

Gibt es ein Recht auf Bildungsreform?

aus: vorgänge Nr. 188, Heft 4/2009, S. 73-84

Jeder Jurist wird sofort sagen, dass das eine abwegige Fragestellung ist. Es gehört zu den Grundsätzen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass das Grundgesetz kein bestimmtes Bildungssystem gewährleistet, sondern dass der Gesetzgeber das Bildungssystem nach Maßgabe seiner bildungspolitischen Zielsetzungen frei gestalten kann, solange er im Rahmen seiner Kompetenzen handelt und nicht in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreift (BVerfGE 34, 165 - Förderstufe). Wenn das Grundgesetz aber kein bestimmtes Bildungssystem gewährleistet, dann kann es auch kein Recht auf ein bestimmtes Bildungssystem geben, geschweige denn ein Recht auf eine bestimmte Veränderung des Bildungssystems, auf eine "Bildungsreform".

Ganz so einfach ist das nun aber auch nicht. In einem Land, in dem zwar nicht alles, aber doch vieles rechtlich geregelt oder doch zumindest eingebettet ist, steht auch jede Bildungsreform in rechtlich geregelten Zusammenhängen, was allerdings noch lange nicht heißt, dass es ein "Recht auf Bildungsreform" gibt. Als "Bildungsreform" will ich nun nicht etwa nur einen "Systemwechsel" im Bildungswesen, auch nicht nur Reformen im Sinne der "Reformbewegung" ansehen, sondern ganz schlicht wesentliche Veränderungen im Bildungswesen, und zwar unabhängig davon, wem sie dienen und in welche Richtung sie gehen. Ich will zwei Fragen erörtern:

1. Welche wesentlichen Veränderungen hat es im (west)deutschen Bildungswesen seit 1945 gegeben und wie sind sie bewirkt worden? Hat das Recht sie befördert oder behindert?
2. Welche Probleme fordern heute wesentliche Veränderungen im Bildungswesen und welche Bedeutung hat dabei das Recht?

Für die sechziger und siebziger Jahre habe ich versucht, diese Frage zu beantworten, indem ich seinerzeit z.B. dem Elternrecht reformhemmende und dem Recht auf Selbstverwaltung reformfördernde Wirkungen meinte zuschreiben zu können (Richter 1973: 44, 232); doch das ist lange her.

I. Bildungsreformen in der westdeutschen Nachkriegszeit

Das westdeutsche Bildungswesen ist nach 1945 zunächst im Wesentlichen in seinen Vorkriegsformen wiederhergestellt worden; die Reformpläne der westlichen Besatzungsmächte, insbesondere der Amerikaner, scheiterten jedenfalls schnell (Friedeburg 1989: 281).

I.1. Entkonfessionalisierung

Der erste große "Glaubenskrieg" um das Schulwesen der Nachkriegszeit betraf die konfessionelle Gliederung des Volksschulwesens, die in den meisten westdeutschen Ländern aus der Weimarer Republik übernommen worden war, die jedoch der durch Migration entstandenen konfessionellen Mischung der Bevölkerung entgegenstand, angesichts einer beginnenden Säkularisierung des öffentlichen Lebens antiquiert wirkte und durch eine christliche Gemeinschaftsschule überwunden werden sollte. Dem stand das 1933 vom Deutschen Reich mit dem Vatikan abgeschlossene Konkordat entgegen, das die Konfessionalisierung festgeschrieben hatte. Durch ein kluges Urteil (BVerfGE 6, 309) erklärte das Bundesverfassungsgericht 1957 das Konkordat zwar für gültig, angesichts der durch das Grundgesetz eingeführten Landeskompetenzen im Schulwesen für die Länder allerdings für nicht bindend, sodass die Länder in der Folgezeit auf der Grundlage neuer Konkordate und Kirchenverträge durch ihre Gesetzgebung den Weg für Bildungsreformen freimachen konnten.

I.2. Bildungsexpansion

Die Bildungsreformen der sechziger und siebziger Jahre änderten letztlich die westdeutsche Schulstruktur nicht, sondern setzten in einigen Ländern neben das dreigliedrige Sekundarschulwesen, dessen weiterführende Zweige in allen Ländern expandierten, Gesamtschulen, sodass sich die Abiturientenquote zunächst verdoppelte und letztlich verdreifachte. Die Ursachen für diese Bildungsreformen lagen im internationalen Vergleich des relativen Schulbesuchs und der Bildungsausgaben gemessen in Anteilen am Bruttosozialprodukt, bei dem die Bundesrepublik schlecht abschnitt, was als "Bildungskatastrophe" publizistisch gedeutet wurde (Picht 1964; Hüfner/Naumann 1977: 190). Juristisch und politisch wurde diese Entwicklung durch die liberalen Thesen der Chancengleichheit (Hufen 1975) und eines "Bürgerrechts auf Bildung" (Dahrendorf 1965) abgestützt.

