

Sonderheft Nr. 4

Informationsschrift
des Instituts
für Bildungsrecht
und Bildungsforschung e.V.
Oktober 2015



Recht

Bildung

Soziale Chancengerechtigkeit bei der Einschulung und beim Übergang in die weiterführenden Schulformen

Effektivität und Verfassungsmäßigkeit rechtlicher Steuerungsinstrumente

Rechtsanwalt Dr. jur. Thomas Langer, Dipl. rer. soc.,
ehem. wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Bildungsrecht und
Bildungsforschung eV. (IfBB), Wuppertal

Vorwort

Der von Thomas Langer vorgelegten Untersuchung „Soziale Chancengerechtigkeit bei der Einschulung und beim Übergang in die weiterführenden Schulformen“ kommt zunächst das Verdienst zu, die Rechtstatsachenforschung mit der Rechtsdogmatik in Verbindung zu bringen – und diese Inbeziehungsetzung ist ihm vortrefflich gelungen. Des Weiteren hat er zwei auf den Grundsatz der sozialen Chancengerechtigkeit bezogene Anwendungsfelder ausgewählt, die für die Lebenschancen des Einzelnen im Hinblick auf seine Bildungsqualifikation von kaum zu überschätzender Bedeutung sind.

Im Vorfeld seiner Rechtstatsachenuntersuchung stellt Langer in anschaulicher Weise dar, dass der verfassungskräftige Grundsatz der sozialen Chancengerechtigkeit sowie ein dem entsprechendes subjektives Verfassungsrecht auf der einen Seite und das Grundrecht auf Chancengleichheit (im Prüfungswesen) kategorial und konturenscharf zu unterscheiden sind. Während der Grundsatz der Chancengleichheit wesentlich auf die Gewährleistung und Kontrolle (formal) gleichmäßiger Prüfungsbedingungen gerichtet ist, zielt der Grundsatz sozialer Chancengerechtigkeit auf den Ausgleich bzw. die Angleichung der in der Realität angelegten sozial-spezifischen Unterschiede zwischen Schülerinnen und Schülern. Für den Schulrechtler und Verfassungsjuristen von besonderem Interesse sind die Ausführungen im Anschluss an die Schilderung der sozialen Situation in Köln und Heidelberg. Langer entnimmt dem Grundgesetz nicht zuletzt unter Bezugnahme auf die Homeschooling-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2010 einen durchaus anspruchsvollen verfassungsrechtlichen Integrationsauftrag und untersucht davon ausgehend im vierten Teil seiner Untersuchung verschiedene Instrumente bzgl. ihrer Tauglichkeit und Effektivität im Hinblick auf die Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit im Schulwesen. Dabei gibt die Durchsicht der existierenden Elemente, ohne hier Genaueres entfalten zu können, eine geringe Eignung zur Vermeidung sozialer Selektivität bei Grundschuleintritt und Übergang in die Sekundarstufe I. Ausgehend von diesem Befund fragt Langer nach neuen und innovativen Instrumenten und wendet sich insoweit insbesondere der Quotenschule zu, sowie dem Potential eines Modells, welches die Profilbildung an Grundschulen mit der Wahlfreiheit der Eltern verknüpft. In diesem Zusammenhang finden sich zahlreiche lesenswerte und überlegenswerte Gedanken.

Um nicht zu viel von dem Herzstück der Untersuchung vorwegzunehmen, sei abschließend nur noch darauf hingewiesen, dass Langer im Rahmen der Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit der geschilderten (Rechts)instrumente zu sehr differenzierten Einschätzungen gelangt. Die von ihm entwickelten Thesen bilden eine gute Grundlage, um weiterführend und konstruktiv auch über vermeintlich revolutionäre Innovationen wie die Einführung einer Quotenschule (für einen gewissen Zeitraum) nachzudenken und die Modelle vielleicht an der einen oder anderen Stelle miteinander zu verzahnen, um Gesichtspunkte der Chancengleichheit, der Persönlichkeitsentfaltung sowie der sozialen Chancengerechtigkeit und Integration in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise miteinander zu verknüpfen. Nun bleibt mir noch – gerade um die weitere Diskussion anzustoßen – die Hoffnung einer breiten Rezeption der von Thomas Langer vorgelegten Untersuchung.

