

Schwerpunkte **Bildungsstandards – Freizügigkeit in Europa**

Geleitwort der Redaktion 2

Beiträge **Der Triumph des Paul Watzlawick oder: Die Logik der Politik**

Staatsminister a.D. Hartmut Holzapfel MdL, Frankfurt/M. 2

Schülerkosten-Symposium der Software AG Stiftung 2005

Prof. Dr. Johann Peter Vogel, Rechtsanwalt, Berlin 7

Rechtsprechung **Freizügigkeit für Schüler in Europa** 8

Zur Gleichwertigkeit von ausländischen Hochschulzugängen zur Hochschulreife für inländische Schüler

EuGH, Urteil vom 11.07.2002 – Rs. C-224/98 – d’Hoop 8

Gleichwertige Hochschulreife des britischen GCE A-Level für deutsche Schüler

VG Stuttgart, Urteil vom 09.10.2003 – 4 K 4733/01 11

Anmerkung: Deutliche Absage an Inländerdiskriminierung

Christiane Wegricht, Rechtsanwältin, Stuttgart 14

Geleitwort der Redaktion

Hartmut Holzapfel beginnt in diesem Heft eine Auseinandersetzung, darüber, ob die **zentralen Kontrollen der Schülerleistungen**, die neben der Einführung der Ganztagschule die Hauptreaktion der Bundesländer auf PISA darstellen, eine logische und sachlich sinnvolle Reaktion sind. Zweifellos sind sie die kostengünstigste Reaktion und suggerieren energisches Durchgreifen; die KMK erscheint handlungsfähig. Zunehmend erheben sich aber grundsätzliche Bedenken:

Müssten nicht viel eher die Schulen als die Schüler geprüft werden? Wenn schon zentrale Kontrollen der Schüler – müssten sie sich dann nicht besser an Mindest-Bildungsstandards orientieren, statt an Regel-Leistungsstandards? Führen Regel-Leistungsstandards, wenn die Inhalte dieselben bleiben wie bisher, nicht lediglich zu verstärktem Druck und zur Verstärkung des Ungenügenden? Wie müssten zentrale Bildungsstandards aussehen, damit sie nicht die gerade gebildeten eigenen Profile der Schulen wieder einebenen und das gerade entwickelte individuelle Lernen ersticken?

Die Kultusministerien haben die Leistungsstandards bereits in Kraft gesetzt – wozu dann ein Institut, das Bildungsstandards erarbeiten soll? Ist das nicht wie bei der Rechtschreibreform, wo die Kultusminister fragwürdige Regeln in Kraft setzen, während noch eine eingesetzte Kommission an besseren arbeitet? Ist auch hier die zur Schau gestellte Handlungsfähigkeit der Schulpolitiker nicht eher blinder Aktionismus? Diese bedrängenden Fragen sollen in den nächsten Heften weiter behandelt werden.

Der Rechtsprechungsteil bringt diesmal Entscheidungen zum **Europarecht**. Die Serie der Tabellen zu den **Schülerkosten** wird im nächsten Heft fortgesetzt.

Beiträge **Der Triumph des Paul Watzlawick Oder: Die Logik der Politik**

Bildungspolitik ohne Erinnerung

Ludwig von Friedeburg hat einmal formuliert, in Deutschland werde Bildungspolitik ohne Kenntnis ihrer Geschichte betrieben. Das schien auf dem Hintergrund der Brüche in der deutschen Geschichte verständlich, weil in ihnen auch Erinnerung verloren ging. Aber nun gibt es seit mehr als einem halben Jahrhundert so etwas wie die Kontinuität einer friedlichen Entwicklung, doch auch in ihr gibt es keine Kontinuität in der Erinnerung. Gäbe es sie, könnte man nicht erklären, welche Überraschung PISA auslöste. Der frühere hamburgische Bürgermeister Voscherau erklärte sein Erschrecken allen Ernstes damit, dass es eine solch starke soziale Selektivität des Bildungswesens früher (also: zu seiner Zeit, wenige Jahrzehnte zuvor) nicht gegeben habe. Das war gewiss kein Versuch, die Öffentlichkeit zu täuschen, sondern zeugte nur von der eigenen Selbsttäuschung.

Gäbe es Erinnerung, so hätte man eher ein déjà vue gehabt. PISA hat weniger Neues festgestellt, als vielmehr bestätigt, dass sich an diesen Schwachstellen der deutschen Schule in den letzten dreißig Jahren nichts verändert hat.

Aufregung über PISA

Die deutsche Aufregung konnte ihre Ursache somit nicht im Bildungssystem selber haben, das weder schlechter noch besser geworden war. Wenn nunmehr Entsetzen auslöste, was dreißig Jahre zuvor allenfalls das „Zeit“-Feuilleton beschäftigt hatte, so muss dies einen anderen Grund haben. Der liegt wohl in der allgemeinen Verunsicherung der Nation, zu der Nachrichten nur zu gut passen, die nun auch das bisher so hoch geschätzte Bildungswesen entzaubern. Nachdem zuvor das Wirtschaftswunder gern auf die Qualität von Schulen und Hochschulen zurückgeführt worden war, lag der Schluss nahe, dass das Ende des ökonomischen Höhenfluges und die schlechten Ergebnisse der Bildungsstudie in einem ebenso zwingenden Zusammenhang stehen mussten – und da der deutsche Nationalcharakter, so es ihn gibt, am ehesten als manisch-depressiv zu beschreiben ist, ist die Nation seitdem ebenso gründlich zu Tode betrübt, wie sie zuvor über Jahrzehnte hinweg himmelhoch jauchzend gewesen war. So wie die

Nation das Ende des Höhenflugs als Absturz wahrnahm, waren nun die schlechten Ergebnisse nicht Anlass einer differenzierten Analyse, sondern wurden vor allem als Signale einer Katastrophe aufgenommen.

Gerade das aber sind Zeiten, in denen die Politik Handlungsfähigkeit beweisen will. In einer für dieses Gremium ganz ungewöhnlichen Eile wurden von der Kultusministerkonferenz sieben Handlungsbereiche benannt, auf die man sich leicht einigen konnte. Diese beschäftigen sich auffallenderweise fast nur mit der Grundschule, was schon bei einem oberflächlichen Blick überraschend war – schließlich hatte PISA Ergebnisse an einer ganz anderen Stelle erhoben, nämlich am Ende der Sekundarstufe I. Nachdem dann mit IGLU auch Grundschuldaten vorlagen, wurde diese Einseitigkeit nicht gerade plausibler: der Vergleich mit den PISA-Ergebnissen zeigte nämlich überdeutlich, dass die Grundschule zwar ganz gewiss auch Probleme **hat**, die Sekundarstufe I jedoch offenkundig das Problem **ist**. Das beginnt mit der Übergangsentscheidung nach der Grundschule und endet in jener extremen Spreizung bei den Ergebnissen und bei der Verteilung von Lebenschancen, wie sie PISA als Merkzeichen des deutschen Bildungssystems bestätigt hat.

7 Punkte der KMK

Nun sind die sieben Punkte der KMK deswegen nicht falsch, und wer noch im Ohr hat, wie hierzulande noch vor ganz kurzem die Entwicklung von Ganztagsangeboten als Versuch denunziert wurde, die Eltern ihrer Kinder zu berauben, wird es nicht für gering achten, dass Deutschland hier allmählich Anschluss an die internationale Entwicklung findet (Ziffer 7). Wer hätte auch etwas gegen die „Verbesserung der Sprachkompetenz auf allen Ebenen“ (Ziffer 1), die „bessere Verzahnung von Vor- und Grundschule“ (2), die „Verbesserung der Grundschulbildung“ (3), die „bessere Förderung bildungsbenachteiligter Kinder“ (4) oder die „Stärkung der diagnostischen und methodischen Kompetenzen der Lehrkräfte“ (6)? Das formuliert nichts wirklich Neues, sondern eher Nachholbedarf, aber es wäre das Schlechteste nicht, wenn dieser nun endlich abgearbeitet würde. Nur in einem Punkt (5) taucht ein wirklich neues Stichwort auf: „verbindliche Standards und Evaluation“. Ansonsten bleibt bemerkenswert, wovon nicht die Rede ist. Was aus dem neuen Stichwort wird, hängt mit dem zusammen, wovon nicht die Rede ist.

