

Sabine Reh
Hans-Peter Füssel
(Hrsg.)

Recht und moderne Schule

Beiträge zu ihrer Geschichte



Reh / Füßel

Recht und moderne Schule

Sabine Reh
Hans-Peter Füssel
(Hrsg.)

Recht und moderne Schule

Beiträge zu ihrer Geschichte

BWV • BERLINER
WISSENSCHAFTS-VERLAG



Verlag Julius Klinkhardt
Bad Heilbrunn • 2014

k

Der Druck dieses Buches wurde finanziert vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF).

Dieser Titel wurde in das Programm des Verlages mittels eines Peer-Review-Verfahrens aufgenommen. Für weitere Informationen siehe www.klinkhardt.de.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet abrufbar über <http://dnb.d-nb.de>.

2014.kg. © by Julius Klinkhardt und Berliner Wissenschafts-Verlag.
Das Werk ist einschließlich aller seiner Teile urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung
des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck und Bindung: AZ Druck und Datentechnik, Kempten.
Printed in Germany 2014.
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem alterungsbeständigem Papier.

Verlag Julius Klinkhardt ISBN 978-3-7815-1999-2
Berliner Wissenschafts-Verlag ISBN 978-3-8305-3415-0

Inhaltsverzeichnis

<i>Marcus Hasselhorn</i> Geleitwort	7
<i>Hans-Peter Füssel, Sabine Reh und Marcelo Caruso</i> Zu diesem Buch und zu seinem Anlass	9
<i>Heinz-Elmar Tenorth</i> „Schulrecht“ – eine erinnerungswürdige Tradition und die Perspektive ihrer Historiographie	15
<i>Wolfgang Neugebauer</i> Schulrecht im 18. Jahrhundert	35
<i>Hinnerk Wißmann</i> Das allgemeine Schulwesen als Programm des modernen Staates: Grundzüge der historischen Entwicklung	61
<i>Frank Tosch</i> Reichweite und Wirksamkeit der Bildungsadministration Verwaltungshandeln als Steuerung zwischen staatlicher Vorgabe, regionaler Anpassung und lokaler Realität an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert	77
<i>Bernd Zymek</i> Die Schule in der Stadt und die Schule auf dem Lande Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung	97
<i>Michael Germann/Cornelius Wiesner</i> Schule und Religion in der Entwicklung des Schulwesens in Deutschland	125
<i>Margret Kraul</i> Geschlechterdifferenz und Chancengleichheit Die Regulierung der (höheren) Mädchenbildung im 19. und 20. Jahrhundert	163

Gerhard Kluchert

Umbruch, Aufbruch, Abbruch

191

Schulrecht und Schulreform in der Weimarer Republik

Michael Klöcker

Die Schule im NS-Staat: Rechtsgrundlagen

207

Gert Geißler

Schuladministration und Schulrecht in der DDR

235

Ingo Richter

**Hat das Bundesverfassungsgericht in seiner sechzigjährigen
Rechtsprechung ein Bundesbildungsrecht geschaffen?**

251

Sieglinde Luise Ellger-Rüttgardt

**Historische Aspekte der rechtlichen Ordnung einer Pädagogik für
behinderte Schüler und Schülerinnen**

275

Geschichte des Rechts der Sonderschule

Friedhelm Schütte

Berufsbildungsrecht – Geschichte, Systematik, Politik

305

Wulf Hopf

Selektion und Allokation im Bildungssystem

323

Geleitwort

des Geschäftsführenden Direktors des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung, Prof. Dr. Marcus Hasselhorn

Das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) möchte mit dem vorliegenden Band dazu beitragen, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Heinz-Elmar Tenorth aus Anlass seines 70. Geburtstages zu ehren. Heinz-Elmar Tenorth war und ist über lange Jahre ein kritischer Freund und anregender Berater des DIPF, kurz: ein Wegbegleiter¹ des Instituts im umfassenden Sinne. Heinz-Elmar Tenorth war von 1979 bis 1991 Professor für Wissenschaftstheorie und Methodologie der Erziehungswissenschaft an der Frankfurter Goethe-Universität, bevor er dann auf eine Professur für Historische Erziehungswissenschaft an die neu gebildete Fakultät an der Humboldt-Universität zu Berlin (HU)² wechselte.

Kontinuierlich prägt die Kooperation mit dem DIPF das akademische Wirken von Heinz-Elmar Tenorth. Schon in seinen Jahren in Frankfurt bestanden enge Beziehungen zum DIPF, die sich nicht zuletzt in Veröffentlichungen Heinz-Elmar Tenorths in Schriftenreihen des DIPF nachweisen lassen.³

Als das DIPF in den Jahren nach 1997/98 in ein schwierigeres Fahrwasser⁴ geriet, war es Heinz-Elmar Tenorth, der als Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats seit November 1999 mit dazu beitrug, neue Ufer über neue Wege anzusteuern. Die enge Kooperation zwischen DIPF-Vorstand, Wissenschaftlichem Beirat und Stiftungsrat trugen damals maßgeblich dazu bei, das Fundament für jene Strukturen zu legen, die bis heute das Institut in seiner wissenschaftlichen Ausrichtung auf Bildungsforschung und Bildungsinformation prägen. Wie erfolgreich diese Strukturmaßnahmen für das DIPF waren, zeigten die danach folgenden Evaluationen,

-
- 1 Dass er sich offenbar selbst so betrachtet, zeigt auch die Überschrift seiner Geburtstagsnotiz aus Anlass des DIPF-Jubiläums 2011: „Wege und Umwege einer Erfolgsgeschichte – 60 Jahre DIPF“, in: DIPF informiert – Nr.16/Dezember 2011, S. 28–30.
 - 2 Jürgen Baumert sprach insoweit vom (zumindest gedachten) „Exzellenzcluster für Pädagogik“, s. ders., Laudatio, in: Erwin-Stein-Stiftung (Hrsg.), Festschrift für Prof. Dr. Heinz-Elmar Tenorth aus Anlass der Verleihung des Erwin-Stein-Preises 2011, Berlin 2012, S. 18.
 - 3 Als wohl eine der ersten Publikationen erschien im Jahre 1985 in der DIPF-Schriftenreihe „Studien und Dokumentationen zur deutschen Bildungsgeschichte“ als Band 28 Tenorths „Zur deutschen Bildungsgeschichte 1918–1945“ (Köln-Wien 1985, Böhlau), der damaligen Zeit geschuldet noch in maschinenschriftlicher Fassung.
 - 4 Freundlich von Heinz-Elmar Tenorth in der erwähnten „Geburtstagsnotiz“ als – längst überwundene – „Adolenzkrise“ umschrieben (S. 28).

die zu jeweils glänzenden Ergebnissen für das Institut führten. Bis zum März 2008 war Heinz-Elmar Tenorth Mitglied des Beirates.

Auch als Professor an der Humboldt-Universität und insbesondere als Vizepräsident der HU wirkte Heinz-Elmar Tenorth weiter für die Zusammenarbeit mit dem DIPF. Er war es, der die im Jahre 2006 abgeschlossene Kooperationsvereinbarung zwischen dem DIPF und der HU vorbereitete: auf deren Grundlage konnten dann in Berlin zwei gemeinsame HU- und DIPF-Professuren erfolgreich besetzt werden. Nicht zu unterschätzen – und auch für das DIPF relevant – war die Rolle Heinz-Elmar Tenorths (als damaliger Vizepräsident der HU) bei der Begründung des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen an der HU Berlin, das Ende 2004 seine Arbeit aufnahm.

Als Bildungshistoriker war für Heinz-Elmar Tenorth – naheliegenderweise möchte man sagen – die Bibliothek für bildungsgeschichtliche Forschung (BBF) immer von besonderem Interesse. An zahlreichen Veranstaltungen der BBF hat er aktiv teilgenommen; oft und zu einem breiten Spektrum von bildungshistorischen Themen und darüber hinaus hat er das Wort ergriffen.

In seiner Eigenschaft als Mitglied des Senats der Leibniz-Gemeinschaft hat Heinz-Elmar Tenorth den „anderen“ Blick auf die außeruniversitäre Forschung genutzt, um an wichtigen Strukturentscheidungen innerhalb der Forschungsgemeinschaft mitzuwirken. Und als Stellvertretender Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Bund-Länder-Steuerungsgruppe hat er maßgeblich an der Beratung einer Reihe von auch für das DIPF zentralen Projekten mitgewirkt: der Beteiligung an PISA, der Bildungsberichterstattung und nicht zuletzt auch beim Bund-Länder-Projekt BISS („Bildung durch Schrift und Sprache“).

Vielfältige, langjährige und intensive Beziehungen zu und mit Heinz-Elmar Tenorth prägen die jüngere Geschichte des DIPF – auch dies ist aus unserer Sicht eine „Erfolgsgeschichte“. Daher verbindet sich der Dank für diese so überaus fruchtbare Kooperation in der Vergangenheit mit dem Wunsch nach einer Fortführung in der Zukunft, verknüpft mit allen besten Wünschen des DIPF und seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: *ad multos annos*.

Zu diesem Buch und zu seinem Anlass

Hans-Peter Füssel, Sabine Reh und Marcelo Caruso

Die Texte, die jetzt in diesem Band neu herausgegeben werden und zusammengekommen einen hervorragenden Überblick wie aber auch vertiefende Einblicke in die Geschichte des Verhältnisses von Schule und Recht, der „Verrechtlichung“ der Schule geben, wurden zunächst von den Juristen und Schulrechtlern Ingo Richter und Hans-Peter Füssel und dem Erziehungswissenschaftler Heinz-Elmar Tenorth – unter diesen derjenige mit der historischen Expertise – für zwei Hefte der Zeitschrift „Recht der Jugend und des Bildungswesens“ eingeworben, gesammelt und herausgegeben.

Die Entscheidung, die Aufsätze nun als Buch in Zusammenarbeit mit zwei Verlagen herauszugeben, hatte verschiedene Gründe. Neben dem, einer solchen Sammlung interessanter Aufsätze noch eine größere Sichtbarkeit zu geben, sie an einem Ort zu veröffentlichen, der in besonderer Weise für sein Engagement im Feld der Bildungshistoriographie bekannt ist, gab es einen anderen Grund: Einer der Herausgeber, nämlich Heinz-Elmar Tenorth, ist siebzig Jahre alt geworden. Wer Heinz-Elmar Tenorth kennt – und wer in der Bildungshistoriographie forscht, hat seine Texte gelesen und kennt daher den Wissenschaftler Tenorth – weiß, dass er selbstverständlich und tatsächlich niemals eine Festschrift haben wollte – und wer liebt diese Gattung von Büchern auch schon? Heinz-Elmar Tenorth wusste diesen Wunsch in seiner nächsten Umgebung und bei seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern fast durchzusetzen – ob unter Androhung von Strafen oder ausschließlich unter Einsatz seiner ganzen Autorität wissen wir nicht. Nach dem schönen Buch „Metamorphosen der Bildung“, das seine nächsten Mitarbeiter Edwin Keiner, Klaus-Peter Horn, Heidemarie Kemnitz, Ulrike Mietzner, Ulrike Pilarczyk, Jane Schuch, Nicole Welter ihm dann aber doch widmeten, sind nun Hans-Peter Füssel und Sabine Reh – und das auch mit Zustimmung aller Beitragenden in diesem Band – das Wagnis eingegangen, das Verbot zwar nicht direkt zu ignorieren, aber immerhin zu unterlaufen. Beide konnten das tun, gerade weil sie nicht Mitarbeiterin oder Mitarbeiter von Heinz-Elmar Tenorth waren, inzwischen wohl auch an der Humboldt-Universität zu Berlin, in der Abteilung Historische Bildungsforschung, die Heinz-Elmar Tenorth aufgebaut hat, aber vor allem Professorin und Professor am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung sind und damit doch auch wiederum abseits der Hauptwirkungsstätte von Heinz-Elmar Tenorth tätig. Es handelt sich schließlich bei dem vorliegenden Buch auch keinesfalls um eine Festschrift, sondern um einen Band mit aus

systematischen Überlegungen heraus wohlüberlegt zusammengestellten Texten und Studien, die Heinz-Elmar Tenorth selbst mitverantwortet hat und zu dem er selbst mit einem der Hauptartikel beigetragen hat. Mit einem Hauptartikel, in dem er vor dem Hintergrund der Annahme einer grundsätzlichen Verschiedenheit von Rechts- und Erziehungssystem zeigt, dass das letztere, vielleicht sogar die Pädagogik und ein als pädagogisch codiertes Tun gerade Autonomie gewinnen, weil zunächst Regelungen für eine Organisation des Unterrichts- und Schulwesens verschriftlicht werden und Gesetze es schließlich regeln. Diese systemtheoretisch informierte Position – wie man im Jargon sagen könnte – einerseits und die Idee, wie dann aber das für eine historisch-empirische Forschung zu nutzen ist, etwa indem zu rekonstruieren ist, was Schulordnungen über das Schule- und Unterrichtsalten offenbaren, charakterisiert das wissenschaftliche Arbeiten Heinz-Elmar Tenorths.

