Zeitschrift: Schweizer Schule
Herausgeber: Christlicher Lehrer- und Erzieherverein der Schweiz
Band: 65 (1978)
Heft: 12

Artikel: Staat : Schule : Lehrer
Autor: Gut, Walter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-530578

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

zu werden, solange sie sich christlich artikulierten? Wenn ja: Wie ist dann zu erklären, dass neomarxistische Argumente in der Pädagogik so viel Interesse, ja Zustimmung ernteten? Über diese Frage wird derzeit intensiv gesprochen, und allein schon die Tatsache, dass sich Gruppen von Theoretikern und Praktikern der Erziehung treffen, die an einem solchen Dialog Interesse haben, wirkt ermutigend auf alle Beteiligten.

Es mag sein, dass die Assistenz der Theologie bei diesem Gespräch noch zu schwach ist. Nun, die Theologie hat ihre internen Probleme, die ihr mitunter wichtiger sind als die Beteiligung an interdisziplinärer Arbeit. Von einem neuen Kontakt zwischen Pädagogik und Theologie profitiert nicht nur die Pädagogik, sondern auch die Theologie, und zwar dann, wenn sie die neuen Erkenntnisse rezipiert, die der Anthropologie von der Pädagogik eingebracht worden sind. Wir leben in einer «Bildungsgesellschaft», in der wichtige Lebensentscheidungen durch Bildungsentscheidungen zustande kommen, und der «homo discens» ist der Mensch, der der Pastoral völlig neue Bedingungen und Aufgaben stellt, der nicht einfach als Objekt von Seelsorge «behandelt» werden soll, sondern in einer zeitoffenen Verkündigung und Gemeinde mitverantwortlich agiert. Die durch neue Formen der Erziehung und Bildung verursachten anthropologischen Veränderungen sind umfassender, als es in der Pastoral und Theologie bisher zur Kenntnis genommen worden ist.

Früher betrachtete die Theologie die Pädagogik zumeist als eine Praxislehre, die die rechte «Technik» der Menschenbehandlung zu bieten hatte, aber rein formal verstanden wurde und die die «Menschenbilder» ziemlich unbefragt von Theologie und Philosophie bezog. Wie jede Pädagogik, versteht sich auch eine christliche als eine anthropologische Grundwissenschaft, die über eigene Chancen verfügt, Menschlichkeit zu interpretieren und zu aktivieren. Die Wirksamkeit neuer Konzepte christlicher Erziehung wird in Zukunft nicht nur davon abhängen, dass solche Konzepte erarbeitet und wissenschaftlich legitimiert werden, sondern auch davon, inwiefern sie geschickt propagiert (und nicht voreilig zu Tode kritisiert) werden.

Die neomarxistische Pädagogik hat auf dem Gebiet der Popularisierung ihrer Auffassungen Grosses geleistet und viele Lehrstühle für Pädagogik an deutschen Hochschulen erobert. Nicht wenige junge Pädagogen empfinden das bereits als Einseitigkeit und verlangen nach Alternativen, auch nach christlichen. Es wird höchste Zeit, dass diese kommen.

Staat – Schule – Lehrer *

Walter Gut

Vom «Gesellschaftsbezug der Schule» und von dessen Folgen für den Lehrer ist an dieser Konferenz der Seminardirektoren die Rede. Dass hiebei das Verhältnis des Staates zur Schule, insbesondere zur obligatorischen Volksschule, sowie, daraus fliessend, das Verhältnis des Lehrers zum Staat einen wichtigen Teilaspekt dieses Gesellschaftsbezuges darstellen, haben die Organisatoren dieses Symposions von Anfang an zu Recht erkannt. Diese Thematik umschliesst auch die Frage, ob sich der Lehrer in der Erfüllung seines Auftrages einer uneingeschränkten Freiheit erfreuen, also sich sozusagen in einem «staatsfreien» Raum bewegen könne, oder ob die geltende Rechtsordnung dieses Staates, in dem wir leben, seine Freiheit begrenze.

Die Organisatoren haben diese Thematik

* Der hier wiedergegebene Text stellt eine Bearbeitung des teilweise in freier Rede anlässlich der Konferenz der Schweizerischen Seminardirektoren vom 3./4. Juni 1976 in Locarno gehaltenen Referates dar. Der erste Teil ist in einer dichteren Fassung unter dem Titel «Vom Freiheitsraum des Lehrers» in der Neuen Zürcher Zeitung vom Samstag/Sonntag, 14./15. August 1976, S. 32, publiziert worden. Der vorliegende Text enthält alle wichtigen Gedankengänge, die der Autor an der erwähnten Konferenz vorgetragen hat.

dem Juristen anvertraut, der zugleich als Bildungspolitiker im politischen Alltag zwischen Staat und Schule vermittelt. Bei der Darlegung dieser Beziehung ist es unumgänglich, das geltende Verfassungsrecht und die in den Kantonen anzutreffende positive gesetzliche Ordnung zu schildern und sich hiebei an die rechtlichen Grundlagen sowie an Rechtslehre und Rechtspflege, die beide diese Grundlagen interpretierend anwenden, zu halten. Diese grundlegenden Rechtsnormen stehen voll im Dienste eines geordneten, freiheitlichen Zusammenlebens. Sie spiegeln jene uralte mitmenschliche Erfahrung wider, dass es keine absolute Freiheit gibt, sondern dass ihre Ausübung an Grenzen stösst.
Bevor wir jedoch das Rechtsverhältnis zwischen Staat, Schule und Lehrer darstellen und begreifen können, müssen wir das Wirklichkeitsfeld «Schule» näher umreissen. Nur wenn der gesellschaftliche Bezugsrahmen erkennbar ist, lassen sich auch die Normen verständlich machen. Wir schreiten daher im ersten Teil dieses Referates mit zügigem Schritt dieses gesellschaftliche Wirklichkeitsfeld ab, um hernach im zweiten Teil die Rechtslage zu skizzieren.

