

REZENSION

Annette Guckelberger

Rezension von:

Malaika Broosch,

Ganztagschule und Grundgesetz. Das Verhältnis des Elternrechts zur staatlichen Schulaufsicht und seine Konsequenzen für die Verfassungsmäßigkeit einer Schulreform, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2007

Malaika Broosch untersucht in ihrer Dissertation die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung eines Ganztagsschulsystems in Deutschland, das seit dem schlechten Abschneiden deutscher Schüler in der PISA-Studie 2001 und der Bereitstellung entsprechender Fördermittel durch den Bund hoch im Kurs steht. Die Studie ordnet zunächst die Ganztagschule in die deutsche Schulgeschichte ein. Bereits im 19. Jahrhundert gab es die ganztägige Volksschule, die ausschließlich auf den Unterricht ausgerichtet war, bei der die Mittagsverpflegung jedoch zu Hause erfolgte. Während des Kaiserreichs löste die Halbtagschule zunehmend die Ganztagschule ab. Mediziner hielten die langen Wegzeiten für die Kinder zur Schule für unzumutbar. Die Halbtagschule war ein geeignetes Reaktionsmittel auf die Überfüllung der Schulklassen und ermöglichte zugleich die damals übliche Kinderarbeit. Forderungen mehrerer Schulreformschüler nach einem ganztägigen, an einer ganzheitlichen Menschenbildung orientierten Schulunterricht konnten sich zunächst nicht durchsetzen. In Abgrenzung zum nationalsozialistischen Erziehungsmodell sowie dem Schulkonzept der DDR standen sowohl die Bevölkerung als auch die politischen Entscheidungsträger der Einführung der Ganztagschule lange Zeit skeptisch gegenüber.

Wegen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder im Schulbereich ist eine bundeseinheitliche Definition der Ganztagschule nicht möglich. Länderübergreifend habe sich jedoch zwischenzeitlich das Konzept der Ganztagschule aus einer Verbindung von wissensvermittelndem Unterricht mit Unterrichtsergänzungen durchgesetzt. Die offene Ganztagschule, bei der die Inanspruchnahme des nachmittäglichen Betreuungsangebots freiwillig ist, unterscheidet sich von dem bisherigen Schulmodell durch ihr Ziel der „ganzheitlichen“ Schülererziehung. Um die nötige Identifikation der Educanden mit der Schule als Gemeinschaftsinstitution zu erreichen, wird zunehmend die Einführung einer obligatorischen Ganztagschule gefordert. Durch die Verteilung des Kernunterrichts auf den Vor- und Nachmittag sowie die Einbindung von Freizeitelementen möchte man ein möglichst kindgerechtes Lernen ermöglichen.

Das nächste Kapitel widmet sich detailliert dem Elternrecht. Indem die Pflege und Erziehung der Kinder als „natürliches“ Recht der Eltern ausgewiesen wird, legt Art. 6 Abs. 2 GG ihre besondere Rolle als vorrangige Erziehungsträger fest. Während ein Teil des Schrifttums das Elternrecht naturrechtlich auslegt, wenden sich andere unter Berufung auf Art. 4 GG gegen eine derartige Überhöhung des Elternrechts. *Broosch* hält diese Kritik für nicht berechtigt, weil in die Weltanschauungsfreiheit nur bei einer indoktrinierenden Einflussnahme auf die Einzelnen

eingegriffen werde. Die Begriffe Ehe, Familie und Elternverantwortung seien mit einem weitgehend unverfügbaren traditionellen Bedeutungsgehalt versehen. Allerdings ergebe sich der Geltungsgrund und die Schutzwürdigkeit von Familie und Elternrecht aus ihrer besonderen Verankerung im Grundgesetz, weshalb das Elternrecht weder überstaatlich noch unbeschränkbar sei. Angesichts des besonderen Wortlauts des Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG müsse bei der rechtlichen Beurteilung in besonderem Maße auf die Stellung der Erziehungsberechtigten geachtet werden. Aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG folge eine der staatlichen Einwirkung entzogene Sphäre privater Lebensgestaltung für das Eltern-Kind-Verhältnis. Auch wenn das Abwehrrecht des Art. 6 Abs. 2 GG gegenüber Art. 6 Abs. 1 GG *lex specialis* sei, sei die zuletzt genannte Vorschrift bei der Bestimmung des Elternrechts in der objektiven Werteordnung des Grundgesetzes mit zu berücksichtigen.