I.3. Modernisierung

Nach dem "Jahrzehnt der Bildungsreform" (1965-1975) schien in den achtziger und neunziger Jahren ein Stillstand eingetreten zu sein. Doch während dieses vermeintlichen Stillstandes vollzogen sich mehr oder weniger von der Öffentlichkeit unbemerkt deutliche Veränderungen des Bildungswesens, die als Modernisierung gedeutet werden können. Durch drei grundlegende Entscheidungen sicherte das Bundesverfassungsgericht den religiösen Frieden, indem es sowohl Gemeinschaftsschulen wie Konfessionsschulen grundsätzlich für verfassungskonform erklärte (BVerfGE 41, 29, 65, 88). Durch Curriculumrevisionen wurden die Lehrpläne modernisiert; Ganztagschulen wurden sehr zögerlich gegründet. Unterrichtsorganisation sowie Didaktik und Methodik des Unterrichts folgten modernen Erkenntnissen der Pädagogik und Psychologie; eine neue Lehrergeneration trat auf den Plan. In diesen Bildungsreformen wirkte sich die Arbeit des Deutschen Bildungsrates aus; die deutsche Pädagogik öffnete sich den Human- und Gesellschaftswissenschaften; in der deutschen Gesellschaft vollzog sich insgesamt ein Modernisierungsprozess, angestoßen u. a. durch die Studentenbewegung, die aber ihrerseits ein Ausdruck dieser Modernisierung war (Baumert u.a. 2008). Juristisch fand diese Entwicklung vor allem in der Parlamentarisierung der Bildungspolitik, in der durch das Bundesverfassungsgericht durchgesetzten Unterwerfung des Bildungswesens unter den Gesetzesvorbehalt Ausdruck (Deutscher Juristentag 1981;

I.4. Vorschulische Bildung

Die erstaunliche Entwicklung der vorschulischen Bildung verdankt sich einerseits der Entwicklung des Arbeitsmarktes, der die Verbindung von Familien- und Erwerbsarbeit ermöglichen sollte, und andererseits der Förderung des frühen Lernens, die der Chancengleichheit dienen sollte (Zwölfter Kinder- und Jugendbericht 2005). Beide Begründungen fanden starke juristische Unterstützung, nämlich erstens durch die Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG, die den Staat dazu verpflichtete, die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern, und zweitens durch das zweite Abtreibungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, das die Begründung ein Rechtes auf einen Kindergartenplatz nahe legte (BVerfGE 88, 203), das sodann auch gesetzlich verankert wurde (§ 24 SGB VIII).

I.5. Standardisierung

Die internationalen Leistungsvergleiche, die durch Leistungsvergleiche zwischen den Bundesländern ergänzt wurden, haben die scheinbar größten Veränderungen im deutschen Bildungswesen bewirkt, nämlich die Output-Orientierung des gesamten Bildungswesens und die Standardisierung der Leistungsanforderungen (Deutsches PISA-Konsortium 2001 sowie die folgenden Auswertungen und Wiederholungen). Die Standardisierung der Leistungen und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse schienen einerseits Strukturreformen im deutschen Bildungswesen zu erübrigen, andererseits aber auch anzuregen, nämlich die Durchsetzung des zweigliedrigen Sekundarschulwesens und sogar die Einführung einer undifferenzierten "Gemeinschaftsschule". Juristisch werden die Leistungsvergleiche durch internationale Vereinbarungen und durch das Instrument der sog. offenen Koordinierung abgesichert sowie in Deutschland neuerdings durch die Neufassung des Art. 91 b GG.

I.6. Lokalismus

Während die öffentliche Diskussion sich vor allem auf der internationalen, nationalen und föderalen Ebene bewegte, vollzog sich - von der Öffentlichkeit fast unbemerkt - ein Wandel des Bildungswesens, in dessen Mittelpunkt die einzelnen Bildungsinstitutionen in ihrer lokalen Verankerung standen. Kommunen, Verein, Stiftungen und NGOs haben vor Ort Innovationen in Bildungsinstitutionen gefördert, die diese inzwischen zu den eigentlichen Trägern der Bildungsreform haben werden lassen (Gerber 2006 für die Freudenberg-Stiftung; Stern u. a. 2008 für die Bertelsmann-Stiftung; Deutsche Kinder- und Jugendstiftung 2009 und viele andere). Der juristische Hintergrund für diese Entwicklung liegt in der Gewährung schulischer Autonomie (Richter 2009: 327), in der Wiederentdeckung der kommunalen Selbstverwaltung (Flitner u. a. 1999), in der Nutzung des Vereins- und GmbH-Rechts und in der Freiheit des Stiftungsrechts.

