

Privatschulen als Herausforderung für das staatliche Schulwesen (mit kritischer Reflexion von deren gesellschaftlichen Verantwortlichkeiten)

Vortrag bei der 36. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung
am 10./11. Dezember 2015 in Berlin*

Die Zeiten, in denen Privatschulen nur eine marginale Rolle spielten, sind vergangen. Gab es 1992, im Jahr des Beginns der gesamtdeutschen Schulstatistik, 3.232 Privatschulen, so waren es 2014 5.770, ein Anstieg um nahezu 80%. Die Anzahl der Privatschulen erhöhte sich sogar dann noch weiter, als die Gesamtzahl aller Schulen aufgrund der drastisch gesunkenen Geburtenzahlen Ende der 90er Jahre verringert wurde. Das Wachstum der Privatschulen schlägt sich auch in der Zahl ihrer Schülerinnen und Schüler nieder. Sie ist im Zeitraum 1992 bis 2014 bei den allgemeinbildenden Schulen von 4,8% auf 8,8%, bei den berufsbildenden Schulen von 5,2% auf 9,5% gestiegen, ein Zuwachs von jeweils 83%¹. Allein in diesen Zahlen liegt eine große Herausforderung für das öffentliche Schulwesen. Die einen mögen diese Entwicklung beklagen, die anderen sie begrüßen. Ich beschränke mich darauf, die rechtlichen, genauer: die verfassungsrechtlichen Aspekte des Themas zu erörtern. Dabei werde ich mich auf die einschlägigen Aussagen des Grundgesetzes und die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, aber auch des Bundeilverwaltungsgerichts stützen.

Bei der Klassifizierung der Strukturen unseres Schulwesens orientiere ich mich vorzugsweise an der Terminologie des Grundgesetzes. Dieses unterscheidet in seinem Art. 7 zwischen öffentlichen und privaten Schulen. Mit öffentlichen Schulen sind nach den Schulgesetzen der Länder diejenigen Schulen gemeint, deren Träger das jeweilige Bundesland, die kommunalen Gebietskörperschaften oder andere juristische Personen des öffentlichen Rechts sind. Vor allem für den Regelfall der öffentlichen Schule, nämlich die Schule in kommunaler Trägerschaft, halten wir noch heute an dem schönen Bild fest, das Gerhard Anschütz, ein bedeutender Staatsrechtslehrer der Weimarer Republik, geprägt hat: „Die Gemeinde baut, als Trägerin der äußeren Schulverwaltung, der Schule das Haus; Herr im Hause aber ist der Staat.“ Wegen dieser Herrschaft des Staates im Haus der Schule kann man statt von öffentlichem auch von staatlichem Schulwesen sprechen; die Begriffe „öffentlich“ und „staatlich“ sind also synonym. Demgegenüber sind sämtliche Schulen, die keinen öffentlich-rechtlichen Träger haben, Privatschulen. Träger der Privatschulen können Einzelpersonen, Personenvereinigungen oder Stiftungen des bürgerlichen Rechts, aber auch die Kirchen sein².

Mir erscheint es bemerkenswert, dass die Privatschulen ihrerseits die Bezeichnung als Privatschule scheuen wie der Teufel das Weihwasser. Sie ziehen es vor, als „freie Schulen“ oder als „Schulen in freier Trägerschaft“ tituliert zu werden, ein Sprachgebrauch, der sich erstaunlicher Weise auch in der Schulgesetzgebung der meisten Länder durchgesetzt hat.

Um sich dem Thema zu nähern, muss man Klarheit darüber gewinnen, wie das Grundgesetz das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Schulen ordnet. Richten wir also zunächst den Blick auf die öffentliche Schule. Worin besteht ihre Rolle? Sie erfüllt den aus Art. 7 Abs. 1 GG hergeleiteten staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag. Sie hat aber darüber hinaus angesichts des Pluralismus, der unsere Gesellschaft kennzeichnet, eine überaus wichtige *Integrationsfunktion* wahrzunehmen.

Hier greife ich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück, das sich in den letzten Jahren verschiedentlich mit der Frage der Zulässigkeit des Homeschooling auseinandersetzen musste und dabei zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die Entscheidung von Eltern, ihr Kind aus religiösen oder pädagogischen Gründen der Einwirkung der öffentlichen Schule zu entziehen und es in eigener Regie zu unterrichten, mit der Verfassung unvereinbar ist. In der Begründung der dazu ergangenen Kam-

* Die Fassung des mündlichen Vortrags wurde im Wesentlichen beibehalten.

¹ Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Private Schulen. Schuljahr 2014/2015. Fachserie 11 Reihe 1.1, Wiesbaden 2015, S. 9 ff., 33, 72.