Entgegen mancher Stimmen im Schrifttum seien Pflege und Erziehung des Kindes nicht zusammenzufassen, sondern ihr Bedeutungsgehalt jeweils für sich zu bestimmen. Unter Erziehung sei die formende seelisch-geistige Einwirkung der Eltern auf das Kind zu verstehen, die seine Anlagen und Fähigkeiten zur Entfaltung bringt und es zur Reife und Selbstbestimmung führt. Weil sich nur schwer exakte Inhalte für die Erziehung formulieren lassen, verfügen die Eltern in diesem Bereich über eine größere Gestaltungsfreiheit als bei der Kindespflege. Entgegen mancher anders lautender Stimmen sieht *Broosch* in dem Elternrecht nicht nur ein fremdnütziges, sondern auch ein den Eltern in ihrem eigenen Interesse verliehenes Recht. Neben den bereits angesprochenen Facetten enthält Art. 6 Abs. 2 GG eine Institutsgarantie. Gleichzeitig statuiert diese Norm eine Grundpflicht für die Eltern, die nur gegenüber dem Kind, aber nicht unmittelbar gegenüber dem Staat bestehe. Wegen des Pflichtencharakters beinhalte das Elternrecht keine negative Freiheit. Während anfänglich noch vertreten wurde, dass sich das Elternrecht auf den häuslichen Bereich beschränke, wird zwischenzeitlich angenommen, dass dieses Recht in den Schulbereich hineinwirke. Angesichts des individualrechtlichen Charakters des Elternrechts folge daraus zwar kein kollektives, wohl aber ein individuelles Teilhaberecht der Eltern an den schulischen Angelegenheiten ihres Kindes. Bei Einführung des ganztägigen Unterrichts müsse deshalb eine umfassende Elternbeteiligung erfolgen.

Die mit der Einführung der Ganztagschule verbundene inhaltliche und zeitliche Ausweitung der Schule enthält einen intensiven Eingriff in das Elternrecht. Besonders deutlich zeige sich dies anhand der Formulierung, dass die Schule zum Lebensort der Kinder werden müsse. Ein Eingriff lasse sich nicht bereits deshalb verneinen, weil manche Eltern in dieser Zeit ohnehin keine bewussten Erziehungsmaßnahmen vorgenommen hätten oder objektiv betrachtet die Erziehung in der Schule besser für das Kind wäre. Bei der offenen Ganztagschule entfälle aufgrund der Freiwilligkeit der Eingriff, solange den nicht am Ganztagsprogramm teilnehmenden Schülern keine Nachteile durch viele Freistunden und ungünstige Unterrichtszeiten entstünden. Angesichts der intendierten flächendeckenden Verbreitung der Ganztagschule und der Abschaffung anderer Schultypen sieht *Broosch* die Gefahr eines faktischen Zwangs zum Besuch des neuen Schultyps.

Aus diesem Grund wird im nachfolgenden Kapitel die Frage nach der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung dieses Eingriffs aufgeworfen. *Broosch* betont zutreffend, dass die in Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG geregelte Aufsicht des Staates über die Wahrnehmung des Elternrechts nicht die generelle Einführung der Ganztagschule rechtfertigen kann. Diese Eingriffsbefugnis beschränkt sich auf die Abwehr von Gefahren für das Kind von Seiten der Erziehungsberechtigten. Auch wenn die Ganztagschule defizitäre Erziehungsleistungen einzelner Eltern auffangen wolle, legitimierte dies nicht die Einführung der Ganztagschule für alle Kinder, bei denen gerade keine solche Gefahr gegeben ist. Als verfassungsimmanente Schranke des elterlichen Erziehungs-