Es handelt sich bei dem hier vorgelegten Band um einen, den wir – die Herausgeber und auch Heinz-Elmar Tenorths Nachfolger an der Humboldt-Universität zu Berlin, Marcelo Caruso – sowie die Beitragenden dem Kollegen Heinz-Elmar Tenorth widmen.

Hätten wir uns nun vorgenommen, die wissenschaftliche Laufbahn, das wissenschaftliche und wissenschafts- bzw. bildungspolitische Wirken Tenorths umfassend darzustellen, sähen wir uns nicht nur dem Problem der kaum noch zählbaren Aktivitäten und Publikationen (und das erwies sich schon vor einigen Jahren tatsächlich so beim Versuch einer Aktualisierung der entsprechenden Aufgaben auf der Homepage an der Humboldt-Universität zu Berlin) gegenüber, sondern vor allem mit der Aufgabe konfrontiert, hier nun eine Geschichte der Bildungshistoriographie der letzten 40 Jahre in Deutschland schreiben zu müssen. Natürlich nicht zu allen, aber zu fast allen Themenbereichen und einzelnen Forschungsfeldern hat Heinz-Elmar Tenorth geforscht, veröffentlicht und sie dabei wohl um neue Beiträge bereichert, aber vor allem oft in einer Art Gewaltstreich vorgeschlagen, sie neu zu sortieren. Nicht nur die Geschichte der Erziehungswissenschaft – bis heute sicherlich, wenn man das sagen kann, eines der Lieblingsforschungsfelder Tenorths –, sondern auch die der Bildungsinstitutionen und ihrer Merkmale nach der „Sattelzeit“, die Geschichte der Grundschule, Sonderschule und der Gymnasialen Oberstufe – schon in der Dissertation: „Hochschulzugang und gymnasiale Oberstufe in der Bildungspolitik 1945–1973: Zur Genese und pädagogischen Kritik der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II“ – und die der Universität (natürlich die der Humboldt-Universität zu Berlin), die Geschichte von Kanon und Kanonisierungsstilen, des Schulfachs als Handlungsrahmen, die Geschichte zentraler pädagogischer Konzepte, wie etwa die der Allgemeinen Bildung und der Bildsamkeit, und die Geschichte der professionellen und sich professionalisierenden Akteure sind Gegenstand seiner Arbeiten geworden. Nicht zuletzt methodologische und methodische Fragen – nicht besonders be-

liebt unter Bildungshistorikerinnen und -historikern – hat Tenorth traktiert. Umtriebig? Tenorth selbst bemerkte vor wenigen Jahren, wie ambivalent das Adjektiv „umtriebig“ sein kann, nicht nur im Sinne einer fast postmodern anmutenden, nomadisierenden Entwicklung durch Themen und Wissensfelder, sondern im Sinne einer gewissen Sprunghaftigkeit. Aber Tenorths Arbeiten zeichnen sich aus durch etwas, was nicht üblich und etwas anderes als Sprunghaftigkeit ist – so dass man seinen Studierenden rät, ganz pragmatisch: „Also, wenn Sie sich ein neues Gebiet in der Erziehungswissenschaft, allemal in der Bildungshistoriographie, erarbeiten müssen, dann gucken Sie erst einmal, ob Tenorth etwas dazu geschrieben hat. Dann haben Sie nämlich nicht nur den Stand der Forschung, sondern einen nicht nur informierten und belesenen, sondern wirklich systematischen und gleichzeitig noch oft neu und ungewohnt systematisierenden Überblick, dem Sie die – wie Juristinnen und Juristen sagen würden – ‚herrschende Meinung‘ entnehmen können und Sie bekommen gleich noch eine Revision dieser Meinung – mit oft guten Gründen – geliefert. Das ist das Muster und es ist intellektueller Genuss, macht Spaß zu lesen.“

Verbunden ist mit dem, was zunächst vielleicht als Umtriebigkeit erscheinen könnte, interessanterweise eine bestimmte Haltung der Unerbittlichkeit und in Kauf genommen wird, sich auch zu streiten und sich unbeliebt zu machen – bei den Pädagoginnen und Pädagogen sowieso (ohne dabei in die Klage oder die Verachtung der Pädagogik und der Erziehungswissenschaft einzustimmen), aber früh schon auch in einer etablierten und politisch korrekten Erziehungswissenschaft. Eine der späteren Kolleginnen und Kollegen an der Humboldt-Universität erinnert sich: „Meine erste Begegnung mit Tenorth und meine erste Erinnerung an die Erziehungswissenschaft überhaupt stammt vom DGfE-Kongress in Bielefeld aus einem Symposium zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit, an dem ich – noch Studentin – als Zuhörerin teilnahm. Der Hörsaal war brechend voll, das Podium hochkompetent besetzt mit Wolfgang Keim als Sprecher (neben Hans-Jochen Gamm, Klaus Himmelstein und anderen) und das Thema emotionalisierte. Publikum und Rednerinnen und Redner diskutierten differenziert, waren sich aber auch weitgehend einig in ihrer scharfen ideologiekritischen Sichtweise auf führende deutsche Pädagogen wie Eduard Spranger. Auffällig war ein Herr in einem hellen Trenchcoat, der oben im Hörsaal-Eingang stand und demonstrativ unzufrieden war und dem allen nicht zustimmen konnte. Er hatte bereits die Aufmerksamkeit vieler Zuhörer auf sich gezogen und mischte sich schließlich lautstark und ohne Rücksichtnahme mit der provozierenden These in die Diskussion ein, dass Spranger und Co. nichts weiter als ‚Mandarine‘ gewesen seien, wie es sie zu allen Zeiten und in allen Kulturen gegeben habe, es sich also nicht um eine Besonderheit der deutschen Geschichte oder gar des Nationalsozialismus gehandelt habe. Die Attacke wurde scharf vorgetragen und löste zunächst schockiertes Schweigen und dann starke Gegenreaktionen unter den Zuhörern und auf dem

Podium aus, denen der Herr im Trenchcoat – mit seiner Position weitgehend allein – standhielt. Das sei Herr Tenorth aus Frankfurt, erfuhr ich von meinen Nachbarn.“

Germanistik, Geschichte, Philosophie und Pädagogik sind der breite geisteswissenschaftliche Horizont, der die sozialwissenschaftliche und empirische Orientierung der Bildungsgeschichte flankiert oder gar trägt, für die Tenorth sich einsetzt, die er dokumentiert – etwa mit der Herausgabe des Bandes zur Weimarer Republik und zum Nationalsozialismus innerhalb des Projekts „Handbuch der Deutschen Bildungsgeschichte“ – und die er selbstverständlich mit eigenen Forschungsprojekten, aber auch in der Beratung und Begutachtung von Anträgen, etwa früher als Mitglied des DFG-Fachausschusses, praktiziert. Schon die Auseinandersetzungen mit Neukantianismus und Systemtheorie, wie sie auf einer Professur für „Wissenschaftstheorie und Methodologie der Erziehungswissenschaft“, die Heinz-Elmar Tenorth an der Universität in Frankfurt am Main innehatte, in analytischer Perspektive erfolgten, setzen den historischen Charakter pädagogischen Wissens und pädagogischer Praktiken immer voraus. Und es wird vorgeführt, wie und in welcher Weise die Entstehung und Transformation von Ideen und Konzepten, z. B. solche von Kindheit, von Entwicklung und Bildsamkeit, mit sozialhistorisch beschriebenen Institutionalisierungsprozessen – der Schule und der Universitäten – einhergehen und in der Produktion eines nach Orten der Entstehung, der Träger und der Produktions- und Nutzungspraktiken sich ausdifferenzierendes und als pädagogisch nun verstandenes Wissen wie historische Apriori wirken. Wüsste man es nicht besser, wüsste man nicht um Tenorths distanzierte Haltung nicht nur Foucaultschen Begriffen gegenüber, könnte man geradezu versucht sein, in der Art, wie hier die „Geschichte der Erziehung“ in dieser mittlerweile zum Klassiker avancierten und immer wieder neu aufgelegten Überblicksdarstellung erzählt wird, die Herausbildung von „Dispositiven“ zu sehen.

Nach dem Fall der Mauer wurde Heinz-Elmar Tenorth an die Humboldt-Universität zu Berlin berufen – in die Hauptstadt, wie er einmal sagte. Die Durchführung zahlreicher Forschungsprojekte hier, fast natürlich an diesem Ort – wenn denn ein Historiker von „natürlich“ sprechen würde – zu Erziehung und zum Erziehungssystem der DDR, aber etwa auch zur Geschichte der Professionalisierung an den sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts etablierenden Hilfsschulen und wiederum und vor allem zur Geschichte der Disziplin und ihrer Institutionen, hält ihn tatsächlich nicht davon ab, sich disziplin-, hochschul- und bildungspolitisch zu engagieren, vielleicht nicht Hauptstadt-Pädagogik zu betreiben, aber beratend tätig zu werden. Und entschieden beteiligte er sich an den großen Projekten der Entwicklung von Bildungsstandards und einer Expertisierung bildungspolitischer Beratung durch die empirische Bildungsforschung. Auch wenn das für ihn selbst – anders als für andere – nicht der Sündenfall der Wissenschaft war, wird der Wissenschaftler Tenorth heute wieder neu sichtbar, wo er alte Projekte fertig schreibt,

neue entwirft und damit auch der bleibt, der er war – der Wissenschaftler Heinz-Elmar Tenorth. Das hatte er auch, wie Kolleginnen und Kollegen sich erinnern, in der Bonner DFG-Geschäftsstelle Anfang der 1990er Jahre vertreten, als es um die Frage ging, mit welchen gewichtigen wissenschafts- oder bildungspolitischen Argumenten die Bedeutsamkeit eines Forschungsthemas gerechtfertigt werden müsse. Heinz-Elmar Tenorth vertrat in diesem Zusammenhang die alle Anwesenden nicht nur überraschende, sondern auch erheblich irritierende Auffassung, dass das Erkenntnisinteresse des ausgewiesenen Forschers eine hinreichende Begründung sei. Sinngemäß in etwa: Ich will es wissen. Das genügt.

Wir drei verdanken Heinz-Elmar Tenorth mit seinem „Ich will es wissen“ Verschiedenes, aber gleichwohl je Wichtiges.