² Die Kirchen sind zwar rechtsfähige Körperschaften, also juristische Personen des öffentlichen Rechts; sie sind aber nicht in den Staat eingegliedert und üben keine öffentliche Gewalt aus. Bei den von den Kirchen betriebenen Schulen handelt es sich daher um Privatschulen.

merbeschlüsse, zuletzt im Oktober 2014, hat das Gericht die folgenden für die Aufgaben der öffentlichen Schule höchst relevanten Aussagen getroffen³:

Die allgemeine Schulpflicht, die als geeignetes und erforderliches Instrument dem legitimen Ziel der Durchsetzung des staatlichen Erziehungsauftrags aus Art. 7 Abs. 1 GG dient, beschränkt in zulässiger Weise das elterliche Erziehungsrecht aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG. Eltern sind daher nicht berechtigt, ihr Kind von der Schule fernzuhalten. Auch wenn sie es aus religiösen Überzeugungen der Schule entziehen wollen, haben sie keinen Anspruch darauf, dass ihrem Antrag auf Hausunterricht stattgegeben wird; das Grundrecht der Glaubensfreiheit unterliegt zwar keinem Gesetzesvorbehalt, ist aber Einschränkungen zugänglich, die sich wie die Schulpflicht aus dem Grundgesetz selbst ergeben. Der staatliche Erziehungsauftrag richtet sich im Übrigen nicht nur auf die Vermittlung von Wissen, sondern auch auf die Heranbildung verantwortlicher Staatsbürger, die gleichberechtigt und dem Ganzen gegenüber verantwortungsbewusst an den demokratischen Prozessen in einer pluralistischen Gesellschaft teilhaben. Soziale Kompetenz im Umgang auch mit Andersdenkenden, gelebte Toleranz, Durchsetzungsvermögen und Selbstbehauptung einer von der Mehrheit abweichenden Überzeugung können effektiver eingeübt werden, wenn Kontakte mit der Gesellschaft und den in ihr vertretenen unterschiedlichen Auffassungen nicht nur gelegentlich stattfinden, sondern Teil einer mit dem regelmäßigen Schulbesuch verbundenen Alltagserfahrung sind.

Sodann heißt es in einer inzwischen auch von den Fachgerichten oft und gern zitierten Wendung wörtlich: „Die Allgemeinheit hat ein berechtigtes Interesse daran, der Entstehung von religiös oder weltanschaulich motivierten ‚Parallelgesellschaften‘ entgegenzuwirken und Minderheiten auf diesem Gebiet zu integrieren. Integration setzt dabei nicht nur voraus, dass die Mehrheit der Bevölkerung religiöse oder weltanschauliche Minderheiten nicht ausgrenzt, sie verlangt vielmehr auch, dass diese sich selbst nicht abgrenzen und sich einem Dialog mit Andersdenkenden und -gläubigen nicht verschließen. Für eine offene pluralistische Gesellschaft bedeutet der Dialog mit solchen Minderheiten eine Bereicherung. Dies im Sinne gelebter Toleranz einzuüben und zu praktizieren, ist eine wichtige Aufgabe der *öffentlichen* Schule. Das Vorhandensein eines breiten Spektrums von Überzeugungen in einer Klassengemeinschaft kann die Fähigkeit aller Schüler zu Toleranz und Dialog als einer Grundvoraussetzung demokratischer Willensbildungsprozesse nachhaltig fördern“⁴. Eltern ist demgemäß nach Überzeugung des Gerichts die mit dem Besuch der öffentlichen Schule verbundene Konfrontation ihrer Kinder mit den Auffassungen und Wertvorstellungen einer überwiegend säkular geprägten pluralistischen Gesellschaft trotz des Widerspruchs zu den eigenen religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen grundsätzlich zuzumuten.

Unverkennbar hat das Bundesverfassungsgericht mit der Betonung der Integrationsaufgabe der öffentlichen Schule, die in seinen Entscheidungen zum Homeschooling zum Ausdruck kommt, eine *Signalwirkung* ausgelöst, die auch in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ihren Niederschlag gefunden hat. Darin geht es erneut um das Spannungsverhältnis zwischen der Schulpflicht einerseits und der Glaubensfreiheit der Schülerinnen und Schüler bzw. dem religiösen Erziehungsrecht der Eltern andererseits. In seinem Bemühen um eine möglichst umfassende Grundrechtsverwirklichung der Schüler und Eltern hatte das Gericht noch 1993 entschieden, einer zwölfjährigen Schülerin islamischen Glaubens sei es im Hinblick auf die Bekleidungs Vorschriften des Korans nicht zuzumuten, sich am koedukativ erteilten Sportunterricht zu beteiligen; es hatte daher dem auf Art. 4 GG gestützten Antrag des Mädchens auf Befreiung von der Teilnahme am Schwimmunterricht stattgegeben⁵. An dieser Auffassung hält das Bundesverwaltungsgericht nicht mehr fest. Im September 2013 hat es entschieden, einer Schülerin muslimischen Glaubens sei die Teilnahme am koedukativen Schwimmunterricht in einer Bekleidung zumutbar, die muslimischen Bekleidungs Vorschriften