I. Der Auftrag der Schule

Die Schule vermittelt vorab Wissen und Können. Sie soll dem jungen Menschen darüber hinaus aber auch behilflich sein, einerseits seine eigene Persönlichkeit zu finden und zu entwickeln, anderseits kommende Aufgaben in der Gesellschaft (Staat, Wirtschaft, Kultur) erfüllen zu können. Wenn nun diese beiden Zielsetzungen, die personale wie die soziale, erreicht werden sollen, genügt es nicht, dass die Schule bloss Wissen und Können vermittelt. Der Auftrag, den die Schule wahrzunehmen hat, ist ganzheitlich. Der Lehrer hat den jungen Menschen auf das «selbstverantwortliche» Erwachsensein in allen seinen wichtigen Bereichen (Familie, Beruf, Staat, Gesellschaft) vorzubereiten, vorzubereiten daraufhin, dass dieser Mensch sein eigenes Leben meistert und zugleich auch der Gemeinschaft gegenüber seine Pflichten erfüllt. Dieser umfassendere Teil des Auftrages des Lehrers ist der erzieherische. Es geht um die Erziehung zur entfalteten, verantwortungsbewussten Person einerseits und zum sozialbewussten hilfreichen Glied der Gesellschaft anderseits.
Der erzieherische Auftrag, der dem Lehrer überbunden ist, ergibt sich nicht nur aus der «gesellschaftspolitischen» Zielsetzung der Schule. Er folgt wohl auch zwangsläufig aus dem Sachverhalt, dass der Staat vor das Kind oder besser an die Seite des Kindes während vielen Stunden des Tages, während rund 40 Wochen des Jahres und während mindestens neun Jahren erwachsene Lehrpersonen stellt, die das Kind unterrichten müssen. Wer so intensiv in einer Dauerbegegnung mit dem sich entwickelnden jungen Menschen steht, ist schon faktisch Erziehungsträger, ob er will oder nicht, und er wird, wenn er die primäre *mitmenschliche Pflicht* erkennt, als verantwortlicher und engagierter Erzieher das Kind begleiten.
Während nun allerdings der Vorgang des Unterrichtens grundsätzlich messbar ist und sich in der Zeit erstreckt, ist der erzieherische Vorgang ein im wesentlichen rein qualitatives Geschehen; er fügt sich nicht wie eine weitere Disziplin zu den andern Schulfächern hinzu, sondern umgreift und gestaltet sie. Durch das Medium des Unterrichtens wird auch erzogen, «beiläufig» zumeist, in bewussten Akten hin und wieder. Es wird der Charakter geprägt, es werden ethische Werte vermittelt, es wird auf den Sinn des Lebens und auf seine ihm innewohnende Transzendenz hingewiesen.

Die Schule als Treuhänder der Eltern

Die Schule ist indessen nur *ein* Erziehungsträger unter mehreren. Die Eltern, Familienangehörige, Jugendorganisationen, Kirchen usw. beteiligen sich ebenfalls an der Erziehung der jungen Generation; in ihren erzieherischen Auftrag hat sich die Erziehertätigkeit des Lehrers sinnvoll einzufügen. Noch mehr: Primäre Erziehungsträger sind die Eltern. Die Schule hat den beschriebenen erzierherischen Auftrag nur *ergänzend* zum Elternhaus zu erfüllen. Wenn der Staat den obligatorischen Schulbesuch vorschreibt und die Kinder in der Zeit des Schulbesuches der Obhut der Eltern entzieht und sie jener des Lehrers, bzw. des Schulleiters unterstellt, so darf grundsätzlich die Erziehertätigkeit des Lehrers in den wichtigsten Belangen jener der Eltern nicht zuwiderlaufen,

da sonst das Kind hin und her gerissen wird zwischen der Loyalität zu den Eltern und jener zum Lehrer. In der obligatorischen Volksschulstufe vor allem hat sich der freiheitliche Staat gegenüber den Eltern im erzieherischen Bereich wie ein Treuhänder zu verhalten.

Der Inhalt dieses treuhänderisch verstandenen Erziehungsauftrages, den der Staat dem Lehrer in den öffentlihen Schulen erteilt, wird also nicht ausschliesslich vom Staate selber bestimmt. Der Staat, der sich nicht selber als Selbstzweck betrachtet, sondern seine im freiheitlichen Rechtsstaat geordnete Dienstfunktion beachtet, wird im erzieherischen Bereich vor allem die Wertvorstellungen der Eltern als pädagogische Leitgedanken seiner Erziehungspolitik zugrundelegen.

Der «gesellschaftspolitische Auftrag» der Schule

In diesem erzieherischen Auftrag ist nun auch ein gesellschaftspolitischer Auftrag enthalten. Damit ist die Vorbereitung auf das spätere soziale Leben in seiner Vielfalt der Einsatzgebiete gemeint, auf die kompetente und verantwortungsbewusste Funktion des Menschen in der Gesellschaft (Staat, Wirtschaft, Kultur usw.). Der Lehrer braucht daher zu seiner Ausbildung auch eine gesellschaftlich-politische Qualifikation.

Für den staatlichen Bereich bedeutet das, dass die Schule vorab die Kenntnis der ideellen Grundlagen sowie der Institutionen und der Wirkweise dieser Institutionen und vor allem die grossen Zusammenhänge in den Bereichen Gesellschaft, Staat und Wirtschaft vermitteln muss. Dazu gehört auch die Kenntnis vom legalen Instrumentarium, das dem Bürger zur Verfügung steht, um am politischen Leben tätigen und wirksamen Anteil zu nehmen und unser politisches System zu verbessern, an neue Gegebenheiten anzupassen und damit fortzuentwickeln. So wird der junge Mensch instandgesetzt, sich in den sozialen Bereichen vorerst einmal zurechtzufinden und sich alsdann selbst aktiv und wirksam zu betätigen. Diesem Auftrag der Kenntnisvermittlung muss sich nun allerdings ein spezifisch erzieherischer hinzugesellen: Es gilt auch, im jungen Menschen den Sinn für Verantwortung im Gemeinschaftsbereich zu wecken, in ihm vor allem jene Haltung einzuwurzeln, aus der heraus er mehr darnach fragt, wie er in der Gemeinschaft den Mitmenschen wertvolle Dienste leisten kann, als dass er für sich selber Leistungen des Staates begehrt. Es geht darum, dass der junge Mensch in den Bereich sozialethischer Verantwortung hineinwächst, die Belange des Gemeinwohls kennen lernt und den damit in Konflikt geratenden Eigennutz zu erkennen und zu meistern vermag.