Heinz-Elmar Tenorth

„Schulrecht“ – eine erinnerungswürdige Tradition und die Perspektive ihrer Historiographie

Vorbemerkung

Recht als Ordnungsfaktor ist im schulischen Alltag allgegenwärtig. „Verrechtlichung“ der Bildungsarbeit zählt seit langem zu den kontrovers diskutierten Phänomenen zwischen Pädagogen, Politikern und Juristen, das „Recht des Bildungswesens“ ist – im 60. Jahrgang – Thema einer eigenen periodischen Publikation; der herrschende Kommentar zum Schulrecht hat sich des Status‘ der „Kunde“ in jüngerer Zeit bewusst entledigt, um seine rechtliche Reife und auch seine wissenschaftlichen Ambitionen sichtbar zu machen¹; auch „Bildung“ ist schon immer Gegenstand verfassungsrechtlicher Reflexion gewesen. Nur eine handliche Geschichte des Schulrechts, oder auch eine umfängliche, die fehlt. Im Verwaltungsrecht, das kann man natürlich nicht ignorieren, werden auch schulrechtliche Fragen behandelt², in historischer und verfassungsrechtlicher Dimension gibt es Ausnahmen³, aber schon in einer stupend gelehrsam (Reflexions-)Geschichte des öffentlichen Rechts kommt das Bildungswesen, obwohl doch unverkennbar Teil öffentlichen Rechts, nicht vor. Der Autor rechtfertigt sich aber nur dafür, dass er das Kirchenrecht nicht ausführlich genug behandelt.⁴ Schließlich, was die Juristen uns nicht bieten, liefern auch die Bildungshistoriker nicht, quasi ersatzweise, jedenfalls nicht umfassend, trotz zahlreicher Einzelstudien. Sie rekurren zwar immer neu und intensiv auf die je zeitgenössischen Vorgaben für die Gestaltung des Bildungswesens⁵, haben das Schul- und Bildungsrecht aber so gut

-
- 1 Für die Begründung des Titelwandels beim einschlägigen „Handbuch“ von der „Schulrechtskunde“, dem „ein wenig angestaubt wirkenden Wort“, zum „Schulrecht“, vom „Heckel“ zum „Avenarius“ vgl. *Avenarius*, Schulrecht. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft von *Avenarius*, H./Füssel, H.-P., 8. neubearb. Aufl. Köln/Kronach 2010, bes. Vorwort, S. V.
 - 2 Dafür steht – immer – der Verweis auf *Jeserich*, K. G. A./Pohl, H./von Unruh, G. C. (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte. 5 Bde. und Registerband, Stuttgart 1983–1987.
 - 3 Nennen muss man natürlich, als Ausnahme, die intensive Rücksicht auf dieses Thema bei *Huber*, E. R., Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. 8 Bde., Stuttgart 1960–1995.
 - 4 *Stolleis*, M., Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. 4 Bde., München 1988–2012, Vorwort zu Band 4.
 - 5 Man lese nur in den sechs Bänden des „Handbuchs der deutschen Bildungsgeschichte“ (*Christa Berg et al.* (Hrsg.), München 1987–2005) oder in *Liedtke*, M. (Hrsg.), Handbuch der Geschichte

wie nicht als eigene soziale Tatsache thematisiert. Immerhin, als Thema aktueller erziehungswissenschaftlicher Enzyklopädien ist es präsent⁶, freilich auch hier ohne historisch umfassende Erörterung und zugleich in einer sehr spezifischen Koppelung, nämlich als Gegenstand einer „politik- und rechtswissenschaftlichen Bildungsforschung“⁷, ebenfalls ohne historische Dimension, jedenfalls jenseits knapper Verweise.

Woher kommt diese Gleichzeitigkeit von historisch unbestreitbarer Präsenz, ja von einer nachdrücklich auch institutionell und gesellschaftlich bis heute wirkenden Präsenz des Schulrechts und der zunehmend in ihren Folgen diskutierten Verrechtlichung von Bildungsprozessen einerseits und der historiographischen Distanz andererseits? Wenn man das nicht lamentierend als Unrecht beklagen will, wird man die Ursachen wohl in der Funktion und Gestalt des Rechts im Bildungswesen selbst suchen. Man kann die fehlende historische Analyse z. B. als Indiz für die besondere, entweder randständige oder von anderen, bedeutsameren Faktoren in der Gestaltung der Schulrealität abhängigen oder überwältigten Rolle des Rechts suchen, vielleicht aber auch in seiner eigenartigen historischen Gestalt, die sich, zwischen den politischen und ökonomischen, pädagogischen und gesellschaftlichen Akteuren und Systemen platziert, als sperrig gegenüber einer historischen Analyse erweist. Man kann ja auch schon die Hypothese lesen, dass es die scheinbar eindeutige Geschichte des Schulrechts in modernen Gesellschaften ist, die unverkennbare Tatsache der „Verstaatlichung“ des Bildungswesens⁸ und auch die trotz der Länderzuständigkeiten bis heute „überraschend einheitliche“ Gestalt⁹, die eine historiographische Analyse entbehrlich macht bzw. nur als Teil der politischen Geschichte dringlich sein lässt.

Wie auch immer, statt den Gründen für die Vernachlässigung der historischen Dimension des Schulrechts spekulativ nachzugehen, soll im Folgenden das Schulrecht selbst in seiner historischen Dynamik gesucht werden. Das geht noch nicht in einer umfassenden eigenen Geschichte, eher in tastend-tentativen Zugängen,

des bayerischen Bildungswesens. 3 Bde., Bad Heilbrunn 1991–1997.

- 6 Vgl. schon *Baethge, M./Nevermann, K.* (Hrsg.), *Organisation, Recht und Ökonomie des Bildungswesens*, Stuttgart 1984 (Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Bd. V).
- 7 *Reuter, L. R./Sieh, I.*, Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung, in: *Tippelt, R.* (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*, Opladen 2. Aufl. 2009/3. Aufl. 2010, S. 185–198 – mit nur sehr knappen historischen Bemerkungen, v. a. zum Recht auf Bildung seit der Aufklärung (S. 186 f.), und im Grunde mit einem Defizitbefund nicht nur für rechtshistorische, sondern für die rechtswissenschaftliche Bildungsforschung innerhalb der Erziehungswissenschaft insgesamt, aber auch mit dem Verweis auf die „randständige Rolle“ der „bildungsrechtswissenschaftlichen Forschung“ selbst in der Jurisprudenz (S. 191).
- 8 *Avenarius, H.*, *Schule und Recht: „Die volle Schulrechtsentwicklung setzt aber erst mit den großen Kodifikationen um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert ein“* (in *Avenarius* 2010, zit. S. 11) – und er spielt dann auf das Allgemeine Landrecht von 1794 an.
- 9 *Avenarius*, ebd., S. V.

aber doch in der Absicht, die für eine historische Analyse notwendige Frage nach dem Status (1.), den Themen (2.), den Quellen (3.) und den Akteuren (4.) schulrechtlicher Normierung und Praxis zu mustern. Angesichts der Forschungslage (und meiner Kompetenzen) wird dabei das preußisch-deutsche Beispiel dominieren und Desiderata werden immer neu betont werden müssen, aber man kann heute vielleicht doch so weit argumentieren, dass es kluge Kritiker zu besseren Alternativen provoziert.

1 Der Status: Schulrecht zwischen Legitimation und Steuerung, Politik und Verwaltung, Schule und pädagogischer Profession

Das Schulrecht tritt in die Welt als Teil des Kirchenrechts ein, mithin auch als Teil der regionalen Ordnung einer konfessionell geprägten Bildungswirklichkeit und eines lokal geprägten Schulwesens. Nicht primär die Legitimation des Zugriffs auf das aufwachsende und lernende Kind ist das Problem und die Absicht dieser frühen Schulordnungen, sondern die Gestaltung des schulischen Alltags über curriculare Vorgaben, über die Sicherung der Kompetenz der Lehrer und die Festsetzung von Standards, die bis zum Verlassen der Schule erreicht werden sollen. Das Ziel der Konstruktion eines frommen Christenmenschen oder, später, eines lese- und rechenfähigen Mitglieds der Gesellschaft, das zugleich die Tugenden erwirbt, die zu einem fleißigen, gottesfürchtigen und obrigkeitlich tolerierten Leben befähigen, das bedurfte nicht der gesetzlichen Legitimation, sondern war selbstverständlich. Ordnungs- und regelungsbedürftig war dagegen die operative Durchsetzung, d. h. die Herstellung einer angemessenen „Ordnung“ der Schule. Das versuchen die Kirchen- und Schulordnungen, erst in einem Text gemeinsam für Schule und Kirche, dann in verselbständigten Schulordnungen, in denen die Aufgabe des Lehrers und Pfarrers – bei immer noch gemeinsamer Einordnung in ihre frühneuzeitlichen pastoralen Funktionen¹⁰ – allmählich unterschieden und je separat geordnet werden, um dann allmählich auch eine andere Wirklichkeit, die der modernen Schule, zu erzeugen.

Mit der „Verstaatlichung“ des Schulwesens – eine Zuschreibung, die selbst noch in ihrem Gehalt und in ihren Annahmen über die Funktion, Rolle und Steuerungsfähigkeit des Staates problematisiert werden sollte¹¹ – scheint sich der Referenzraum von der Kirche eindeutig auf den Staat hin zu verlagern. Das wird in

10 Diese Funktionszuordnung macht bekanntlich Michel Foucault, vgl. für seine Referenzen M. F.: *Omnes et Singulatim: Towards a Criticism of „Political Reason“*. The Tanner Lectures on Human Values, 1979.

11 Vgl. dazu auch den Beitrag von W. Neugebauer in diesem Band.

der Regel als Unterwerfung unter den Staat interpretiert, ist aber wohl zugleich der Startpunkt für die funktionale, d. h. aufgabenspezifische Verselbständigung gegenüber der Kirche und insofern Indiz für die pädagogische Autonomisierung der Schule, wie sie vor allem in der allmählichen Ausdifferenzierung und Professionalisierung des Lehrerberufs, aber auch in einer typischen Rechtsgestalt als Ordnungsform Gestalt gewinnt.¹² Aber das geschieht auch weiterhin noch in eigentümlicher Form, als „untergesetzliche“ Materie, wie man historisch als Etikettierung lesen kann; denn zum Thema von Gesetzgebung wird Schule nicht. Sie bleibt Teil der Verwaltung, ja man kann vielleicht sogar sagen, dass nach 1800 „Schulrecht und Schulverwaltung ... in Preußen vor den Stein-Hardenbergschen Reformen stehengeblieben (sind); sie behielten im Großen und Ganzen *Geist und Praxis des aufgeklärten absolutistischen Wohlfahrtsstaates* bei“; „damit verlor das Schulrecht auch den Anschluss an die allgemeine Rechtsentwicklung“ und blieb „weitgehend unberührt von der Anwendung rechtsstaatlicher Grundsätze“.¹³ Als „Insel des Absolutismus“ hat noch der Kommentator der Weimarer Verfassung, Georg Anschütz, das Schulrecht bezeichnet¹⁴, obwohl im 20. Jahrhundert dann doch eigene Schulgesetze, wenn auch regional in unterschiedlicher Weise und Reichweite, zustande kamen. Aber der Eindruck bleibt bestehen, dass Schulrecht ein Recht eigener Art ist.

Ein Zeitgenosse von Anschütz, Walter Landé, der Kommentator der schulgesetzlichen Situation, wie sie von der Reichsverfassung von 1919 gestaltet worden ist, spricht im Blick auf den Status des Bildungsrechts ebenfalls noch von „der geringen Entwicklungstiefe des Schulrechts und dem Mangel an wissenschaftlichen Vorarbeiten“, auf die er bei seiner Arbeit zurückgreifen kann. Das erkläre auch, dass das Schulrecht „in den Lehrbüchern des Staats- und Verwaltungsrechts ... meist recht stiefmütterlich behandelt“ werde. Landé nennt die enge Verflechtung in die „schulpolitischen Auseinandersetzungen“ als belastendes Datum, ja er schreibt den schulpolitischen Kontroversen sogar „eine ganz erstaunli-

12 Für die nähere Begründung dieser These Tenorth, Autonomie und Eigenlogik von Bildungseinrichtungen – ein pädagogisches Prinzip in historischer Perspektive, in: Füßel, H.-P./ Roeder, P. M. (Hrsg.), *Recht – Erziehung – Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung*, Weinheim/Basel/Berlin 2003, S. 106–119 (Zeitschrift für Pädagogik, 47. Beiheft).

