

Die Schulpflicht und der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates

Erstmals erschienen in: Recht der Jugend und des Bildungswesens – RdJB 2002, S. 423-434

Auch wenn dies im einschlägigen Schrifttum nur selten ausdrücklich erwähnt wird, stellt die Verpflichtung zum regelmäßigen Besuch des Unterrichts¹ und zur Vor- und Nachbereitung des in der Schule behandelten Stoffes für die betroffenen Kinder und Jugendlichen einen schwerwiegenden Eingriff in ihre Grundrechte dar, der einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Tatsächlich gibt es mit Ausnahme des Strafvollzugs wohl keinen anderen Bereich, in dem der Staat vergleichbar intensiv und ähnlich lange in das Selbstbestimmungsrecht der Bürger eingreift.

1. Die Schulpflicht und das Recht auf Bildung

Das Recht des Staates zur Einführung der Allgemeinen Schulpflicht beruht zunächst darauf, dass die soziale Stellung und der materielle Wohlstand des Einzelnen in der modernen Gesellschaft in erster Linie von seinem Bildungs- und Ausbildungsniveau abhängen – und heute wohl vor allem von seiner Fähigkeit zum lebenslangen Lernen. Nimmt der Staat seine Verpflichtung zum Schutz der Grundrechte daher ernst, so hat er nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, dafür zu sorgen, dass möglichst jeder Bürger eine seiner Begabung entsprechende Bildung und Ausbildung erhalten kann. Denn erst dadurch wird er in die Lage versetzt, seine Grundrechte tatsächlich in Anspruch zu nehmen.

Genau aus diesem Grund ist es nur konsequent, dass der Schulpflicht in allen Ländern ein „Recht auf Bildung“ gegenüber steht.² Auch wenn an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden kann – und auch nicht geklärt werden muss –, ob und welche konkreten Leistungsansprüche sich aus diesem (Grund-) Recht auf Bildung herleiten lassen,³ steht jedenfalls fest, dass die Schüler nicht nur ein Recht darauf haben,

¹ Art. 14 Abs. 1 BW-V; Art. 129 Abs. 1 BayV; Art. 30 Abs. 1 BbgV; Art. 30 Abs. 1 BremV; Art. 56 Abs. 1 S. 1 HessV; Art. 4 Abs. 2 S. 1 NdsV; Art. 8 Abs. 2 NRW-V; Art. 102 Abs. 1 S. 2 SächsV; Art. 25 Abs. 2 LSA-V; Art. 8 Abs. 1 SH-V; Art. 23 Abs. 1 ThürV; vgl. aber auch § 7 BerlSchG, § 37 HambSchG, § 41 MV-SchG, § 44 RP-SchG, § 30 SaarSchG. Zu beachten ist, dass die Schulpflicht nicht auf den Besuch einer allgemeinbildenden Schule beschränkt ist, vielmehr beginnt nach dem Abschluss der Haupt- oder Realschule die Berufsschulpflicht; vgl. dazu *Püttner/Rux*, Schulrecht, in: *Achterberg/Püttner/Württemberg* (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2. Auflage 2000, § 14, Rn. 91; s. zur Berufsschulpflicht auch den Beitrag von *Mirbach*, in diesem Heft, S. ***.

² Art. 11 Abs. 1 BW-V; Art. 128 Abs. 1 BayV; Art. 20 Abs. 1 S. 1 VvB; Art. 29 Abs. 1 BbgV; Art. 27 Abs. 1 BremV; Art. 8 MV-V; Art. 4 Abs. 1 NdsV; Art. 8 Abs. 1 S. 1 NRW-V; Art. 31 S. 1 RP-V; Art. 27 Abs. 6 SaarV; Art. 29 SächsV; Art. 25 Abs. 1 LSA-V; Art. 20 ThürV; vgl. auch Art. 59 HessV; Art. 8 Abs. 2 SH-V. In Hamburg ergibt sich das Recht auf Bildung aus § 1 S. 1 HambSchG.

³ Vgl. dazu *Rux*, VBIBW. 1998, S. 371 ff., zur Rechtslage in Baden-Württemberg, die sich allerdings durch einige Besonderheiten auszeichnet. Dabei ist zu beachten, dass die Landesverfassungen den Bürgern Rechte einräumen können, die über die Grundrechte des Grundgesetzes hinausgehen. Art. 31 GG wird erst dann verletzt, wenn dadurch (mittelbar) die grundgesetzlich geschützten Rechte Dritter verletzt werden; vgl. dazu ausführlich *Dreier*, in: *ders.* (Hrsg.), *Grundgesetz*, Band 2, 1998, Art. 31 GG, Rn. 53 f.; *Stern*, Staatsrecht, Band III/2, 1994, S. 1472 ff., jeweils m.w.N. Zwar ergeben sich aus den so genannten „sozialen Grundrechten“ grundsätzlich keine Leistungsansprüche, da der Staat nicht frei über die entsprechenden Ressourcen verfügen kann. Im Bereich des Bildungswesens ist dies aufgrund des flächendeckenden Systems öffentlicher Schulen und der staatlichen Schulaufsicht jedoch gerade nicht der Fall.

Die eigenständige Bedeutung des Landesverfassungsrechtes wird regelmäßig übersehen. Im einschlägigen Schrifttum finden sich vor allem eher fragwürdige Versuche, das „Recht auf Bildung“ aus dem Grundgesetz abzuleiten, vgl. etwa *Richter*, in: *Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz (AK-GG)*, 3. Auflage, Stand 2002 (Loseblatt), Art. 7 GG, Rn. 39; *Stein*, *Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule*, 1967, S. 40; vgl. auch *BVerwGE* 47, 201, 206, die sämtlich auf Art. 2 Abs. 1 GG abstellen, obwohl es sich dabei ohne Zweifel um ein Abwehrrecht handelt; deutlich zurückhaltender daher *BVerwGE* 56, 155, 158; ablehnend *BVerfGE* 45, 400, 417; vgl. auch *Gröschner*, in: *Dreier* (a.a.O.), Band 1, 1996, Art. 7 GG, Rn. 61; *Pieroth*, DVBl. 1994, S. 949, 957, und jetzt *Thiel*, *Der Erziehungsauftrag des Staates in der Schule*, 2000, S. 50 ff., der ohne nähere Begründung feststellt, dass sich aus den landesverfassungsrechtlichen Regelungen keine Leistungsansprüche herleiten ließen. Allerdings geht es *Thiel* weniger um die Begründung eines „Rechtes auf Bildung“, als um die Frage, ob und inwieweit sich aus einem solchen Recht ein eigenständiger Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates herleiten lässt.

irgendeine Schule besuchen zu dürfen. Vielmehr ist der Staat dazu verpflichtet, ein hinreichend differenziertes Bildungswesen vorzuhalten, in dem den individuellen Begabungen der Kinder und Jugendlichen nach Möglichkeit Rechnung getragen werden kann.⁴ Darüber hinaus muss der Staat sicher stellen, dass der Schulbesuch an sich weitgehend kostenfrei ist: Diese Verpflichtung des Staates, die in einigen Ländern durch ein subjektives Recht auf Schulgeld- und Lernmittelfreiheit konkretisiert wurde,⁵ lässt sich nicht nur aus dem Recht auf Bildung in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot herleiten, sondern auch aus der Schulpflicht, da diese nur dann einen verhältnismäßigen Eingriff in die Rechte der Schüler und ihrer Eltern darstellen kann, wenn der Schulbesuch für die Betroffenen keine übermäßige finanzielle Belastung mit sich bringt.

2. Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates

Der Staat begnügt sich nicht damit, die jungen Menschen durch die Einführung der Allgemeinen Schulpflicht in gewisser Weise zur Selbstentfaltung zu zwingen. Es reicht ihm nämlich keineswegs aus, dass die Kinder und Jugendlichen überhaupt etwas lernen,⁶ sondern er bestimmt darüber hinaus auch über die Bildungsinhalte, die Gegenstand des Unterrichts sind oder zumindest sein sollen, und über diejenigen Werte, die den Schülern in der und durch die Schule vermittelt werden sollen.

Dieser umfassende Bildungs- und Erziehungsanspruch⁷ des Staates bedarf einer eigenen Rechtfertigung,⁸ die sich nicht schon daraus ergibt, dass es sich bei den Schulen um öffentliche Einrichtungen handelt. Zwar sind die Träger solcher Einrichtungen grundsätzlich dazu berechtigt, diese einem bestimmten Zweck zu widmen und die Voraussetzungen für ihre Nutzung festzulegen. Wie bereits dargelegt wurde, handelt es sich bei den Schulen jedoch nicht um typische Einrichtungen der „Daseinsvorsorge“ oder „Leistungsverwaltung“. Denn es steht den jungen Menschen keineswegs frei, ob und welche Leistungen sie in Anspruch nehmen wollen. Darüber hinaus ließe sich auf diese Weise kaum erklären, wieso nicht die jeweiligen – in der Regel kommunalen – Schulträger über die Zweckbestimmung entscheiden, sondern stets der Staat. Und schließlich ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass der Staat auch den privaten Ersatzschulen Vorgaben macht, obwohl diese regelmäßig gerade nicht nur als „beliebte Unternehmer“ tätig werden, sondern vielmehr eine Alternative zum staatlichen Schulwesen sein wollen und sollen.⁹

⁴ Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Staat ein gegliedertes Schulwesen vorhalten muss. Entschließt er sich jedoch zur Einführung der Gesamtschule als Regelschule, so muss er den Schülern innerhalb dieser Schulen ein differenziertes Bildungsangebot eröffnen.

⁵ Zum Recht auf Lernmittelfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 BW-V vgl. *VGH Mannheim*, VBIBW. 2001, S. 217 mit Besprechung durch *Rux*, VBIBW. 2001, S. 221; sowie schon *ders.*, VBIBW. 1997, S. 362 ff.

⁶ Bis 1919 beschränkte sich die Schulpflicht tatsächlich auf eine Verpflichtung, sich unterrichten zu lassen. Ob diese Verpflichtung durch den Besuch einer staatlichen oder kirchlichen Schule erfüllt wurde oder durch Privatunterricht, spielte nur eine untergeordnete Rolle. Erst Art. 143 Abs. 1 WRV sah vor, dass für die Bildung der Jugend in erster Linie öffentliche Anstalten zuständig sein sollten.

⁷ Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates, also sein Recht, Bildungs- und Erziehungsziele zu definieren, muss vom Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen unterschieden werden muss, denen innerhalb des Staates die Aufgabe zukommt, diese Ziele umzusetzen.

⁸ Wobei in diesem Zusammenhang festzuhalten ist, dass die These *Thiels*, (Fn. 3), S. 45 ff., nicht überzeugen kann, der meint, dass sich der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates notwendigerweise aus dem Grundgesetz ableiten lassen muss, da der Bund insofern durch Art. 7 Abs. 1 GG die Zuständigkeit an sich gezogen habe. *Thiel* verkennt dabei, dass Art. 7 Abs. 1 GG nur eine Vorgabe für die *Organisation* des Schulwesens enthält und daher durchaus damit vereinbar ist, wenn die Länder das Recht haben, weitgehend frei über die *Inhalte* und *Werte* zu bestimmen, die in den Schulen vermittelt werden sollen.

⁹ Zwar besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die Schulpflicht durch den Besuch einer Privatschule zu erfüllen. Jedoch unterliegen auch solche „Ersatzschulen“ der staatlichen Schulaufsicht. Sie sind nur dann genehmigungsfähig, wenn die Lernziele und die Ausbildung der Lehrkräfte denjenigen öffentlicher Schulen gleichwertig sind. Darüber hinaus müssen auch die Erziehungsziele mit der Verfassungsordnung vereinbar sein. Richtigerweise ist daher davon auszugehen, dass die in der jeweiligen Landesverfassung festgeschriebenen Erziehungsziele auch für die Ersatzschulen verbindlich sind; vgl. dazu *BVerwG NVwZ* 1992, S. 1187 ff.; sowie *Avenarius/Heckel*, Schulrechtskunde, 7. Auflage 1999, Tz. 13.521; *Niehus*, Schul- und Prüfungsrecht, Band 2: Schulrecht, 3. Auflage 1999, Rn. 241 ff. Jedenfalls dann, wenn der Abschluss einer solchen Schulausbildung mit demjenigen an einer öffentlichen Schule vergleichbar sein soll, nimmt der Staat auch maßgeblichen Einfluss auf die zu vermittelnden Bildungsinhalte.

a. Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates und der Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht

Nach der wohl herrschenden, zumindest aber sehr weit verbreiteten Auffassung, soll sich das Recht des Staates, über die Bildungsinhalte und Erziehungsziele zu bestimmen, aus dem Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 GG ergeben.¹⁰

In der Tat ergibt diese Verfassungsbestimmung überhaupt nur dann einen Sinn, wenn man dem Staat das Recht zugesteht, einen Maßstab zu entwickeln, an dem schulische Entscheidungen überprüft werden können.¹¹

aa. Art. 144 S. 1 WRV als Grundlage des staatlichen Bildungs- und Erziehungsanspruchs in der Zeit der Weimarer Republik

Zumindest auf den ersten Blick spricht auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die These, dass der umfassende Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates in Art. 7 Abs. 1 GG verwurzelt ist. Schließlich wurde diese Bestimmung fast wortwörtlich aus Art. 144 S. 1 WRV in das Grundgesetz übernommen. Man kann und muss daher davon ausgehen, dass sich der Parlamentarische Rat die in der Zeit der Weimarer Republik herrschende Auslegung dieser Vorläuferbestimmung zu eigen machen wollte. In der einschlägigen Literatur wird dementsprechend häufig auf die Ausführungen von Gerhard Anschütz und Walter Landé hingewiesen,¹² die in der Zeit der Weimarer Republik dargelegt hatten, dass mit dem Begriff der staatlichen Schulaufsicht in Art. 144 S. 1 WRV keineswegs nur die Aufsicht im engeren Sinne gemeint sei, sondern vielmehr die Schulhoheit und damit das dem Staate ausschließlich zustehende, umfassende administrative Bestimmungsrecht über die Schule.¹³ Dies entspreche auch einer in den früheren Ländern des Reiches begründeten Tradition, nach der die Schulen seit jeher Veranstaltungen des Staates gewesen seien.¹⁴