Wird die Aufgabe der Schule im gesellschaftlich-politischen Bereich so verstanden, so entzieht sie sich der irreführenden Alternative: *Hier* Schule als immobiler, statischer Ort der blossen Reproduktion bestehender gesellschaftlicher Verhältnisse – *dort* Schule als Ansatzpunkt oder Mittelpunkt zur Veränderung der Gesellschaft.
Die erste Alternative wird da und dort als Disqualifikation der bestehenden Schule vorgebracht. Als generelle Qualifikation unserer Schule ist sie jedoch wirklichkeitsfern. Man beachte doch vorurteilslos, welche faktische Mobilität für unsere Gesellschaft und für unseren Staat charakteristisch ist und wie sehr immer wieder neue Kräfte, neue Erkenntnisse, neue Erfahrungen den jungen Menschen bewegen und mit der erhaltenen Bildung instandsetzen, neue Entwicklungen in Gesellschaft und Staat in Gang zu bringen.

Die zweite Alternative wird von extremen linken Gruppen in der Schweiz und in der BRD zum Postulat erhoben: Durch die Schule müsse die Gesellschaft verändert werden. Diesem Postulat, in dieser unmittelbar politischen Zielsetzung, muss man in aller Entschiedenheit entgegentreten. Das ist nicht Aufgabe der Schule, sondern ihr krasser Missbrauch. Das liefe darauf hinaus, dass einige Lehrer ihre Funktion zur Manipulation der Schüler, welche die politischen Zusammenhänge noch nicht zu erkennen vermögen, noch keine eigenständigen Erfahrungen gesammelt haben und die Tragweite gelenkter politischer Aktionen nicht ermessen können, missbräuchlich einsetzen und die Kontrolle der legitimen demokratischen Instanzen unterlaufen oder umgehen.

Die geistige «Machtstellung» des Lehrers

Ein letzter Gedanke zur Realität Schule: Die prägende, bestimmende Figur ist der Lehrer. Die lehrende und erziehende Funktion des ausgebildeten Erwachsenen im Verhältnis zu den noch nicht erwachsenen, dauernd zu unterrichtenden jungen Menschen, die zeitlich recht intensive Dauer-Begegnung mit dem Schüler, die passive Prägefähigkeit und psychische Plastizität der meisten Schüler, – das alles verschafft dem Lehrer eine geistige Macht, eine psychische Einflussgewalt, einen weit über seine Person hinausreichenden Autoritätszuwachs. Wenn also der Staat den Inhaber eines Lehrpatentes zum Lehrer einsetzt, wählt oder kurzfristig beauftragt, verschafft er ihm einen auftragsbedingten, weiteren Einflussbereich. Gewiss, dieser Zuwachs ist je nach der Altersstufe des Schülers, nach der Art der Schule und nach der Disziplin, in welcher der Lehrer unterrichtet, verschieden. Aber das Faktum eines beträchtlichen Einflusszuwachses ist nicht zu leugnen. Wie wird der Lehrer diesem Umstand gerecht? Jedenfalls nicht in der Weise, dass er seine Machtstellung als sein exklusives Eigentum, losgelöst vom Inhalt des staatlichen Auftrages, im Gegensatz zur Rechtsordnung des Staates selbst, im Widerspruch zu den erzieherischen Vorstellungen des Elternhauses, gemäss seiner eigenen Ideologie einsetzt. Vielmehr hat er, wie erwähnt, diese geistige Macht als ein loyaler Treuhänder zu verwalten.

Diese Überlegungen machen von vornherein klar, dass über Rechte und Pflichten des Lehrers nur sinnvoll geredet werden kann, wenn man sie in dem beschriebenen Wirklichkeitsfeld «Schule» situiert. Der Anspruch des Lehrers auf individuelle Freiheit sieht rechten und Rechtsansprüchen anderer Erziehungsträger. Und dazu tritt die Forderung des Staates an den Lehrer, sich kein isoliertes, abgeschirmtes Eigenreich aufzubauen, sondern sich mit seinem Auftrag in den gesellschaftlichen Raum zu integrieren. Ausgangspunkt des Lehrers zur Erkenntnis seines rechtlichen Standortes sollte eigentlich nicht die allzu egoistische Frage bilden: Wie frei bin ich? Sondern: Was muss ich tun, um meinen Auftrag des Unterrichtens und Erziehens so gut wie möglich erfüllen zu können?

II. Rechte und Pflichten des Lehrers

Wenn ein Lehrer an eine freie Lehrstelle gewählt wird, tritt er in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zum Staat. Zwar bleibt er voll und ganz freier Bürger, aber er tritt zu dem den Auftrag erteilenden Staat in ein besonderes Rechtsverhältnis. Zu dem Bestand an Rechten und Pflichten eines Bürgers kommen infolge dieses Dienstverhältnisses zusätzliche Rechte und Pflichten hinzu. Soziologisch betrachtet besteht durchaus eine weitgehende Ähnlichkeit mit den Pflichten und Rechten, die ein Arbeitnehmer eingeht und erhält, wenn er in die Dienste eines privaten Unternehmens tritt und hier sich sogleich konfrontiert mit den Freiheitsrechten, die ein Arbeitnehmer eingeht und erhält, wenn er in die Dienste eines privaten Unternehmens tritt und hier den zwingenden Bestimmungen des allgemeinen Arbeitsvertragsrechtes und den zusätzlichen Bestimmungen des konkreten Arbeitsvertrages unterliegt. Der Bestand an Pflichten und Rechten des staatlichen Lehrers ist zumeist im Beamtengesetz oder im Erziehungsgesetz geregelt. Ob der Lehrer je nach dem kantonalen öffentlichen Recht «Beamter» im genauen Rechtssinn ist oder nicht, das ist hier unerheblich; von Bedeutung ist allein, dass er als Dienstnehmer im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis steht. Die Grundsätze, die dieses Dienstverhältnis charakterisieren, sind für die Lehrer dieselben wir für die übrigen Beamten. Am ehesten könnte man den Lehrer als Beamten «sui generis» bezeichnen.