13 Avenarius, *Schule und Recht*, ebd., 2010, zit. S. 11, Hervorhebung dort.

14 Jedenfalls wird er so – ohne Nachweis – immer wieder zitiert, vgl. Lutz R. Reuter: *Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen*, in: *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte*, Bd. VI/1, München 1998, S. 35–57, zit. S. 35 [aber man kann auch lesen, dass Ernst Forsthoff der Urheber der These sei]; für die Generalisierung der These vgl. *Schmidt-Bleker, R., Legislative Defizite im Schulrecht der preußischen konstitutionellen Monarchie*, Baden-Baden 2005, mit der in der zeitlichen Erstreckung dann doch problematischen These – so der Waschzettel: „Ihr Insel-dasein hat die Schule allen Verfassungsumschwüngen zum Trotz bis Ende des 20. Jahrhunderts nicht verloren.“

che Nichtachtung des Rechtlichen“ zu und beklagt neben der „geringen Entwicklung der Schulgesetzgebung“ sowie der „Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der Rechtsquellen“ sehr stark die Belastungen der schulrechtlichen Debatte durch „die besondere Situation des Schulrechts im Strudel schulpolitischer Kämpfe.“¹⁵ Landé erinnert dann einerseits an die lange Geschichte des Schulrechts, betont aber – im Blick auf die Verfassung verständlicher Weise primär – vor allem die Tatsache, dass das Schulrecht in Deutschland (anders als z. B. in Belgien) „nicht zu den ältesten Bestandteilen der Grundrechte“ zählt und nicht als Grundrecht existiere, sondern nur „Staatsgewalt öffentlichen Unterrichts, nicht Freiheitsrecht“ darstelle.¹⁶ Deshalb sei das Schulrecht auch, wie er im Blick auf die vergleichbare französische Verfassung von 1891 erläutert, bis dato eher „als Gegenstand staatlicher Fürsorge für die Bürger, als eine Institution des Staates neben anderen“ zu sehen, jedenfalls nicht als Grundrecht eigener Art. Erst in der Paulskirche fänden sich Ansätze der Interpretation der Schule im Kontext von Freiheits- und Grundrechten, wenn auch nicht so stark wie in Belgien. Noch die Weimarer Verfassung zeige wenig mehr als „Grundrechtselemente“¹⁷, aber das sei „nicht echter, eigentlicher Grundrechtsinhalt“. Nach wie vor fehle „Unterrichtsfreiheit“ als Prinzip, die Schule bleibe staatliches Revier und gewähre „nur begrenzte Freiheit einer Parzelle des Schulgebiets.“¹⁸ Für Landé wäre aber die Gewährung von Freiheit und damit die Grundrechtsqualität erst gegeben, wenn nicht der Staat als Träger der Schule regiere, sondern allenfalls das Recht auf Bildungsamkeit – wie er den Münchener Stadtschulrat und Bildungstheoretiker Georg Kerschensteiner zitiert¹⁹ – als Thema der „Staatsfürsorge“ garantiere. Aber ob sich Landé damit gleichzeitig Kerschensteiners Vorschlag angeschlossen hätte, die „Volksgemeinschaft“ zum Trä-

15 Landé, W., Die Schule in der Reichsverfassung. Ein Kommentar, Berlin 1929, zit. Vorwort S. 11/12. Landé war Ministerialrat im preußischen Kultusministerium.

16 Landé, ebd., zit. S. 17 sowie S. 17, Anm. 4; S. 17 f. für die hier folgende knappe Zusammenfassung seiner Argumente.

17 Landé, ebd., zit. S. 24, auch für das folgende Zitat; als solche Grundrechtselemente sieht er „einige Freiheitsrechte“, wie beim Religionsunterricht, Schulpflicht als „Bürgerpflicht“, das „Grundrecht der Religionsgesellschaften“ sowie „Gleichheit vor dem Gesetz“ auch in Schulfragen und das Recht zur Einrichtung von Schulen als „Gewährleistung an den Staatsbürger“ (S. 24–26).

18 Landé ebd., zit. S. 25/26.

19 Landé, ebd. S. 26, Anm. 19, bezieht sich auf einen Vorschlag Kerschensteiners, den der auf der Reichsschulkonferenz 1920 als Berichterstatter zum Thema „Einheitsschule“ gegeben hat: „Das Grundrecht des Menschen ist, nach Maßgabe seiner Bildungsamkeit gebildet zu werden.“ Kerschensteiner hatte insgesamt „drei einfache klare Sätze“ formuliert. Neben dem von Landé zitierten ersten sind das: „2. Die Bildungsorganisationen haben in ihrer Mannigfaltigkeit der individuellen Begabung gerecht zu werden. 3. Das Recht auf Gestaltung der Bildungswege liegt bei der Volksgemeinschaft, die des Staates nur als Mittel zu ihrer eigenen Vollendung bedient.“ Vgl. Kerschensteiners Bericht in: Die Reichsschulkonferenz 1920. Ihre Vorgeschichte und Vorbereitung und ihre Verhandlungen. Amtlicher Bericht, erstattet vom Reichsministerium des Innern, Leipzig 1921 (ND Glashütten 1972), zit. S. 454.

ger der Schule zu machen, und dann auch noch, denkt man an die weitere Karriere des Begriffs, mit Kerschensteiners nicht ganz unproblematischer Prämisse einverstanden gewesen wäre, dass sich die „Volksgemeinschaft ... des Staates nur als Mittel zu ihrer eigenen Vollendung bedient“, das lässt sein Kommentar offen. Die Rolle des Staates im Schulwesen bleibt also noch in der Weimarer Verfassung so, wie sie seit dem Allgemeinen Landrecht definiert war, das „Schulen und Universitäten als Veranstaltungen des Staates“ definiert hatte, ohne damit private Träger der Schule auszuschließen oder den Staat zum alleinigen Akteur in der Schule zu machen. Allerdings, als Grundrecht in Landés Sinn wird das Recht auf Bildung hier nicht und auch künftig in den Rechtsquellen zunächst nicht definiert.²⁰ Das Verhältnis des Staates zur Schule wird nach 1918 zwar anders legitimiert, nämlich durch Gesetz, aber die Form der Steuerung der Schulverhältnisse bleibt auch nach 1918 in den bekannten Bahnen und sie bleibt, vor der Legitimation, die erste Aufgabe des Schulrechts. Seiner Natur nach bis heute, ist deshalb auch – trotz des inzwischen durchgesetzten Zwangs der zur Legitimation des Eingriffes gegenüber Eltern und Kindern notwendigen Schulgesetzgebung – das Schulrecht primär als Erscheinungsform staatlicher Intervention gegenwärtig und dann dominant in der Form des Erlasses präsent. Damit dominieren aber immer auch noch die Wirkungsannahmen dieser Form der Steuerung, die man ‚dem Staat‘ zuschreibt und die sich als Glaube an die heilsame Kraft des Erlasses identifizieren lassen. Aber schon die, wenn auch nur analytische Unterscheidung von Staat und Bürokratie, von Legitimations- und Kontrollaspekten hier, Steuerungstechniken und Prozessregularien dort, geht verloren, wenn man – vermeintlich staatskritisch, aber blind gegen die emanzipatorische Leistung bürokratischer Ordnung – aus dem Status des im Schulrecht kodifizierten Gestaltungswillens auch den Staat als den allmächtigen Akteur des Schulrechts interpretiert, ohne in der internen Steuerungsfunktion die systemische Spezifik des traditionell präsenten Rechts im Bildungswesen zu sehen (oder auch nur die interne Dynamik der Verwaltung und ihre Entwicklung von der „Eingriffs- und Ordnungsverwaltung“ zur „Leistungsverwaltung“ für die Analyse zu berücksichtigen²¹). Als Norm präsent und insofern natürlich rechtlich zu lesen, ist das Schulrecht doch auch mehr, nämlich Organisationsprämisse des Systems, die von Juristen und extern nicht vollständig oder allein gesetzt ist, sondern die Handlungslogik im System selbst betrifft, ja erfordert, um wirksam zu sein.

20 Für diese Diskussion jetzt *Richter, I.*, Das Recht des Menschen auf Bildung, in: Viehweg, K./Winkler, M. (Hrsg.), *Bildung und Freiheit. Ein vergessener Zusammenhang*, Paderborn (usw.) 2012, S. 173–179.

21 Ich folge Unterscheidungen, die *Wolfgang Neugebauer* in der Einleitung zu *Neugebauer 1826/ND 1988* (vgl. unten, Anm. 52), S. XXIV vorgetragen hat.

2 Themen schulrechtlicher Normierung und Praxis

Die Frage ist deshalb nicht nur, was „Schulrecht“ eigentlich ist, sondern auch, wovon es in seiner Geschichte handelt. Der aktuellen klaren Definitionen von Schulrecht ungeachtet, ist nämlich die historische Begrifflichkeit disparat und nicht auf einen Nenner zu reduzieren, ja die konstante Rücksicht auf das spezifische System Schule, seine Eigenlogik und die Möglichkeiten seiner Gestaltung erhalten sich bis in die aktuelle Qualifikation der Normstruktur, die das Schulrecht charakterisieren²². Einerseits, um das gegenwärtig geltende Handbuchwissen des Schulrechts zu zitieren, umfasst es Normen der üblichen Art, d. h. „konditionale“ Rechtsnormen, die auf wenn-dann-Beziehungen aufbauen. Aber das Schulrecht kennt auch andere, sonst wenig gebräuchliche Vorgaben, z. B. „*finale*“ und „*appellative Rechtssätze*“, denen man die Rücksicht auf die Systemspezifika von Schule ansieht. Jene „geben ein Ziel vor, überlassen es aber den für die Zielerreichung Verantwortlichen, wie sie das Ziel verwirklichen“; diese, die „*appellativen Rechtsnormen*“, so das Handbuch, fordern die Adressaten auf, „ein bestimmtes Verhalten an den Tag zu legen.“ Der Jurist erläutert dann den Grund solcher eigentümlichen Normen und ihre Problematik zugleich: „Da die Verhaltenspflichten der Eindeutigkeit ermangeln, sind die sie begründenden Normen im schulischen Alltag oft nur schwer durchsetzbar.“ Man erkennt das spezifische Steuerungsproblem, das dem Schulrecht immanent ist, also noch an der Rechtsqualität der Normen bis heute.

In der historischen Debatte spiegelt sich die Kontinuität des Problems, d. h. die Schwierigkeit des staatlichen Zugriffs und die damit verbundene Problematik der Steuerbarkeit eines eigenlogisch funktionierenden Systems wie der Schule bis heute. Konstant ist natürlich, dass das Verhältnis von Staat und Schule das dominierende Thema des Schulrechts und der Schulgesetzgebung in der Moderne ist. Offen, und gleichzeitig so variabel wie konflikthaft, ist dagegen die Frage, wie solche Beziehungen geregelt werden, vor allem dann, wenn man nicht nur die Metaebene der Politik oder die organisatorische Ebene des Gesamtsystems in den Blick nimmt²³, sondern auch die Einzelschule und ihre operative Problematik. Dann stößt man auf andere Formen der Beziehung von Staat und Schule. Schon die historisch anzutreffende zentrale Begrifflichkeit spiegelt die Vielfalt, Offenheit und Varianz der Probleme, wie man sieht, wenn man der historischen Semantik, die

22 „Als Schulrecht bezeichnet man die Gesamtheit der *Rechtsnormen*, die sich auf die Schule und das Schulwesen beziehen.“ *Avenarius*, ebd. S. 5, dort sowie S. 6 auch die folgenden Zitate (Herv. dort).