³ Dazu die Kammerbeschlüsse vom 29.4.2003, NVwZ 2003, 1113; vom 31.5.2006, FamRZ 2006, 1094; vom 15.10.2014, NJW 2015, 44.

⁴ Beschluss vom 31.5.2006 (Anm. 1); fast wortgleich schon im Beschluss vom 29.4.2003 (Anm. 1).

⁵ BVerwGE 94, 82 (88 ff.).

entspreche („Burkini“)⁶. In der Begründung des Urteils nimmt das Gericht mehrfach Bezug auf die Integrationsaufgabe der öffentlichen Schule: Diese solle angesichts ihrer Bedeutung für den Zusammenhalt der Gesellschaft „unter den von ihr vorgefundenen Bedingungen einer pluralistisch und individualistisch geprägten Gesellschaft dazu beitragen, die Einzelnen zu dem Ganzen gegenüber verantwortungsbewussten ‚Bürgern‘ heranzubilden, und hierüber eine für das Gemeinwesen unerlässliche Integrationsaufgabe erfüllen“. Die verfassungsrechtlich anerkannte Bildungs- und Integrationsfunktion der Schule würde nur unvollkommen Wirksamkeit erlangen, müsste der Staat die Schul- und Unterrichtsgestaltung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner ausrichten. Die staatliche Pflicht zur Rücksichtnahme auf religiöse Belange sei „aus Gründen der Praktikabilität und insbesondere auch aufgrund der Integrationsfunktion der Schule im Prinzip begrenzt“. Die Integrationsfunktion der Schule gebiete, dass der einzelne Schüler an sämtlichen schulischen Veranstaltungen teilnehme, „weil nur die permanente obligatorische Teilhabe am Schulunterricht unter Hintanstellung aller entgegenstehenden Präferenzen gleich welcher Art jenen gemeinschaftsstiftenden Effekt zu erzeugen vermag, der mit der Schule bezweckt wird und der die Einführung der staatlichen Schulpflicht zu wesentlichen Anteilen legitimiert“. Nicht nur am Rande sei erwähnt, dass zu solchen gemeinschaftsstiftenden Veranstaltungen nicht zuletzt auch Klassenfahrten gehören.

Wir können also festhalten: In der Sicht des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ist es Aufgabe der öffentlichen Schule, unter Wahrung religiös-weltanschaulicher Neutralität und des Gebots der Toleranz Kinder und Jugendliche unterschiedlicher religiöser und weltanschaulicher Herkunft, mit unterschiedlichen kulturellen Prägungen und Werthaltungen zu bilden und zu erziehen. Es zeichnet sich ab, dass diese Integrationsaufgabe angesichts der zahlreichen Flüchtlingskinder, deren sich die Schulen annehmen müssen, noch viel wichtiger wird.

Wenn aber Integration ein Kennzeichen, sogar ein wesentliches Kennzeichen der öffentlichen Schule ist, bleibt dann überhaupt noch Platz für private Schulen? Setzt Integration nicht voraus, dass die mit dieser Aufgabe betraute öffentliche Schule die gesamte Schülerpopulation einschließt, also gerade auch diejenigen Kinder, deren Eltern es für richtig halten, Privatschulen den Vorzug zu geben, und zwar mit einem inzwischen erheblichen Anteil: bei Gymnasien zum Beispiel immerhin 11,7%, bei Realschulen 10,8%, in einigen Großstädten wie etwa Frankfurt am Main noch deutlich mehr? Könnte die anhaltende Expansion der privaten Schulen die Gefahr in sich bergen, dass die von Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht betonte Integrationsfunktion der öffentlichen Schule ins Leere läuft, weil sie nur eine unzureichende Breitenwirkung entfaltet? Müsste der Staat dieser Entwicklung nicht Einhalt gebieten?