rechts kommt somit nur noch Art. 7 Abs. 1 GG in Betracht, aus dem sich ein eigener, vom Elternrecht unabhängiger Erziehungsauftrag der Schule ergibt. Sofern, wie bei der Einführung der Ganztagschule, verschiedene Verfassungsnormen kollidieren, ist es nach der Wesentlichkeitstheorie Aufgabe des Parlamentsgesetzgebers, diese Verfassungswerte auszugleichen. Zum besseren Verständnis wird die verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Beurteilung bisheriger schulorganisatorischer Maßnahmen geschildert. Seit langem gingen die Gerichte davon aus, dass die Vorrangstellung der Eltern als Erziehungsträger im Schulbereich nicht gelte und die Kindeserziehung eine gemeinsame Aufgabe von Schule und Eltern sei. Der Staat dürfe die Unterrichtsziele festlegen, müsse sich aber einer Bewirtschaftung des Begabungspotenzials der Kinder enthalten. Die staatliche Erziehungstätigkeit in weltanschaulichen und religiösen Fragen unterliege einem Neutralitäts- und Toleranzgebot, weil der Staat die Verantwortung der Eltern für den Gesamtplan der Erziehung ihres Kindes zu respektieren hat. Soweit das elterliche Erziehungsrecht und das staatliche Erziehungsmandat kollidieren, prüfen die Gerichte in schulischen Angelegenheiten, ob der Gesetzgeber einen angemessenen Ausgleich zwischen diesen Positionen gefunden hat.

Broosch lehnt den herkömmlichen abwägenden Ansatz ab, weil er auf die Abgrenzung zwischen elterlichen und staatlichen Erziehungsbefugnissen verzichte. Damit der Staat seinem öffentlichen Bildungsauftrag gerecht werden könne, müsse die organisatorische Gliederung der Schule dem staatlichen Geltungsbereich zugeordnet werden und vom elterlichen Einfluss weitgehend ausgenommen sein. Außerdem verbleibe dadurch kein Erziehungsraum für die Eltern, der dem staatlichen Einfluss auf die Kindespersönlichkeit entzogen sei. Durch das vorherrschende Modell werde die verfassungsrechtliche Stellung des Elternrechts als wertentscheidende Grundsatznorm infrage gestellt. So hätten die Gerichte immer wieder weit reichende Einschnitte in die elterliche Erziehungsmacht gebilligt und die Rechtmäßigkeit der Eingriffe in das Elternrecht nur von der Beachtung eines Gesetzesvorbehalts abhängig gemacht.

Die Verfasserin betont zutreffend die Notwendigkeit, sich vermehrt Klarheit über die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Art. 7 Abs. 1 GG zu verschaffen, der den staatlichen Erziehungsauftrag auf das „Schulwesen“ beschränkt. Sie wendet sich entschieden gegen ein unbeschränktes Interpretationsmandat des Staates für den Inhalt des Schulwesens. Es munde befremdlich an, wenn eine Kompetenz- und Organisationsnorm durch ihren Kompetenzträger selbst ausgelegt werden könne. Im Übrigen führe die Rechtsprechung dazu, dass auf gesetzlicher Grundlage unter Verweis auf ein entsprechend pädagogisch motiviertes Handeln das Elternrecht einschränkbar sei. Dies widerspreche jedoch der Tatsache, dass das Elternrecht abgesehen von dem staatlichen Wächteramt ein vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht enthalte. Von diesem Standpunkt aus ist die anschließende Präzisierung des Begriffs der Schulaufsicht konsequent. Unter ausgiebiger Darstellung der historischen Entwicklung der Schulaufsicht gelangt *Broosch* zu dem Ergebnis, dass dem Staat ein großer Gestaltungsspielraum bei der inneren und äußeren Organisation der Schule sowie ein eigenständiger Erziehungsauftrag zustehe. Sinn und Zweck des staatlichen Bildungsauftrags sei es, den Nachkommen die kulturelle und wertebezogene Basis für die freiheitlich demokratische Grundordnung zu vermitteln. Art. 7 Abs. 1 GG ziele aber nicht auf den Schutz und die Entfaltung der Kindespersönlichkeit ab. Dies folge aus seiner dogmatischen Einordnung. Zudem sei nicht ersichtlich, warum das individuelle Recht auf Bildung gerade der Konstitution eines öffentlichen Schulwesens bedürfe. Nach Meinung der Autorin kann die staatliche Schulaufsicht auch nicht angesichts der gewandelten Lebensverhältnisse um sozialstaatliche Elemente, respektive solche der Chancengleichheit der Kinder angereichert werden. Dies führe zu einer zu weitgehenden Änderung des Norminhalts, für welche aus Gründen der Rechtssicherheit und Gewaltenteilung der Verfassungsgeber zuständig sei. Dies kann man auch anders sehen. *Broosch* spricht sich gegen eine Aufladung des Art. 7 Abs. 1 GG aus,