23 Diese Ebenen dominieren z. B. in den Texten von *Berg, C.* (Hrsg.), Staat und Schule oder Staatsschule? Stellungnahmen von Pädagogen und Schulpolitikern zu einem unerledigten Problem 1787–1889, Königstein/Ts. 1980 oder in den Analysen bei *Titze, H.*, Die Politisierung der Erziehung, Frankfurt a. M. 1973.

von den Pädagogen für das Verhältnis von Staat und Schule entwickelt worden ist, im Detail nachgeht.

Einerseits, die Pädagogen ignorieren keineswegs die besondere Rolle des Staates, sie leben auch keineswegs in der staatskritischen Illusion, als gäbe es eine Autonomie als pädagogische Selbstständigkeit ohne Abhängigkeit²⁴, wie manche staatskritischen Pädagogen bis heute nahelegen. Aber die historische Thematisierung von Schulrecht unterscheidet sorgfältig Referenzen, Probleme und Zuständigkeiten. Das schließt die Kritik an Annahmen, etwa der staatlichen Umwelt, ein, die „von der Unselbstständigkeit der Schule“ ausgingen und damit „die Idee eines Schulrechts nicht zur Entwicklung gelangen ließen“.²⁵ Diese Beobachtung wird aber immer mit Annahmen über die Schule verbunden, in denen sich der Gedanke einer organisatorischen Eigenlogik und von spezifischen Steuerungsproblemen schon findet, der bis in die Gegenwart das Schulrecht bestimmt, dass nämlich die „Schule ... ein lebendiger Organismus“ sei, „der das Prinzip seiner Wirksamkeit in sich trägt“, insofern „Selbstständigkeit“ besitzt, „doch nicht ... autonom“ in einem falsch verstandenen Sinne ist. Das „Schulrecht“ ist dann, schon historisch, „der Inbegriff aller derjenigen rechtskräftigen Bestimmungen, welche in Anwendung kommen müßten, wenn die Schule ihre Aufgabe möglichst vollständig lösen soll“.

„Schulgesetze“, das zuerst, müssen vor diesem Hintergrund noch eigens bestimmt werden, und zwar im Blick auf die Innenwelt der Schule genauso wie auf die Umwelt. Im Blick nach Innen finden sich die Schulgesetze zuerst als „Gesetze für Schulkinder“.²⁶ Das sind – bis weit ins 20. Jahrhundert hinein und nicht allein in bürgerlichen Gesellschaften²⁷ – Gesetze, die darauf abheben, dass „die Schule als ein Staat im Kleinen“ betrachtet werden kann und der Gesetze, als „Mittel“, bedarf, durch die „jeder Schüler zum klaren Bewußtsein dessen gebracht wird, was

24 Die Schule sei „nicht die eigene Schöpferin ihres Rechts“, ein Begriff der „Autonomie der Schule“, der solches suggeriere, sei, wie der Jenenser Erziehungstheoretiker und liberale Hochschulpolitiker Karl Volkmar Stoy zitiert wird, nur als „eine unverzeihliche Begriffsverwirrung“ einzuschätzen, so Weidemann, *Schulrecht*, in: Schmid, K. (Hrsg.), *Encyclopädie des gesamten Erziehungs- und Unterrichtswesens*, 8. Bd., 1870, S. 205–208, zit. S. 206.

25 Weidemann, ebd., 1870, S. 205, S. 206 für die folgenden Zitate.

26 *Hergang*, K. G. (Hrsg.), *Pädagogische Real-Encyclopädie oder Encyclopädisches Wörterbuch des Erziehungs- und Unterrichtswesens und seiner Geschichte*, 2. Bd., Grimma 1847, s. v. *Schulgesetze*, S. 639–640, zit. S. 639.

27 Die Konstruktion des sozialistischen Menschen über die Schule hat z. B. auch in der DDR solche ‚Schulgesetze‘ in der schönsten Form erzeugt, vgl. die Hinweise zu den „Gesetzen der Thälmannpioniere“ und die „Gebote der Jungpioniere“, in: Tenorth, H.-E./Kudella, S./Paetz, A., *Politisierung im Schulalltag der DDR. Durchsetzung und Scheitern einer Erziehungsambition*, Weinheim 1996, S. 72 ff., auch für den weiteren Kontext, z. B. die „10 Gebote der sozialistischen Moral“, wie sie für die Erwachsenen formuliert wurden (die beginnen: „Du sollst Dich stets für die internationale Solidarität der Arbeiterklasse und aller Werktätigen sowie für die unverbrüchliche Verbundenheit aller sozialistischen Länder einsetzen“, zit. S. 73, Anm. 7).

seine Pflicht ist.“²⁸ Die einschlägige Gesetzgebung geschieht auch in einer klaren Erwartung: „Durch sie wird das Schulleben recht eigentlich erst das Vorbild des bürgerlichen Lebens, für welches jeder Schüler erzogen werden soll; denn lernte er die Gesetze der Schule in ihrer Heiligkeit erkennen, so werden ihm auch die Gesetze des Staates einst heilig sein.“ Pädagogen, einzelne Schulen, aber auch „die Gesetzgeber der Staaten“ haben solche Schulgesetze erlassen und sie schlagen sich nieder als die schönsten Tugendkataloge für den gehorsamen, braven, lerneifrigen, kooperativen, frommen Schüler.²⁹

Nach außen, zum andern, sind es „Gesetze des Staates“, mit denen – in bis heute bekannten Unterscheidungen – die „äußern und innern Verhältnisse der Schule geordnet werden“.³⁰ Auch die Praxis der „Fürsten als Beförderer der Volksbildung“³¹ wird hier subsumiert, allerdings mit der Einschränkung, dass die Fürstengesetze „nur die Verpflichtung zum Besuche der bestehenden Schulen“ geordnet (und zu ordnen) hätten, aber jenseits des Schulzwangs „ließen [sie] sich nicht darauf ein, den Zustand des Schulwesens nach allen Beziehungen zu regeln“.³² Für diese Schulgesetze stehen die „Schulordnungen“, die sich aus den Kirchenordnungen entwickelt haben. Deren Spezifikum sei, so unterscheiden schon die Zeitgenossen, „mehr auf die äußere und innere Ordnung des Schullebens ... abgesehen“, anders als bei den staatlichen Gesetzen der „Fürsten“, die „auf die Sicherstellung des Rechtszustandes der Schule“ abheben.

Die „Schulordnung“³³, und man meint Foucault zu lesen³⁴, wenn er über die Zurichtung der „gelehrigen Körper“ schreibt, sei als Steuerungsinstrument in einer zweifachen Hinsicht zu sehen: Sie geben und funktionieren als „1) Zeitordnung

28 *Hergang*, 1.Bd., 1843, s. v. Gesetze für Schulkinder, S. 788–793, zit. S. 788, auch für das folgende Zitat.

29 Bei *Hergang* ebd., Bd. 1, S. 790–793, finden sich einige Exempel solcher Schulgesetze, z. B. kurz und knapp aus Pommern, immer unter Berufung auf die Bibel begründet, u. a.: „Wie lautet das erste Schulgesetz? Du sollst deinem Lehrer gehorchen und ihn lieben dein Lebenlang. ... Wie lautet das zweite Schulgesetz? Du sollst alle Kinder in deiner Schule lieb und werth haben. ... Wie lautet das dritte Schulgesetz? Du sollst deine Schule immerdar in Ehren halten. ... Was willst du thun nach diesem Gesetze? Ich will immer zur rechten Zeit, nicht zu spät und nicht zu früh in die Schule kommen, und keine Stunde ohne Noth versäumen. Ich will in der Schule reinlich erscheinen; ich will alles grobe und unanständige Wesen ablegen, und mir gute Sitten angewöhnen. ...“ (etc. S. 701 f.).

30 *Hergang*, 2.Bd., s. v. Schulgesetze, S. 639.

31 Vgl. *Hergang*, 1. Bd., S. 707–711.

32 *Hergang*, s. v. Schulgesetze, 2. Bd., S. 639 und dann folgt (S. 639 f.) dort auch die hier zitierte Unterscheidung der Funktionen von Gesetz und Schulordnung sowie eine Chronologie der Schulordnungen seit der Allgemeinen Schulordnung für das Kurfürstentum Sachsen von 1580.

33 Im Einzelnen *Hergang*, 2. Bd., s. v. Schulordnung, S. 643–644, dort auch die Zitate.

34 *Foucault, M.*, Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. (1975) 1976, S. 173 ff., wo er die zeitliche und räumliche Ordnung ebenfalls ins Zentrum stellt, vgl. bes. seine Ausführungen über „die Ökonomie der Lernzeit“ und „den Schulraum“ als eine „Lernmaschine“ (S. 189 f.).

und 2) räumliche Ordnung.“ Zugleich wird im Blick auf die älteren Schulordnungen, die sich auf diese beiden Themen einschränken, als dort noch häufig fehlendes Thema markiert, dass sie noch nicht „die Rechte der Lehrer“ beachtet und behandelt hätten. Zu solchen Ordnungen gehören dann natürlich auch die „Mittel“, ihnen zur Wirklichkeit zu verhelfen. Die „Schulprüfungen und Schulrevisionen“ werden dafür genannt, auch „die Schultabellen und die Schulzucht im engern Sinne“. Letztlich ist alles auf die Ermöglichung von „Unterricht“ als dem zentralen Zweck der Schule bezogen; denn es sei ihre Aufgabe, „denjenigen Zustand ... zu begründen, in welchem der Unterricht auf eine wirksame Art ohne Hindernis erteilt werden kann“, wie sie den sächsischen Schulmann Denzel zitieren.³⁵ Die „Schulverfassung“, so die leicht zu aktualisierende Begrifflichkeit³⁶, spiegelt insofern die Gesamtheit der so hergestellten Formen der Ordnung, des Prozesses und der Mitwirkung der Personen, nicht unabhängig vom Recht³⁷, aber doch unterscheidbar: „ohne das Schulrecht fehlt der Schulverfassung der gesicherte Boden; aber aus dem Vorhandensein des ersteren ergibt sich nicht ohne weiteres auch Form und Inhalt der letzteren.“³⁸

Unter dem Begriff des „Schulregiments“³⁹ wiederum werden Strukturen und Prozesse, politische wie schulische Strategien umfassend beschrieben, in denen und mit denen die „Ordnung“ der Schule von innen wie von außen ermöglicht wird. Hier treten sogleich auch die Konflikte zutage, die mit den Aktivitäten des Staates in der Schule und im Bildungswesen verbunden sind. Hier werden deshalb z. B. auch die kontroversen Fragen nach lokaler Autonomie und „Decentralisation“ formuliert und hier wird auch die Kritik der „Centralisationskrankheit“⁴⁰ vorgetragen, in der die Rechte der Eltern oder die des Staates konkurrieren oder die Kompetenzen der Schulleitung thematisch werden. Das alles geschieht immer schon theoretisch subtil, der Probleme aller Ordnungsformen durchaus bewusst; es wird deshalb auch historisch-vergleichend reflektiert, wie Verweise u. a. auf Lo-

35 *Hergang*, 2. Bd., s. v. Schulordnung, S. 643, aus *Denzels* „Einleitung in die Erziehungs- und Unterrichtslehre“ von 1820.

36 Vgl. bereits die Überlegungen bei *Nevermann*, K., Ausdifferenzierung der Schulverfassung am Beispiel Preußens, in: Baethge/Nevermann 1984, S. 172–186 sowie *ders.*, Schule und Schulverfassung in der Bundesrepublik Deutschland. Ebd. S. 393–404.

37 Für die frühneuzeitliche Form schon *Lange*, H., Schulbau und Schulverfassung der frühen Neuzeit. Zur Entstehung und Problematik der modernen Schule, Weinheim/Basel 1967 – der, zu Recht, mehr von Architektur und Interaktion als von Recht spricht, wenn er die „Schulverfassung“ erläutert.

