rechts. 1972, 185–232.
- HÖRNER, W./F. KUEBART: Neuere Literatur zur Schulverfassung und Mitbestimmung in der Schule. In: Bildung und Erziehung. 1973, 332–339.
- HUBER, L.: Über den Ausschluß »Strategie der Curriculumentwicklung« des Deutschen Bildungsrats. In: Die Deutsche Schule. 1974, 465–478.
- KELL, A.: Schulverfassung. München 1973 (Kösel).
- KÖHLER, G. (Hrsg.): Wem soll die Schule nützen? Frankfurt a. M. 1974 (Fischer Taschenbuch).
- KÖHLER, G./E. REUTER (Hrsg.): Was sollen die Schüler lernen? Frankfurt a. M. 1973 (Fischer Taschenbuch).
- KÖHLER, G./E. REUTER: Bildungsrat am Ende? In: Die Deutsche Schule. 1974, 459–465.
- KOGON, E. (Hrsg.): Rahmenrichtlinien Gesellschaftslehre. Frankfurt a. M. 1974 a (Aspekte).
- KOGON, E. (Hrsg.): Rahmenrichtlinien Deutsch. Frankfurt a. M. 1974 b (Aspekte).
- KRINGS, H.: Bildungsrat – Politisches Ärgernis oder innovative Orientierung? (Interview) In: betrifft: erziehung. 1974, Heft 6, 40–42.

- LENHART, V.: Diskussion über die Schulreform in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a. M. 1972 (Akademische Verlagsgesellschaft).
- LÖHNING, B.: Der Vorbehalt des Gesetzes im Schulverhältnis. Berlin 1974 (Duncker & Humblot).
- MAUNZ, TH.: Das Elternrecht als Verfassungsproblem. In: EHMKE, H. u. a. (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Scheuner. Berlin 1973, 419-430 (Duncker & Humblot).
- MEYER, F.: Demokratie in der Schule. Berlin 1973 (de Gruyter).
- NEVERMANN, K.: Autonomisierung und Partizipation. In: Neue Sammlung. 1973, 230-241.
- PERSCHEL, W.: Die Lehrfreiheit des Lehrers. In: Die Öffentliche Verwaltung. 1970, 34-40.
- QUILISCH, M.: Die Verfassung als Auftrag oder als Hindernis für die Bildungsreform. In: Neue Sammlung. 1973, 346-363.
- REDAKTION BETRIFFT: ERZIEHUNG (Hrsg.): Curriculumdiskussion. Weinheim 1974 (Beltz).
- REUTER, L. R.: Soziales Grundrecht auf Bildung? In: Deutsches Verwaltungsblatt. 1974, 7-19.
- RICHTER, I.: Bildungsverfassungsrecht. Stuttgart 1973 a (Klett).
- RICHTER, I.: Regionale Bildungsverwaltung. In: Bildung und Erziehung. 1973 b, 290-298.
- RICHTER, I.: Selbständigkeit und Partizipation. In: betrifft: erziehung. 1973 c, Heft 12, 53-56.
- ROCHE, H.: Reform der Bildungsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland - Stand und Schwerpunkte der Diskussion. In: Bildung und Erziehung. 1973, 273-281.
- STAFF, I.: Schulaufsicht und pädagogische Freiheit des Lehrers. In: Die Öffentliche Verwaltung. 1969, 627-630.
- STEIN, E.: Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule. Neuwied 1967 (Luchterhand).
- STOCK, M.: Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule. Heidelberg 1971 a (Quelle & Meyer).
- STOCK, M.: »Materielle Selbstverwaltung« der öffentlichen Schule? In: Archiv des öffentlichen Rechts. 1971 b, 392-422.
- STOCK, M.: Demokratisierung und Professionalisierung als Zielkomponenten westdeutscher Schulverfassungsreform. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens. 1972, 225-234.
- STOCK, M.: Rezension von F. Hennecke, Staat und Unterricht. In: Archiv des öffentlichen Rechts. 1973 a, 434-440.
- STOCK, M.: Schulverfassungsreform - Demokratisierung der Schule? In: Zeitschrift für Pädagogik. 1973 b, 1001-1011.