Bei einer näheren Betrachtung wird allerdings deutlich, dass sich der eigenständige Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates gerade wegen dieser historischen Bezüge nicht aus Art. 7 Abs. 1 GG herleiten lässt:

Zunächst ist festzuhalten, dass die Dogmatik der Grundrechte in der Zeit der Weimarer Republik noch in den Kinderschuhen steckte. Gerade weil die Schulen seit jeher Veranstaltungen des Staates waren und obwohl die Schulpflicht keineswegs nur oder auch nur in erster Linie zum Wohle der betroffenen Kinder und Jugendlichen eingeführt worden ist,¹⁵ war es alles andere als selbstverständlich, dass es sich hierbei um einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen handelt. Tatsächlich setzte sich diese Erkenntnis erst viel später, gut 25 Jahre nach der Verabschiedung des Grundgesetzes endgültig durch.¹⁶

¹⁰ Statt vieler *Avenarius/Heckel*, (Fn. 9), Tz. 15.12; *Dittmann*, VVDStRL (54) 1995, S. 47 ff.; *Gröschner* (Fn. 3), Art. 7 GG, Rn. 34 ff.; *Oppermann*, in: *von Münch* (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Auflage 1988, Abschnitt „Bildung“, S. 724, 779 ff.; *Schmitt-Kammler*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 2. Auflage 1999, Art. 7 GG, Rn. 22 ff.; sowie *Thiel*, *Der Erziehungsauftrag des Staates in der Schule*, 2000, S. 61 ff. mit umfangreichen Nachweisen in Fn. 216 f.; aus der Rechtsprechung vor allem *BVerfGE* 34, S. 165, 182; *BVerwGE* 6, S. 101, 104; bestätigt in *BVerwGE* 18, S. 38, 39; *BVerwGE* 47, S. 201, 204.

¹¹ Vgl. dazu schon *Püttner/Rux*, (Fn. 1); vgl. auch *Ossenbühl*, DÖV 1977, S. 801, 807.

¹² Vgl. dazu statt vieler *AK-GG-Richter* (Fn. 3), Art. 7 GG, Rn. 1 f.

¹³ *Anschütz*, WRV, 14. Auflage 1933, Art. 144 WRV, Anm. 1 S. 672; vgl. auch *Landé*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band 2, 1932, § 107, S. 701 f., m.w.N.

¹⁴ Vgl. dazu insbesondere § 1 II 12 PrALR, sowie die Nachweise bei *Landé*, a.a.O., in Fn. 56 auf S. 702; vgl. dazu auch *Anschütz*, WRV, Art. 143 WRV, Anm. 2, S. 668: „Die Gemeinde baut, als Trägerin der äußeren Schulverwaltung, der Schule das Haus: Herr im Hause aber ist der Staat“.

¹⁵ Damit sollte zum einen ein Potenzial hinreichend qualifizierter Arbeitskräfte geschaffen werden. Zum anderen dienten die Volksschulen dazu, den jungen Menschen eine einheitliche Sprache und die neu geschriebene Nationalgeschichte und damit das „Nationalbewusstsein“ zu vermitteln, ohne das die Entstehung der modernen Staaten undenkbar gewesen wäre.

¹⁶ Vgl. dazu vor allem die Entscheidungen des *BVerfG* über die „Hessische Förderstufe“, den Ausschluss vom „Speyer-Kolleg“ und die „Hessische Oberstufenreform“ (*BVerfGE* 34, S. 165, 181 ff.; *BVerfGE* 41, S. 251, 260; *BVerfGE* 45, S. 400, 417 f.), in denen das Gericht endgültig klargestellt hat, dass der Vorbehalt des Gesetzes auch innerhalb des

Selbst wenn man in der Zeit der Weimarer Republik auf den Gedanken gekommen wäre, dass der eigenständige Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates einer Rechtfertigung bedarf, wäre es jedenfalls nicht erforderlich gewesen, dafür auf Art. 144 S. 1 WRV zurück zu greifen: Vielmehr hätte es weit näher gelegen, insofern auf Art. 148 WRV abzustellen, in dem die Nationalversammlung die grundlegenden Bildungs- und Erziehungsziele für das gesamte Reich festgeschrieben hatte.

Und schließlich ist zu beachten, dass Art. 144 S. 1 WRV tatsächlich keineswegs in die Reichsverfassung aufgenommen worden war, um den als selbstverständlich erachteten Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates begründen. Vielmehr zeigt eine nähere Betrachtung, dass mit dieser Bestimmung dem Grundsatz der religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates auch im Bereich des Bildungswesens zur Durchsetzung verholfen werden sollte.¹⁷ Obwohl es sich bei den Schulen unbestritten um „Veranstaltungen des Staates“ handelte, war die Aufsicht über die öffentlichen Schulen noch bis zum Ende des Kaiserreiches regelmäßig auf die örtlichen Geistlichen oder auf kirchliche Schulinspektoren delegiert worden. Der Einfluss der Kirchen auf das öffentliche Bildungswesen wurde dadurch verstärkt, dass in den meisten Gemeinden jeweils eine der christlichen Konfessionen dominierte – dies spiegelte sich dann aber auch in der Zusammensetzung der kommunalen Gremien wider und die jeweiligen religiösen Minderheiten hatten es dementsprechend schwer, Ihre Anliegen durchzusetzen.¹⁸ Indem die Nationalversammlung die Schulaufsicht nun nicht nur zu einer genuinen öffentlichen Aufgabe erklärte, sondern die Aufsichtsbefugnisse ausdrücklich dem Staat zuwies, der die Gemeinden lediglich beteiligen durfte, wollte sie den bis dahin immer noch erheblichen Einfluss der Kirchen auf das öffentliche Schulwesen¹⁹ endgültig beseitigen.²⁰

Tatsächlich ging es auch Anschütz und Landé bei ihren Ausführungen zum Begriff der „staatlichen Schulaufsicht“ in Art. 144 S. 1 WRV überhaupt nicht darum, eine überzeugende Begründung für das Recht des Staates zu finden, Bildungs- und Erziehungsziele festzulegen. Vielmehr setzten sie dieses Recht stillschweigend voraus und wollten vor allem darlegen, dass und warum trotz des in der Tat missverständlichen Begriffs der „Aufsicht“, der sich normalerweise auf den staatlichen Einfluss über Selbstverwaltungskörperschaften bezieht,²¹ weder den Kirchen noch den Kommunen maßgeblicher Einfluss auf das Bildungswesen gegeben werden durfte.

Auch der offensichtliche Konflikt zwischen dem elterlichen Erziehungsrecht und dem Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates wurde in der Zeit der Weimarer Republik vor allem unter diesem Blickwinkel betrachtet: In den Kommentierungen zu Art. 120 WRV ging es vor allem um die Frage, ob der Verfassungsgeber mit dieser Bestimmung das „natürliche“ und gottgegebene absolute Recht der Eltern anerkannt habe, ihre Kinder nach ihren Vorstellungen zu erziehen. Diese, vor allem von katholischer Seite unterstützte These wurde insbesondere von Anschütz vehement zurück gewiesen, der betonte, dass der Staat nicht nur dazu berechtigt sei, die Ausübung dieses Rechtes zu überwachen sondern auch dessen Inhalt und Schranken durch die Gesetze bestimmen dürfe.²²

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass Art. 144 S. 1 WRV keineswegs das Recht des Staates begründet hat, über die Bildungsinhalte und die Erziehungsziele zu bestimmen, sondern vielmehr seine

Schulverhältnisses gelten muss.