Dass Pflichten immer auch einen Verzicht auf Freiheit, auf Beliebigkeit des Tuns zur Folge haben, liegt in ihrem Wesen. Sie sind das Korrelat zu den Rechten. Die bedeutende Stellung, die der Lehrer auf Grund des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses erhält, verlangt nach einer Ordnung, nach der Eingrenzung gemäss der Funktion, die ihm der Staat überträgt. Der Bürger, der sich zum (Beamten oder) Lehrer wählen lässt – er muss es nicht, die Wahl setzt ja seine Zustimmung voraus! – weiss damit von vornherein, welche Pflichten und damit welche Verzichte der Dienstherr von ihm verlangt. Über den Verlust an absoluter «Manövrierfreiheit» kann sich nur beklagen, wer übersieht, dass er zum Staat in ein besonderes Rechtsverhältnis getreten ist. Wer die neuen Pflichten, die er mit der Wahl oder mit der Annahme eines Lehrauftrages eingeht, einseitig unter dem Gesichtspunkt des Verlu-

stes an Freiheit betrachtet, erkennt den umgreifenden Zusammenhang nicht, der zwischen Rechten und Pflichten besteht.

Zwei grundlegende Pflichten sind es, die alle kantonalen Beamtengesetze (und Erziehungsgesetze) für Beamte und Lehrer statuieren: Die Pflicht zur Dienstleistung und die Treuepflicht. Die Pflicht zur Dienstleistung betrifft vorab den äussern administrativen Rahmen, in dem der Lehrer seinen Auftrag zu erfüllen hat: Einhalten der Schulzeit, der Stundentafel, der Lehrmittel, der Anordnungen der vorgesetzten Erziehungsbehörden, Erreichen des Lehrziels, Fortbildungspflicht usw. Von der Treuepflicht im besonderen ist gleich hernach die Rede. Im Vergleich zum durchschnittlichen Beamten verfügt der Lehrer im übrigen über ein weites Mass an Freiheit: *Wie* er unterrichten und erziehen soll, darüber bestehen kaum Vorschriften; der Spielraum freien Ermessens ist, wenn ich mich nicht täusche, in allen Kantonen sehr weit gespannt. Wer den Blick nur auf die Grenze der Freiheit richtet, übersieht leicht das sehr breite Feld der Freiheit, auf dem der Lehrer kraft seines staatlichen Auftrages wirken darf.

Die Treuepflicht im besonderen

Art. 22 des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927 schreibt für die Bundesbeamten folgendes vor: «Der Beamte hat seine dienstlichen Pflichten treu und gewissenhaft zu erfüllen und dabei alles zu tun, was die Interessen des Bundes fördert, und alles zu unterlassen, was sie beeinträchtigt.» Die meisten kantonalen Beamtengesetze haben in Anlehnung an diesen Text gleiche oder ähnliche Formulierungen übernommen. Die Lehrer, die – mit Ausnahme der Dozenten an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen Zürich und Lausanne –, kantonalem Recht unterstehen, finden hierin die Wegleitung für ihr Verhältnis zum Staat, und die zuständigen innerkantonalen Behörden – Schulbehörden und Rechtsmittelinstanzen – sind verpflichtet, diese Bestimmungen notfalls durchzusetzen.

Die Rechtslehre und die Praxis der Gerichte umschreiben diesen für das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis spezifischen Pflichtenkreis wie folgt: Wer im Dienste des Staates steht, soll diesem Staat gegenüber treu und loyal sein. Das bedeutet, dass der Beamte und Lehrer den Staat in seinen ideellen Grundlagen und institutionellen Grundelementen, die obersten Grundsätze und Wertvorstellungen seiner Rechtsordnung, seine demokratische Organisation innerlich bejahen und sich auch im äussern Bereich, im forum externum, in Wort und Tat entsprechend verhalten muss. Unter Treue versteht der Gesetzgeber eine ethische Haltung der grundsätzlich positiven Annahme des konkreten Staates einerseits und das dieser Haltung entsprechende positive Verhalten anderseits. Diese Grundlagen und Grundelemente unseres Staates sind vor allem: die prinzipiell freiheitliche, rechtsstaatliche Ordnung, die Verfassungsmässigkeit der Einrichtungen und des staatlichen Handelns, das Einhalten der demokratischen Spielregeln und die Annahme der Mehrheitsentscheidungen, das Bekenntnis dazu, dass Veränderungen am konkreten Staat nur durch die offene Anwendung des legalen Instrumentariums geschehen dürfen, Zustimmung zur Landesverteidigung als Mittel, unser Land und Volk frei und unabhängig zu erhalten usw.

Betrachtet man die Treuepflicht des Lehrers im besonderen unter dem Gesichtspunkt seines spezifischen Auftrages des Unterrichtens und Erziehens, so wird klar, dass der Akzent dieser Treue im Vergleich zu jener des durchschnittlichen Beamten weniger auf der äusseren Einordnung in ein hierarchisches Gefüge von vorgesetzten Stellen liegt als vielmehr auf der ethischen Haltung und auf dem grundlegenden treuhänderischen Verständnis seines erzieherischen Einsatzes. Die staatlichen Organe, welche diese Einhaltung der Treuepflicht notfalls durchsetzen müssen, handeln beim treuebrüchigen Lehrer zugleich auch stellvertretend für die Eltern, für die es eine krasse Zumutung darstellt, wenn sie infolge des staatlichen Zwanges ihre Kinder einem Erzieher anvertrauen müssen, der ihre Grundvorstellungen und Grundwerte bekämpft und ihre eigene primäre erzieherische Tätigkeit durchkreuzt und schädigt.