I.7. Europäischer Hochschulraum

Die westdeutschen Universitäten, die aus dem Nationalsozialismus scheinbar unbeeinträchtigt hervorgegangen waren, haben an der Bildungsexpansion der siebziger Jahre teilgenommen und durch das Upgrading der Fachschulen zu Fachhochschulen einen in Forschung und Lehre mächtigen tertiären Bereich des Bildungswesens begründet, ohne dass ihre innere Struktur wesentlich verändert wurde, und zwar auch nicht durch die Einführung der paritätischen Hochschulverfassung (Mayer 2008). Dies hat sich nun in den vergangenen zehn Jahren durch zwei Entwicklungen gewaltig verändert, denn die europäischen Wissenschaftsminister haben in Bologna die Schaffung eines Europäischen Hochschulraumes bis zum Jahre 2011 beschlossen, in dem die Studiengänge nach dem BA/MA Schema gegliedert sein sollen, in dem die Studiengänge modularisiert und mit international anerkannten Credit Points nach dem ECTS System abgeschlossen werden, in dem die Mobilität und der Berufszugang gefördert werden (Hochschulrektorenkonferenz 2008) und die deutschen Wissenschaftsminister haben - gefördert durch das Zentrum für Hochschulforschung der Bertelsmann-Stiftung - die Hochschulverwaltung umgekrempelt, indem sie sie auf eine völlig neue Grundlage gestellt haben, die durch die folgenden Schlagworte gekennzeichnet ist: Stiftungsuniversitäten, Hochschulverträge, Präsidialverfassung mit Hochschulräten, Studiengebühren, Juniorprofessuren, Leistungsgehälter und Studentenauswahl durch die Hochschulen selber (Nickel 2009).

Der Bologna-Prozess ist rechtlich durch ein Übereinkommen der Wissenschaftsminister gefasst, das keinerlei internationalrechtliche Qualität besitzt, weil es weder im EU-Rahmen abgeschlossen noch durch die Parlamente ratifiziert wurde, das aber nach Einfügung der Öffnungsklausel (§19 HRG) durch die Wissenschaftsminister administrativ und finanziell durchgesetzt wird. Die Verwaltungsreform der Hochschulen ist ein massiver Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit der Lehrenden und Lernenden, so wie sie das Bundesverfassungsgericht in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts formuliert hat, obwohl es die traditionelle Autonomie der deutschen Universitäten seinerzeit verfassungsrechtlich nicht gewährleistet sah (BVerfGE 35, 79 - Niedersächsisches Hochschulgesetz).

Nimmt man alle diese Veränderungen zusammen, so zeigt sich, dass das (west) deutsche Bildungswesen großen Veränderungen unterworfen worden ist, sodass sich der politische Protest heute weniger für, sondern gegen Veränderungen artikuliert. Es fällt auf, dass die Bildungsreformen eher von außen (Internationaler Vergleich) und von unten (Kommunen und Schulen, Betriebe und Hochschulen) als von den politischen Parteien und den Parlamenten initiiert worden sind. Juristisch gesehen geht es bei den Reformen im Bildungswesen um drei Bereiche, 1. das Recht auf Bildung und die Chancengleichheit, 2. die gesetzliche Steuerung und gerichtliche Kontrolle und 3. um die institutionelle Autonomie und die Professionalität des Personals.

II. Probleme der Bildungsreform und ihre juristische Lösung

II.1. Leistungsfähigkeit

Es ist offensichtlich, dass die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungswesens mangelhaft ist, weil im Jahre 2001 die Leseleistungen der schlechten Schülerinnen und Schüler weit unter dem OECD-Durchschnitt lagen, weil die Leseleistungen der guten Schülerinnen und Schüler allenfalls den OECD-Durchschnitt erreichten und weil sich dies seither trotz aller Anstrengungen auch nicht wesentlich gebessert hat (Deutsches PISA-Konsortium 2001: 106). Die PISA-Untersuchungen haben 10 Prozent der 15jährigen

Schülerinnen und Schüler der Risikogruppe zugeordnet, die nicht die unterste Kompetenzstufe im Lesen erreichen, d. h. die nicht in der Lage sein werden, die für eine erfolgreiche Bildungs- und Ausbildungslaufbahn erforderlichen Kompetenzen zu erwerben (Deutsche PISA-Konsortium 2001:116), und die Lesekompetenzen haben sich seither noch weiter auseinander entwickelt (Autorengruppe Bildungsbericht 2008: 83). Der Erwerb dieser Kompetenzen gehört jedoch zum "pädagogischen Existenzminimum", und auf dieses Existenzminimum gibt das Recht auf Bildung einen Anspruch (Richter 2001: 39), z. B. das Recht auf einen Hauptschulabschluss, das gegebenenfalls kompensatorisch zu verwirklichen ist. Das Recht auf Bildung gewährt jedoch auch den leistungsfähigen Schülerinnen und Schülern ein Recht auf die Entfaltung ihrer Fähigkeiten (Richter 2001: 40); wird dieses Recht verletzt, so können die Eltern kraft ihres elterlichen Wahlrechtes auf das Privatschulwesen ausweichen (BVerfGE 34, 165 - Förderstufe), was sich zunehmend beobachten lässt (Autorengruppe Bildungsbericht 2008: 65).