Messlatten für Schulen in England

Neu ist das Stichwort „Standards“ freilich nur in Deutschland. Im angelsächsischen Raum haben sie eine lange Tradition. Als wegen des Krim-Krieges (das war 1853 bis 1856) in den britischen Kassen mal wieder nicht genügend Geld für zivile Aufgaben war, kam schon damals eine clevere Regierung auf die Idee, die öffentlichen Zuschüsse für Schulen an bestimmte Fachleistungen zu knüpfen. Dieses Modell hat zwar den Krimkrieg nicht überlebt, doch ist die Idee, durch externe Messlatten den Wettbewerb zwischen den Schulen zu fördern und so das Bildungssystem insgesamt zu optimieren, in der englischsprachigen Welt immer wieder neu variiert worden. In der Regel ist mit der Bekanntgabe von Ergebnissen ein öffentliches Ranking verbunden, das zu unterschiedlichen Konsequenzen führen kann: es kann sowohl dazu missbraucht werden, die starken Schulen noch stärker zu machen, als auch dazu gebraucht werden, Schwächen zu entdecken und überwinden zu helfen. Einheitlich sind die Befunde über die Auswirkungen dieser Instrumente nicht. Nimmt man PISA, so zeigt sich beispielsweise für Großbritannien, dass dort hervorragende Leistungsergebnisse erreicht wurden, aber zugleich eine relativ hohe soziale Selektivität vorhanden ist... kein gutes Ergebnis, aber immer noch besser als das deutsche, das eine nochmals höhere soziale Selektivität mit schlechten Leistungen verbindet.

Standards als Verpflichtung in Skandinavien

Ein anderes Konzept liegt der Verwendung von Standards in den skandinavischen Ländern zugrunde. Hier formulieren sie Ziele, auf die sich das öffentliche Bildungswesen gegenüber Schülern und Eltern verpflichtet. Sie sind Messlatten für Schulen, an denen diese sich messen lassen müssen, und die Konsequenzen auslösen, wenn sie verfehlt werden. Sie sollen nicht Schulen in eine Rankingreihenfolge bringen, sondern sicherstellen, dass die in den Standards formulierten basalen Kompetenzen von allen erreicht werden können. Öffentliche Rechen-

schaftslegung zielt hier nicht auf Bloßstellung, sondern ist mit dem pädagogischen Anspruch verbunden, dass niemand zurückgelassen werden soll. Die Daten sollen Diagnose und Förderung möglich machen, durch die Schule und Schüler besser werden können. Die PISA-Ergebnisse dieser Länder lassen sich durchaus als Erfolg dieses Konzepts verstehen. Will man es vorsichtiger formulieren, so zeigen sie in jedem Fall, dass hohe soziale Selektivität und/oder geringe Bildungspartizipation nicht der Preis für gute Ergebnisse sein müssen.

Wenn nun Standards auch in die deutsche Diskussion eingeführt werden, so könnte man sich auf die im Ausland bereits gewonnenen Erkenntnisse beziehen. Das Stichwort der KMK ist inhaltlich durch ein Gutachten ausgefüllt worden, das im Auftrage der Bundesregierung am DIPF erstellt wurde. Es orientiert sich offenkundig am skandinavischen Modell und den dort gemachten Erfahrungen. Dem entspricht das Plädoyer für schulformunabhängige Standards im Rahmen eines nach oben offenen Kompetenzmodells und für Mindeststandards, nicht aber für Regelstandards.

Deutsche Experten zu Standards

Schweden hat die zunächst eingeführten Regelstandards (daran erinnert die Expertise ausdrücklich) durch Mindeststandards ersetzt, weil Regelstandards, „die ein Durchschnittsniveau spezifizieren, implizit die Botschaft enthalten, dass man eine Art Normalverteilung der Kompetenzen erwartet, bei der es im Vergleich zum Regelfall immer Gewinner und Verlierer gibt... Die für die Stützung leistungsschwächerer Schüler entscheidende Frage, was diese wissen und können müssen, um als erfolgreich gelten zu können, lässt sich mit Regelstandards nicht beantworten – jedenfalls nicht positiv.“ Mindeststandards hingegen sind für die „Qualitätssicherung im Bildungswesen von entscheidender Bedeutung. Sie zielen darauf ab, dass gerade die Leistungsschwächeren nicht zurückgelassen werden. ... Angesichts der Tatsache, dass unser Bildungssystem, verglichen mit den Systemen anderer Industriestaaten, Schwächen vor allem im unteren Leistungsbereich zeigt, kommt diesem Merkmal besondere Bedeutung zu.“

KMK verwirft Expertise

Die KMK hat diese Expertise entgegen genommen, um sich anschließend konsequent dafür zu entscheiden, ihr nicht zu folgen. Selten hat Politik so offen demonstriert, wie sehr ihre Logik eine andere ist als die des Wissenschaftlers – Politik ist mehr an einem legitimatorischen Umgang mit den Ergebnissen interessiert und somit nicht an der Richtigkeit, sondern an der möglichst breiten Akzeptanz von Antworten. Für die wissenschaftliche Analyse war es wichtig, eine Antwort zu geben, die dem zentralen Problem der in Deutschland extrem großen „Risikogruppe“ gerecht wird. Die Politik hingegen brauchte ein schnelles Rezept, das die Adressaten in ihrem gewohnten Verständnis und ihren gewohnten Routinen nicht zu sehr irritierte. Die KMK entschied sich daher für Regelstandards, da die Gausse Normalverteilung der Maßstab der deutschen Pädagogik ist, und Standards, die schulformbezogene Abschlussprofile abbilden, die ein jeder kennt.

Damit ist absehbar, dass die Entwicklung von Standards in Deutschland weder dem angloamerikanischen noch dem skandinavischen Konzept folgt, sondern lediglich ein neuer Begriff für das Füllen alter Schläuche ist. Der frühere brandenburgische Kultusminister Reiche hat dies damit erklärt, dass man sich vor dem Geschrei der Feuilletons gefürchtet habe, mit Mindeststandards gäbe es nun nur noch Mindestbildung. Es ist eine einleuchtende Begründung dafür, weshalb nicht der genaue Blick auf Probleme und Instrumente entscheidungsrelevant war – und daher die Expertise der Sachverständigen schon abgeschrieben, bevor sie veröffentlicht wurde.

Deutscher Sonderweg: das Sitzenbleiben

Von den angloamerikanischen und den skandinavischen Ländern unterscheidet sich das Schulwesen im deutschsprachigen Raum in einem zentralen Punkt: es orientiert relativ früh auf verschiedene Bildungswege, die hierarchisch geordnet sind und in denen Abwärtsmobilität die Regel und Aufwärtsmobilität die Ausnahme ist. Dies beruht auf der Überzeugung, dass leistungshomogene Gruppen für den Erfolg wichtig sind. Innerhalb dieser Staatengruppe machen es die Deutschen nochmals gründlicher als die anderen: die Österreicher kommen

mit einer Zweigliedrigkeit aus und sind bei weitem nicht so verliebt in das Instrument des Sitzenbleibens. In keinem Land der Welt ist das System von Rückstellungen, Versetzungen, Querversetzungen, und Schulformzuweisungen so ausgeklügelt wie in Deutschland. Nur auf den ersten Blick erscheint es paradox, dass die deutschen Lehrer zugleich am meisten über die Heterogenität ihrer Klassen klagen. Aber wer ein irreales Ziel vor Augen hat, kann sich nur immer wieder darüber beklagen, dass die reale Welt mit ihren realen Kindern dem nicht entspricht – und unverdrossen erfinden deutsche Schulverwaltungen in immer neuen Varianten neue Regelungen, die doch noch erreichen sollen, was immer wieder verfehlt wird. Nun sind die Standards an der Reihe.

Standards für Schüler statt Schulen

Denn wenn das Konzept der passgerechten Zuordnung der Schüler in die richtige Schule (die richtige Klasse) für ein Schulwesen konstitutiv ist, liegt es auf der Hand, dass auch Standards unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, wie diese Zuordnung noch mehr optimiert werden kann. Anders als im anglo-amerikanischen oder im skandinavischen Verständnis messen Standards dann nicht die Ergebnisse von Schulen, sondern vermessen Schülerinnen und Schüler. Sie definieren die Zuordnung zu Bildungswegen, Entscheidungen über das Wiederholen einer Klasse oder schulische Abschlüsse: sie geben der Praxis, die immer schon war, ein scheinbar objektives Gesicht und machen die Selektivität des Bildungssystems scheinbar gerechter, kurz: sie unterwerfen ein Instrument, das in anderen Ländern anderen Zielen dient, der deutschen Logik.