38 *Weidemann* 1870, ebd., S. 206.

39 Vgl. z. B. s. v. Schulregiment. Erster Artikel sowie – als ein sehr staatskritischer Autor: *Paldamus*, Schulregiment. Zweiter Artikel, in: Schmid, 8. Bd., 1870, S. 208–220 bzw. S. 221–226.

40 Ebd. 8. Bd., S. 216.

renz von Stein oder Humboldts „Grenzen“-Schrift⁴¹ belegen, und kritisch kontextualisiert. Rechtsfragen werden pädagogisch und politisch eingebettet, Legitimationsprobleme haben hier – als Fragen des „Schulregiments“ – ihren Ort. Schon hier ist deshalb auch „der Schulzwang“ präsent, z. B. als „ein Stück moderner Tyrannei“, jedenfalls im Verweis auf eine einschlägige Schrift, wie sie 1865 in München erschienen ist. Dörpfeld wird, in diesem protestantischen Kontext erwartbar, mit seinem Plädoyer für die Rechte der Kirche als Schulgemeinde ausdrücklich zustimmend erwähnt. Im Ergebnis soll aber, versöhnend, eine Form der „Schulverwaltungsorgane“ bestimmt werden, „mit der Absicht, die centrale Leitung des Schulwesens nicht zu hemmen, sondern mit dem gedeihlichen Wirken der unteren Organe auszugleichen“ (218 f.).

Die hier in begrifflicher Ordnung präsenten Themen belegen noch einmal, was Landé als Makel sah, was aber die Realität der Gestaltung der Schule bis ins 20. Jahrhundert charakterisiert: Die Notwendigkeit der Ordnung des Schullebens erzeugt nach innen wie nach außen eigene Formen des Schulrechts und der Schulgesetze. Legitimationsprobleme und Fragen der Steuerung und Gestaltung lassen sich kontinuierlich funktional deutlich unterscheiden, auch wenn „die Verwaltung“ beide Ebenen bedient, schon weil der Gesetzgeber erst noch fehlt. Aber in den Debatten sind die politischen und rechtlichen Fragen, die autonome Gestaltung der Schule durch die Arbeit in der Einzelschule und die Vorgaben auf systemischer Ebene deutlich zu trennen und zu unterscheiden. Das „Schulregiment“, also die politische Form der Ausgestaltung der Konflikte, erzeugt andere Normen und Regeln und gehorcht einer anderen Logik als die Gestaltung der „Schulverfassung“ als eines Regelsystems, das der Eigenlogik von Schule gerecht werden und letztlich Unterricht ermöglichen soll.

Die sich bald verselbständigende Reflexionsform dieser Praxis von „Schulrecht“ entspricht der Komplexität ihres Themas zwischen Ordnung und Regiment. Sie ist zugleich verwaltungsrechtlich und soziologisch, wie bei Lorenz von Stein⁴², pädagogisch und politisch, wie bei den leitenden liberalen Schulmännern von Mager bis Diesterweg, sowie normativ und historisch, wie es noch „Die Grundlagen der Schulverfassungslehre und Schulpolitik“⁴³ belegen, mit denen Eduard Spranger 1927 das System beschreibt. Er charakterisiert dabei die Realität des Bil-

41 Ebd., S. 210, *Anm. bzw. zu Humboldt, S. 213, *Anm., den der Autor zusammen mit *Schleiermacher* und *Herbart* als „Zeugen gegen die culturliche Allmacht und Schulverwaltung des Staates“ bemüht.

42 Das behandelt *Lorenz von Stein* bekanntlich als Teil der „Verwaltungslehre“, in der – bei der „Inneren Verwaltung“ – „das Bildungswesen“ 1868 den zentralen Teil ausmacht; zu Stein bereits *Roecker, P. M.*, *Erziehung und Gesellschaft. Ein Beitrag zur Problemgeschichte unter besonderer Berücksichtigung des Werkes von Lorenz von Stein*, Weinheim/Berlin 1968.

43 *Spranger, E.*, *Die wissenschaftlichen Grundlagen der Schulverfassungslehre und Schulpolitik* (1927), Neudruck Bad Heilbrunn 1963.

dungswesens und der Bildungspolitik im Wesentlichen aus der Perspektive der Verwaltung; er lobt dieses Muster der Problembearbeitung als sachangemessene Gestaltungsform und rechtfertigt es vor allem gegen Versuche der Parlamentarisierung und Politisierung, die er nach 1918 entstehen sieht. Aber Sprangers harmonisierend-etatistischer Blick ist nicht allgemein akzeptiert. In der Diskussion des Verhältnisses von Staat und Schule gibt es traditionell starke Konfliktzonen, die auch immer neu vertreten werden. Staatskritisch argumentieren z. B. konservative, kirchennahe Theoretiker, von denen Friedrich Wilhelm Dörfeld bei allen Schulkritikern schon Klassikerstatus erreicht hat. Seine Kritik in der klassischen Schrift von 1869 richtet sich gegen die „Drei Grundgebrechen der hergebrachten Schulverfassungen“.⁴⁴ Das sind (i) „die bureaukratische Form des Schulregiments“, ferner, dass die Schule (ii) „die durch die Pädagogik geforderte Einheitlichkeit der Schularbeit, des Schullebens und der Schulverwaltung nicht garantiert“, sowie (iii) „daß auf allen Stufen der Schulverwaltung der arbeitende Techniker, der Lehrer [sic, H.-E.T.] von jeder amtlichen Mitwirkung ausgeschlossen ist“.⁴⁵ Dörfeld wird (zusammen mit anderen Autoren seit Carl Magers Texten von 1848) zwar immer wieder bemüht, wenn Schulen als „parapädagogische“ Anstalten scharf kritisiert werden⁴⁶, aber diese Kritiktradition macht es sich nicht politisch, sondern theoretisch zu leicht. Schon die historische Problematik von Dörfelds kirchennahen Auslassungen und Begründungen wird nur selten diskutiert⁴⁷; systematisch wird seine Aversion gegen demokratische Verfassungen ausgeblendet und analytisch vor allem versäumt, die Folgen staatlichen Handelns einerseits und einer bürokratischen Struktur andererseits deutlich zu unterscheiden⁴⁸ (und ganz zu schweigen von der Tatsache, dass die von Dörfeld kritisierten Schulverhältnisse des 19. Jahrhunderts nicht den heutigen entsprechen). Die mehrfache Referenz der schulrechtlichen Thematik – zwischen Legitimationsstif-

44 Zuerst *Elberfeld* 1869, Teilabdruck bei Berg, Staat und Schule, 1980, S. 134–148.

45 Ges. Schr. Bd. 8, S. 77; ich zitiere nach meinen Analysen zu Dörfeld in *Tenorth*, Schulmänner, Volkslehrer und Unterrichtsbeamte: *Diesterweg, F. A. W./Dörfeld, F. W./Dittes, F.*, in: Tenorth (Hrsg.), *Klassiker der Pädagogik*, Bd. 1, 2. Aufl. 2010, S. 224–245, zit. S. 234 f.

46 In Anlehnung an Wolfgang Fischer besonders scharf z. B. *Vogel, P.*, Kritik der Staatspädagogik – Bemerkungen zur Tradition eines Problems, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 28 (1982), S. 123–138.

47 Zu diesem Aspekten *Tenorth*, Die Last der Autonomie. Über Widersprüche zwischen Selbstbeschreibungen und Analysen des Bildungssystems seit dem 19. Jahrhundert, in: Jeismann, K.-E. (Hrsg.), *Bildung, Staat, Gesellschaft im 19. Jahrhundert*, Wiesbaden 1989, S. 413–431, bes. S. 425 ff.

48 Auf die hier notwendigen Unterscheidungen, auf den „Doppelcharakter des Bürokratisierungsprozesses“ (S. 288 f.) und d. h. auf Verrechtlichung als Prozess der Zunahme von Freiheit und Ordnung zugleich [wie es, im Übrigen, schon bei *Rousseau* gilt, wenn er „wohlgeordnete Freiheit“ als Form des Pädagogischen darstellt] macht gegenüber den radikalen Schulkritikern zu Recht aufmerksam *Nevermann*, Der Schulleiter. Juristische und historische Aspekte zum Verhältnis von Bürokratie und Pädagogik, Stuttgart 1982, bes. S. 268 ff.

tung und Ordnungskonstruktionen, systemisch und einzelschulisch, für die Profession und das Schulpublikum – wird dabei dann ebenso ausgeblendet wie die Frage nach der Realität, die den Normen zukam.

Eine Geschichte des Schulrechts, das ist ebenfalls eine Konsequenz dieses Durchgangs durch zentrale Themen der schulrechtlichen Vergangenheit, kann als Rechtsgeschichte allein deshalb auch gar nicht geschrieben werden. Schon dann, nur als Rechtsgeschichte, müsste sie weiter eingebettet werden in das umfassende Recht der Ordnung der Generationenverhältnisse, in dem die Familie ebenso thematisiert wird wie z. B. Fürsorge, Zwangserziehung und das Recht der Wohlfahrt von Kindern und Jugendlichen. Konzentriert nur auf das Recht und die Ordnung der Schule, die genuine Themendimension, müsste diese Geschichte neben der Sozialgeschichte von Bildung und der soziologischen Analyse des Systems und seiner Effekte eine Verwaltungs- und Verfassungsgeschichte der Normierung von Bildungsprozessen ebenso umfassen wie eine Geschichte des pädagogischen Alltags, wie er in der Einzelschule in dem derart gegebenen Rahmen dennoch eigenständig gestaltet und ermöglicht wird. Denn Schulrecht, Schulgesetze, das Schulregiment und die Schulverfassung sind nur in diesen vielfältigen Referenzen präsent, nicht in der Überlieferung der Erlasse als eines – sicherlich wichtigen – Steuerungsinstrumentes allein.

3 Quellen – Tradition und Funktion von Schulrecht und seinen Sammlungen

Dem eigenen Status des „Schulrechts“ in diesem umfassenden Sinne entsprechend sind auch die Quellen für dieses Thema in der Überlieferung breit gestreut. In der historischen Semantik der Diskursbeteiligten werden die großen Quellengruppen schon sowohl konstruiert als auch genutzt. Diese Tradition reicht von den Schulordnungen, wie sie seit dem 16. Jahrhundert vorliegen und u. a. in den zahllosen Bänden der *Monumenta Germaniae Paedagogica* seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert auch ediert wurden⁴⁹, über die verfassungsähnlichen Rechtsmaterien wie das Allgemeine Landrecht mit seinen Schulartikeln bis zu den Kontroversen über und den Ergebnissen aus den schulpolitischen Konflikten seit der

49 Zur Übersicht vgl. die Hinweise zur Arbeit der sie tragenden „Gesellschaft für deutsche Erziehungs- und Schulgeschichte“ schon bei *Knabe, K.* in: Rein, W. (Hrsg.), *Enzyklopädisches Handbuch der Pädagogik*, 3. Bd., Langensalza 1905, S. 532–538, sowie, in methodenkritischer Hinsicht, *Krause-Vilmar, D.*, *Materialien zur Sozialgeschichte der Erziehung*, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 18 (172), S. 357–372. Umfangreiche Sammlungen z. B. bei *Vormbaum, R.* (Hrsg.), *Evangelische Schulordnungen*, 3 Bde., Gütersloh 1860–64; eine knappe, handliche, schon themengebundene Sammlung von Volksschulordnungen bis zum 18. Jahrhundert bieten z. B. *Dietrich, T./Klink, J.-G.* (Hrsg.), *Zur Geschichte der Volksschule*, Bd. 1, Bad Heilbrunn 1964.