So mögen manche, denen die Chancengleichheit im Bildungswesen ein Herzensanliegen ist, argumentieren. Bevor sich aber der eine oder die andere voller Emphase diese Forderung zu Eigen macht, sollte man die Aussagen, die das Grundgesetz der Rolle privater Schulen beimisst, beachten. Es verbürgt in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 das *Grundrecht der Privatschulfreiheit*: „Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet.“ Die Privatschule hat demgemäß das Recht, ihren Schulbetrieb nach eigenem pädagogischen, religiösen oder weltanschaulichen Konzept frei zu gestalten. Sie ist frei in der Wahl ihrer Lehrkräfte, sofern diese persönlich und fachlich geeignet sind. Darüber hinaus steht ihr das Recht der freien Schülerwahl zu; das bedeutet, dass sie in Abweichung von den Auslese- und Versetzungsgrundsätzen der öffentlichen Schule Schülerinnen und Schüler aufnehmen darf, soweit sie es erzieherisch verantworten kann, und dass ihr Schüler nicht gegen ihren Willen zugewiesen werden dürfen.

Bei privaten Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen steht das Grundrecht der Privatschulfreiheit gemäß Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG unter dem Vorbehalt staatlicher Genehmigung; durch das Genehmigungserfordernis soll die Allgemeinheit vor unzureichenden Bildungseinrichtungen geschützt werden. Bei diesen sogenannten Ersatzschulen handelt es sich um solche Schulen, die nach dem mit ihrer Errichtung verfolgten Gesamtzweck als Ersatz für eine in dem Land vorhandene oder grundsätz-

⁶ NVwZ 2014, 81; vgl. auch die gleichfalls am 11.9.2013 ergangene Entscheidung im Fall „Krabat“, NVwZ 2014, 237.

lich vorgesehene öffentliche Schule – also z.B. Gymnasium, Realschule, Sekundarschule – dienen sollen. Nur an einer Ersatzschule kann nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts die Schulpflicht erfüllt werden⁷. Daraus folgt, dass die Eltern kraft ihres grundgesetzlich gewährleisteten Elternrechts ihr schulpflichtiges Kind statt auf die öffentliche Schule auf eine Ersatzschule schicken können.

Die Erteilung der staatlichen Genehmigung der Ersatzschule ist an die in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG abschließend aufgeführten Bedingungen geknüpft. Danach darf die Schule in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter der entsprechenden öffentlichen Schule zurückstehen. Ihr wird also insoweit Gleichwertigkeit, keineswegs aber Gleichartigkeit mit der öffentlichen Schule abverlangt. Weitere Genehmigungsvoraussetzung ist, dass eine Sonderung der Schülerinnen und Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird; dieses Sonderungsverbot lässt es nicht zu, dass überhöhte Schulgelder erhoben werden. Im Übrigen ist die Genehmigung zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist. Sind die genannten Bedingungen sämtlich erfüllt, hat die Ersatzschule einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung. Eine wie auch immer geartete Bedürfnisprüfungsprüfung ist unzulässig. Dem Anspruch kann daher nicht entgegen gehalten werden, dass es im Einzugsbereich des kommunalen Schulträgers bereits eine hinreichende Anzahl von Schulen gebe, die Errichtung einer weiteren Schule mithin nicht erforderlich sei.

Nicht nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass gemäß Art. 7 Abs. 5 GG für private Volksschulen – unter diesen Begriff fallen nach heutigem Verständnis nur noch die Grundschulen – zusätzliche Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Grundschulen sind nur zuzulassen, wenn die Schulbehörde ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder wenn die Eltern die Errichtung einer Gemeinschafts-, Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule beantragen und eine öffentliche Schule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

Die Ersatzschule unterliegt zudem wie jede Schule gemäß Art. 7 Abs. 1 GG der staatlichen Aufsicht. Doch ist bei ihr die Aufsicht durch die Genehmigungsbedingungen des Art. 7 Abs. 4 GG abgesteckt; die Schulbehörde hat also nur darüber zu wachen, ob die Schule auch nach der Genehmigung noch diesen Anforderungen entspricht.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem grundlegenden Urteil vom April 1987⁸ klargestellt, dass die Garantie der Privatschule als Institution dieser verfassungskräftig den Bestand und eine ihrer Eigenart entsprechende Verwirklichung sichere. Kennzeichen der Privatschule sei, dass in ihr ein eigenverantwortlich geprägter und gestalteter Unterricht erteilt werde, insbesondere im Hinblick auf die Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und die Lehrinhalte. Die darin zum Ausdruck kommende „Absage an ein staatliches Schulmonopol“ enthalte zugleich eine der freiheitlich demokratischen Grundordnung entsprechende Entscheidung gegen eine Benachteiligung gleichwertiger Ersatzschulen im Verhältnis zu staatlichen Schulen allein wegen ihrer andersartigen Erziehungsformen und -inhalte. Mehr noch: Das Grundrecht der Privatschulfreiheit erlege den für die Schulgesetzgebung ausschließlich zuständigen Ländern die Pflicht auf, „das private Ersatzschulwesen neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen“. Wenn nämlich das Grundgesetz in Art. 7 Abs. 4 als Genehmigungsvoraussetzungen neben der Gleichwertigkeit verlange, dass eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert werden dürfe und die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte gesichert sein müsse, so seien private Schulen bei dem hohen Kostenniveau nicht mehr in der Lage, diese Bedingungen gleichzeitig und auf Dauer zu erfüllen. Privatschulfreiheit und Garantie der Institution des Privatschulwesens liefen leer, wenn die Verfassungsnorm nicht zugleich eine Verpflichtung des Gesetzgebers begründete, die Ersatzschulen zu schützen und zu fördern. Der Staat müsse „den schulischen Pluralismus auch gegen sich selbst in der Weise garantieren, dass er auf eigenen Akten beruhende Beeinträchtigungen dieses Pluralismus durch staatliche Förderung in ihrer Wirkung neutralisiert“. Eine Handlungspflicht des Gesetzgebers entsteht allerdings nach Auffassung des Bundesverfassungs-