Diese Treuepflicht verlangt vom Beamten und Lehrer noch mehr als vom Bürger: Was vom Bürger in hohem Mass erwünscht ist,

muss vom Beamten und Lehrer kraft des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses verlangt werden: eine grundsätzlich-positive Zuwendung zum Staat. Dieser Pflichtenzuwachs für die Lehrer steht selbst unmittelbar im Dienst der ideellen Güter, die uns der Staat sichert.

Wäre für Beamte und Lehrer keine Treuepflicht statuiert, so bestünde die Gefahr des Auseinanderfallens dieses Staates. Würde zugelassen, dass Beamte und Lehrer diesen Staat, in dessen Dienst sie stehen, in seinen Grundlagen und in seiner Grundverfassung bekämpfen, so geriete der demokratische Staat in einen unheilvollen, selbstzerstörerischen inneren Widerspruch: Statt die Amtsgewalt voll in den Dienst der vom Volk gewählten Repräsentanten und Instanzen zu stellen, würde der Staat eigenmächtig ausserhalb des für die Veränderungen bestimmten gesetzlichen Instrumentariums und unter Umgehung der grundlegenden Zuständigkeitsordnung und verfassungsmässigen Kontrolle seine eigene Veränderung betreiben. Damit würde die Funktion dieses Staates, der den Freiheitsraum seiner Bürger zu schützen berufen ist, in schwerster Weise gefährdet. Der freiheitliche demokratische Rechtsstaat kann nur funktionieren, wenn seine Amtsträger, Beamte und Lehrer, die Treuepflicht beachten.

Dies bedeutet, dass Beamte und Lehrer durchaus im Genuss der verfassungsmässigen Freiheitsrechte stehen, dass sie sich aber kraft des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses Beschränkungen in ihrer Ausübung auferlegen müssen. Das bezieht sich insbesondere auf die Meinungsäusserungsfreiheit und Vereinsfreiheit.

Eine klare Verletzung der beschriebenen Treuepflicht liegt vor, wenn ein Lehrer unsere rechtsstaatlich-demokratische Staatsform ablehnt, allein oder zusammen mit Gleichgesinnten die «Diktatur des Proletariates» anstrebt, die freiheitliche demokratische Ordnung unseres Staates verkennt oder gar verhöhnt, gegen sie in Wort und Schrift kämpft, mit allen legalen und illegalen Mitteln unser staatliches System beseitigen und anstatt Evolution betreiben Revolution vorbereiten will. Wer praktisch alle Elemente der gemeinsamen politischen Wertwelt verwirft, wer aus der elementaren Solidarität mit der staatlichen Gemeinschaft ausbricht und die Verteidigung unserer ideellen Gemeinschaftsgüter wie Freiheit, Unabhängigkeit, Sebstbestimmung ablehnt, wer selber Delikte gegen den Staat bejaht, wer zum Beispiel zur Dienstpflichtverletzung auffordert usw., begeht Treuebruch. Er muss die Konsequenzen solchen Handelns tragen (vgl. dazu BEG 65 I 236 ff. und BGE 101 I a 176 ff. vom 17. 6. 1975 i. S. Froidevaux).

Die Durchsetzung der hier dargestellten grundlegenden Treuepflicht der Lehrer ist nicht einfach in das Belieben der zuständigen Behörden gestellt. Die gelegentlich geäusserte Meinung, diese Rechtsgrundsätze bräuchten nur angewandt zu werden, wenn eine klare, drohende Gefahr («clear and present danger») für den Staat bestehe, ist wohl kaum vertretbar. Wenn das Volk, bzw. seine gewählten Repräsentanten diese Normen gesetzt haben, so sind die ausführenden Behörden gehalten, sie auch anzuwenden. Eine «Suspension der Gesetze bis zum Zeitpunkt der Gefahr» lässt sich weder rechtsstaatlich noch politisch vertreten. Die politische Geschichte zeigt überdies, dass konkrete Massnahmen im Zeitpunkt der drohenden Gefahr entweder zu spät kommen oder aber nur mehr unter unverhältnismässigen politischen Unkosten getroffen werden können.

Der allgemeine Freiheitsraum des Lehrers

In diesem Referat steht der aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis fliessende Pflichtenkreis des Lehrers im Mittelpunkt der Betrachtung. Das liegt in der gestellten Aufgabe begründet. Es wäre nun aber bedauerlich, wenn der Leser dieser Gedanken übersähe, dass hier der von unserer Rechtsordnung gezogene Grenzverlauf des Freiheitsraumes beschrieben werden musste. Mit noch grösserer Intensität und ausladender Breite müsste nun von dem weitgesteckten Freiheitsraum gesprochen werden, in dem der Lehrer unangefochten steht; erst dann wäre das Gleichgewicht der Reflexion wiederhergestellt. Dazu aber reicht hier der Raum nicht aus. Der denkend nachvollziehende Leser wird indessen die Linien leicht ausziehen können: Der Lehrer steht im übrigen wie jeder Schweizerbürger im vollen Genuss der Freiheitsrechte. Er kann wie jeder andere kritische Bürger an negativen

oder ihm negativ erscheinenden Einrichtungen und Zuständen an und in diesem Staat Kritik üben. Politische Neutralität wird nicht von ihm verlangt, im Gegenteil. Er kann jeder Partei beitreten, wenn sie nur in Zielsetzung und Methode auf dem Boden der Verfassung steht. Er kann an jeglicher politischen Aktion, Versammlung und Gruppierung teilnehmen, wenn sie nur den freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaat achten und ihm nicht entgegenwirken. Die Möglichkeiten der Freiheit sind unübersehbar, und die Einhaltung der Grenze ist durchaus zumutbar. Ja, man muss es wünschen und sogar fordern, dass sich der Lehrer in diesem Staat gemäss seiner Vorstellung und Verantwortung engagiert und zum allgemeinen Wohl mit allen Kräften seinen Beitrag leistet.