Mitte des 19. Jahrhunderts, für die dann das Material auch schon z. T. seit Hubers Arbeiten gesichtet wurde. Hier soll allerdings keine Bibliographie gegeben werden, gar mit Anspruch auf Vollständigkeit (das würde den Rahmen sprengen), an einigen, exemplarisch ausgewählten Quellen – erneut nur für Preußen, das natürlich nicht singular steht⁵⁰ – soll vielmehr die Funktion und die Thematik des Schulrechts weiter diskutiert werden. Vor allem die Differenzen innerhalb des Bildungssystems für den Modus der Ordnung der Schule zwischen Staat und Verwaltung hier, Einzelschule, Profession und Eltern dort, können so deutlicher zutage treten, und damit auch die Funktion des Schulrechts im Alltag des Bildungssystems und seiner Lehrer.

Signifikant für die Geschichte des Schulrechts sind zuerst die unterschiedlichen Orte, an denen es publiziert und dokumentiert wird, um Geltung zu gewinnen, und dann überliefert ist, um bis heute verfügbar zu sein. Kirchen- und Schulordnungen sind in den Öffentlichkeiten präsent, die dafür zur Verfügung stehen. Schulreglements, wie das Preußische Generallandschulreglement werden auch in den Gesetzes-Sammlungen der Zeit dokumentiert und haben damit eine eigene Überlieferungsgeschichte im regionalen Kontext.⁵¹ Eine separierte Dokumentation von Gesetzen und Gesetzessammlungen im Allgemeinen finden sich im modernen Preußen z. B. seit der „Gesetz-Sammlung für die königlich Preussischen Staaten“, wie sie seit 1810 und bis 1906 erscheinen. Sie werden dann z. B. neben „Kamptzs Annalen“ auch die Quellen, die für das Bildungs- und Schulrecht besonders relevant sind. Diese und weitere Texte aus dem Schulrecht werden bald auch selbstständig in thematisch konzentrierten Sammlungen neu und ausgewählt publiziert. Prominent geworden ist u. a. Neugebaur bereits 1826 vorgelegte „Sammlung“ einschlägiger, „auf den Oeffentlichen Unterricht“ bezogener „Gesetze und Verordnungen“⁵² oder die von Ludolph von Beckedorff, dem zuständi-

50 Für die bayerische Bildungsgeschichte vgl. die Literatur bei *Liedtke*, für einschlägige Gesetzes-sammlungen die Neudrucke der „Sammlungen der Gesetze, Verordnungen, Erlasse, Bekanntmachungen zum Elementar- bzw. Volksschulwesen im 19./20. Jahrhundert“, die *Michael Klöcker* im Böhlau-Verlag in großer Zahl ediert hat und in denen auch bayerische und österreichische Schulverhältnisse berücksichtigt werden. Für Österreich ist natürlich das Handbuch von *Engelbrecht* unentbehrlich, samt den Quellenstücken der Ordnungen, Erlasse und Gesetze seit dem Mittelalter, die er jeweils epochenspezifisch gibt, vgl. *Engelbrecht, H.*, Geschichte des österreichischen Bildungswesens. Erziehung und Unterricht auf dem Boden Österreichs, 5 Bde., Wien 1982–1988.

51 Vgl. z. B. für Preußen die Übersicht zu den Quellen der Bildungsgeschichte bei *Neugebaur*, Das Bildungswesen in Preußen seit der Mitte des 17. Jahrhunderts, in: Büsch, O. (Hrsg.), Handbuch der Preussischen Geschichte, Bd. II. Das 19. Jahrhundert und Große Themen der Geschichte Preußens, Berlin/New York 1992, S. 605–798, für die „Quellen“ und insbesondere für die „Sammlungen landesherrlich-staatlicher Veröffentlichungen (Edikten, Gesetzessammlungen usw.)“ bes. S. 605/606.

52 *Neugebaur, J. D. F.* (Hrsg.), Sammlung der auf den Oeffentlichen Unterricht in den Königl.[ich] Preussischen Staaten sich beziehenden Gesetze und Verordnungen, Hamm 1826 (ND, mit einer Einleitung von *Wolfgang Neugebaur*, Köln/Wien 1988).

gen Beamten im Rheinland, herausgegebenen „Jahrbücher des preußischen Volksschulwesens“ (1825–1828). Sie dokumentieren nicht nur Erlasse, sondern auch den Zustand des Bildungswesens im Prozess, wie das auch in einer Fülle regional und für die einzelnen Provinzen präsenter quasi-amtlicher Blätter geschieht, z. B. nach dem Muster des „Schulraths an der Oder“ (seit 1815).⁵³ Diese Blätter werden später als amtliche „Schulblätter“ für die einzelnen Provinzen von örtlichen Schulleuten verantwortet, in der Absicht, sowohl das Bildungswesen zu verbessern als auch die Berufskompetenz der Lehrer zu konstruieren und zu stärken – natürlich ohne den Staat zu problematisieren. Diese Publikationen belegen aber, dass das seit 1800 in großer Fülle sich entwickelnde pädagogische Zeitschriftenwesen⁵⁴ auch als Zeugnis der permanenten Kommunikation zwischen Administration und Profession verstanden werden kann, und dass es damit den rechtlichen Vorgaben die Form der Wirksamkeit gibt, die historisch möglich war.

Nach der Jahrhundertmitte gewinnt das ministeriell verantwortete „Centralblatt für die gesamte Unterrichts-Verwaltung in Preußen“, das seit 1859 und bis 1934 erscheint, den Charakter eines amtlichen Organs, das durch die Publikation den Erlassen die Geltung verleiht, die sie benötigen. Diese Editionen stehen im Kontext umfänglicher, auch kommentierend-erläuternder Editionen, wie sie z. B. von Ludwig von Rönne für das gesamte Bildungswesen⁵⁵ oder – später und nur für das Volksschulwesen – von Karl Schneider und Ernst von Bremen⁵⁶ vorliegen. Noch in diesen Sammlungen zum Schulrecht werden für das Volksschulwesen

53 Für „Plan, Einrichtung und Zweck des Schulrathes an der Oder“ [seit 1815 und bis 1820 „Der Erziehungs- und Schulrath an der Oder“] erläutern die Herausgeber, *Daniel Krüger* und *Wilhelm Harnisch*, die diese Funktion auch amtlich wahrnehmen, die Funktion von Zeitschriften („Sie können Gifthaucher und Segenbringer sein“); „den Volksschullehren ein Rathgeber, den Volksschulvorstehern ein herzlicher Freund, den Freunden des Volksschulwesens ein Trost und den Beförderern desselben eine Ermunterung“ (zit. I, 1814, 8, S. 14).

54 Als Übersicht *Marx, H.*, Die Entstehung und die Anfänge der pädagogischen Presse im deutschen Sprachgebiet, Frankfurt a. M. 1929.

55 Ich zitiere den Titel vollständig, um zugleich die rechtlichen Referenzen zu zeigen, auf die sich Rönne beruft: *von Rönne, L.* (Hrsg.), Das Unterrichtswesen des Preussischen Staates; eine systematisch geordnete Sammlung aller auf dasselbe Bezug habenden gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere der in der Gesetz-Sammlung für die Preussischen Staaten, in den Kamptzischen Annalen für die innere Staatsverwaltung, in den von Kamptzchen Jahrbüchern für die Preussische Gesetzgebung, Rechtswissenschaft und Rechtsverwaltung, und in deren Fortsetzungen durch die Ministerial-Blätter, sowie in anderen Quellen-Sammlungen enthaltenen Verordnungen und Reskripte, in ihrem organischen Zusammenhang mit der früheren Gesetzgebung, dargestellt unter Benutzung der im Justiz-Ministerium ausgearbeiteten Entwürfe der Provinzial-Rechte. 2 Bde., Berlin 1855, dort I. Bd., S. 51 ff. auch Verweise auf die einschlägigen Rechtsquellen und ihre Editionen für die preussische Geschichte.

56 *Schneider, K./von Bremen, E.* (Hrsg.), Das Volksschulwesen im Preussischen Staate in systematischer Zusammenstellung der auf seine innere Einrichtung und seine Rechtsverhältnisse, sowie auf seine Leitung und Beaufsichtigung bezüglichen Gesetze und Verordnungen. Zugleich ein vollständiger Auszug der durch das Centralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung von 1859–

die Referenzen der Ordnungssysteme, nämlich „seine innere Einrichtung“ einerseits“ sowie „seine Rechtsverhältnisse“ andererseits klar unterschieden. Schließlich, begleitet sind diese umfassenden und quasi-amtlichen Gesetzes- und Verordnungssammlungen von lokalen, auf die einzelnen Provinzen und Teilsysteme der Schulen bezogenen sehr knappen Sammlungen der einschlägigen amtlichen Texte, meist nur in Auszügen, die im Kontext der Lehrerbildung als Thema von Ausbildung und Prüfung von Bedeutung sind.⁵⁷ Texte dieser Art liegen im Übrigen bis weit ins 20. Jahrhundert in dieser Weise vor⁵⁸, auch dann immer noch von regestenhaft-katechismusmäßig angelegten Abhandlungen begleitet, die dem Lehrer seine Rechte und Pflichten erklären und damit das „Amt des Lehrers“⁵⁹ und seinen „Dienst“ nach den gegebenen Ordnungen erklären.

Der Inhalt dieser Sammlungen spiegelt in seiner seit den frühen Schulordnungen wiederkehrenden, so übersichtlichen wie unmittelbar einleuchtenden Struktur exakt die Aufgaben, die den Lehrern und ihren Ausbildern zugeschrieben werden, nämlich die Ordnung der inneren und äußeren Schulverhältnisse, mit einer knappen Einführung in die Systembedingungen der Schule, aber vor allem konzentriert auf die Praxis der Schularbeit, d. h. auch für die Schüler- und Elternseite von den Zugangsbedingungen (den immer präsenten und immer kontroversen „Schulzwang“ eingeschlossen) über das Curriculum und den Unterricht bis zur Bewertung der Schüler, sowie – für Amtsverhältnisse und den Beruf als Kollektiv – von der Ausbildung über die Besoldungsregelungen und das Gehalt bis zur Beihilferegelung für den Lehrer als Beamten und die Rolle der Amtskollegen.

1885 mitgeteilt auf das Volksschulwesen bezüglichen und noch in Kraft stehenden Gesetze und Verordnungen, 3 Bde., Berlin 1886–1887.

- 57 Vgl. u. a. aus dem Umfeld der Lehrerbildung für Volksschulen vor 1914: Die Bestimmungen des Königlich Preußischen Ministers der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, betreffend die Volks- und Mittelschule, die Lehrerbildung und die Prüfungen der Lehrer nebst dem Gesetze über die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens sowie den wichtigsten dazu erlassenen Ministerial-Prüfungen, 14. Ausgabe, weitergeführt bis zum 1. September 1908 von *Schöppa, G.*, Geheimer Ober-Regierungsrat, Berlin/Leipzig 1908 – Schöppa gibt jetzt auf 189 Seiten für den angehenden Lehrer das einschlägige Recht!
- 58 Als spätes Dokument, und für den NS-Staat z. B.: Die Deutsche Volksschule im Großdeutschen Reich. Handbuch der Gesetze, Verordnungen und Richtlinien für Erziehung und Unterricht in Volksschulen nebst den einschlägigen Bestimmungen über Hitler-Jugend und Nationalpolitische Erziehungsanstalten. Nach amtlichen Quellen bearbeitet und herausgegeben von *Kluger, A.*, Regierungs- und Schulrat, Breslau 1940 (ND mit einer Einl. von *H. J. Apel* und *M. Klöcker*, Köln/Weimar/Wien 2000).
- 59 Das wird zum Thema einer eigenen Literaturgattung, natürlich getrennt nach Schul- und Lehrerarten, vgl. z. B. für das höhere Schulwesen und seine Lehrer aus der deutschen Diskussion, *Münch, W.*, Geist des Lehramts. Eine Einführung in die Berufsaufgabe der Lehrer an höheren Schulen (1903). Mit einem Vorwort von *Ad. Matthias* und einem Nachruf von *E. Spranger*, Berlin, 3. Aufl. 1913 sowie aus der österreichischen: *Jerusalem, W.*, Die Aufgaben des Lehrers an Höheren Schulen, 2. Aufl., Wien/Leipzig 1912.