⁷ BVerfGE 27, 195 (201 1 f.); BVerwGE 104, 1 (7).

⁸ BVerfGE 75, 40 (61 ff.).

gerichts erst dann, wenn andernfalls der Bestand des Ersatzschulwesens insgesamt evident gefährdet wäre.

Vergleicht man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie auch des Bundesverwaltungsgerichts zur Rolle der öffentlichen Schule mit den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsstellung der privaten Schule, so kommt man an der Erkenntnis nicht vorbei, dass wir es ganz offensichtlich mit zwei sehr unterschiedlichen höchstrichterlichen Botschaften zu tun haben: Einerseits wird uns die Losung von der öffentlichen Schule als einer für den Zusammenhalt der Gesellschaft unverzichtbaren Stätte der Integration zuteil, andererseits ertönt das Hohe Lied des in seinem Bestand vom Staat zu schützenden und zu fördernden privaten Ersatzschulwesens. Wie lassen sich diese beiden Botschaften auf einen Nenner bringen?

Eines ist jedenfalls zu betonen: Der Staat muss mithilfe der kommunalen Schulträger dafür sorgen, dass schulpflichtige Schülerinnen und Schüler eine öffentlich Schule in zumutbarer Entfernung auch tatsächlich besuchen können, ohne auf Privatschulen angewiesen zu sein. Diese Beschulungspflicht ist zwar durch das Grundgesetz im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung und zu einigen Landesverfassungen nicht ausdrücklich geregelt⁹. Sie ergibt sich aber ohnehin aus der überragenden Bedeutung der Integrationsaufgabe der öffentlichen Schule, die Bundesverfassungsgericht wie Bundesverwaltungsgericht aus der auf Art. 7 Abs. 1 GG beruhenden Verantwortung des Staates für das Schulwesen herleiten. Dieser Pflicht können sich die Schulbehörden nicht dadurch entledigen, dass sie die Wahrnehmung der Aufgabe privaten Ersatzschulen überlassen

Zwar müssen auch die Ersatzschulen ihrerseits zur Integration der Schülerinnen und Schüler beitragen. Das folgt schon daraus, dass sie nicht hinter den Lehrzielen der öffentlichen Schule zurückstehen dürfen (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG). Der Begriff Lehrziele beschränkt sich nicht auf Wissens- und Bildungsvermittlung, sondern schließt Erziehungsziele ein. Demgemäß sind die im Grundgesetz, in den Landesverfassungen und in den Schulgesetzen ausdrücklich oder implizit festgelegten integrationsrelevanten Erziehungsziele – z.B. Achtung vor der Würde des Menschen, Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität, Einstehen für ein friedliches und diskriminierungsfreies Zusammenleben – auch für die Ersatzschule maßgeblich. Insoweit dient der Genehmigungsvorbehalt des Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG zugleich der gesellschaftlichen Integrationsfunktion der Ersatzschule. Insbesondere das Sonderungsverbot macht deutlich, dass die Ersatzschule allgemein zugänglich sein muss, also keine Bildungsanstalt für Kinder aus privilegierten Schichten sein darf. Auf die Beachtung der integrationsrelevanten Erziehungsziele, die Wahrung der Gleichwertigkeit in den Wissens- und Bildungszielen sowie die Einhaltung des Sonderungsverbots beschränken sich aber die *gesellschaftlichen Verantwortlichkeiten* der privaten Ersatzschule, die kritisch zu reflektieren im Thema des Vortrags zur Aufgabe gestellt ist. Es bleibt also dabei, dass die Ersatzschule im Unterschied zur öffentlichen Schule ihren Schulbetrieb nach jeweils eigenem pädagogischen, religiösen oder weltanschaulichen Konzept frei gestalten und ihre Schüler frei auswählen kann. Konflikte aufgrund religiös motivierter Weigerung der Teilnahme am koedukativen Sportunterricht, an Klassenfahrten oder an sonstigen Schulveranstaltungen bleiben ihr schon deshalb erspart, weil sie die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern im Schulvertrag von der Bereitschaft zur uneingeschränkten Mitwirkung am Schulleben abhängig zu machen pflegt. Ein großer Vorzug der Ersatzschule liegt ja gerade darin, dass sie Eltern die Möglichkeit bietet, sich für ihre Kinder ein den eigenen Erziehungsvorstellungen entsprechendes Bildungsangebot auszusuchen. Die private Ersatzschule kann aber gerade deshalb die umfassende Integrationsfunktion der öffentlichen Schule, die Kinder und Jugendliche aus allen Bereichen der pluralistischen Gesellschaft einbezieht, nicht erfüllen. Sie ist keine Schule für alle.