Es ist die Konsequenz dieser Logik, dass auf die einzelne Schule bezogene betriebswirtschaftliche Optimierung nicht notwendigerweise zu einer Optimierung des gesamten Bildungssystems führt. In einem hierarchisch aufgebauten, selektiven Schulsystem ist es der einzelnen Schule möglich, ihre Ergebnisse dadurch zu verbessern, dass sie sich der Schüler entledigt, die ihre Werte drücken könnten. Das ist der gravierende Unterschied vor allem zur skandinavischen Schule: will diese ihre Ergebnisse verbessern, **muss** sie sich aller Schüler annehmen, auch derer, mit denen sie es nicht einfach hat. Ihr steht die Option nicht zur Verfügung, die Probleme einfach vor die Tür zu setzen. In Deutschland können Schulen dadurch „besser“ werden, dass sie die „falschen“ Schüler auf die „richtige“ Schule verschieben, und es muss niemanden verwundern, dass dann am Fuß der Pyramide die „Problemgruppe“ liegen bleibt. Eine niedrige Abiturientenquote wird daher auch nicht als Indiz für fehlende Förderung verstanden, sondern ganz im Gegenteil als Qualitätsmerkmal betrachtet. Standards geben dem dann auch noch ein gutes Gewissen und sichern den Fortbestand der Tradition, dass hierzulande nicht die Schulen für die Schülerinnen und Schüler, sondern die Schülerinnen und Schüler für die Schule geeignet sein müssen.

Grundlage der Standards: die Lehrpläne

Was bisher als Standards vorgelegt wurde, baut daher auch nicht zufällig auf traditionellen Lehrplänen auf und führt ebenso traditionell zur Bestimmung schulformbezogener Abschlüsse; abweichend hiervon beziehen sich bisher nur Vorschläge für den fremdsprachlichen Bereich auf einen europäischen Referenzrahmen, der jener Logik folgt, an der sich auch das DIPF-Gutachten orientiert hatte – es liegt wohl am Fach, das man einfach über die Grenze blicken **muss**. Offenkundig ist im Übrigen aber das kulturelle Vorverständnis des eigenen Bildungssystems auch durch empirische Untersuchungen nicht so zu erschüttern, dass man in der Lage wäre, über Konsequenzen anders nachzudenken als nach dem Watzlawickschen Prinzip „Mehr desselben“.

Am deutlichsten zeigt sich dies am Beispiel des Sitzenbleibens. PISA bestätigt (und auch dies: ein weiteres Mal), dass das Sitzenbleiben als pädagogisches Instrument nicht taugt. Dass der Politik der Mut fehlt, es abzuschaffen, mag man ja noch einer Liebe zur Konfliktvermeidung zuschreiben. Aber dass man das genaue Gegenteil von dem macht, was eigentlich zu tun wäre, und ein untaugliches Instrument weiter „vervollkommnet“, indem man durch verschärfte Bestimmungen und weitere Stufen von Querversetzungen die Zahl der Sitzenbleiber erhöht, ist dann doch schon nicht mehr so normal. Das Beispiel zeigt freilich auch, dass man es sich mit der Kritik an der Politik nicht zu leicht ma-

chen sollte: der GEW-Bundesvorstand hat die Forderung schnell wieder einkassiert, das Sitzenbleiben abzuschaffen, nachdem ihn ein Proteststurm seiner Mitglieder erreichte. Die Kultusminister kennen ihre Lehrerinnen und Lehrer besser, als deren Schülerinnen und Schüler lieb sein kann.

Gegen Experten Logik der Politik

Die DIPF-Expertise weist sehr nachträglich darauf hin, dass Standards „nicht mit Benotungs- und Prüfungsregeln oder gar mit Regelungen zum Übergang auf weiterführende Schulen verwechselt werden“ dürfen. Sie „decken erklärtermaßen nicht das ganze Curriculum ... ab. Zum zweiten ist die Benotung und die Vergabe von Abschlüssen mit gutem Grund Gegenstand von Entscheidungen ist, die Lehrerinnen und Lehrer nach professionellen Maßstäben, aber selbständig, unter Abwägung verschiedenster Aspekte, in ihre pädagogischen Verantwortung treffen müssen. Beide Argumente sprechen dafür, Bildungsstandards nicht als Kriterien für Notengebung, Zertifizierung und Selektionsentscheidungen zu missbrauchen. Besonders wichtig wird diese Abgrenzung, wenn auf die Standards bezogene Tests ins Spiel kommen.“

Es spricht nicht viel dafür, dass diese Hinweise aufmerksamer zur Kenntnis genommen werden als das Plädoyer gegen Regelstandards. Der anderen Logik der Politik entspricht es, dass Tests und/oder Vergleichsarbeiten sich gerade dadurch legitimieren, dass sie Noten, Zertifikate und Selektionsentscheidungen scheinbar absichern. Zwar verweist die Expertise ausdrücklich auf die schlechten Erfahrungen, die in den USA mit der Verwendung von zentralen Tests für Einzelfallentscheidungen gemacht wurden: doch so, wie die skandinavischen Entwicklungen mit Regelstandards nicht an der Bekräftigung des deutschen Sonderweges hindern, werden auch die amerikanischen Erfahrungen überhört werden. Davon legen Erklärungen von Kultusverwaltungen ebenso Zeugnis ab wie die ersten Angebote auf dem Lehrmittelmarkt.

Standards und Autonomie der Schule

In der internationalen Entwicklung stehen Standards auch und nicht zuletzt im Kontext einer größeren Selbstständigkeit von Schule. Idealerweise ist dies die Vorstellung, dass der Übergang zur Output-Kontrolle vielfältige Festlegungen des Inputs (um im Jargon zu bleiben) verzichtbar macht, also ein breiteres Spektrum für die Wahl von Lernwegen eröffnet. Bildungsstandards sollen Freiheit, Flexibilität und Verantwortung erhöhen. Ob dies wirklich der Fall ist, hängt aber ebenfalls davon ab, ob und wie sie mit Tests und Vergleichsarbeiten verknüpft werden, die Zwischenergebnisse festhalten sollen. Je enger das Netz ist, das damit gezogen wird, umso weniger hätte die Schule durch den Paradigmenwechsel gewonnen. Gerät es zu eng, so würde nur die eine Engführung durch eine andere ersetzt, also auch hier: neuer Wein in alte Schläuche gegossen. Dass die Diskussion um Tests und Vergleichsarbeiten schon weiter vorangeschritten ist als die über eine wirkliche Eigenverantwortung der Schulen, mag zu dem Verdacht führen, dass nicht wirklich losgelassen werden soll. Anders formuliert: dass das alte Korsett erst aufgegeben wird, wenn das neue bereit steht.

Learning for Testing

Es wäre keine singuläre Erfahrung, dass neue Steuerungskonzepte, die mit einem ganz anderen Anspruch propagiert werden, in einer extensiven Kontrollphantasie enden. Den Mitarbeitern der hessischen Landesverwaltung wird seit einigen Jahren Zeit für sinnvolle Arbeit durch ein System gestohlen, dessen Datensammelwut an Orwell gemahnt. Zwar entwickeln sie schnell Routinen, damit so umzugehen wie die Bürger der untergegangenen DDR, die unverdrossen in den dafür vorgesehenen Formularen von der Planerfüllung berichteten, doch wäre es falsch, daraus auf Folgenlosigkeit zu schließen. Im Bereich der Schule korrespondiert dem ein Learning for testing, für das Lehrmittelverlage sicherlich bald die erforderlichen Vorlagen liefern werden und das, wenn es denn nichts Schlimmeres anrichtet, auch den Schulen mindestens die Zeit stiehlt, die sie für sinnvolle Tätigkeiten gut gebrauchen könnten. Quantität kann hier leicht in Qualität umschlagen – je mehr sie Zeit stehlen, desto mehr beschädigen sie das Bewusstsein, dass sie nur einen (wenn auch wichtigen) Ausschnitt zu messen vermögen. Dass Standards, die eigentlich Leistungsstandards sind, Bildungs-

standards genannt werden, mag darüber hinaus auch noch dazu beitragen, diesen Irrtum zu fördern.

Bildungsstandards statt Leistungsstandards

Für die Spielräume, die Schulen erhalten (oder im negativen Falle: verbleiben), ist dies von entscheidender Bedeutung. Wenn schon die wünschenswerte Auseinandersetzung mit den Defiziten des deutschen Bildungswesens auf der politischen Ebene an den entscheidenden Stellen durch eine Politik des Mehr desselben konterkariert wird, ist es umso wichtiger, welche Handlungsmöglichkeiten auf der Mikroebene der Schule verbleiben. Die Selbstständigkeit der Schule ist nicht nur für die einzelne Schule selbst, sondern für die Entwicklungsoptionen des gesamten Bildungssystems eine zentrale Frage. Nur wenn die Erfahrung möglich bleibt, dass es Handlungsalternativen gibt, kann auch erfahrbar werden, was akademische Erfahrungsberichte aus Schweden oder den USA offenbar nicht erfahrbar machen – und dies gilt für Schulen in freier Trägerschaft ebenso wie für staatliche Schulen.

So nahe liegend und berechtigt es ist, für die Schulen in freier Trägerschaft auf deren besonderem Status zu beharren, so wenig wäre es wünschenswert, wenn dieses nur durch eine Abkoppelung gelänge, die wechselseitige Lernprozesse zwischen staatlichen und freien Schulen ausschließen: dies wäre für beide ein Verlust. Der Arbeitskreis „Blick über den Zaun“ hat daher zu Recht hierzu gemeinsame Positionen formuliert. Sie verteidigen das, was Standards positiv bewirken könnten, gegen das, was die Logik der Politik aus ihnen zu machen droht.