II.2. Migration

Es ist der deutschen Bildungspolitik bisher offensichtlich nicht gelungen, die Kinder der Migranten der zweiten und dritten Generation in das deutsche Bildungswesen zu integrieren. Zwischen 15 und 60 Prozent aller Kinder, die nicht die deutsche Sprache als Familiensprache haben, besuchten im Jahre 2006 Tageseinrichtungen, in denen ebenfalls mehr als 50 Prozent der Kinder Deutsch nicht als Muttersprache haben (Autorengruppe Bildungsbericht 2008: 53). Bei den PISA-Mathematik- und Naturwissenschaftstests 2003 bzw. 2006 waren die deutschen Migrantenkinder in der OECD diejenigen mit dem stärksten Leistungsrückstand (Autorengruppe Bildungsbericht 2008: 85). 50 Prozent der Jugendlichen mit Migrationshintergrund erhalten erst nach 1 1/2 Jahren einen Ausbildungsplatz in einer betrieblichen oder schulischen Ausbildung, während dies bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund im Durchschnitt nach 3 Monaten der Fall ist (Autorengruppe Bildungsbericht 2008: 162). Das Recht auf Bildung ist u. a. auch ein Recht auf gleichen Zugang zu den Bildungseinrichtungen (Richter 2001:41). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat entschieden, dass eine mittelbare Diskriminierung vorliegt, wenn eine definierbare Bevölkerungsgruppe, z. B. eine ethnisch definierte Gruppe, beim Zugang zu einer bestimmten Bildungseinrichtung statistisch signifikant benachteiligt wird (Folz 2009), und zwar auch dann, wenn für die unterschiedliche Behandlung "gute Gründe" vorgebracht werden.

II.3. Soziale Herkunft

Es ist vielfach bewiesen, dass in Deutschland der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg besonders eng ist. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Kinder der "Dienstklassen" die unterste Kompetenzstufe im Lesen erreichen, ist z.B. um ein Vielfaches höher als bei den Kindern der ungelerten und angelernten Arbeiter (Deutsches PISA-Konsortium 2001: 363). "Kinder aus höheren sozialen Schichten kommen - bei vergleichbaren schulischen Leistungen - eher auf das Gymnasium, erreichen überproportional häufig anspruchsvolle berufliche Ausbildungsgänge oder ein Studium an Hochschulen" - "Der Erwerb der Hochschulreife ist stärker vom Bildungsstand der Eltern abhängig als vom beruflichen Status und Einkommen der Eltern" (Autorengruppe Bildungsbericht 2008: 211). Der Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungserfolg ist zwar facettenreich, aber insgesamt so unbestreitbar, dass er hier nicht näher erläutert werden muss (Hopf 2003, Solga 2009).

Doch juristisch lässt sich dieser Zusammenhang nur schwer fassen. Das schnell hingeworfene bildungspolitische Schlagwort von der Chancengleichheit begründet für sich ein "Recht auf Bildungsreform" noch nicht. Der Satz von der Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG) begründet trotz

seiner historischen Majestät nur die Gleichheit der gleichen wie die Ungleichheit der ungleichen Sachverhalte, und die Menschen ungleicher sozialer Herkunft sind nun einmal ungleich. Dieser sozialen Ungerechtigkeit möchte nun der Grundsatz der Chancengleichheit abhelfen. Startgleichheit und Prozessgleichheit, nicht aber Ergebnisgleichheit soll dieser Grundsatz gewährleisten. Was aber, wenn Startgleichheit und Prozessgleichheit gegeben sind? Dann ist die Ergebnisungleichheit nur umso schlimmer, weil sie nun wirklich nur auf Herkunft und Kompetenz zurückgeführt werden wird. Der Blick fällt nun unvermeidlich auf Art. 3 Abs. 3 GG, der doch ausdrücklich die Benachteiligung aufgrund der Herkunft untersagt. Für die Annahme einer unmittelbaren Diskriminierung fehlt es nun aber an der Kausalität. Eine mittelbare Diskriminierung lässt sich zwar statistisch nachweisen (s. o.), doch die auf das Leistungsprinzip gestützte Begründung dient als Rechtfertigung (Eckertz-Höfer 2001: 109). Deshalb ist nicht der Gleichheitssatz, sondern das Sozialstaatsprinzip die juristische Grundlage für kompensatorisches Handeln. Es gibt ein "Recht auf Bildungsreform" in Bezug auf den Zusammenhang von Bildungserfolg und sozialer Herkunft, das der Staat verpflichtet ist soziale Gerechtigkeit durch den Ausgleich herkunftsbedingter Nachteile zu bewirken (BVerfGE 78, 104 - Prozesskostenhilfe, 96, 288 - Behinderte; Zacher 1987: 1066; Avenarius-Heckel 2000: 27, 477, 583).