Wie aber ist eine Konstellation zu beurteilen, bei der ein Privatschulträger sich erbidet, auf das im Grundrecht der Privatschulfreiheit wurzelnde Recht einer eigenen pädagogisch, religiös oder weltanschaulich geprägten Ausrichtung von Unterricht und Erziehung sowie auf das Recht der freien Schü-

⁹ Art. 143 Abs. 1 Satz 1 WRV bestimmte: „Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen“. Gleichlautend oder ähnlich Art. 133 Abs. 1 Verf. BY, Art. 29 Abs. 2 Verf. BB, Art. 27 Abs. 2 Verf. HB, Art. 15 Abs. 2 Satz 1 Verf. MV, Art. 27 Abs. 2 Verf. RP, Art. 26 Abs. 1 Verf. ST, Art. 24 Abs. 1 Verf. TH.

lerwahl zu verzichten? Ein solches Modell, freilich in einer gegenüber früheren Entwürfen deutlich gemäßigten Fassung, hat der Paritätische Gesamtverband unter der Bezeichnung „Bürgerschule“ vorgelegt¹⁰.

Danach ist die Bürgerschule auf die spezifischen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen eines sozial benachteiligten Stadtviertels zugeschnitten und will deren Chancen auf einen erfolgreichen Schulabschluss erhöhen. Sie verpflichtet sich zur Aufnahme sämtlicher Schüler im Einzugsbereich und verzichtet damit auf das Recht der freien Schülerwahl. Nach dem Konzept der Bürgerschule soll das am Ort vorhandene gesellschaftliche Engagement in die Schule einbezogen werden. Das Modell sieht weitreichende Autonomie auf der Grundlage von Zielvereinbarungen mit der Schulbehörde und kontinuierlicher Evaluierung der Schulqualität vor. Einerseits wird davon Abstand genommen, Schulgeld zu verlangen; andererseits wird Vollfinanzierung durch die öffentliche Hand erwartet.

In einem ausführlichen und gründlichen Rechtsgutachten kommt Professor *Jörg Ennuschat* von der Ruhr-Universität Bochum zu dem Ergebnis, dass die Bürgerschule im Einklang mit dem Grundgesetz stehe. Diese Auffassung vermag ich bei allem Respekt vor dem geschätzten Kollegen nicht zu teilen.

Gegen die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Schule spricht schon die Überlegung, dass der Staat aus Art. 7 Abs. 1 GG nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist, öffentliche Schulen in ausreichender Zahl vorzuhalten, d.h. in eigener Verantwortung mit eigenen Lehrkräften zu betreiben. Es wäre geradezu eine Kapitulation des Staates, wenn er, dem verbreiteten Trend zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben folgend, sich dieser Pflicht entzöge, und das ausgerechnet in einem sozialen Brennpunkt. Er überließe die Wahrnehmung seiner Aufgaben einer privaten Einrichtung, die, anders als der Staat, weder über demokratische Legitimation noch über die Gewähr dauerhafter Existenz verfügt. Woher nimmt der Paritätische Gesamtverband überhaupt die Gewissheit, dass Eltern und Schüler gerade ihm eine größere Akzeptanz entgegenbringen als dem Staat? Es kommt hinzu, dass allein eine öffentliche Schule kraft der ihr zustehenden hoheitlichen Befugnisse ihre Integrationsfunktion nötigenfalls auch gegen den Willen von Schülern oder Eltern durchsetzen kann, wenn es beispielsweise um die Teilnahme an Klassenfahrten, am Schwimmunterricht oder an der schulischen Sexualerziehung geht; andererseits können sich Schüler und Eltern allein in einer öffentlichen Schule gegen sie belastende Maßnahmen unter Berufung auf ihre Grundrechte zur Wehr setzen.