¹⁷ So völlig zu Recht Anschütz, WRV, a.a.O., *Apelt*, Geschichte der Weimarer Verfassung“; 2. Aufl. 1964, S. 333.

¹⁸ Dies änderte sich erst aufgrund des Zustroms von Flüchtlingen nach 1945. In der Folgezeit haben sich die bis dahin sehr starren Strukturen durch die größere Mobilität und die Zuwanderung aus dem Ausland weiter aufgelöst.

¹⁹ Nach dem PrALR oblag die Schulaufsicht in erster Linie den jeweiligen Kirchenvorstehern (§ 13 II 12), die dabei allerdings gemäß § 15 II 12 PrALR an die vom Staat erlassenen und genehmigten Schulordnungen gebunden waren. In § 153 der Paulskirchenverfassung war ausdrücklich vorgesehen, dass das Unterrichts- und Erziehungswesen der Beaufsichtigung der Geistlichkeit als solcher enthoben sein sollte. Zwar ist diese Regelung niemals in Kraft getreten. Allerdings sah Art. 23 Abs. 1 der Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31.1.1850 vor, dass die Schulaufsicht ausschließlich dem Staat obliegen sollte. Aus den Materialien der Entstehungsgeschichte ergab sich, dass die Geistlichen damit von der Schulaufsicht ausgeschlossen sein sollten, vgl. dazu *von Rönne*, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 3. Aufl. 1859, S. 53 f.; Anschütz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 1912, S. 400.

²⁰ In diesem Sinne auch *Jach*, Schulvielfalt als Verfassungsgebot, 1991, S. 19, AK-GG-Richter (Fn. 3), Art. 7 GG, Rn. 2.

²¹ Vgl. dazu ausführlich *Kahl*, Die Staatsaufsicht, 2000, passim und insbesondere S. 349 ff.

²² Anschütz, WRV, Art. 120 WRV, Anm. 2, S. 562.

Pflicht, grundsätzlich selbst darüber zu wachen, dass die in der Verfassung und den einschlägigen gesetzlichen und untergesetzlichen Bestimmungen festgeschriebenen Vorgaben für das Schulverhältnis auch tatsächlich beachtet werden.

bb. Die Funktion des Art. 7 Abs. 1 GG

Genau mit diesem Inhalt ist diese Bestimmung aber auch in Art. 7 Abs. 1 GG übernommen worden: Der Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht verschafft dem Staat also nicht das Recht, Bildungs- und Erziehungsziele zu definieren, sondern diese Bestimmung setzt den eigenständigen Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates als gegeben voraus. Wie schon Art. 144 S. 1 WRV soll auch Art. 7 Abs. 1 GG vor allem sicher stellen, dass sich der Staat hinreichende Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten schafft und erhält und auf diese Weise die religiösen und weltanschauliche Neutralität des Schulwesens gewährleistet. Die konkrete Entscheidung über die Ziele der schulischen Bildung und Erziehung bleibt hingegen anders als unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung den Ländern überlassen.²³ Art. 7 Abs. 1 GG ist dementsprechend nicht als „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.“ zu lesen, sondern als „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.“

Dieses Ergebnis wird auch durch die Entstehungsgeschichte des Art. 7 Abs. 1 GG bestätigt: Die konkrete Formulierung des Art. 7 GG ist auf einen Vorschlag des so genannten „Fünfer-Ausschusses“ zurück zu führen,²⁴ dem jeweils zwei Abgeordnete der SPD und CDU und ein Abgeordneter der FDP angehörte und der vom Parlamentarischen Rat eingesetzt worden war, um vor der dritten und letzten Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuss des Rates die letzten Streitfragen zu klären.²⁵ Zwar lässt sich in den Materialien der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes keine Begründung dafür finden, warum sich der Fünfer-Ausschuss in der letzten Phase seiner Beratungen doch noch dazu entschlossen hat, den Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht aus Art. 144 S. 1 WRV in das Grundgesetz zu übernehmen. hdem dieser Vorschlag jedoch offensichtlich dazu dienen sollte, den erbittert geführten Streit um die religiöse Ausrichtung des (öffentlichen) Schulwesens beizulegen,²⁶ kann man davon ausgehen, dass es dabei darum ging, den Grundsatz der religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Schulwesens festzuschreiben.

²³ So im Ergebnis, wenn auch mit anderer Begründung, auch *AK-GG-Richter* (Fn. 3), Art. 7 GG, Rn. 18, der darauf abstellt, dass das Grundgesetz keine bestimmte Gesellschaftsordnung festschreibe und sich daher nicht als Erziehungsziel eigne. Letztendlich verweigert Richter dem Staat das Recht, Erziehungsziele festzulegen, wenn er mit *Böckenförde*, Entstehung, S. 75, darauf hinweist, dass „der Staat von Voraussetzungen lebe, die er selbst nicht schaffen kann“. Dies steht nun aber wiederum im Widerspruch zu den auch von Richter akzeptierten Bildungs- und Erziehungszielen in den Landesverfassungen hin, die zwar „für die jeweiligen Länder fragmentarisch bleiben“, aber dennoch verbindliche Vorgaben enthalten. Tatsächlich lassen sich auch dem Grundgesetz einige Wertvorstellungen entnehmen, die den Kindern und Jugendlichen in den öffentlichen Schulen nicht nur vermittelt werden können, sondern sogar vermittelt werden müssen, vgl. dazu auch *Dittmann*, VVDStRL (54) 1995, S. 47, 59; *Huber*, BayVBl. 1994, S. 545, 552 ff., die allerdings nicht hinreichend berücksichtigen, dass dem *Landesverfassungsrecht* hier eine entscheidende Bedeutung zukommt.

²⁴ Vgl. Art. 7b Abs. 1 des Vorschlags für die 3. Lesung des Grundgesetz-Entwurfes im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates, vgl. Parl. Rat-Drs. Nr. 591, *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv*, Parlamentarischer Rat – Akten und Protokolle, Band 7, S. 342. Dieser Vorschlag findet sich seinerseits erst in der letzten Fassung des Entwurfs des Fünfer-Ausschusses, vgl. Sonderdrucksache S 12, vgl. *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv*, a.a.O., S. 319.

²⁵ Zum Fünfer-Ausschuss vgl. *Stern*, Staatsrecht, Band 5, 2000, S. 1282.