Worum es nicht gehen darf, worum es gehen könnte, hat die Expertise selbst formuliert: „Um es ganz deutlich zu formulieren: diese Expertise sieht die Funktion von Bildungsstandards nicht darin, den individuellen Leistungs- und Selektionsdruck auf Schülerinnen und Schüler zu verstärken. Im Vergleich mit anderen Staaten bzw. Kulturen zeichnet sich Deutschland ohnehin dadurch aus, dass die Schüler mehr Leistungsdruck als Unterstützung wahrnehmen, während die Schule in den nordischen und den angelsächsischen Ländern, wo Standards und Schulevaluation vertraut sind, eher als unterstützend und anerkennend erlebt wird. Bildungsstandards könnten in unserer Gesellschaft vielmehr dazu führen, dass bestimmte Erwartungen an das Kompetenzniveau als selbstverständlich gelten, für deren Einlösung Schülerinnen und Schüler, Eltern und Schule gemeinsam die Verantwortung übernehmen.“

STAATSMINISTER A.D. HARTMUT HOLZAPFEL MDL, FRANKFURT/M.

Schülerkosten – ein Symposium der Software AG Stiftung 2005 in Stuttgart

Dass die Schülerkosten-Berechnungen nicht nur für die freien Schulen interessant sind, sondern vorrangig Öffentlichkeit und Schulverwaltung interessieren müssten, wurde deutlich auf einem **Symposium der Software AG Stiftung** am 27.06.2005 im Haus der Wirtschaft in Stuttgart mit Referaten der Professoren EISINGER, HUFEN und VOGEL sowie einem Praxisbericht von HILLER vom Bund der freien Waldorfschulen. Der **Bürger** sollte wissen, wie hoch die Kosten sind, die die Steuerzahler für die Unterrichtung seines Kindes aufbringen müssen. Für die **Schulverwaltung** wäre außerordentlich wichtig, wieviel ein Schüler kostet, um das Budget der verselbständigten Einzelschule oder den Bildungsgutschein angemessen auszustatten. Und die höchstrichterliche Rechtsprechung käme mit wissenschaftlich aufbereiteten Schülerkosten zu Feststellungen, die näher an der Realität lägen als sie es derzeit tut.

Schülerkosten geeignet zur Finanzhilfeberechnung?

Hartnäckig hält sich die Meinung, staatliche Schülerkosten seien **untauglich als Grundlage der Finanzhilfeberechnung**. Wie sich im Symposium zeigte, wird sie immer fragwürdiger: Nehmen wir etwa die dem Staat zugerechnete Aufgabe **flächendeckenden Schulangebots**; sie geht zunehmend auf freie Schulen über. Sie treten an die Stelle wegen Schülerschwunds geschlossener Staatsschulen

und können wegen ihrer Flexibilität auch dort existieren, wo staatliche Schulen aufgegeben werden. Und die dem Staat zugerechnete Aufgabe der **Integration?** Mögen freie Schulen im Bereich der bildungsfernen Migrantenkinder nicht gleichermaßen wirken können, weil bildungsferne Schichten sich nicht für freie Schulen entscheiden; doch z.B. in den Bereichen der Förderschulen, der Bildungsangebote für Hochbegabte, des Auffangens von Schülern, die aus der Staatsschule herausfallen, der freiwilligen Erziehungshilfe an Internatsschulen oder des Deutschunterrichts an Russlanddeutsche im Rahmen von Umschulungskursen sind die freien Schulen überproportional präsent und erfüllen ihre öffentliche Aufgabe neben dem Staat. Hinzukommen die **Bildungsangebote, die der Staat nicht macht oder machen darf:** die konfessionell geprägte Bildung, die Entwicklung der Ausbildung für neue Berufe, die Unterstützung der kommunalen Infrastruktur durch Internationale Schulen etc.

Die Diskussion auf dem Symposium zeigte einmal mehr, dass das Herausrechnen von Kostenanteilen aus den Staatsschülerkosten, weil sie an freien Schulen nicht vorkommen, nicht stichhaltig begründet werden kann. Es bleibt dabei: Bei Berücksichtigung aller aufgezählten Leistungen müssen die vollen Schülerkosten der Finanzhilfeberechnung zugrunde gelegt werden.

PROF. DR. JOHANN PETER VOGEL, RECHTSANWALT, BERLIN

Rechtsprechung **Freizügigkeit für Schüler in Europa**

Nicht nur Arbeitnehmer, auch Studenten und Schüler aus den EU-Ländern sollen innerhalb der EU überall tätig werden, studieren und die Schule besuchen können. Bei Studenten und Schülern ist eine wichtige Frage, ob die im EU-Ausland erarbeiteten Abschlüsse auch im EU-Heimatland gelten. Zwar hat sich die Bundesrepublik den gemeinsamen Beschlüssen der EU hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung der Abschlüsse angeschlossen, doch galt immer auch die Inländer-Diskriminierung, d.h. die von deutschen Schülern im EU-Ausland gemachten Abschlüsse (z.B. für den Hochschulzugang) wurden in Deutschland nicht anerkannt. Ein Deutscher mit ausländischem Hochschulzugang musste also, wenn er in Deutschland studieren wollte, entweder eine deutsche Hochschulreifeprüfung nachholen, oder die Staatsangehörigkeit wechseln und als EU-Ausländer nach Deutschland kommen. Mit einem rechtskräftig gewordenen Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart auf der Basis von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs ist diese Inländer-Praxis deutscher Schulbehörden nun in Frage gestellt worden. Im Folgenden wird das einschlägige EuGH-Urteil und das Urteil des VG Stuttgart abgedruckt und mit einer erläuternden Anmerkung versehen.

RED.

Europäischer Gerichtshof **Zur Gleichwertigkeit von ausländischen Hochschulzugängen zur Hochschulreife für inländische Schüler**

– Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 11.07.2002 – Rs. C-224/98 – d'Hoop (DVBI 2002, 1566 = DÖV 2002, 1137 = NJW 2003, 575)

Sachverhalt

Die Klägerin, eine belgische Staatsbürgerin, schloss ihre Schulbildung in Frankreich 1991 mit dem Baccalaureate ab; dieses Zeugnis wurde von Belgien als gleichwertig dem belgischen Zeugnis über den Sekundarunterricht der Oberstufe und dem Zeugnis über die Befähigung zum Hochschulunterricht anerkannt. Ihr wurde aber ein in Belgien vorgesehenes Überbrückungsgeld nicht gewährt, weil dies nur belgischen Schülern zustehe, die in Belgien ihren Schulabschluss gemacht haben. Das belgische Gericht legte die Sache dem EuGH vor mit der Frage, ob die belgische Regelung gegen höherrangiges Recht verstoße. Der EuGH sieht einen Verstoß der Regelung gegen EU-Recht.

Leitsätze

1. Der Unionsbürgerstatus soll bestimmungsgemäß der grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten sein, die, wenn sie sich in der gleichen Situation befinden, aufgrund dieses Status im sachlichen Geltungsbereich des EG-Vertrags vorbehaltlich der hiervon ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf gleiche rechtliche Behandlung haben. In den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen u.a. Situationen, in denen es um die Ausübung der im EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten, namentlich der in Art. 8a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Art. 18 EG) verliehenen Freiheit geht.

Da ein Unionsbürger in allen Mitgliedstaaten Anspruch auf die gleiche rechtliche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats hat, die sich in der gleichen Situation befinden, wäre es mit dem Recht auf Freizügigkeit unvereinbar, wenn der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehöriger er ist, ihn deshalb weniger günstig behandeln würde, weil er von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat, die ihm die Freizügigkeitsbestimmungen des EG-Vertrags eröffnen.

Das EU-Recht auf Freizügigkeit erfordert die Gleichbehandlung aller EU-Bürger

Dieses Recht könnte nämlich seine volle Wirkung nicht entfalten, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats von der Wahrnehmung dieser Möglichkeiten abgehalten werden könnte, weil ihm bei der Rückkehr in sein Herkunftsland Nachteile entstünden, die eine Regelung an diese Wahrnehmung knüpft.

2. Das Gemeinschaftsrecht verwehrt es einem Mitgliedstaat, einem seiner Staatsangehörigen, der als Student auf der Suche nach einer ersten Beschäftigung ist, den Anspruch auf Überbrückungsgeld nur aus dem Grund zu versagen, dass er seine höhere Schulbildung in einem anderen Mitgliedstaat abgeschlossen hat.