Eine differenzierende Bemerkung sei angefügt: Der Freiheitsraum des Lehrers richtet sich auch nach der Stufe der Schule (Kindergarten – Volksschule – Gymnasium/Berufsschule – Hochschule). Die Fähigkeit des Schülers, bzw. Studenten zum selbständigen Urteil, seine dem Alter entsprechende Reife, das altersgemässe Herauswachsen aus der elterlichen Erziehungsgewalt und Führung, spielen für die konkrete Festlegung der Grenze des Freiheitsraumes eine erhebliche Rolle. Je unselbständiger der Schüler noch ist, um so mehr ist der Lehrer gehalten, bei der Ausübung seiner Freiheit auf die beschränkte Möglichkeit des differenzierenden Verständnisses und der Urteilsbildung und auf die Verbindung mit der Wertwelt der Eltern Rücksicht zu nehmen (vgl. Walter Haller, Die akademische Lehrfreiheit als verfassungsmässiges Recht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht NF Bd. 95, 1976, S. 113–148).

Ausschnitte aus der Rechtsprechung

Die folgenden Zitate aus Urteilen des Bundesgerichtes und Disziplinarentscheiden des Bundesrates möchten nochmals in prägnanten Formulierungen zusammenfassend erhellen, auf welcher Rechtsgrundlage Beamte und Lehrer stehen. Die Präjudizien betreffen übrigens zumeist Fälle von Beamten; es sind nur wenige Entscheide, die auf Lehrer Bezug nehmen, bekannt. Für die weitere Vertiefung der Rechtsfragen sei hingewiesen auf folgendes Schrifttum der Rechtslehre: *Ernst Richner,* «Umfang und Grenze der Freiheitsrechte der Beamten nach dem schweizerischen Recht», Diss. Zürich 1954, Bundesrichter *O. K. Kaufmann,* «Grundzüge des schweizerischen Beamtenrechts» im Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1972, S. 379 ff., *André Grisel,* «Droit administratif suisse», S. 249 ff.

Aus dem Entscheid des Bundesgerichtes vom 17. November 1939 i. S. Nationale Front gegen Regierungsrat von Basel-Stadt (BGE 65 I 236 ff.) sei folgender Passus (S. 245) wiedergegeben:

Es darf von den Beamten nicht unbedingte politische Zuverlässigkeit in dem Sinne verlangt werden, dass durch sie nur die politischen Ansichten derjenigen Parteien vertreten werden dürften, welche in Parlament und Regierung die Mehrheit haben. Der Schweiz ist jenes politische System unbekannt, bei dem auch die Beamtenstellen mit Angehörigen der regierenden Partei oder Parteien besetzt werden und mit dem Regierungswechsel auch ein Beamtenwechsel stattfindet. Insbesondere darf von den Beamten nicht verlangt werden, dass sie Kritik überhaupt unterlassen oder nur in beschränktem Masse ausüben, sogar wegen Zugehörigkeit zu Parteien, die in einer an sich heftigen Opposition stehen, darf keine Unvereinbarkeitsbestimmung aufgestellt werden. Auf der andern Seite darf die Vereinszugehörigkeit nicht nur dann eingeschränkt werden, wenn die betreffenden Vereine auf einen gewaltsamen Umsturz hinarbeiten oder den bestehenden Staat sonst unterhöhlen.

Was nun die Einstellung zur demokratischen Staatsform betrifft, darf der Staat von seinen Beamten verlangen, dass sie diese Staatsform nicht in gehässiger Weise verhöhnen und dass sie dieser Staatsform nicht geistig derart entfremdet sind, dass sie eine ganz andere Staatsform propagieren. Der Beamte muss, wenn auch nicht zu allen Einrichtungen und Zuständen, so doch zur Grundlage des Staates, zu seiner Idee, zu dem den Mitbürgern gemeinsamen politischen Gedankengut eine positive Einstellung haben; wer diese Einstellung nicht hat, der ist noch kein Revolutionär im Sinne eines gewaltsamen Umsturzes, aber er gehört nicht in den Beamtenstab. Wer den Staat in seiner beste-

henden Form überhaupt verwirft und sogar hasst oder verhöhnt, ist nicht in der Lage, geistig und physisch diesem Staat zu dienen, wie es von einem Beamten verlangt werden muss.

Diese Grundsätze sind BGE 75 II 331 bestätigt worden.

Aus den Verwaltungsentscheiden der Bundesbehörden (VEB 1959/60 S. 65, 66) sei ein Entscheid des Bundesrates vom 1. Mai 1959 zitiert:

Der Beamte steht in einem besonderen Treueverhältnis zum Staat. Art. 22 des Beamtengesetzes verlangt von ihm, dass er innerhalb und ausserhalb des Dienstes alles tue, was die Interessen des Bundes fördert, und alles unterlasse, was sie zu beeinträchtigen vermöchte. Diese Treuepflicht ist eine umfassende und stellt einen unerlässlichen Bestandteil des öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses dar.

Es trifft zu, dass die vom Rekurrenten verfassten Artikel nicht von Interessen der Verwaltung, sondern von solchen des Bundes, also des Staates sprechen. Zu den Interessen des Staates gehören aber auch jene der Verwaltung, ist diese doch des Staates wichtigster Exponent. Das schliesst allerdings nicht aus, dass die Interessen der Verwaltung mit anderen öffentlichen Interessen kollidieren können. Solche Interessenkollisionen sind sehr wohl möglich, doch berechtigen sie den einzelnen Beamten noch nicht, das Treueverhältnis, das ja auch gegenüber der Verwaltung besteht, einfach zu durchbrechen. Schliesslich wird der Staat ihm gegenüber durch die vorgesetzte Behörde, die Regierung, vertreten, die allein die rechtliche und politische Verantwortung für ihre Entscheide trägt; es muss ihr deshalb, gleichsam als Korrelat dieser Verantwortung, auch unbenommen bleiben, die Interessen des Staates im Einzelfall nach eigenem Ermessen zu definieren.