²⁶ Tatsächlich wurde der Streit nicht endgültig beigelegt: So erklärten die Fraktionen der CDU/CSU, der DP und des Zentrums vor der Abstimmung über den Entwurf des Fünferausschusses im Hauptausschuss am 8. Februar 1949, dass sie an ihrem Standpunkt festhielten, wonach das Erziehungsrecht der Eltern ein gottgegebenes Naturrecht darstelle und sich der Staat daher darauf beschränken müsse, es den Eltern zu ermöglichen, ihre Kinder je nach ihrer persönlichen Gewissensentscheidung in bekennnismäßigen, simultanen oder weltlichen Schulen erziehen und unterrichten zu lassen. Zwar habe sich dieses Ziel nicht gegen die Mehrheit durchsetzen lassen. Dennoch wolle man den Kampf um die Verwirklichung des natürlichen, von Gott gegebenen Rechts der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder mit allen rechtlich zulässigen Mitteln fortführen. Bei der Abstimmung stimmten dann allerdings nur drei Abgeordnete des Hauptausschusses gegen den Vorschlag des Fünferausschusses, der Zentrumsabgeordnete *Brockmann* enthielt sich (Vgl. *Parlamentarischer Rat*, Sten.Prot. S. 615).

Die Diskussion wurde in der zehnten Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates am 8. Mai 1949 nochmals aufgenommen, vgl. insbesondere die Ausführungen des CDU-Abg. *Finck* (*Deutscher Bundestag/Bundesarchiv*, *Bundestag/Bundesarchiv*, Parlamentarischer Rat – Akten und Protokolle, Band 9, S. 572 ff.), der unter anderem eine Volksabstimmung über diese Frage forderte.

Tatsächlich bestätigt die innere Systematik des Art. 7 GG die hier vertretene Auslegung. Geht man nämlich davon aus, dass Art. 7 Abs. 1 GG in erster Linie die religiöse und weltanschauliche Neutralität des Bildungswesens sicher stellen sollte, dann wird ohne weiteres deutlich, dass die nachfolgenden Absätze allesamt Ausnahmen von diesem Grundsatz darstellen: Offensichtlich ist dies bei den Abs. 2 und 3, die den Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen betreffen. Aber auch die Absätze 4 und 5 über die Rechtsstellung der Privatschulen haben einen engen Bezug zur religiösen und weltanschaulichen Ausrichtung des öffentlichen Schulwesens, da die Privatschulen ihre Existenz seit jeher vor allem dem Umstand verdanken, dass es genügend Eltern gibt, die ihre Kinder im Sinne eines bestimmten Glaubens oder einer bestimmten Weltanschauung erziehen lassen wollen.^{27/28} Indem das Grundgesetz die Gründung von Privatschulen somit nicht nur zulässt, sondern sogar das Recht zur Errichtung solcher Schulen gewährleistet und den Staat mittelbar zu ihrer aktiven Förderung verpflichtet, da eine Sonderung der Schüler nach Besitzverhältnissen untersagt ist,²⁹ bekommen die Eltern daher die Möglichkeit, ihre Kinder auch in der Schule im Sinne ihres jeweiligen Glaubens erziehen zu lassen und ihnen die Auseinandersetzung mit bestimmten Inhalten und Themen zu ersparen, die in den öffentlichen Schulen Gegenstand des Unterrichts sind.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu beachten, dass der Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG ausdrücklich „[u]nbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechtes“ in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt wird. Wäre nun aber mit dem Begriff der „Aufsicht“ das staatliche Bestimmungsrecht über das Schulwesen gemeint, dann könnten die Religionsgemeinschaften keinesfalls eigenständig Erziehungsziele für den Religionsunterricht definieren. Und auch den Privatschulen dürfte nicht das Recht zugestanden werden, weitgehend frei über Ziele und Inhalte des Unterrichts zu entscheiden.³⁰

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sich mit der hier vertretenen Auslegung auch der einzige, aber dennoch entscheidende Unterschied zwischen Art. 7 Abs. 1 GG und der Vorläuferregelung des Art. 144 S. 1 WRV erklären lässt: Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung wurde es dem Staat im Grundgesetz nämlich nicht erlaubt, die Gemeinden an der Schulaufsicht zu beteiligen. Dies lässt sich aber nur mit dem bereits beschriebenen Umstand erklären, dass die Religionsgemeinschaften in der Zeit der Weimarer Republik auf dem Umweg über die kommunale Schulaufsicht doch noch einen ganz erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der öffentlichen Schulen erlangt hatten.³¹

Als Zwischenergebnis lässt sich damit festhalten, dass der Begriff der staatlichen Schulaufsicht in Art. 7 Abs. 1 GG den umfassenden Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates nicht begründet, sondern diesen

²⁷ Dies gilt auch und insbesondere für die Waldorfschulen, da die Pädagogik Rudolf Steiners in bestimmten religiösen Vorstellungen verwurzelt ist.

²⁸ Tatsächlich stellt Art. 7 Abs. 4 GG ein Zugeständnis an die CDU und das Zentrum dar, die Eltern damit die Möglichkeit verschaffen wollten, ihre Kinder dem Einfluss der staatlichen und wegen Art. 4 Abs. 1 und 2 sowie Art. 7 Abs. 1 GG notwendigerweise religiös- und weltanschaulich neutralen öffentlichen Schulen entziehen wollten. Dabei ist zu beachten, dass Art. 7 Abs. 4 GG deutlich über die Vorgängerbestimmung des Art. 147 S. 1 WRV hinaus geht, der lediglich eine Genehmigungspflicht für Privatschulen vorsah, nicht jedoch ein Grundrecht, aus dem sich auch Leistungs- oder zumindest Schutzansprüche ableiten lassen, vgl. *BVerfGE* 90, S. 107, 117. Auch fehlt im Grundgesetz eine mit Art. 143 Abs. 1 S. 1 WRV vergleichbare Vorgabe, nach der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates in erster Linie durch die öffentlichen Schulen erfüllt werden musste. Dies übersieht *Gröschner* (Fn. 3), Art. 7 GG, Rn. 85, der ohne weiteres davon ausgeht, dass Art. 7 Abs. 4 GG und Art. 147 Abs. 1 WRV „weitgehend übereinstimmen“.

²⁹ Vgl. dazu nur *BVerfGE* 75, S. 40, 63/67, sowie *Avenarius/Heckel*, (Fn. 9), Tz. 13.561.

³⁰ So aber zu Recht *BVerfG*, NVwZ 1990, S. 864, 865, wobei festzuhalten ist, dass die Schulen dabei an die Grundwerte der Verfassung gebunden sind, in diesem Sinne auch *BVerfGE* 90, S. 1, 11 f., sowie zusammenfassend *Avenarius/Heckel*, (Fn. 9), Tz. 13.521.

³¹ Vgl. dazu auch *Landé* (Fn. 13), § 107, S. 713 f., der darauf hinweist, dass den Glaubensgemeinschaften durch vertragliche Regelungen oder die gesetzlich vorgesehene Mitgliedschaft in den lokalen Aufsichtsorganen in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise doch noch einen Einfluss auf das öffentliche Bildungswesen verschafft worden war. So gehörten den preußischen Schuldeputationen für die Volksschulen nicht nur Vertreter des Gemeindevorstands und der Stadtverordnetenversammlungen, sowie Lehrer und andere des Erziehungs- und Volksschulwesens kundige Personen an, sondern von Amts wegen auch die dienstältesten Pfarrer der christlichen Großkirchen und ggf. auch ein Rabbiner; vgl. dazu §§ 44 ff. des Volksschulunterhaltungsgesetzes vom 28.7.1906 (Preußische Gesetzsammlung S. 335), sowie *Hué de Grais/Peters*, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 25. Aufl. 1930, S. 555.