Das Material wird historisch säuberlich für die Schularten getrennt, aber in seiner Struktur thematisch nicht unterschieden: Immer finden sich Ausführungen über Aufsicht der Schule, Lehrer, Schule – und dann intern jeweils gegliedert nach Unterricht, Disziplin, Abgang, v. a. Zeugnisse – sowie Schulunterhaltung, wie man seit Rönne sehen kann.⁶⁰ Angesichts dieses thematischen Spektrums verwundert es nicht, dass „Schulrecht“ schon früh zum relevanten Berufswissen der Lehrer gerechnet wird, funktional äquivalent einer Allgemeinen Pädagogik⁶¹, die sich historisch ja stark als Berufsethik, d. h. als Normierung der Berufsauffassung und -aufgabe verstand, jedenfalls als Teil der Grundlagenliteratur des Lehrers anerkannt.⁶²

4 Akteure

Vor diesem Hintergrund wird man jedenfalls nicht sagen können, dass der „Staat“ der einzige Akteur ist oder dass Schulrecht eindeutig auf einen Prozess der „Verstaatlichung“ der Schule verweist, gar noch in einem Sinne der von oben gesetzten Zentralisierung, Dekretierung und Normierung, der sich weder die Einzelschule noch einzelne Mitglieder der Lehrerschaft entziehen konnten. Schulrecht ist seit seinem Ursprung offenbar eher eine Materie, die erst im Umsetzungs- und Konstruktionsprozess in Regionen, Schulen und Klassenzimmern ihre definitive Gestalt gewinnt – nicht erst heute, seit der Gesetzgeber in „appellativen Rechtsnormen“ selbst eingesteht, dass er die Wirklichkeit nicht kontrollierend so gestalten kann, wie er sie normativ intendiert. Aber schon in den Zeiten vor 1800, als vermeintlich der Absolutismus die Wirklichkeit vollständig definierte, erzeugen die

60 Hier nach *Rönne* 1855, in der Themenordnung identisch für niedere und höhere Schulen; Varianz nur in ergänzenden Kapiteln: „Nebenanstalten der Volksschule“ (d. h. von „Klein-Kinder-Bewahranstalten“ bis zu „Taubstummen-Schulen“), sowie „Fachschulen“ bei den Gymnasien. Bei Neugebauer hießen die Themen: Aufsicht, Unterhalt, Lehrer und – allerdings – Religionsverhältnisse. *Schneider/von Bremen* ordnen die Großgruppen ihrer Themen nach Behörden und Beamten, Lehrer: Ausbildung und Stellung, „Organisation und Verwaltung der Schulgemeinde“, Schulpflicht, Privatunterricht, Schulzucht (die alten „Schulgesetze“ für die Schüler finden sich hier wieder) sowie Unterricht.

61 *Rönne*, Bd. 1, 1855, S. 211 ff., nennt bei „Literatur und Quellen“ als erste Gruppe, ohne weitere Unterscheidung, „I. Staatstätigkeit für Erziehung, Erziehungssysteme, Allgemeine Pädagogik“ und man findet – mit *Locke, J.*, *Thoughts of Education*“, London 1693, beginnend – dann nach *Campel/Pestalozzi/Zöllner/Fichte et. al.* mit gleichem Anspruch „II. Darstellungen und Sammlungen der gesetzlichen Bestimmungen über das Schulwesen“ (S. 216–218).

62 Vgl. das gattungsprägende Werk: *Diesterweg*, *Wegweiser zur Bildung für deutsche Lehrer*, 5. Aufl. 1873, S. 181: „Schriften über Schulgesetzgebung“, noch vor den „Schriften über Schulreform“ und den „Schriften über Schulorganisation im Jahre 1848“, die selbst noch primär als schulrechtliche Themen gelesen werden können, weil sie ja daran arbeiten, eine neue „Ordnung“ des Bildungssystems zu erzeugen.

rechtlichen Vorgaben – wenn sie überhaupt, hier wie in anderen Rechtsgebieten⁶³, zur Wirklichkeit werden – eher „schulische Freiräume“, und zwar nach Institutionen, pädagogischer Tätigkeit, in den Curricula, in der Aufsicht, die man „als Charakteristika des preußischen Absolutismus“ zu sehen hat.⁶⁴ Für die Zeit nach dem Allgemeinen Landrecht und nach den bildungspolitischen Ambitionen von 1800/1810 wird man ebenfalls fragen müssen, in welchem Verhältnis Schulrecht und Schulwirklichkeit zueinander stehen. Schon die Durchsetzung der Schul- bzw. Unterrichtspflicht ist ein langwieriger Prozess, der Rechtsnormen ungeachtet⁶⁵, und er ist immer ein Prozess, in dem Modernisierung und Disziplinierung⁶⁶ zugleich die Praxis bestimmen.

Der „Staat“, den man meint, dann im „Recht der Schule“ greifen zu können, ist auch weder immer oder auch nur in der Regel der Zentralstaat in Berlin (oder in Wien oder München) noch sein Ministerium, sondern vielfach gebrochen präsent, in den mittleren Instanzen der Verwaltung z. B., aber auch lokal, beim Grundherrn oder in der Gemeinde. Das Zusammenspiel dieser Ebenen ist auch eher konflikthaft als harmonisch. Schon die Finanzierungsnormen sorgen dafür, wenn landesherrliche Erwartungen und gemeindliche Pflichten kollidieren, etwa in der Finanzierung der Schule oder bei der Festsetzung der Gehälter der Lehrer.⁶⁷ Im Blick auf die höheren Schulen wiederum, die in ihren Rechten deutlich selbstständiger und eher professionell determiniert arbeiten konnten, wird auch das Schulpublikum eine relevante Größe in der Definition des Schulrechts und in seiner Auslegung auf den Schulalltag. Mädchen in höheren Knabenschulen findet man deshalb bis 1938 nicht wegen der allgemeinen Rechtsgrundlagen der Mäd-

63 Dafür generell *Schlumbohm, J.*, Gesetze, die nicht durchgesetzt werden – ein Strukturmerkmal des frühneuzeitlichen Staates? in: *Geschichte und Gesellschaft* 23 (1997), S. 647–663.

64 *Neugebauer, W.*, Absolutistischer Staat und Schulwirklichkeit in Brandenburg-Preußen, Berlin/New York 1985, zit S. 581 f.

65 *Mächler, A.*, Aspekte der Volksschulpolitik in Preußen im 19. Jahrhundert. Ein Überblick über wichtige gesetzliche Grundlagen im Hinblick auf ausgewählte Gesichtspunkte, in: Baumgart, P. (Hrsg.), *Bildungspolitik in Preußen zur Zeit des Kaiserreichs*, Stuttgart 1980, S. 224–241.

66 *Kuhlemann, F.-M.*, Modernisierung und Disziplinierung. Sozialgeschichte des preußischen Volksschulwesens 1794–1872, Göttingen 1992.

67 Für diese Konfliktlage und ihre politische wie reflexive Thematisierung schon der selbst liberal argumentierende *Jenkner, S.*, Staatsschule – Gemeindeschule – Schulgemeinde. Die staats- und erziehungswissenschaftliche Diskussion zum Verhältnis von Schule und Staat im 19. Jahrhundert, in: *Pädagogische Rundschau* 39 (1985), S. 333–347; für die Finanzierungsproblematik und die politischen Konflikte zwischen den Parteien (auch über die Germanisierungspolitik) *Roeder*, Gemeindeschule in Staatshand. Zur Schulpolitik des Preußischen Abgeordnetenhauses, in: Herrmann, U. (Hrsg.), *Schule und Gesellschaft im 19. Jahrhundert*, Weinheim/Basel 1977, S. 212–242.

chenbildung, sondern wegen der lokalen Definitionskompetenz der Schulen und ihrer Direktoren.⁶⁸

Dabei kann und darf man natürlich den Konflikt nicht diminuieren, der zwischen den Sprechern der pädagogischen Profession, nicht nur in ihren kritischen Vertretern, und dem Staat über seine Rolle im Bildungswesen besteht. Aller Zuschreibung als Kulturstaat ungeachtet, wie sie in der Selbstbeschreibung historisch und in Fremdbeschreibungen und Analysen aktuell gemacht werden⁶⁹, bleiben es divergierende Funktionsimperative, die den Alltag der Bildung und Schularbeit und die Prämissen der Politik bestimmen. Auch wenn Pädagogen selbst eine „Staaterziehungswissenschaft“ konstruieren, dann immer nah an der Gefahr, dabei auch eine „Staatspädagogik“ zu begründen und den kontrollierenden „Erziehungsstaat“ zu legitimieren⁷⁰, der Staat bleibt ihnen im Bildungswesen so suspekt wie, paradoxer Weise, erwünscht. Zuerst sind es die Lehrer an den Elementarschulen, die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts nach dem Zentral-Staat rufen, um ihren Status zu verbessern und das natürlich mit den hehrsten Bildungszielen begründen. Die Chancengleichheitspolitik in Weimar erfüllt dann solche Wünsche, auch der Lehrer, aber sie eröffnet einen Etatismus der Bildung, der vorher fremd war. Dann wird (erneut) über „Autonomie“ heftig und kontrovers diskutiert, eine Zielsetzung, die bis heute als Thema der erweiterten Verantwortung von Schule und Lehrerschaft nicht allein rechtlich, das wäre lösbar, sondern vor allem organisatorisch ein Problem geblieben ist; denn die „Schulordnung“ fehlt, die das legitimiert und operativ angemessen umsetzen könnte.

Dafür zumindest, für die Eröffnung und Legitimation solcher Strukturen als Räume der Ermöglichung, wäre der Gesetzgeber notwendig, denn das kann schwerlich der Pädagoge, gleich ob als Theoretiker oder als Praktiker, ersetzen. Denn auch ein noch so staatskritischer Analytiker des Bildungswesens wird die Legitimation nicht erzeugen, die der Schule aus der Gesetzgebung zuwachsen muss. Die staatskritischen Erziehungsphilosophen wissen das auch. Als der Philosoph Herbart sich z. B. 1818 bei der Betrachtung konkreter schulischer Reform-

68 Vgl. die Daten und Analysen bei *Tosch*, F., *Gymnasium und Systemdynamik. Regionaler Strukturwandel im höheren Schulwesen der preußischen Provinz Brandenburg 1890–1938*, Bad Heilbrunn 2006, für die schulische Gestaltungskompetenz generell *Tenorth*, Preußen – ein Vorbild für die Beförderung der regionalen und schulartspezifischen Schulentwicklung? in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 54 (2006), S. 425–432.

69 Prominent vor allem die Arbeiten von *Wolfgang Neugebauer*, vgl. jüngst aus den jüngeren Forschungen im Rahmen des „Kulturstaat“-Projekts der BBAW, das Neugebauer leitet, *Holtz*, B., *Preußens Kulturstaatlichkeit im langen 19. Jahrhundert im Fokus seines Kultusministeriums*, in: *Neugebauer/Holtz* (Hrsg.), *Kulturstaat und Bürgergesellschaft. Preußen, Deutschland und Europa im 19. und frühen 20. Jahrhundert*. Berlin 2010, S. 55–77.

70 Debatten dazu – und zwar im internationalen Kontext, weil das kein deutsches Phänomen ist – in: *Benner*, D./*Schriewer*, J./*Tenorth*, H.-E. (Hrsg.), *Erziehungsstaaten. Historisch-vergleichende Analysen ihrer Geschichte und nationaler Gestalten*, Weinheim 1998.