II.4. Schulstruktur

Die schulischen Leistungen, z.B. die Leseleistungen, unterscheiden sich zwischen den Schularten; angesichts der ungleichen Verteilung der Kinder unterschiedlicher sozialer Herkunft auf die Schularten besteht also ein durch die Schulart vermittelter Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und schulischer Leistung (Deutsches PISA-Konsortium 2001: 120, 393). Die Frage, ob diese Reproduktion sozialer Ungleichheit im Schulwesen durch das Schulwesen selber verstärkt wird, lässt sich trotz z. T. schwacher und umstrittener Untersuchungen im Ergebnis so beantworten, dass "die ungleiche Verteilung der Schüler unterschiedlicher Sozialschichten auf die weiterführenden Schulformen insgesamt betrachtet zu einer Vergrößerung sozialer Disparitäten führt" (Maaz u. a. 2008: 222).

Hieraus folgt jedoch nicht ein "Recht auf eine andere Schulstruktur", z. B. auf die Zweigliedrigkeit des Schulwesens oder auf die "Gemeinschaftsschule". Die Entscheidung über die Schulstruktur bleibt vielmehr eine bildungspolitische Entscheidung, die der Gesetzgeber zu treffen hat, bei der er jedoch die Grundrechte der Beteiligten und das Sozialstaatsprinzip beachten muss, und zwar insbesondere was die soziale Herkunft der Kinder und ihren Migrationshintergrund angeht (s. o.).

Der Bildungserfolg beruht auf einer Vielzahl von Ursachen, die erb- und umweltbedingt sind. Eine, aber eben nur eine davon mag schulformbedingt sein. Von einer verfassungswidrigen mittelbaren Diskriminierung (s. o.) kann man aber nur dann sprechen, wenn ihr eine eindeutige Gruppenzugehörigkeit, wie z. B. bei religiösen oder ethnischen Gruppen, zugrunde liegt, wenn die Benachteiligung von erheblichem Gewicht ist und wenn kompensatorische Maßnahmen aussichtslos erscheinen (Eckertz-Höfer 2001: 110). Es kommt hinzu, dass nach wie vor zwei Sätze des Bundesverfassungsgerichts jeder Änderung der Schulstruktur in integrativer Absicht entgegenstehen:

1. Es ist dem Staat verwehrt, "die Kinder übermäßig lange in einer Schule mit undifferenziertem Unterricht festzuhalten" (BVerfG 34, 165, 187 - Förderstufe).
2. Mit Art. 6 Abs. 2 GG wäre es nicht vereinbar, dass "das Wahl- und Bestimmungsrecht der Eltern angesichts nur noch einer einzigen vorhandenen obligatorischen Schulform mit einem vom Staat

einseitig festgelegten Bildungsziel obsolet wird und leer läuft" (BVerfGE 45, 400, 416 - Gym. Oberstufe).

Es ist nicht müßig, an diese Sätze zu erinnern, auch wenn sie vielleicht nicht zu den "tragenden Gründen" der Entscheidungen gehören und somit nicht in Rechtskraft erwachsen. Sekundarschulen neben dem Gymnasium und Gesamt- bzw. "Gemeinschafts"schulen sind danach nur verfassungskonform, wenn sie eine hinreichende Binnendifferenzierung besitzen. Es könnte nämlich sein, dass die Planer von "Gemeinschaftsschule" und "Zweiggliedrigkeit" sich schon bald in Karlsruhe treffen werden, wenn sie diese Sätze nicht beherzigen. So sehr es ein Gebot sozialer Gerechtigkeit und Ziel eines "Rechts auf Bildungsreform" ist, die Auswirkungen sozialer Ungleichheit zu beseitigen oder doch zu kompensieren, so sehr muss man vor einer bildungspolitischen Hybris warnen, die soziale Ungleichheit in der Gesellschaft durch eine Egalisierung im Bildungswesen überwinden zu wollen und die unvermeidliche Abbildung der gesellschaftlichen Ungleichheit im Bildungswesen zu ignorieren.

II.5. Behindertenintegration

Ich habe den Ausbau des Sonderschulwesens in der Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahren nicht als großen Fortschritt der Bildungsreform angesehen, obwohl seinerzeit ein Land dann als bildungspolitisch besonders fortschrittlich galt, wenn es besonders viele Sonderschulen hatte, weil sich nämlich in den siebziger Jahren ein vollständiger Paradigmenwechsel vollzog (Deutscher Bildungsrat 1973: 66), nach dem ein Land dann als besonders fortschrittlich galt, wenn es eine Behindertenintegrationspolitik verfolgte. Nachdem das Benachteiligungsverbot bei Behinderung 1994 in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG aufgenommen worden war, hat freilich das Bundesverfassungsgericht in der Einrichtung von Sonderschulen allein keine Benachteiligung gesehen, sondern nur strenge Anforderungen an die Überweisung auf eine Sonderschule gestellt (BVerfGE 96, 288). Diese Entscheidung kann nun als revisionsbedürftig gelten, denn Deutschland hat die UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 ratifiziert und damit die rechtlich bindende Verpflichtung übernommen, "ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen" zu gewährleisten (Art. 24 Abs. 1). Dies ist zwar in den Vertragsstaaten kein unmittelbar geltendes Recht, und die sog. Individualbeschwerde nach dem von Deutschland ebenfalls ratifizierten Fakultativprotokoll eröffnet nur ein besonderes internationales Prüfverfahren; dennoch sind die Länder verpflichtet, das Sonderschulwesen in ein freiwilliges Angebot umzuwandeln, wenn sie es überhaupt aufrechterhalten wollen. Diese Verpflichtung ist eine bildungspolitische Revolution genannt worden (Rux 2009); eine wesentliche Veränderung der Struktur und Zielsetzung des deutschen Bildungswesens ist sie allemal (Degener 2009).