Dessenungeachtet hat der Beamte nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, an der Verhütung oder Beseitigung von Missständen innerhalb der Verwaltung mitzuhelfen. Der Bundesrat legt in diesem Zusammenhang Wert auf die Feststellung, dass der Bundesbeamte grundsätzlich die gleichen individuellen und politischen Rechte geniesst wie die übrigen Bürger. Mit der Übernahme eines Amtes verzichtet der Beamte nicht auf diese Rechte, aber er beschränkt sich in ihrer Ausübung. Er übernimmt Pflichten gegenüber dem Staat, die anderen Bürgern nicht obliegen und die auch bei der Ausübung der Freiheitsrechte zu beobachten sind. Dies gilt vornehmlich in bezug auf das Recht der freien Meinungsäusserung. Setzt er sich darüber hinweg, so darf ihn der Staat zur Verantwortung ziehen.

Schliesslich dürfte es von Interesse sein, Stellen aus der Begründung des Urteils des Bundesgerichtes vom 17. 6. 1975 in der Angelegenheit des aargauischen Lehrers André Froidevaux zu vernehmen, den das Bezirksgericht Aarau zweimal wegen Aufforderung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten zu Freiheitsstrafen verurteilt hatte und dem in der Folge der Regierungsrat des Kantons Aargau die Wahlfähigkeit als aargauischer Primarlehrer entzog.

«5. . . . Die entscheidende Frage für den Regierungsrat musste sein, ob den Eltern zugemutet werden könne, ihre Kinder zu einem Lehrer in die Schule zu schicken, der bewusst unmittelbar nach der Verurteilung zu einer bedingten Gefängnisstrafe das gleiche gegen den Staat gerichtete Delikt erneut begeht und sich so eine unbedingte Gefängnisstrafe zuzieht. Ein solcher Lehrer hat nicht bloss eine von der Mehrheit abweichende politische Auffassung vertreten, sondern er hat ein Strafurteil derart missachtet, dass er kaum tauglich scheint, den Schülern die Achtung vor der geltenden Rechtsordnung – inbegriffen deren anfechtbare Teile – zu vermitteln. Das gehört jedoch zu den unabdingbaren erzieherischen Aufgaben eines jeden Lehrers. Auch hohe pädagogische Fähigkeiten können diesen schweren Charaktermangel nicht aufwiegen. Ein solcher Lehrer kann bei Disziplinwidrigkeiten der Schüler seine Aufgabe kaum erfüllen, wenn die Schüler wissen, dass ihr Lehrer sich selbst durch eine strafgerichtliche Verurteilung in keiner Weise von der weiteren Begehung des gleichen vorsätzlichen Deliktes abhalten liess. Wer sich so verhält, verliert das Vertrauen der Eltern und die Autorität gegenüber den Schülern.

Der Beschwerdeführer wusste bei seiner zweiten Straftat, wie sein Flugblatt vom zuständigen zivilen Strafgericht beurteilt worden war. Er, der selbst nicht dienstpflichtige

Lehrer, forderte mit andern zusammen die Rekruten mit rhetorischer Frage auf, gegenüber ihren militärischen Lehrern Widerstand zu leisten, weil sie in eine Schule einträten, die «eine totale Gleichmacherei, die Gleichschaltung anstrebe» und die «den Rekruten zum Herdentier macht». Man kann Vätern, die als Wehrmänner zur Landesverteidigung stehen, nicht zumuten, ihre Kinder zu einem Lehrer zu schicken, der unmittelbar nach der strafrechtlichen Verurteilung wegen dieser Äusserungen die ihm gewährte bedingte Verurteilung ausser acht lässt und seine Anwürfe durch die erneute Verteilung von Flugblättern mit gleichem Inhalt bestätigt. Dies wäre eine Zumutung gegenüber den Eltern, auch wenn der Lehrer bisher keine entsprechende Aufforderung an seine eigenen Schüler in der Schule herangetragen hat. Die Verfassung schützt nicht nur die Freiheit der Bürger einschliesslich der Beamten und Lehrer, sie anerkennt auch die Freiheit der Regierungsorgane, jene Massnahmen durchzusetzen, die unerlässlich sind, um das Vertrauen in die Staatsschule aufrecht zu erhalten. Auch wenn man anerkennt, dass der Beschwerdeführer ein tüchtiger Lehrer war und ihn der Entzug des Wahlfähigkeitszeugnisses schwer trifft, kann die Verhältnismässigkeit der getroffenen Massnahme bejaht werden. Zumindest haben die kantonalen Behörden den ihnen zustehenden Ermessensspielraum nicht überschritten.

6. Zu Unrecht beruft sich der Beschwerdeführer auch auf eine Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit. Er bestreitet, dass für die Lehrer irgendeine Treuepflicht gegenüber dem Staate bestehe. Der Lehrer ist jedoch Beamter. Das Wort «Treuepflicht» umfasst gerade die Gesamtheit der Pflichten, die dem Beamten innerhalb und ausserhalb seiner amtlichen Tätigkeit obliegen. § 9 des Besoldungsdekretes vom 24. November 1971, das die Rechtsstellung der aargauischen Beamten im allgemeinen umschreibt, übernimmt dabei den Satz von Art. 22 des Beamtengesetzes des Bundes: ‹Die Beamten haben alles zu tun, was die Interessen des Staates fordern und alles zu unterlassen, was sie beeinträchtigt.›

Dieser sehr allgemein gefasste Satz bedarf freilich der verfassungskonformen Auslegung. Grundsätzlich verfügt auch der Beamte über die verfassungsmässigen Rechte. Er darf sich politisch betätigen und sich öffentlich und privat an der politischen Kritik beteiligen (Grisel), a. a. O., 249; O. K. Kaufmann, Grundzüge des schweizerischen Beamtenrechts, ZBl 73/1972, 386). Der Beamte hat sich jedoch an die Beschränkungen zu halten, die seine besondere Stellung mit sich bringt.

In jedem Falle hat er sich zumindest aller ungesetzlichen Mittel zu enthalten und darf auch nicht zu deren Gebrauch ermuntern (Grisel, a. a. O., S. 250). Daran hat sich der Beschwerdeführer nicht gehalten. Anlass zum Entzug seines Wahlfähigkeitszeugnisses waren nicht seine persönlichen Meinungsäusserungen oder sein öffentliches Bekenntnis als Kriegsdienstgegner, sondern die beiden strafrechtlichen Verurteilungen. Dass diese Ausfluss seiner politischen Überzeugung waren, ändert nichts, da politische und Glaubensansichten nicht von der Erfüllung bürgerlicher Pflichten entbinden (vgl. Art. 49 Abs. 5 BV); hierzu gehört auch die Einhaltung der vom Strafrecht gesetzten Grenzen der Meinungsäusserungsfreiheit.