Die Bürgerschule lässt sich schließlich auch mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht vereinbaren. Vor allem Privatschulen mit religiös-weltanschaulicher Prägung, die sich eben wegen dieser Prägung nicht zur Aufnahme aller Schüler des Einzugsbereichs verpflichten könnten, würden durch die staatliche Genehmigung der Bürgerschule, die mit dem Privileg eines Gebietsmonopols und obendrein der Zusicherung der Vollfinanzierung einherginge, in unzulässiger Weise diskriminiert.

Mit diesen Anmerkungen zu dem mit großem Nachdruck propagierten Projekt Bürgerschule soll es hier sein Bewenden haben. Damit bin ich aber noch nicht am Ende meiner Ausführungen. Drei Punkte möchte ich noch zur Sprache bringen.

Erstens: Der Staat kann die flächendeckende Präsenz öffentlicher Schulen auf Dauer nur gewährleisten, wenn er dem durch die demografische Entwicklung bedingten Rückgang der Schülerzahlen gerade im ländlichen Raum Rechnung trägt, etwa durch flexiblere Fassung der Vorschriften zu Mindestschülerzahlen und Mindestzügigkeit, die die kommunalen Schulträger bei ihrer Schulentwicklungsplanung und bei der konkreten Entscheidung über Errichtung oder Aufrechterhaltung einer Schule zu beachten haben. Vor allem kommt es darauf an, dass öffentliche Schulen so attraktiv sind, dass sie von Eltern und Schülern tatsächlich „angenommen“ werden. Wenn eine solche Schule aus welchen Gründen auch immer im Wettbewerb mit einer ortsansässigen Privatschule den Kürzeren zieht, indem Schülerinnen und Schüler dorthin abwandern, dann nützt alles Reden von der Integrationsfunktion der öffentlichen Schule wenig. Gegen eine Abstimmung mit den Füßen, die zugunsten der Pri-

¹⁰ Zu Begriff und Konzeption von Bürgerschule s. *Jörg Ennuschat*: Die Bürgerschule – Der Rechtsrahmen für Organisation, Betrieb und Finanzierung eines innovativen Schulmodell –, Rechtsgutachten, dem Paritätischen Gesamtverband erstattet, Berlin 2012, S. 10 f.

vatschule ausfällt, kann auch ein noch so eindrucksvolles Plädoyer, das die Vorzüge der öffentlichen Schule preist, nichts ausrichten.

Zweitens: Ich hatte bereits erwähnt, dass das Grundgesetz dem Vorrang der öffentlichen Volksschule – sprich: Grundschule – gegenüber der Privatschule besondere Bedeutung beimisst, indem es private Schulen in diesem Bereich gemäß Art. 7 Abs. 5 GG nur bei Vorliegen zusätzlicher Voraussetzungen zulässt. Diese Einschränkung der Privatschulfreiheit liegt – so das Bundesverfassungsgericht¹¹ – im Interesse der Zusammenfassung der Kinder aller Bevölkerungsschichten in der öffentlichen (Volk-)Schule. Dahinter stehe „eine sozialstaatliche und egalitär-demokratischem Gedankengut verpflichtete Absage an Klassen, Stände und sonstige Schichtungen“.

Umso mehr nimmt es wunder, dass der Anteil der privaten Grundschüler an der Zahl aller Grundschüler in den Jahren zwischen 1992 und 2014 von 1,3% auf 5,5%, also auf mehr als das Vierfache, gestiegen ist. 5,5%, das entsprach in der alten Bundesrepublik anfangs der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts ungefähr dem Anteil der Privatschüler an der Gesamtschülerzahl im allgemeinbildenden Schulwesen; auf Grund- und Hauptschüler entfielen damals nur 1,2%. In Frankfurt am Main waren es demgegenüber im Schuljahr 2011/12 sogar 18% aller Grundschüler, die die Schulpflicht auf einer privaten Schule erfüllten. Diese Entwicklung lässt erkennen, dass die Schulbehörden in der Zulassungspraxis den durch das Grundgesetz explizit gebotenen Vorrang der öffentlichen Schule im Grundschulbereich immer weniger beachten.

Und schließlich drittens: Nicht vorenthalten möchte ich Ihnen einige kritische Anmerkungen zur Situation der *Internationalen Schulen*, dies auch deshalb, weil eine Schweigeglocke diese Schulen zu überwölben scheint: Wer redet schon über die Rolle, die die Internationalen Schulen in unserem Bildungssystem einnehmen? Wer redet schon über die damit zusammenhängenden erheblichen verfassungsrechtlichen Probleme?