II.6. Vorschulische Betreuung, Bildung und Erziehung

Eine vorschulische institutionelle Betreuung von Kindern galt lange Zeit als Maßnahme der Fürsorge für Familien und Kinder in Not. Eine sozialpädagogische Regelleistung wurde sie nach mehrfachem Paradigmenwechsel nicht aus pädagogischen, sondern aus verfassungsrechtlichen und arbeitsmarktpolitischen Gründen (s. o.). Nun aber sind die Kindertagesstätten Einrichtungen, die der "Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit durch Betreuung, Bildung und Erziehung dienen (§22 SGB VIII), und zwar von der Vollendung des ersten Lebensjahres an. Die Entwicklung von Kindern muss "als eine Angelegenheit der Eltern als auch der Gesellschaft insgesamt betrachtet werden.....Die Verantwortung dafür, dass Kinder sich positiv entwickeln, kann nicht einseitig der einzelnen Familie übertragen werden; sie muss im Rahmen eines neuen

Verständnisses von öffentlicher Verantwortung gemeinsam übernommen werden." (Zwölfter Kinder- und Jugendbericht 2005: 27).

Hier bahnt sich nicht nur ein Paradigmenwechsel, sondern ein Verfassungswandel an, denn nach Art. 6 Abs. 2 GG haben die Eltern das Betreuungs- und Erziehungsrecht, und zwar "zuvörderst" und unter einem "Wächteramt" der staatlichen Gemeinschaft; es wird ihnen also bisher nicht übertragen und bisher auch nicht in öffentlicher Verantwortung gemeinsam ausgeübt (Richter 2009: 107). Machen die Eltern von dem Angebot institutioneller Kinderbetreuung keinen Gebrauch, so üben sie ihr Grundrecht aus und sie tun dies auf eigene Kosten, denn so wie Freizügigkeit nicht zur kostenlosen Benutzung der Bahn berechtigt, so gibt es keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf die finanzielle Förderung familiärer im Unterschied zu institutioneller Kinderbetreuung. Dies soll sich nun in Zukunft ändern, indem die familiäre Erziehung, also die Wahrnehmung von Grundrechten durch ein sog. Betreuungsgeld subventioniert wird, was der Zielsetzung der institutionellen vorschulischen Betreuung, Bildung und Erziehung diametral entgegenläuft.

II.7. Ausbildung

Mehr oder weniger schleichend hat sich aus der schroffen Trennung von betrieblicher Ausbildung für die praktischen Berufe und der Hochschulausbildung für die akademischen Berufe ein zwar differenziertes, aber doch zusammenhängendes Berufsausbildungssystem entwickelt, das aus fünf Wegen in den Beruf besteht, 1. der traditionellen betrieblichen Berufsausbildung, 2. der wachsenden vollschulischen Berufsausbildung, 3. dem sog. Übergangs- oder "Parallel"system als "Auffangstation" für die schwierigen oder gescheiterten Ausbildungsverläufe, 4. die Fachhochschulausbildung und 5. die Universitätsausbildung, wobei es zwischen den Ausbildungswegen zahlreiche Verbindungen und Übergänge gibt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 95, 117). Aus dem vom Bundesverfassungsgericht zu Zeiten des Numerus Clausus entwickelten Recht auf den Hochschulzugang (BVerfGE 33, 303 - Numerus Clausus) entwickelt sich, der Integration des Ausbildungssystems entsprechend, ein Recht auf einen Ausbildungsplatz, das in einem der fünf Zweige erfüllt werden kann, zumal die Bundesrepublik im Rahmen der EU die Verpflichtung übernommen hat, jedem Jugendlichen einen Ausbildungsplatz zur Verfügung zu stellen (Flitner u. a. 1999: 17). In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht das Recht der Betriebe zur Ausbildung davon abhängig gemacht hat, dass eine hinreichende Zahl von Plätzen zur Verfügung gestellt wird (BVerfGE 55, 274 - Berufsausbildungsabgabe), denn die einst stolze deutsche betriebliche Ausbildung ist von Seiten der Betriebe wie der Auszubildenden einem Schrumpfungsprozess ausgesetzt. Da die Arbeitsverwaltung die gescheiterten Auszubildenden in das Übergangssystem mit Hilfe von Sanktionen (§§ 144, 147 SGB III) zwingt, ist sie auch verpflichtet, entsprechende qualitative Angebote bereitzuhalten. Aus dem Recht der freien Berufswahl des Art. 12 GG folgt, dass die Länder nach der Zerschlagung des traditionellen deutschen Berechtigungssystems durch den sog. Bologna-Prozess und der Ersetzung durch das BA/MA-System aus Gründen der Systemgerechtigkeit die Berufsfähigkeit und die Beschäftigungsfähigkeit der Absolventen gewährleisten müssen.