Anspruch vielmehr als gegeben voraussetzt. Mag es im Zeitalter des Absolutismus und auch noch in der konstitutionellen Monarchie selbstverständlich gewesen sein, dass allein der Staat darüber bestimmt, ob er die jungen Menschen der Pflicht zum Besuch öffentlicher Schulen unterwirft, und was den Kindern und Jugendlichen dort vermittelt wird, so hat sich die Lage doch spätestens mit der Verabschiedung des Grundgesetzes grundlegend verändert. Wenn der Staat daher heutzutage das Recht für sich beansprucht, über die Bildungs- und Erziehungsziele zu bestimmen, dann muss er darlegen, dass und inwieweit dies erforderlich ist, um seiner Verpflichtung zum Schutz der Grundrechte nachzukommen.

b. Der Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates und das Selbstentfaltungsrecht der Schüler

Möglicherweise lässt sich das Recht des Staates über die Organisation des Schulwesens und über diejenigen Inhalte und Werte zu bestimmen, die den jungen Menschen in den Schulen vermittelt werden sollen, aus dem Selbstentfaltungsrecht der Kinder und Jugendlichen herleiten.

Zwar ginge die Schulpflicht letztendlich ins Leere, wenn nicht sichergestellt wäre, dass den Kindern und Jugendlichen in den Schulen diejenigen Kenntnisse und Fertigkeiten³² vermittelt werden, die sie für die freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit brauchen. Die Frage, welche Kenntnisse und Fertigkeiten das sind, muss aber grundsätzlich für jeden Menschen gesondert beantwortet werden. Hätte die Einführung der Allgemeinen Schulpflicht daher ausschließlich den Zweck, die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass die Kinder und Jugendlichen ihre Persönlichkeit frei entfalten können, dann wäre wohl nur ein „vollautonomes Unterrichtssystem“ zulässig, in dem die Schüler – bzw. ihre Eltern – selbst auswählen können, welche Bildungsinhalte sie sich erarbeiten wollen.³³ Der Pflichtkanon müsste demgegenüber auf die Vermittlung derjenigen wesentlichen Kulturtechniken (Lesen, Schreiben, Rechnen etc.) beschränkt werden, ohne die Selbstbestimmung objektiv ausgeschlossen ist.³⁴ Auch dürfte der Staat sich unter diesen Umständen kaum das Recht anmaßen, verbindliche Erziehungsziele festzulegen, da damit im Grunde das Ergebnis des Bemühens um Selbstentfaltung vorgegeben wäre.³⁵

c. Das Bildungswesen und die Berufsfreiheit

Eine nähere Betrachtung macht deutlich, dass das Recht und die Pflicht des Staates, über die Inhalte des Unterrichts zu bestimmen, jedenfalls heutzutage untrennbar damit zusammenhängt, dass die allermeisten Berufe erst nach dem Abschluss einer entsprechenden Ausbildung ausgeübt werden dürfen.³⁶ Da die Zulassung zu einer bestimmten Berufsausbildung wiederum die erfolgreiche Teilnahme an einer schulischen Prüfung voraussetzt,³⁷ stellt sich die Pflicht, an einer solchen Prüfung teilzunehmen, als mittelbarer Eingriff

³² Mit dem Begriff der „Fertigkeiten“ wird die Summe derjenigen Fähigkeiten und Kenntnisse bezeichnet, über die man verfügen muss, um eine bestimmte (berufliche) Tätigkeit ausüben zu können.

³³ In diesem Sinne ist etwa *Stein*, Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule, 1967, S. 51, zu verstehen, der die Montessori-Pädagogik als Annäherung an ein solches vollautonomes Unterrichtssystem erwähnt.

³⁴ Nur wer in der Lage ist, sich Wissen zu erarbeiten und mit anderen zu kommunizieren, kann ein wirklich selbstbestimmtes Leben führen. Der Entschluss, sein Leben als Einsiedler zu führen und nur noch zu meditieren, ist nur dann autonom, wenn der künftige Eremit sich zuvor mit den Alternativen auseinandergesetzt hat.

³⁵ Dazu ausführlich *Jach*, (Fn. 20), S. 65 ff., der dabei allerdings verkennt, dass ein Staat, der vollständig darauf verzichtet, Erziehungsziele festzulegen, im Ergebnis nicht die Selbstentfaltungsmöglichkeiten der Kinder und Jugendlichen absichert, sondern vielmehr dem Recht der Eltern, ihre Kinder im Sinne eines bestimmten Wertesystems zu erziehen und auch in den Schulen erziehen zu lassen.

³⁶ Auch *Thiel*, (Fn. 3), S. 77 ff., rechtfertigt den Bildungs- und Erziehungsanspruch des Staates nicht zuletzt mit der Notwendigkeit, die Gleichwertigkeit der Schulabschlüsse zu gewährleisten. Wenn er insofern aber vor allem auf Art. 3 GG abstellt, dann verkennt er, dass das Problem weniger darin liegt, dass die Absolventen der Schulen einem Konkurrenzkampf und Ausbildungs- und Studienplätze stellen müssen, sondern vielmehr daran, dass der Zugang zu fast allen Ausbildungsgängen den erfolgreichen Abschluss eines schulischen Bildungsganges voraussetzt. Art. 3 GG kommt daher erst mittelbar Bedeutung zu, weil der Schulabschluss auf der einen Seite regelmäßig an die Stelle einer individuellen und auf den jeweiligen Ausbildungszugang zugeschnittenen Aufnahmeprüfung tritt und weil die Länder auf der anderen Seite die gegenseitige Anerkennung der Schulabschlüsse vereinbart haben.

³⁷ Noch stärker ist der Bezug zur Berufsfreiheit im Bereich des beruflichen Schulwesens, da die meisten Ausbildungsgänge für gewerbliche und kaufmännische Berufe in das „Duale System der Berufsausbildung“ eingebunden sind.

in die Berufsfreiheit im Sinne von Art. 12 Abs. 1 und 2 GG dar.³⁸ Genauer gesagt, handelt es sich um eine subjektive Zulassungsbeschränkung, wobei lediglich zu beachten ist, dass es hier nicht um die Zulassung zu einem bestimmten Beruf sondern um den Zugang zu einer ganzen Gruppe von Berufen geht.³⁹

Legt man nun diejenigen Maßstäbe an, die das Bundesverfassungsgericht seit seiner „Apotheken“-Entscheidung⁴⁰ zur Auslegung des Art. 12 GG entwickelt hat, so wird deutlich, dass die Pflicht, an einer schulischen Prüfung teilzunehmen, nur dann eine verhältnismäßige Beschränkung der individuellen Freiheit darstellt, wenn es unsachgemäß oder unzweckmäßig wäre,⁴¹ der betroffenen Person den Zugang zu irgend einer derjenigen Berufsausbildungen zu eröffnen, die ihr im Fall der erfolgreichen Teilnahme an der Prüfung offen stehen würden. Aus diesem Grund dürfen grundsätzlich nur solche Kenntnisse und Fertigkeiten Gegenstand der Prüfung sein, ohne die die betreffenden Tätigkeiten überhaupt nicht oder zumindest nicht sachgemäß ausgeübt werden können bzw. ohne die eine erfolgreiche Teilnahme an den betreffenden Berufsausbildungen nicht zu erwarten ist.⁴² Daraus ergeben sich wiederum Vorgaben für die Inhalte des Unterrichts, da der prüfungsrelevante Stoff zunächst dort behandelt worden sein muss.⁴³