Eine Regelung eines Mitgliedstaats, die den Anspruch auf Überbrückungsgeld an die Bedingung knüpft, dass das erforderliche Zeugnis im Inland erworben wurde, benachteiligt bestimmte eigene Staatsangehörige allein deshalb, weil sie ihr Recht auf Freizügigkeit genutzt und ihre Schulbildung in einem anderen Mitgliedstaat erhalten haben.

Eine solche Ungleichbehandlung widerspricht den Grundsätzen, auf denen der Status eines Unionsbürgers beruht, nämlich der Garantie gleicher rechtlicher Behandlung bei Ausübung der Freizügigkeit.

Die fragliche Bedingung wäre allenfalls dann gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften verfolgt würde. Es ist zwar ein legitimes Anliegen des nationalen Gesetzgebers, sich in Verbindung mit einem Überbrückungsgeld, das den Schulabgängern den Übergang von der Ausbildung zum Arbeitsmarkt erleichtern soll, eines tatsächlichen Zusammenhangs zwischen demjenigen, der Überbrückungsgeld beantragt, und dem betroffenen räumlichen Arbeitsmarkt vergewissern zu wollen; ausschließlich auf den Ort der Erlangung des Schulabgangszeugnisses abzustellen, ist jedoch zu allgemein und einseitig und geht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels Erforderliche hinaus.

Aus den Gründen

Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit

[01] ... [27] Art. 8 EG-Vertrag verleiht jedem den Status eines Unionsbürgers, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Da die Kl. Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ist, steht ihr dieser Status zu.

[28] Dieser Unionsbürgerstatus soll bestimmungsgemäß der grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten sein, die, wenn sie sich in der gleichen Situation befinden, aufgrund dieses Status im sachlichen Geltungsbereich des EG-Vertrags vorbehaltlich der hiervon ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf gleiche rechtliche Behandlung haben (Urt. v. 20.09.2001 in der Rechtssache C-184/99, Grzelczyk, Slg. 2001, I-6193, Rdnr. 31).

[29] In den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen u.a. Situationen, in denen es um die Ausübung der im EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten, namentlich der in Art. 8a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Art. 18 EG) verliehenen Freiheit geht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten (Urteile vom 24.11.1998 in der Rechtssache C-274/96, Bickel und Franz, Slg. 1998, I-7637, Rdnr. 15 und 16, sowie Grzelczyk, Rdnr. 33).

Gleichbehandlung aller Unionsbürger

[30] Da ein Unionsbürger in allen Mitgliedstaaten Anspruch auf die gleiche rechtliche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats hat, die sich in der gleichen Situation befinden, wäre es mit dem Recht auf Freizügigkeit unvereinbar, wenn der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehöriger er ist, ihn deshalb weniger günstig behandeln würde, weil er von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat, die ihm die Freizügigkeitsbestimmungen des EG-Vertrags eröffnen.

[31] Dieses Recht könnte nämlich seine volle Wirkung nicht entfalten, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats von der Wahrnehmung dieser Möglichkeiten abgehalten werden könnte, weil ihm bei der Rückkehr in sein Herkunftsland Nachteile entstünden, die eine Regelung an diese Wahrnehmung knüpft (vgl. in diesem Sinne Urt. v. 07.07.1992 in der Rechtssache C-370/90, Singh, Slg. 1992, I-4265, Rdnr. 23).

Förderung der Mobilität der Lernenden und Lehrenden

[32] Das gilt besonders im Bereich der Bildung. Zu den Zielen der Tätigkeit der Gemeinschaft gehört nämlich gemäß Art. 3 Buchst. p EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Art. 3 Abs. 1 Buchst. q EG) ein Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung. Dieser Beitrag soll gemäß Art. 126 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Art. 149 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich EG) insbesondere die Mobilität von Lernenden und Lehrenden fördern.

[33] In Fällen wie dem des Ausgangsverfahrens führt die nationale Regelung aber zu einer Ungleichbehandlung von belgischen Staatsangehörigen nach Maßgabe dessen, ob sie ihre gesamte Schulbildung in Belgien erhalten oder von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht und ihr Schulabschlusszeugnis in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben.

Benachteiligung durch nationale Regelungen

[34] Die nationale Regelung benachteiligt dadurch, dass sie den Anspruch auf Überbrückungsgeld an die Bedingung knüpft, dass dieses Zeugnis in Belgien erworben wurde, bestimmte eigene Staatsangehörige allein deshalb, weil sie ihr Recht auf Freizügigkeit genutzt und ihre Schulbildung in einem anderen Mitgliedstaat erhalten haben.

[35] Eine solche Ungleichbehandlung widerspricht den Grundsätzen, auf denen der Status eines Unionsbürgers beruht, nämlich der Garantie gleicher rechtlicher Behandlung bei Ausübung der Freizügigkeit.

Keine Rechtfertigung für Inländerdiskriminierung

[36] Die fragliche Bedingung wäre allenfalls dann gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften verfolgt würde (Urteil Bickel und Franz, Rdnr. 27). ...

[38] Das belgische Überbrückungsgeld, das zur Teilnahme an besonderen Beschäftigungsprogrammen berechtigt, soll den Schulabgängern den Übergang von der Ausbildung zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Es ist daher ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, sich eines tatsächlichen Zusammenhangs zwischen demjenigen, der Überbrückungsgeld beantragt, und dem betroffenen räumlichen Arbeitsmarkt vergewissern zu wollen.

[39] Ausschließlich auf den Ort der Erlangung des Schulabgangszeugnisses abzustellen, ist jedoch zu allgemein und einseitig. Eine solche Bedingung misst nämlich einem Gesichtspunkt unangemessen hohe Bedeutung bei, der nicht zwangsläufig für den tatsächlichen und effektiven Grad der Verbundenheit des Antragstellers mit dem räumlichen Arbeitsmarkt repräsentativ ist, und schließt jeden anderen repräsentativen Gesichtspunkt aus. Sie geht damit über das zur Erreichung des verfolgten Ziels Erforderliche hinaus.

[40] Auf die Vorlagefrage ist deshalb zu antworten, dass das Gemeinschaftsrecht es einem Mitgliedstaat verwehrt, einem seiner Staatsangehörigen, der als Student auf der Suche nach einer ersten Beschäftigung ist, den Anspruch auf Überbrückungsgeld nur aus dem Grund zu versagen, dass er seine höhere Schulbildung in einem anderen Mitgliedstaat abgeschlossen hat.

VG Stuttgart Gleichwertige Hochschulreife des britischen GCE A-Level für deutsche Schüler

– Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 09.10.2003 – 4 K 4733/01 –
rechtskräftig

Sachverhalt Der klagende Schüler deutscher Staatsangehörigkeit besuchte in den letzten Schuljahren eine englische Schule und machte dort seinen GCE-Abschluss mit A-Level in allen Fächern. Der Abschluss wurde vom OSchA Stuttgart nicht als Hochschulreife anerkannt. Das OSchA wurde zur Feststellung der allgemeinen Hochschulreife verurteilt.

Leitsatz *Die in Nichtanwendung der europäischen Reifezeugniskonvention gegenüber eigenen Staatsangehörigen liegende Schlechterstellung ist mit höherrangigem Recht nicht vereinbar, soweit es sich um Schulabschlüsse aus Staaten der EU handelt.*

Aus den Gründen I. Die Klage ist zulässig. ... II. Sie ist auch begründet. Die Ablehnung der Anerkennung der Gleichwertigkeit des vom Kläger erzielten Schulabschlusses mit der allgemeinen Hochschulreife ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, denn dieser hat Anspruch auf eine solche Feststellung (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

1. Das Oberschulamt Stuttgart ist für die begehrte Anerkennung nach § 85 Abs. 5 Satz 4 UG zuständig, denn das Kultusministerium hat seine Zuständigkeit durch Verwaltungsvorschrift vom 09.12.1991 (K.u.U. 1992, S. 4) delegiert, was nach § 5 Abs. 3 LVG möglich ist. Der Anspruch auf Feststellung der Gleichwertigkeit ist nicht im Zulassungsrechtsstreit gegenüber der Universität, sondern in einem eigenständigen Verfahren gegenüber dem Land Baden-Württemberg zu verfolgen (vgl. VGH Baden-Württ., Beschl. v. 30.09.1993 – 9 S 2332/93 –).