II.8. Ganztagschule

Die deutsche öffentliche Schule war traditionell immer eine Halbtagschule. Die Empfehlung des Deutschen Bildungsrates von 1968 zur Einrichtung von Ganztagschulen als Schulversuch blieb bildungspolitisch wirkungslos. Auch wenn - ähnlich wie bei der vorschulischen Bildung - nach PISA öffentlich die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens als Grund für die Ausdehnung der Schulbesuchszeit angeführt wurde, so kann man doch davon ausgehen, dass arbeitmarkt-, sozial-, familien- und frauenpolitische Gründe

bei der Konzeption und Durchsetzung der Ganztagsbildung in den vergangenen zehn Jahren im Vordergrund standen (Böllert 2008). Im Jahre 2006 boten ein Drittel aller Schulen Ganztagsplätze an (Autorengruppe Bildungsbericht 2008: 71). Ein gänzlich neues Bildungsverständnis soll mit der Ganztagsbildung in die Schulen Einzug halten (Edelstein 2006; Coelen/Otto 2008). Ein Recht auf eine bestimmte zeitliche Ausdehnung des Schulbesuchs gibt es nun freilich nicht (BVerwGE 47, 201 - Fünftageweche); wohl aber gibt es aus Gründen des Elternrechts zeitliche Höchstgrenzen und das Recht zur Wahl einer erreichbaren Halbtagschule bei den sog. gebundenen Halbtagschulen (Richter 2008).

II.9. Praktisches und innovatives Lernen

Grundlage für die Verwendungsfähigkeit der im Bildungssystem erworbenen Qualifikationen und für innovative Nutzungsmöglichkeiten sind die Autonomisierung der Bildungsinstitutionen, die rechtliche Gewährleistung der Professionalität des Personals, die Revitalisierung der Alternativität von Privatschulen nach Art. 7 Abs. 4 GG, die Nutzung der Universalkompetenz der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) und die Entwicklung des Bildungssystems zu einem "Dritten Sektor" zwischen Staat und Gesellschaft (Flitner u. a. 1999: 65; Richter 2009: 271, 327).

II.10. Erziehung zur Demokratie

Da sich die Bundesrepublik zu einem recht erfolgreichen demokratischen Staat entwickelt hat und da die Demokratie als Staatsform von einer großen Mehrheit auch der Jugendlichen bejaht wird (Deutsche Schell 2002: 103), sollte man doch davon ausgehen dürfen, dass in einem solchen Staat auch aktive junge Demokraten heranwachsen. Das scheint nun aber auch nach 60 Jahren Demokratie in West - und 20 Jahren in Gesamtdeutschland nur sehr begrenzt der Fall zu sein. Die Zufriedenheit mit der Praxis der Demokratie beschränkt sich auf die Hälfte der Jugendlichen (Deutsche Schell 2002: 101), Vertrauen schenken die Jugendlichen eher Greenpeace und dem Bundesverfassungsgericht als Parteien und Regierung (Deutsches Jugendinstitut 2000: 413), das Interesse an Politik sinkt auf ein Drittel der Jugendlichen (Deutsche Schell 2002: 92) und die politische Partizipation ist nur bei Wahlen, nicht aber bei gesellschaftlichem Engagement hoch (Deutsches Jugendinstitut 2000: 273). Kann eine Demokratie überhaupt zur Demokratie erziehen? Wohl kaum durch noch so gut gemeinte Curricula politischer Bildung und durch vorbildliche Formen politischen und gesellschaftlichen Engagements, sondern nur durch die glaubwürdige Praxis der Demokratie selbst.

Nach diesem Durchgang durch die rechtliche Beurteilung der Probleme des deutschen Bildungswesens ist die im Titel gestellte Frage nach einem "Recht auf Bildungsreform" nicht so abwegig, wie sie zunächst zu sein schien. Als mehr oder weniger gesicherte Rechte können gelten: Das Recht auf das pädagogische Existenzminimum, das Recht auf Kompensation herkunftsbedingter Nachteile, das Recht auf die Integration in das allgemeine deutsche Bildungswesen für Migranten und Behinderte und das Recht auf einen Platz in der vorschulischen Bildung und in der beruflichen Ausbildung.

Literatur

2008: Bildung in Deutschland 2008, Bielefeld.