Spätestens hier wird deutlich, dass der Staat bei der Festlegung der Bildungsinhalte keineswegs völlig frei ist. Vielmehr muss das Schulwesen so ausgestaltet sein, dass die Schüler in den Schulen (auch) diejenigen Kenntnisse und Fertigkeiten erwerben können, die sie für ihren weiteren Berufs- bzw. Ausbildungsweg benötigen. Wobei dies selbstverständlich nicht bedeutet, dass sich die Schulen darauf beschränken müssten, den Kindern und Jugendlichen nur unmittelbar „verwertbare“ Kenntnisse zu vermitteln. Schließlich muss in der Schule die Grundlage dafür gelegt werden, dass sich die Schüler später möglichst eigenständig die erforderlichen berufsspezifischen Kenntnisse und Fertigkeiten aneignen können. Dies setzt aber neben den bereits erwähnten grundlegenden Kulturtechniken auch eine hinreichend breite Allgemeinbildung voraus.⁴⁴

d. Die Schulen als Keimzelle des (demokratischen) Gemeinwesens

Das Recht des Staates, über die Inhalte des Unterrichts zu bestimmen, hängt weiterhin damit zusammen, dass sich die Bürger bei Wahlen und Abstimmungen überhaupt nur dann sachgerecht entscheiden können, wenn sie über eine hinreichende (auch, aber nicht nur politische) Bildung verfügen.⁴⁵ Erst dadurch werden sie in die Lage versetzt, die Gegenstände der Abstimmungen und die Programme der angetretenen Kandidaten und

³⁸ Wobei richtigerweise davon auszugehen ist, dass das Grundgesetz nicht nur vor unmittelbaren Eingriffen in den Schutzbereich der Grundrechte schützt, vgl. dazu *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht II, 16. Aufl. 2001, Rn. 239 ff.

³⁹ Dennoch ist der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 und 2 GG eröffnet. Wie das Bundesverfassungsgericht zurecht festgestellt hat, kommt es dafür nicht darauf an, ob eine Maßnahme unmittelbar auf die berufliche Tätigkeit abzielt. Es reicht vielmehr aus, wenn sie infolge ihrer tatsächlichen Auswirkungen geeignet ist, die Berufsfreiheit mittelbar zu beeinträchtigen, vgl. *BVerfGE* 41, S. 251, 262 f. und noch deutlicher *BVerfGE* 58, S. 257, 273. Richtigerweise ist daher davon auszugehen, dass jedenfalls die weiterführenden Schulen (also alle auf der Grundschule aufbauenden Schularten) zu den Ausbildungsstätten im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG gehören; vgl. dazu *Wieland*, in *Dreier* (Fn. 3), Art. 12 GG, Rn. 55; *Tettinger*, in: *Sachs* (Fn. 10), Art. 12 GG, Rn. 67, jeweils m.w.N.

⁴⁰ *BVerfGE* 7, S. 377; vgl. statt vieler dazu *Pieroth/Schlink*, (Fn. 39), Rn. 844 ff.

⁴¹ Es erscheint kaum vorstellbar, dass der Eingriff mit einer Gefahr für die Allgemeinheit gerechtfertigt werden kann.

⁴² Dies müssen keineswegs nur berufsspezifische Kenntnisse und Fertigkeiten sein. Schließlich erscheint es durchaus nachvollziehbar, wenn für die Zulassung zu einer Berufsausbildung ein gewisses Mindestmaß an Allgemeinbildung als Grundlage für die Vermittlung von Spezialkenntnissen vorausgesetzt wird.

⁴³ Vgl. dazu *Avenarius/Heckel*, (Fn. 9), Tz. 27.216. Dies ist allerdings *kein* allgemeiner Grundsatz für Leistungsbewertungen. Vielmehr zeichnen sich gerade berufsbezogene Prüfungen dadurch aus, dass die Kandidaten Kenntnisse nachweisen müssen, die sie sich selbst erarbeitet haben.

⁴⁴ Wobei die Grenzen nicht immer ohne weiteres zu erkennen sind: So geht es bei der Aufgabe, ein Gedicht auswendig zu lernen, keineswegs nur darum, den Schülern die Poesie und die Schönheit der Sprache nahe zu bringen. Vielmehr wird damit auch das Gedächtnis geschult. Ein anderes Beispiel ist die Schreibschrift: Die Fähigkeit, mit einem Stift oder einem Füllfederhalter sauber und schön schreiben zu können, ist im EDV-Zeitalter kaum noch eine Kulturtechnik sondern fast schon ein Kunsthandwerk. Das ändert aber nichts daran, dass die Schwungübungen, die beim Erlernen der Schreibschrift unverzichtbar sind, einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung der Feinmotorik haben.

⁴⁵ Auf diesen Umstand hat auch *Thiel*, (Fn. 3), S. 79, hingewiesen, der allerdings behauptet, dass es sich dennoch um keine genuin hoheitliche Aufgabe handele. Dies liegt aber vor allem daran, dass er nicht genügend zwischen der Aufgabe der Schule als Zuteilungsapparat von Lebenschancen und ihrer Funktion differenziert, die Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen zu schaffen.

Parteien zu beurteilen oder sich auf andere Weise an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Indem der Staat den jungen Menschen eine möglichst breite Allgemeinbildung vermittelt, schafft und sichert er also eine der wesentlichen Grundlagen für die Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen.⁴⁶

Genau hierin ist letztendlich auch das Recht und die Pflicht des Staates begründet, die Schüler zu erziehen, ihnen also soziale Kompetenz und bestimmte Werte zu vermitteln: Da der Mensch ein soziales Wesen ist, das in der Gemeinschaft oder zumindest im Kontakt mit anderen lebt,⁴⁷ gehört jeder Einzelne einer Vielzahl von (sozialen) Gruppen an,⁴⁸ die sich auf vielfache Weise überschneiden. Die Stabilität solcher sozialen Gruppen hängt in erster Linie davon ab, ob Konflikte zwischen einzelnen Gruppenmitgliedern aufgelöst oder soweit entschärft werden können, dass die Betroffenen das sie verbindende gemeinsame Interesse (wieder) höher bewerten und den Konflikt nicht zum Anlass nehmen, die Gruppe zu verlassen. In aller Regel lassen sich Konflikte informell auf Grundlage der gemeinsamen (subjektiven) Wertvorstellungen der Gruppenmitglieder lösen.⁴⁹ Dies wird aber um so schwieriger, je größer die Zahl der Beteiligten ist und je deutlicher sich die individuellen Interessen unterscheiden. In diesem Fall muss die Konfliktlösung institutionalisiert werden. Damit wird die Gruppe aber zur Körperschaft, deren Organe zum einen die Aufgabe haben, interne Konflikte zu schlichten und zum anderen die gemeinsamen Interessen nach außen vertreten müssen.