2. Der Kläger benötigt zum Studium in Baden-Württemberg die allgemeine Hochschulreife, welche grundsätzlich nach den Bestimmungen des Schulgesetzes erworben wird (§ 85 Abs. 5 Sätze 1 und 3 UG). Nach § 85 Abs. 5 Satz 4 UG kann die Hochschulreife durch eine vom Kultusministerium als gleichwertig anerkannte in- oder ausländische Vorbildung erworben werden. Auf diese Vorschrift stützt der Kläger seinen Anspruch. Dieser besteht, wenn die ausländische Vorbildung der nach dem Schulgesetz erwerbbarer Hochschulreife gleichwertig ist; ein Ermessen ist der Behörde nicht eingeräumt. Der Begriff der Gleichwertigkeit setzt nach der Rechtsprechung voraus, dass (1.) die ausländische Schulbildung erfolgreich abgeschlossen wurde, dass sie (2.) im Herkunftsland den Zugang zum Studium – allgemein oder doch fachgebunden – eröffnet und dass sie (3.) nach den Bildungsgegenständen als auch nach der Wirksamkeit ihrer Vermittlung und insofern nach der Schuldauer, der Didaktik und der Art der Leistungskontrolle der baden-württembergischen Schulbildung, welche die Hochschulreife nach dem Schulgesetz vermittelt, auch materiell gleichwertig ist (vgl. dazu VGH Baden-Württ., Beschl. v. 13.10.2000 – 9 S 2236/00 –, VBIBW 2001, 108 ff., m.w.N.). Zwischen den Beteiligten ist unstrittig, dass der Kläger seine Schulausbildung in Großbritannien erfolgreich abgeschlossen hat. Ebenso steht fest, dass ihm der Schulabschluss mit dem A-Level grundsätzlich den Zugang zum Studium dort eröffnet, auch wenn für eine Zulassung im beabsichtigten Studiengang weitere Schritte der Universität wie eine Vorauswahl der Bewerber und ein Aufnahmegespräch oder eine Aufnahmeprüfung notwendig sind. Beim Schulabschluss A-Level handelt es sich damit um eine notwendige, jedoch nicht um eine hinreichende Voraussetzung für die Aufnahme eines Studiums.

Gleichwertigkeit der englischen Ausbildung?

Feststellung der materiellen Gleichwertigkeit nicht erforderlich

3. Entgegen der Auffassung des Beklagten ist jedoch die Feststellung einer materiellen Gleichwertigkeit des vom Kläger erzielten Schulabschlusses mit einer baden-württembergischen Hochschulzugangsberechtigung nicht erforderlich. Die Kammer kann daher offen lassen, ob es wegen der nur zweijährigen Dauer der englischen Oberstufe und des vom Kläger gewählten Fächerkanons an einer inhaltlichen Gleichwertigkeit i.S. des § 85 Abs. 5 Satz 4 UG fehlt, obwohl der Kläger die von ihm gewählten sechs Fächer in intensivem Ganztagsunterricht mit

acht Stunden pro Fach erlernt und bei der Prüfung dieser sechs Fächer jeweils die Bestnote erzielt hat. Dies ergibt sich aus Folgendem:

a) Einer Prüfung der materiellen Gleichwertigkeit steht Art. 1 Ziff. 1 der Konvention v. 11.12.1953 entgegen. Diese Bestimmung lautet:

„Jeder Vertragsschließende erkennt für die Zulassung zu den in seinem Gebiet gelegenen Universitäten, falls diese Zulassung der staatlichen Kontrolle unterliegt, die Gleichwertigkeit der im Gebiet jedes anderen Vertragsschließenden erteilten Zeugnisse an, deren Besitz für ihre Inhaber die Voraussetzung für die Zulassung zu den entsprechenden Anstalten des Landes, in dem diese Zeugnisse erteilt wurden, bildet.“

Diese Bestimmung bedeutet, dass das Zeugnis des ausländischen Vertragsstaats vom aufnehmenden Staat ohne inhaltliche Überprüfung der Gleichwertigkeit anzuerkennen ist, was sich aus der ersten Erklärung zur Anwendung der Europäischen Konvention vom 11.12.1953 unter Ziffer 4 der allgemeinen Grundsätze ergibt, wo es heißt: *„Die in Artikel 1, Absatz 1 der Konvention definierte Gleichwertigkeit, auf die unter 1.2 oben Bezug genommen wird, ist eine formelle und muss anerkannt werden, vorausgesetzt, dass die in der Konvention festgelegten Bedingungen erfüllt werden. Es besteht keine Möglichkeit, nicht im Einklang mit der Konvention stehende Überlegungen ins Spiel zu bringen. So steht es im Besonderen nicht im Einklang mit der Konvention, die Gleichwertigkeit von einer Überprüfung des materiellen Inhalts des ausländischen Reifezeugnisses im Vergleich zu einem im Inland erworbenen Reifezeugnis abhängig zu machen.“*

**Engländer gleicher
Ausbildung müssen
zum deutschen
Hochschulstudium
zugelassen werden**

Die Konvention gilt für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 03.03.1955 (BGBl. II, S. 599), für das Vereinigte Königreich ist sie seit dem 20.04.1954 geltendes Recht. Der Kläger verfügt in Gestalt der von den Prüfungsbehörden (Examination boards) ausgestellten Dokumente über ein Zeugnis im Sinne der Konvention. Daran ändert es nichts, dass die englischen Universitäten den Absolventen die Möglichkeit geben, sich bereits mit „provisional results“ um eine Zulassung zu bewerben. Die endgültigen Ergebnisse müssen dann später nachgereicht werden, um eine „Unconditional offer“ der Universität zu erhalten. Damit ergibt sich der Befund, dass ein Staatsbürger Großbritanniens oder ein sonstiger Unionsbürger mit englischem A-Level-Abschluss aufgrund der Konvention ohne materielle Gleichwertigkeitsprüfung und damit auch ohne Anwendung der „Bewertungsvorschläge“ der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen im Sekretariat der Kultusministerkonferenz zum Studium in Deutschland zugelassen werden müsste.

b) Keine Gültigkeit hat der Vorbehalt in Art. 1 Ziff. 3 der Konvention, wonach sich jeder Vertragsschließende vorbehält, die Bestimmungen der Ziff. 1 auf seine eigenen Staatsangehörigen nicht anzuwenden. Dieser Vorbehalt wird durch § 85 Abs. 5 Satz 4 und 5 UG, das ein Anerkennungsverfahren vorsieht, ausgefüllt (vgl. dazu VGH Baden-Württ., Beschl. v. 13.10.2000, a.a.O.). Auch die Gesetzesbegründung (LT-Drucks. 8/1675, S. 10) zeigt, dass von dem Vorbehalt im Hinblick auf die eigenen Landeskinder Gebrauch gemacht werden sollte.

**Vorbehalt der
Schlechterstellung von
Inländern verstößt gegen
EU-Recht**

Die durch diese Vorschriften bewirkte Schlechterstellung eigener Staatsangehöriger ist jedoch nicht mit höherrangigem Europarecht vereinbar, soweit es sich um Bildungsabschlüsse handelt, die in Staaten der Europäischen Union erzielt wurden. Als deutscher Staatsangehöriger ist der Kläger nach Art. 17 EG Unionsbürger und hat daher die im EG-Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten. Der Unionsbürgerstatus verleiht den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, wenn sie sich in der gleichen Situation befinden, aufgrund dieses Status im sachlichen Geltungsbereich des EG-Vertrags vorbehaltlich der hier ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf gleiche rechtliche Behandlung (EuGH, Urt. v. 20.09.2001 – C-84/99, Slg. 2001, I-6193 Rdnr. 31 = EuZW 2002, 52 – Grzelczyk). Der Kläger genießt daher das Recht aus Art. 18 Abs. 1 EG, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, und er kann sich auf das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EG berufen, wonach unbeschadet besonderer Bestimmungen des Vertrages in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist. Der Kläger darf daher nicht vom Staat seiner eigenen Staatsangehörigkeit gegenüber anderen EU-Bürgern deshalb schlechter

rigkeit gegenüber anderen EU-Bürgern deshalb schlechter behandelt werden, weil er von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat, die ihm die Freizügigkeitsbestimmungen des EG-Vertrags eröffnen (so bereits Bostedt, Europarecht im deutschen Verwaltungsprozess [7]: Schul-, Hochschul- und Prüfungsrecht, Ausbildungsförderung, Anerkennung ausländischer Abschlüsse, VBIBW 2001, 201 ff., 299 ff., 300, Fn. 84).

In diesem Sinne hat nunmehr der EuGH im Urteil v. 11.07.2002 (Rs. C-224/98 = EuZW 2002, 635 – d'Hoop)¹ entschieden. Die dort aufgestellten Grundsätze sind auf den vorliegenden Fall übertragbar. Der Kläger befindet sich in der gleichen Situation wie seine englischen Mitschüler mit einem gleichartigen Schulabschluss, die sich in einem Bundesland der Bundesrepublik Deutschland um ein Hochschulstudium bemühen. Anders als diesen wird ihm aber das Privileg des Verzichts auf eine materielle Gleichwertigkeitsprüfung verweigert, nur aus dem Grund, dass er die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Diese Diskriminierung er eignet sich im sachlichen Anwendungsbereich des EG-Vertrags, denn der Kläger hat – im Zuge seiner Schulausbildung – von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht und möchte dies erneut tun. Die ausgeübte Freizügigkeit des Klägers wird zusätzlich akzentuiert durch den vom EuGH im Fall d'Hoop ebenfalls angeführten Gesichtspunkt des Art. 149 Abs. 2 zweiter Spiegelstrich EG, wonach die Tätigkeit der Gemeinschaft die Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten, zum Ziel hat.