Avenarius, Hermann/Heckel, Hans, 2000: Schulrechtskunde, 7. Auflage, Neuwied.

Baumert, Jürgen u.a., 2008: Grundlegende Entwicklungen und Strukturprobleme im allgemeinbildenden Schulwesen, in: Cortina, Kai S. Das Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland, Reinbeck, S. 53-130.

Böllert, Karin, 2008: Vereinbarkeit von Familie und Beruf, in Coelen, Thomas/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.), Grundbegriffe Ganztagsbildung, Wiesbaden, S. 187-194.

Coelen, Thomas/Otto, Hans-Uwe, 2008: Zur Grundlegung eines neuen Bildungsverständnisses, in dies. Grundbegriffe Ganztagsbildung, Wiesbaden S. 17-25.

Dahrendorf, Ralf, 1965: Bildung ist Bürgerrecht, Hamburg.

Degener, Theresia, 2009: Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor. Recht der Jugend und des Bildungswesens S. 200-219.

Deutsche Kinder- und Jugendstiftung, 2009: Jahrbuch 2008/2009, Berlin.

Deutsche Shell (Hrsg.), 2002: Jugend 2002 - 14. Shellstudie, Frankfurt.

Deutscher Bildungsrat, 1973: Zur pädagogischen Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher, Bonn.

Deutscher Juristentag (Hrsg.), 1981: Schule im Rechtsstaat Band I, München.

Deutsches PISA-Konsortium, (Hrsg.) 2001: PISA 2000, Opladen.

Eckertz-Höfer, Marion, 2001: Art. 3 Abs. 2 und 3, in Denninger, Erhard u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied.

Edelstein, Wolfgang, 2006: Zur Förderung der individuellen und sozialen Entwicklung in Ganztagschulen, Recht der Jugend und des Bildungswesens S. 3-10.

Flitner, Andreas u.a., (Hrsg.) 1999: Wege aus der Ausbildungskrise, Opladen.

Gille, Martina/ Krüger, Winfried, (Hrsg.) 2000: Unzufriedene Demokraten - DJI-Jugendsurvey 2, Opladen.

Folz, Hans-Peter, 2009: Die Beschulung von Sinti-Kindern in Tschechien, Recht der Jugend und des Bildungswesens, S. 395-405..

Friedeburg, Ludwig von, 1989: Bildungsreform in Deutschland, Frankfurt.

Gerber, Pia, 2006: Der lange Weg der sozialen Innovation - Stiftungen und sozialer Wandel, Frankfurt.

Hochschulrektorenkonferenz, 2008, Bologna in der Praxis, Berlin

Hopf, Wulf, 2003: Soziale Ungleichheit und Bildungskompetenz, ZSE S. 8-21.

Hüfner, Klaus/Naumann, Jens, 1977: Konjunktoren der Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland,

Band I, Stuttgart.

Hufen, Friedhelm, 1975: Gleichheitssatz und Bildungsplanung, Baden-Baden.

Maaz, Kai u.a., 2008: Soziale und regionale Ungleichheit im deutschen Bildungssystem, in Cortina, Kai S. u.a. (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Reinbeck, S. 205-244.

Mayer, Karl-Ulrich, 2008: Das Hochschulwesen, in Cortina Kai S. u.a. (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Reinbeck, S. 599-646.

Nickel, Sigrun, 2009: Partizipatives Management von Universitäten, 2. Auflage, Mering.

Picht, Georg, 1964, Die deutsche Bildungskatastrophe, Olten.

Richter, Ingo, 1973. Bildungsverfassungsrecht, Stuttgart.

Richter, Ingo, 2001: Art. 6 und Art. 7, in Denninger, Erhard u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied.

Richter, Ingo, 2008: Rechtsfragen der Ganztagschule, in Coelen, Thomas/Otto, Hans-Uwe, Grundbegriffe Ganztagsbildung, Wiesbaden S. 585-593.

Richter, Ingo, 2009: Das Grundgesetz - Eine gute Verfassung für Familie, Kultur und Bildung? Berlin.

Rux, Johannes, 2009: Kein Handlungsbedarf oder Anlass für eine bildungspolitische Revolution? - Zur innerstaatlichen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen, Recht der Jugend und des Bildungswesens, S. 220-228.

Solga, Heike/Dombrowski, Rosine, 2009: Soziale Ungleichheiten in schulischer und außerschulischer Bildung, Arbeitspapier der HBS Nr. 171, Düsseldorf.

Staupe, Jürgen, 1986: Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, Berlin.

Stern, Cornelia u.a., 2008: Bildungswege gemeinsam gestalten, Gütersloh.

Zacher, Hans F., 1987: Das soziale Staatsziel, in Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts, Band I, Heidelberg, S. 1045-1112.

Zwölfter Kinder- und Jugendbericht, 2005: Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule, Berlin.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/188-vorgaenge/publikation/gibt-es-ein-recht-auf-bildungsreform/>

Abgerufen am: 17.04.2024