PROF. DR. WOLFRAM CREMER, RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM,
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT UND EUROPARECHT,
WISSENSCHAFTLICHER DIREKTOR DES IFBB



Soziale Chancengerechtigkeit bei der Einschulung und beim Übergang in die weiterführenden Schulformen

Effektivität und Verfassungsmäßigkeit rechtlicher Steuerungsinstrumente

Inhalt

A. Einführung	5
B. Der rechtstatsächliche Zusammenhang zwischen der sozialen Selektivität beim Übergang in die Schulformen der Sekundarstufe I und der sozialen Segregation an Grundschulen	6
I. Empirische Befunde in Bezug auf die Grundschulbezirke Heidelbergs und Kölns	6
1. Sozialschichtzugehörigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner nach Stadtteilen.....	6
a) Heidelberg.....	7
b) Köln.....	7
2. Soziale Selektivität beim Übergang in die weiterführenden Schulformen	7
a) Heidelberg.....	7
b) Köln.....	8
c) Erklärungsansatz	9
C. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zur Verringerung sozialer Selektivität im Schulwesen	9
I. Integrationsfunktion des staatlichen Schulwesens.....	10
II. Integrationsbegriff	10
1. Wissensvermittlung und Wertevermittlung	10
2. Werteintegration und Sozialintegration	10
3. Chancengleichheit.....	11
4. Soziale Chancengerechtigkeit	11
5. Schlussfolgerung	12
D. Rechtsinstrumente und ihre Effektivität im Hinblick auf die Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit im Schulwesen	13
I. Die Zuordnung schulpflichtiger Kinder zu den Grundschulen eines kommunalen Schulträgers beim Schuleintritt.....	13
1. Sprengelpflicht in Baden-Württemberg	13
2. Grundschulwahl in Nordrhein-Westfalen	13
3. Faktische Erhöhung oder Verringerung der Segregation durch Sprengelpflicht bzw. Grundschulwahl?	14
II. Die Verteilung von Schülerinnen und Schülern auf die weiterführenden Schulformen der Sekundarstufe I beim Übergang von den Grundschulen	14
1. Die verbindliche und die unverbindliche Grundschulempfehlung.....	15
2. Faktische Erhöhung oder Verringerung der sozialen Selektivität beim Übergang von den Grundschulen in die Sekundarstufe I durch die verbindliche bzw. unverbindliche Grundschulempfehlung?	15
III. Zwischenergebnis	16
E. Die Dringlichkeit einer Diskussion über effektive Rechtsinstrumente zur Verringerung der sozialen Selektivität im Schulwesen – ein Anfang	17
I. Positive Anreize zum Abbau sozialer Segregation beim Eintritt in die Grundschule.....	17
1. Quotenschule	17

2. Profilbildung verbunden mit Wahlfreiheit.....	18
II. Übergangslose Einheitsschule bzw. Gesamtschule.....	19
III. Individuelle Förderung.....	20
IV. Vorläufiges Fazit.....	21
F. Verfassungsrechtliche Bewertung der Rechtsinstrumente zur Regelung des Schuleintritts und Übergangs in die Sekundarstufe I	21
I. Rechtsinstrumente zur Verteilung schulpflichtiger Kinder auf die einzelnen Grundschulen	21
1. Die Sprengelpflicht unter Berücksichtigung der sozialen Segregation beim Schuleintritt ..	21
a) Elternrecht, Art. 6 Abs. 2 GG (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG)	22
(I) Rechtfertigung der Beschränkung des Elternrechts durch die Sprengelpflicht aufgrund der Aufsichtsbefugnis des Staates für das Schulwesen, Art. 7 Abs. 1 GG	23
(II) Verhältnismäßigkeitsprüfung.....	23
(1) Legitimität der mit der Sprengelpflicht verfolgten Zwecke	23
(2) Geeignetheit	24
(3) Erforderlichkeit.....	24
(4) Angemessenheit.....	24
b) Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 GG.....	25
c) Diskriminierung wegen der sozialen Herkunft, Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG.....	26
2. Die Sprengelpflicht unter Berücksichtigung der sozialen Selektivität beim Übergang von den Grundschulen in die Sekundarstufe I, Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG.....	27
3. Zwischenergebnis.....	28
4. Die Sprengelpflicht unter Einbeziehung der Profilbildungspflicht für Grundschulen.....	28
a) Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19.06.2013 – 1 BvR 2253/09	28
(I) Enge und weite Fassung der Sprengelpflicht.....	28
(II) Kriterien zur Bestimmung des Schulprofils.....	29
b) Zwischenresümee	29
5. Grundschulwahl	29
6. Schlussfolgerungen in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit der drei Regelungsvarianten	30
7. Die Quotenschule	30
II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Rechtsinstrumente zur Regelung des Übergangs von der Grundschule in die weiterführenden Schulformen der Sekundarstufe I.....	31
1. Die verbindliche Grundschulempfehlung.....	31
a) Elternrecht, Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG.....	31
b) Beschränkung des Elternrechts	31
c) Diskriminierungsverbot wegen der sozialen Herkunft, Art. 3 Abs. 3, 6. Alt. GG	32
2. Die unverbindliche Grundschulempfehlung.....	34
3. Auflösung des Übergangs von der Grundschule in die Sekundarstufe I durch die Abschaffung des gegliederten Schulwesens.....	34
G. Zusammenfassung	34