Im Lichte der vom Europäischen Gerichtshof vorgenommenen Auslegung des EG-Vertrags lässt sich daher aber die Auffassung des VGH Baden-Württemberg im Beschl. v. 13.10.2000 (a.a.O., S.109 f.) nicht mehr aufrecht erhalten; dort ist ausgeführt, die Handhabung des § 85 Abs. 5 Satz 4 UG müsse eine Schlechterstellung ausländischer Unionsbürger gegenüber deutschen vermeiden, während Art. 12 EG aber nationalem Recht nicht entgegenstehe, das umgekehrt zu einer Schlechterstellung von Inländern führe. Im Urteil d'Hoop verlangt der EuGH nämlich, dass das Recht auf Freizügigkeit seine volle Wirkung entfalten können muss, so dass eine Ungleichbehandlung eigener Staatsangehöriger nach Maßgabe dessen, ob sie von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, unzulässig ist. Dies heißt aber, dass eine Inländerdiskriminierung nur dann unbedenklich ist, wenn sie sich – etwa wegen eines fehlenden grenzüberschreitenden Bezugs – nicht im sachlichen Anwendungsbereich des EG-Vertrags abspielt.

Der Aspekt, dass die Reifezeugniskonvention kein Bestandteil des Europarechts, sondern eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen den Mitgliedern des Europarates ist, führt zu keinem anderen Ergebnis; maßgeblich -ist, dass der Unionsbürger zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die gleichzeitig Unterzeichnerstaaten der Konvention sind, von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hat und ihm daher die den EU-Bürgern seines Aufnahmestaates zustehenden Privilegien ebenfalls einzuräumen sind.

c) Auch ein europarechtlicher Rechtfertigungsgrund für die in § 85 Abs. 5 Satz 4 UG zum Ausdruck kommende Diskriminierung eigener Staatsangehöriger ist nicht erkennbar. Eine solche Rechtfertigung wäre nur dann gegeben, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften verfolgt würde (vgl. EuGH, Slg. 1998, 1-7637 Rdnr. 27 = EuZW 99, 82 – Bickel und Franz). Das beklagte Land führt für, eine solche Rechtfertigung das Bestreben ins Feld, deutschen Schülern keinen einfachen Umweg über das Ausland zur Umgehung der strengen Anforderungen an das deutsche Abitur zu eröffnen. Diese Erwägung ist zwar nachvollziehbar, soweit tatsächlich das ausländische Schulsystem einen einfacheren Weg zur Erlangung der Hochschulreife ermöglicht, denn die Studierfähigkeit könnte dadurch beeinträchtigt sein. Derartige Erwägungen haben indessen bei der Unter-

Freizügigkeit erfordert Gleichbehandlung auch der Inländer

Keine Rechtfertigung für Inländerdiskriminierung gegeben

¹ Siehe S. 8 in diesem Heft.

zeichnung des völkerrechtlichen Vertrags über die Konvention keine ausschlaggebende Rolle gespielt. Damit steht die beabsichtigte Verschärfung für eigene Staatsangehörige nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck, denn die Hochschulen müssen bereits jetzt mit einem erheblichen Anteil von Studierenden, die ein anderes Ausbildungssystem durchlaufen haben und damit auch unterschiedliche Niveaus mitbringen, zurecht kommen.

Erst recht fehlt es aber deshalb an einer Rechtfertigung, weil es sich ja gerade nicht um von der Staatsangehörigkeit unabhängige Erwägungen bei der Diskriminierung eigener Staatsangehöriger handelt.

Daher war der Rechtsstreit nicht, wie vom Kläger angeregt, dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, weil die maßgeblichen europarechtlichen Fragen, die der Rechtsstreit aufwarf, bereits durch das Urteil des EuGH vom 11.07.2002 (d'Hoop) geklärt worden sind.

Anmerkung Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden sowie Absage an Inländerdiskriminierung – Anmerkungen zu den Urteilen des EuGH vom 11.07.2002 (D'Hoop) und 01.07.2004 sowie des VG Stuttgart vom 09.10.2003

Die Entscheidungen des EuGH und des VG Stuttgart sind ein großer Schritt auf dem Weg zu einem gemeinsamen Europa in Sachen Bildung: Unionsbürger können ihren Schulabschluss in jedem beliebigen EU-Land – außer Estland und Ungarn – absolvieren. Danach darf ihnen ein Studium in ihren Heimatländern nicht verwehrt werden. Bisher war ungewiss, ob bei einer Rückkehr in das Heimatland ein Studium möglich ist.

Letzteres war bis zum Urteil des VG Stuttgart vom 09.10.2003 so für die Schulabsolventen nicht gesichert. Gemäß der sog. Reifekonvention vom 11.12.1953 verabredeten sich zwar schon zu diesem frühen Zeitpunkt insgesamt 42 Länder, darunter mit Ausnahme von Estland und Ungarn alle EU-Länder, zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Schulabschlüsse.¹ Aber jeder Vertragsschließende behielt sich vor, entsprechend der Klausel des Art. 1 Ziff. 3 der Konvention die Bestimmungen auf seine eigenen Staatsangehörigen nicht anzuwenden. Damit war die Möglichkeit der Rückkehr in das Heimatland zum Studium bis vor kurzem ungewiss und davon abhängig, ob das Heimatland auch den ausländischen Schulabschluss des eigenen Landeskinds anerkennt.

Bisher Inländerdiskriminierung

Auch der Kläger im Verwaltungsrechtsstreit vor dem VG Stuttgart wurde mit dieser Inländerdiskriminierung konfrontiert, als er mit seinem englischen Abitur in seinem Heimatland Deutschland zunächst vom Oberschulamt nicht zum Studium an einer FH zugelassen wurde. Mit seiner elfjährigen Schulzeit erfülle er nicht die geforderten zwölf „ansteigenden Jahre“ und neben Französisch könne er keine zweite Fremdsprache nachweisen. Aufgrund der Regelung der Konvention wurde ihm nahe gelegt, die Staatsangehörigkeit zu wechseln. Ob diese Lösung Europa voranbringt?

Der Kläger ist Unionsbürger nach Art. 17 EG. Der Unionsbürgerstatus verleiht den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, wenn sie sich in der gleichen Situation befinden, aufgrund dieses Status' im sachlichen Geltungsbereich des EG-Vertrags unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf gleiche rechtliche Behandlung. Nach Art. 12 EG ist im Anwendungsbereich des EG-Vertrags jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“ Der Wortlaut ist eindeutig. Eine Inländerdiskriminierung ist auch eine solche aus Gründen der Staatsangehörigkeit, nämlich der eigenen. Nur bei einer Vermeidung sämtlicher

¹ „Jeder Vertragsschließende erkennt für die Zulassung zu den in seinem Gebiet gelegenen Universitäten, falls diese Zulassung der staatlichen Kontrolle unterliegt, die Gleichwertigkeit der im Gebiet jedes anderen Vertragsschließenden erteilten Zeugnisse an, deren Besitz für ihre Inhaber die Voraussetzung für die Zulassung zu den entsprechenden Anstalten des Landes, in dem diese Zeugnisse erteilt wurden, bildet.“, Art. 1 Ziff. 1.

Schlechterstellungen ist die uneingeschränkte Förderung der durch den EG-Vertrag vorgesehenen Freizügigkeit möglich.