Die zentrale Aufgabe des Staates und der wesentliche Grund für seinen Fortbestand besteht somit darin, die Voraussetzungen für die Lösung sozialer Konflikte zu schaffen und zu erhalten.⁵⁰ Auf den ersten Blick erfüllt der Staat diese Aufgabe vor allem dadurch, dass er Normen setzt und indem er dafür sorgt, dass diese Normen beachtet werden.⁵¹ Allerdings muss die zwangsweise Durchsetzung von Normen die Ausnahme bleiben. Jedenfalls in einem demokratischen System werden Rechtssätze nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie deshalb befolgt weil sie „Recht“ sind oder weil Verstöße gegebenenfalls geahndet werden könnten, sondern weil die Adressaten sie als Vorgabe für einen angemessenen Ausgleich der konkurrierenden Interessen akzeptieren und sie daher freiwillig befolgen. Dies setzt aber wiederum voraus, dass die Normen ihrerseits auf einem möglichst breiten Grundkonsens über bestimmte gemeinsame Wertvorstellungen beruhen – wobei festzuhalten ist, dass dieser Konsens unter Umständen erst dadurch erreicht wird, dass der

⁴⁶ Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, dass Demokratie überhaupt erst dann möglich ist, wenn ein hinreichend großer Anteil der Bürger ein hinreichendes Bildungsniveau erreicht hat. Auch wenn der Zusammenhang zwischen dem Bildungsstandard einer Gesellschaft und der Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen offenkundig ist, lässt sich die Einrichtung einer „Entwicklungsdiktatur“ nicht damit legitimieren, dass den Bürgern zunächst das erforderliche Wissen vermittelt werden müsse, bevor man sie in die Selbstbestimmung entlässt.

⁴⁷ Das Bundesverfassungsgericht spricht zurecht vom „gemeinschaftsbezogenen und gemeinschaftsgebundenen Individuum“ (*BVerfGE* 45, 187, 227 f.).

⁴⁸ Diese lassen sich dadurch von einer zufälligen Personenansammlung unterscheiden, dass ihre Mitglieder zumindest ein gemeinsames Interesse haben. Welcher Art das gemeinsame Interesse ist, spielt dabei grundsätzlich keine Rolle. So kommt es etwa nicht darauf an, ob sich die Mitglieder einer bestimmten Gruppe die Vorteile einer arbeitsteiligen Vorgehensweise zunutze machen wollen oder ob sie sich durch andere – nicht unbedingt rational nachvollziehbare – Motive miteinander verbunden fühlen. Ebenso wenig ist es von Bedeutung, ob die Gruppe auf einem freiwilligen Zusammenschluss beruht oder ob ihre Mitglieder durch zufällige Ereignisse zusammengeführt wurden. Die einzelnen Gruppen lassen sich nicht trennscharf voneinander abgrenzen, sondern überschneiden und überlagern sich auf vielfache Weise.

In der Soziologie werden daneben weitere Merkmale von Gruppen genannt, z. B. die Dauerhaftigkeit der sozialen Beziehung oder die gruppeninterne Rollenverteilung; vgl. dazu den Artikel „Gruppe“ in der Brockhaus-Enzyklopädie, Band 9, 20. Auflage, 1997. Diese sind aber letztendlich nur Mittel zum Zweck, nämlich das gemeinsame Interesse zu befördern. Vgl. dazu auch *Hettlage*, in *Görres-Gesellschaft*, Staatslexikon, Band 2, 1986, S. 1139.

⁴⁹ Wobei auf der einen Seite festzuhalten ist, dass eine „Lösung“ darin bestehen kann, dass sich die Gruppe auflöst. Auf der anderen Seite muss „Lösung“ nicht bedeuten, dass der Konflikt beseitigt wird. Vielmehr reicht es gegebenenfalls aus, dass die Beteiligten einen Weg finden, trotz der Spannungen ihre gemeinsamen Interessen weiter zu verfolgen.

⁵⁰ Dieser Versuch, die Existenz des Staates zu legitimieren, lässt sich zwar kaum mit der tatsächlichen historischen Entwicklung der modernen Nationalstaaten in Übereinstimmung bringen. Dies ist aber auch nicht erforderlich, da sich der Staat täglich aufs Neue legitimieren muss, vgl. dazu schon *Rux*, Intertemporale Strukturprobleme der Demokratie – Die Öko-Diktatur als Ausweg?, in: *Bertschi/Gächter/Hurst et al.* (Hrsg.), Demokratie und Freiheit, 1999, S. 301. 303 f.

⁵¹ Dazu dienen nicht nur die Maßnahmen der (präventiven) Gefahrenabwehr und der (repressiven) Strafverfolgung, sondern auch und insbesondere die Zivilgerichtsbarkeit und andere Institutionen, die es Privaten ermöglichen, ihre Streitigkeiten verbindlich klären zu lassen.

Staat an einer unpopulären Norm festhält und zumindest versucht, die Bürger von ihrer Notwendigkeit zu überzeugen.⁵²

Zwar lebt der Staat ohne Zweifel (auch) von Voraussetzungen, die er (allein) nicht schaffen kann.⁵³ Das hindert ihn jedoch nicht daran, zumindest den Versuch zu unternehmen, den jungen Menschen diejenigen Grundwerte nahe zu bringen, auf denen die Verfassungsordnung beruht.⁵⁴ Auf diese Weise schafft und erhält er nicht nur die wesentliche Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben der Bürger, sondern er gewährleistet auch die Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems – und sichert damit wiederum die Grundlage für seine eigene Existenz.^{55/56}

Stand des Manuskriptes: 10.10.2002

⁵² Vgl. dazu grundlegend *Th. Geiger*, Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts, 4. Aufl. 1987, S. 347 ff., der zu Recht darauf hinweist, dass das „Rechtsbewusstsein“ alles andere als ein absoluter Wert ist, a.a.O. S. 341 ff.

⁵³ Vgl. *Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Säkularisation und Utopie – Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, 1967, S. 75.

⁵⁴ Dabei geht es selbstverständlich nicht (nur) darum, abstrakte Wertvorstellungen zu vermitteln, sondern vor allem um „soziale Kompetenz“, also die Fähigkeit, in der Gemeinschaft mit anderen zu leben.

⁵⁵ Dabei ist festzuhalten, dass nur dem Staat die Verantwortung dafür zugewiesen werden kann, dass den jungen Menschen in den Schulen die Grundwerte der Verfassung vermittelt werden. Zwar ist es nicht per se ausgeschlossen, dass private Institutionen diese Aufgabe ebenfalls erfüllen. Dies setzt aber wiederum voraus, dass sie von staatlichen Instanzen kontrolliert werden.

⁵⁶ Dies steht wohlgerne keineswegs im Widerspruch zu der Aufgabe des Staates, einen Rahmen zu schaffen, in dem die Kinder und Jugendlichen ihre Persönlichkeit möglichst frei entfalten können. Schließlich kann der Einzelne seine Persönlichkeit nur innerhalb der Gesellschaft und damit zwangsläufig in der Auseinandersetzung mit anderen entfalten.