weil bereits die Bindung des Staates an Art. 3 GG und das Sozialstaatsprinzip unmittelbar den Schulbereich beeinflussten. Bei der sprachlichen Analyse des materiellen Schulbegriffs lehnt *Broosch* einerseits die Extremposition, die Bildung und Erziehung zusammenfasst, und andererseits die Beschränkung des Staates auf die reine Vermittlung von Wissen und Fertigkeiten ab. Mit überzeugenden Argumenten kommt sie zu dem Schluss, dass die Aufgabe der Schule jedenfalls die Vermittlung von Wissen umfasst, aber auch in einem Teilbereich kindeserziehende Maßnahmen erlaube. An dieser Stelle hätte noch überlegt werden können, ob sich nicht aus der inneren Systematik des Art. 7 GG sowie den Vorgaben der EMRK weitere Aussagen für den Umfang der staatlichen Schulaufsicht entnehmen lassen.

Nach Meinung von *Broosch* kommt nach dem Grundgesetz den Eltern die umfassende und vorrangige Verantwortung für die geistige, seelische und körperliche Entfaltung des Kindes zu. Der öffentliche Erziehungsauftrag könne nicht weiterreichen, als dies zur Erfüllung des Schulzwecks erforderlich ist. „Für eine außerunterrichtliche Betreuungs- und Unterhaltungstätigkeit des Staates unter rein sozialstaatlichen Erwägungen oder vor dem Hintergrund des individuellen Schutzes des Kindeswohls entfaltet Art. 7 Abs. 1 GG keine Kompetenz zur Gestaltung des Schulwesens durch den Gesetzgeber.“ Betrachtet man die inhaltliche Ausweitung der staatlichen Erziehungs- und Betreuungstätigkeiten in den modernen Ganztagschulen, muss sorgfältig für alle über den klassischen Unterricht hinausgehenden Bereiche geprüft werden, inwieweit sie ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung in Art. 7 Abs. 1 GG finden können. Oftmals bewegt sich der Staat hier nicht mehr im Schulbereich, sondern in demjenigen der Jugendfürsorge. Bei der aktuellen Schulreform stünden vor allem sozialpolitische Erwägungen im Vordergrund (Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen, Entlastung der Eltern von der Hausaufgabenbetreuung, Ermöglichung der Berufstätigkeit für alle Elternteile). Ob das Sozialstaatsprinzip einen derartigen Eingriff in das vorbehaltlos gewährleistete Elternrecht zu rechtfertigen vermag, ist streitig. *Broosch* schließt sich angesichts der Weite des Sozialstaatsprinzips der verneinenden Ansicht an. Nach diesem stünden dem Staat vielmehr eine ganze Palette von Möglichkeiten zur Förderung der Chancengleichheit und der sozialen Gerechtigkeit zur Verfügung.

Die Monographie von *Broosch* ist äußerst empfehlenswert. Erstmals liegt eine Studie vor, die sich eingehend mit dem elterlichen Erziehungsrecht und der staatlichen Schulaufsicht unter Einbeziehung der geschichtlichen Entwicklung der Ganztagschule befasst. Die Monographie ist gut lesbar und überzeugt durch ihr methodisches Vorgehen sowie die Stringenz in der Argumentation. Interessant ist, dass nunmehr in einer weiteren, sehr fundierten Studie erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an der obligatorischen Einführung des zurzeit diskutierten Ganztagschultyps angemeldet werden.¹

Verf: Univ.-Prof. Dr. Annette Guckelberger, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität des Saarlandes, Postfach 15 11 50, 66041 Saarbrücken, E-Mail: a.guckelberger@mx.uni-saarland.de

¹ S. auch Guckelberger, RdJB 2006, 11 ff.; Schmahl, DÖV 2006, 885 ff.