In der Literatur wurde in den letzten Jahren unter vielfältigen juristischen Winkelzügen ausgeführt, warum eine Inländerdiskriminierung verfassungskonform sein solle. Hauptsächlich wurde angeführt, es handele sich bei dem Europäischen Gemeinschaftsrecht und dem deutschen Verfassungsrecht um unterschiedliche Rechtskreise, welche in ihrer Interaktion nicht dem Gleichheitssatz unterworfen seien. Unterschiedlichen Hoheitsgewalten stehe es frei, gleiche Sachverhalte verschieden zu behandeln.¹ Dies gelte auch bei einer Transformation von sekundärem Gemeinschaftsrecht in deutsches Recht.²

Dem begegnet ein Urteil des österreichischen Verfassungsgerichtshof vom 09.12.1999 (G 42/99 u.a.) deutlich. Die Ausführungen können auf deutsches Recht übertragen werden. So führt der Verfassungsgerichtshof in dem Urteil aus: „... bei diesen Überlegungen beachtet die Bundesregierung aber nicht ausreichend, dass ein österreichisches Gesetz, mit dem eine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift ausgeführt und in österreichisches Recht umgesetzt wird, rechtlich doppelt bedingt ist.“³ In einer Entscheidung ein Jahr zuvor hat der Verfassungsgerichtshof⁴ zusammenfassend ausgeführt, dass „in Lehre und Rechtsprechung unbestritten (ist), dass der Gesetzgeber bei der Ausführung von Gemeinschaftsrecht jedenfalls insoweit an bundesverfassungsgesetzliche Vorgaben gebunden bleibt, als eine Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben durch diese nicht inhibiert wird. Der Gesetzgeber unterliegt in diesen Fällen also einer doppelten Bindung, nämlich einer Bindung an das Gemeinschaftsrecht und einer Bindung an den verfassungsgesetzlich gezogenen Rahmen.“

Der Verfassungsgerichtshof kommentiert dies in dem Urteil ein Jahr später wie folgt: „Der Umstand, dass mit einer gesetzlichen Regelung gemeinschaftsrechtliches Richtlinienrecht umgesetzt werden soll, bildet für sich allein ... keinesfalls einen ausreichenden Rechtfertigungsgrund für eine durch die Art der Umsetzung bewirkte Differenzierung.“⁵

Das rechtskräftige Urteil des VG Stuttgart ist wohl die erste deutsche Entscheidung, die derart deutlich im Bereich des Bildungsrechts der Inländerdiskriminierung durch Art. 1 Ziff. 3 der Konvention eine Absage erteilt. Die Schlechterstellung eigener Staatsangehöriger sei nicht mehr mit dem höherrangigem Europarecht vereinbar, soweit es sich um Bildungsabschlüsse handelt, die in Staaten der Europäischen Union erzielt wurden. Der EuGH hat ein Jahr vorher in ähnlichem Sinne entschieden und dem VG Stuttgart eine gute Steilvorlage gegeben.

Auf die „doppelte Bindung“ und damit auch auf den Verstoß von Art. 3 Abs. 1 GG hat das VG Stuttgart keinen Bezug genommen. Das könnte auch an der Tatsache liegen, dass die Konvention keine europäische Richtlinie oder Verordnung, sondern ein völkerrechtlicher Vertrag ist. Im Grunde kann der Rechtscharakter der Regelung aber nur eine untergeordnete Rolle spielen, da sich dieser nicht unmittelbar auf Art. 3 Abs. 1 GG auswirkt. Unabhängig von der Frage des Rechtscharakters der Regelung hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 31.03.2000⁶ eine klare Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit der Inländerdiskriminierung anhand Art. 3 Abs. 1 GG auch im Rahmen des Europarechts vermieden, indem es die Frage, ob „die Anforderungen der Meisterprüfung angesichts geringerer Anforderungen an EU-Handwerker noch gerechtfertigt“ seien, ausdrücklich „offen“ ließ.

Überträgt man die Argumentation des öVfGH auf Deutschland, ergibt sich aber, dass die deutsche Anforderung der Meisterprüfung gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt.⁷ Auch die Klausel des Art. 1 Ziff. 3 der Reifekonvention (Möglichkeit der Inländerdiskriminierung) verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Vereinbarkeit der Inländerdiskriminierung mit höherrangigem Recht?

1 Vgl. FASTENRATH, JZ 1987, 175; PAPIER, JZ 1999, 260; KÖNIG, AöR 118 (1993), 591, 599.

2 Vgl. FASTENRATH, a.a.O., S. 177. Hier ist allerdings noch zu beachten, dass es sich bei der Reifekonvention um Völkerrecht handelt.

3 Die Reifekonvention wurde durch Gesetz vom 03.02.1971, BGBl. II, S. 17, umgesetzt.

4 VfSlg 15.106/1998 m.w.N., vgl. auch ÖHLINGER/POTAX, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 1998, S. 93, 107, 117.

5 öVfGH, Urt. v. 09.12.1999 – G 42/99 u.a., S. 17 f.

6 1 BvR 608/99, online veröffentlicht unter www.bverfg.de/entscheidungen/frames/rk2000033/BvR.060899.Rn.15.

7 Hierauf wies SCHILLING in seinem Aufsatz „Gleichheitssatz und Inländerdiskriminierung“, JZ 1994, 8, 14 schon vor Jahren hin.

Die Europäische Entwicklung

Die Annahme einer solchen Verfassungswidrigkeit bestimmter Regelungen ist ein Spiegel der Entwicklungen in Richtung auf ein gemeinsames Europa. Die europäische Union war gerade mal etwas mehr als 3 1/2 Jahre alt, als die Reifekonvention vom Europarat erlassen wurde. Mit der Verabredung zur Anerkennung der Zeugnisse ohne weitere, materielle Gleichwertigkeitsprüfung ist zu erkennen, dass auch auf dem Bildungssektor Integration angestrebt wurde. Die Debatte zur Inländerdiskriminierung in Deutschland¹ ist eine Folge vielfältiger Regelungen, deren Auslegung sich erst ergeben muss. Möglicherweise war der Inländer-Vorbehalt viel restriktiver gedacht und sollte nur solche Fälle betreffen, die keinen Grenzbezug aufwiesen. Das Ergebnis einer Auslegung von Regelungen ist bei deren Erlass nicht immer absehbar, wenn sie in ihrem Wortlaut nicht ganz eindeutig gefasst sind. Der Inländer-Vorbehalt der Reifekonvention konnte nun mit Hilfe der Rechtsprechung und des EG-Vertrags in seiner Bedeutung in die richtige Richtung konkretisiert werden.

Es ist zu hoffen, dass die Urteile frischen Wind bezüglich der Frage der Wirksamkeit des europäischen Bildungsrechts in das Land bringen. Kapitel 3 des EG-Vertrags beschäftigt sich mit der allgemeinen und beruflichen Bildung und Jugend. Ein Ziel der Tätigkeit der Gemeinschaft ist gemäß Art. 149 Abs. 2, 2. Spiegelstrich die Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, „auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten“.

Auf Art. 149 EG-Vertrag sowie Art. 150 und Art. 12 EG-Vertrag stützt der EuGH in seinem kürzlich ergangenen Urt. v. 01.07.2004 auch seinen Tenor, dass Belgien den EG-Vertrag dadurch verletzt habe, dass nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen wurden, um zu gewährleisten, dass die Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Diplomen über eine höhere Schulbildung unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber des Certificat d'enseignement secondaire supérieur (CESS) Zugang zu dem von der Französischen Gemeinschaft Belgiens eingerichteten Hochschulunterricht haben. Der EG-Vertrag wird nun also von dem EuGH als unmittelbar anwendbar auf die von den Mitgliedstaaten für den Zugang zum Hochschulstudium festgelegten Voraussetzungen erklärt.

Wie erfreulich, dass die europäische und deutsche Rechtsprechung sinngemäß oder ausdrücklich auf die Notwendigkeit hinweist, auch im Bereich der Bildung über die Grenzen zu schauen. Auch deutsche Behörden sind jetzt nicht mehr darauf angewiesen, den Wechsel der Staatsangehörigkeit empfehlen zu müssen.

CHRISTIANE WEGRIGHT, RECHTSANWÄLTIN,
BUND DER FREIEN WALDORFSCHULEN, STUTTGART

¹ Siehe hierzu im Einzelnen OSTERLOH, in: SACHS, Grundgesetz, 2. Aufl., Art. 3 Rdnr. 3, insb. Fn. 124; ausführlich SCHILLING, Gleichheitssatz und Inländerdiskriminierung, JZ 1994, 8 ff., der in der Inländerdiskriminierung einen Verstoß gegen Art. 3 GG sieht.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V.
Redaktion:
Prof. Dr. Johann Peter Vogel
Am Schlachtensee 2, D-14163 Berlin
Tel.: 030 – 802 60 28 • Fax: 030 – 802 23 92

R&B – Recht und Bildung und alle darin enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Außerhalb der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung ohne Einwilligung des Herausgebers nicht erlaubt.

ISSN 1614-8134

Satz sowie Neu- bzw. Nachbestellung von Heften:
Schreibbüro Barbara Brudlo
Holzweg 6, D-29352 Adelheidsdorf
Telefon: 05085 – 98 15 03 • Telefax: 05085 – 98 15 04
e-mail: Barbara.Brudlo@t-online.de

Druck: F•D•F, D-30823 Garbsen
Telefon: 05137 – 12 24 96 • Telefax: 05137 – 12 24 97
e-mail: info@f-d-f.net / Internet: www.f-d-f.net

Erscheinungsweise: vierteljährlich
Bezugspreis: 15,- € jährlich einschl. Versandkosten
Einzelpreis: 5,- € pro Heft zuzügl. Versandkosten
Bankverbindung: Postbank Hannover
Konto 900 099 – 309 • BLZ 250 100 30

R & B ist auch im Internet abrufbar unter: www.rechtundbildung.de oder www.recht-bildung.de.
Auch das **Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V.** ist im Internet erreichbar unter www.Institut.lfBB.de.