Deshalb steht vorliegend keinesfalls ‹das Recht auf freie Meinungsäusserung der gesamten Lehrerschaft auf dem Spiel›. Zu Unrecht glauben auch die Unterzeichner der Petition an den Erziehungs- und Regierungsrat, der Entscheid des letzteren ‹käme einem Angriff auf die demokratischen Rechte der Lehrer gleich›. Dies trifft nicht zu. Die demokratischen Rechte der Lehrer verdienen vollen Schutz, aber es gibt kein ‹demokratisches Recht›, seiner politischen Überzeugung durch wiederholte strafbare Handlung Ausdruck zu geben. Wer glaubt, durch wiederholte schwere Verletzung der Rechtsordnung für seine Überzeugung kämpfen zu müssen, ist vielmehr, wie Regierungsrat und Verwaltungsgericht ohne Überschreitung ihres Ermessensspielraumes festgestellt haben, als Lehrer nicht mehr tragbar und kann sich nicht auf die Meinungsäusserungsfreiheit berufen (Bundesgericht, Staatsrechtliche Kammer, 17. Juni 1975).»

Fragen zur Rechtsanwendung

In welcher Weise das Treuegebot gegenüber gewählten Lehrern durchgesetzt wird, lässt sich nicht generell beantworten; das hängt von der konkreten Ausgestaltung des

kantonalen Rechtes und der daran knüpfenden Rechtspraxis ab. Immer aber hat der betroffene Lehrer Anspruch auf ein rechtsstaatliches Verfahren, in dem ihm das rechtliche Gehör eingeräumt werden muss, und die Sanktion, die getroffen wird (Disziplinarstrafe, Entlassung, Entzug der Wahlfähigkeit, behördliche Verweigerung der Wiederwahl nach Ablauf der Wahlperiode), muss in einem angemessenen Verhältnis zur objektiven und subjektiven Schwere des Treuebruches stehen. Wichtige objektive Kriterien bilden hiebei die Fragen, ob und wie intensiv der Lehrer durch die Verletzung der Treuepflicht der Schule selbst Schaden zugefügt, die Kinder negativ beeinflusst und die Eltern in ihrem erzieherischen Bemühen beeinträchtigt hat. Unzulässig ist es, dass eine zur Wiederwahl zuständige Schulbehörde einen Lehrer ohne Begründung nicht mehr wählt, wenngleich der Lehrer auf Wiederwahl keinen Rechtsanspruch hat (Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 23. Februar 1976).

Anders ist die Rechtslage für Lehrer, die noch nicht gewählt sind. Kein Lehrer hat einen Rechtsanspruch darauf, gewählt zu werden. Weder erstmalig zum Schuldienst sich meldende Junglehrer, noch kurzfristig schon eingesetzte Lehrer (Lehrbeauftragte, Verweser, Vikare, Stellvertreter etc.), haben einen Anspruch auf eine Wahl oder auf Erneuerung eines Lehrauftrages. Und wo immer eine Wiederwahl eines schon gewählten Lehrers direkt durch das Volk vorgesehen ist, da entscheidet das Ergebnis der Volkswahl endgültig; wer ohne Verschulden vom Volk nicht wiedergewählt wird, hat dagegen allenfalls Anspruch auf eine Pension.

Statt Isolation: Integration

Den staatlichen Instanzen, den Schulbehörden vor allem, obliegt die klare Pflicht, für den erzieherischen Innenraum der Schule auch soweit Sorge zu tragen, als ihr Verhältnis zum Staat zur Diskussion steht. Die Schule ist ein zu verletzliches und zugleich zu kostbares Gebilde, als dass ihr ein Ort ausserhalb des Staates und seiner Rechtsordnung zugewiesen und damit dem Lehrer schrankenlose Freiheit eingeräumt werden könnte. Die öffenliche Schule ist ein Teilbereich staatlicher Aufgaben, ausgerichtet auf das vom Staat zu sichernde und zu fördernde Gemeinwohl, dem elterlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag ergänzend zur Seite gestellt. Die Schule darf sich infolgedessen von diesem Staat auch nicht isolieren oder sich ihm entfremden. Die Schule ist vielmehr integrierender Bestandteil unseres demokratischen Staatswesens. Im gleichen Atemzug aber ist beizufügen: Dieses Staatswesen ist vom Grundsatz der Freiheit geprägt, einer Freiheit allerdings, die durch die staatliche Ordnung dauernd geschützt werden muss. Die Überzeugung, dass diese freiheitliche Ordnung oder geordnete Freiheit notwendig sind, die Liebe zu dieser Heimat, der wir angehören dürfen, der gesunde Stolz auf die Geschichte und auf die Leistungen dieses Staates, der Wille aber auch, in dieser konkreten politischen Gemeinschaft eines Tages selbst mitbestimmend tätig zu werden: dieser «staatsfreundliche» Geist soll durch unsere Schulstuben und Lehrerzimmer wehen!

Funktionen von Lehrplänen

Bruno Santini und Uri Peter Trier

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Ein Gesichtspunkt, von dem her Überlegungen zur Frage «wie Lehrpläne sein sollten» ausgehen müssen, ist die Funktion von Lehrplänen. Als *Funktionen* des Lehrplanes werden beabsichtigte oder unbeabsichtigte Wirkungen im Planungs-, Entscheidungs- und Handlungsfeld der jeweiligen Beteiligten und Benützer bezeichnet. Eine Funktion steht meistens nicht für sich allein, sondern muss im Zusammenhang mit andern Funktionen gesehen werden. Von Interesse ist hier also: Wozu ist ein Lehrplan im Bereich von Planungen, Entscheidungen und Handlun-