Die International Schools mit einem Schulgeld von üblicherweise mehr als 1.200 Euro monatlich orientieren sich an einem angelsächsisch geprägten Curriculum. Sie werden vom European Council of International Schools mit Sitz in London akkreditiert und führen nach zwölf Schuljahren zu dem vom International Baccalaureate Office in Genf abgenommenen International Baccalaureate Diploma. Unterrichtssprache ist Englisch; doch wird in der Regel Deutsch als Muttersprache angeboten. Das Internationale Diplom kann am Ende des zwölfjährigen Bildungsgangs unter bestimmten Voraussetzungen als in Deutschland wirksame Hochschulzugangsberechtigung anerkannt und damit dem Abitur gleichgestellt werden. Nach dem mit ihrer Errichtung verfolgten Gesamtzweck dienen die Internationalen Schulen aber nicht als Ersatz für eine im jeweiligen Bundesland vorhandene oder grundsätzlich vorgesehene Schule. Sie sind also keine Ersatzschulen, sondern sogenannte Ergänzungsschulen. Ergänzungsschulen unterscheiden sich nicht zuletzt dadurch von Ersatzschulen, dass die Schulpflicht an ihnen grundsätzlich nicht erfüllt werden kann.

Die Existenz der Internationalen Schulen, die außerhalb des deutschen Schulsystems agieren, ist allein dadurch gerechtfertigt, dass sie auf Schülerinnen und Schüler zugeschnitten sind, die ihr künftiges Leben nicht in Deutschland verbringen werden, denen es also an einer dauerhaften Bleibeperspektive fehlt. Das gilt zum Beispiel nach Maßgabe völkerrechtlicher Vereinbarungen für Kinder ausländischer Diplomaten, die ohnehin nicht der deutschen Schulpflicht unterliegen. Das gilt aber auch für deutsche oder ausländische Kinder, die sich wegen der berufsbedingten Situation ihrer Eltern nur vorübergehend hier aufhalten. Indem das zuständige Schulamt diesen Schülern den Besuch einer Internationalen Schule gestattet, befreit es sie von der allgemeinen Schulpflicht und damit von der Pflicht zum Besuch einer deutschen Schule, sei es einer öffentlichen, sei es einer privaten Ersatzschule. Doch darf das Schulamt weder einer Internationalen Schule erlauben, generell schulpflichtige Kinder aufzunehmen, noch Letzteren durch eine Ausnahmegenehmigung ohne Weiteres ermöglichen, sich dort unterrichten zu lassen. Bei aller Empfänglichkeit für das Engagement von Eltern bezüglich bestmöglicher Bildung ihrer Kinder, bei allem Verständnis für das Interesse von Städten in international geprägten Ballungsräumen an den mit der Existenz solcher Schulen verbundenen Standortvorteilen und bei aller Aufgeschlossenheit für die Ausrichtung schulischer Bildung und Quali-

¹¹ BVerfGE 88, 40 (49 f.).

fikationen an internationalen Standards: Als Bildungsstätte für schulpflichtige Kinder sind Schulen, die keinen Bezug zum deutschen Schulsystem haben und überdies ihre Klientel von vornherein aus wirtschaftlich leistungsfähigen Schichten rekrutieren, mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Demgemäß darf in Deutschland lebenden Kindern der Besuch einer Internationalen Schule nur in Ausnahmefällen gestattet werden, vor allem dann, wenn besondere Gründe wie das Fehlen einer dauerhaften Bleibeperspektive der Familie die Befreiung von der Schulpflicht rechtfertigen.

Die Schulbehörden scheinen jedoch die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Betätigung der Internationalen Schulen immer häufiger aus dem Blick zu verlieren. So gestatten sie in der Praxis nicht selten den Besuch Internationaler Schulen großzügig auch solchen Kindern und Jugendlichen, die sich keineswegs nur vorübergehend in Deutschland aufhalten. Die Hürde des für Ersatzschulen geltenden Sonderungsverbots wird auf diese Weise locker und lässig umgangen. Kann man sich da noch wundern, dass inzwischen auch die Gesetzgebung Internationalen Schulen zunehmend die Möglichkeit eröffnet, Schülerinnen und Schüler zur Erfüllung ihrer Schulpflicht aufzunehmen; das gilt insbesondere für Nordrhein-Westfalen und Sachsen.

In all diesen Fällen wird gegen den verfassungsrechtlich bindenden Grundsatz verstoßen, wonach der Schulpflicht außer durch den Besuch einer öffentlichen Schule nur an einer den Bedingungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG unterliegenden staatlich genehmigten Ersatzschule genügt werden kann.