A. Einführung

In der Debatte über das Bildungswesen wird häufig die Frage nach der Gerechtigkeit gestellt.¹ Einen wichtigen Grund dafür erfährt man von HELMUT SCHELSKY. Ende der 50er Jahre des letzten Jahrhunderts hatte der Soziologe darauf insistiert, dass der Erwerb von Bildungsqualifikationen über Lebenschancen entscheidet.² Umso empfindlicher wird das intuitive Gerechtigkeitsgefühl durch Befunde der empirischen Bildungsforschung berührt, wonach die individuellen Lebenschancen beim Erwerb hoher schulischer Bildungsabschlüsse ungleich verteilt sind, und zwar hauptsächlich in Abhängigkeit von der sozialen Herkunft.³ Von diesem Missstand eines scheinbar unauflösbaren Zusammenhangs zwischen Bildungserfolg und sozialer Herkunft ausgehend, ist zu klären, was genau mit ‚Gerechtigkeit‘ in Bezug auf das Schulwesen gemeint ist. Dabei könnte es hilfreich sein, rechtsbegrifflich zwischen ‚Chancengleichheit‘ und ‚sozialer Chancengerechtigkeit‘ zu unterscheiden.

‚Chancengleichheit‘ bezeichnet einen das gesamte Prüfungsrecht prägenden Grundsatz, der darauf abzielt, für vergleichbare Prüflinge vergleichbare Prüfungsbedingungen und vergleichbare Bewertungskriterien sicherzustellen⁴ (s.u. C.II.3.).⁵ Der davon abzugrenzende Grundsatz der ‚sozialen Chancengerechtigkeit‘ geht weit über den engeren Bereich des Prüfungsrechts hinaus⁶ und bezieht sich zum einen auf die Integrationsfunktion des staatlichen Schulwesens, die unter dem Gesichtspunkt der sozialen Integration gewährleisten soll, dass Kinder aus unterschiedlichen sozialen Kreisen gemeinsam erzogen und unterrichtet werden (s.u. C.I.); zum anderen auf das Verbot der Diskriminierung wegen der sozialen Herkunft, das die Integrationsfunktion ergänzt.

Die ‚soziale Chancengerechtigkeit‘ steht vor einer noch erheblich größeren Herausforderung als die prüfungsrechtliche ‚Chancengleichheit‘. Während es bei letzterer um den einigermaßen überschaubaren Bereich der Gewährleistung und Kontrolle gleichmäßiger Prüfungsbedingungen und -abläufe geht, zielt erstere auf nichts Geringeres als die Angleichung bzw. den Ausgleich der in der Gesellschaftsstruktur angelegten sozialschichtspezifischen Unterschiede zwischen Schülerinnen und Schülern durch die Förderung des Abbaus sozialer Unterschiede im Schulwesen (s.u. C.II.4.).

Die vorliegende Untersuchung⁷ konzentriert sich auf dem rechtstatsächlichen und rechtsdogmatischen Gehalt des Grundsatzes der sozialen Chancengerechtigkeit im Schulwesen unter Bezugnahme auf zwei hoch bedeutsame Gelenkstellen des Bildungssystems, dem Eintritt in die Grundschule und dem Übergang in die Sekundarstufe I.⁸ Die Rechtswirklichkeit zeigt, dass die soziale Segregation bei der Einschulung in den Grundschulen Heidelbergs und Kölns sowie die

1 Siehe etwa F. DIETRICH/M. HEINRICH/N. THIEME (Hrsg.), *Bildungsgerechtigkeit jenseits von Chancengleichheit. Theoretische und empirische Ergänzungen und Alternativen zu ‚PISA‘*, 2013; Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V. (Hrsg.), *Selektion und Gerechtigkeit in der Schule*, Studien zum Bildungsrecht 1, 2012; P. J. BRENNER, *Bildungsgerechtigkeit*, 2010; H. WISSMANN, *Bildungsgerechtigkeit aus verfassungsrechtlicher Sicht*, Fachtagung des Deutschen Lehrerverbands 2008, S. 22 ff. Ferner disziplinübergreifend S. T. MEYER/V. VORHOLT (Hrsg.), *Bildungsgerechtigkeit als politische Aufgabe*, 2011; J. BRENNER, *Bildungsgerechtigkeit*, 2010; M. DABROWSKI/J. WOLF (Hrsg.), *Bildungspolitik und Bildungsgerechtigkeit*, 2008.

2 H. SCHELSKY, *Schule und Erziehung in der industriellen Gesellschaft*, 1957.

3 Zur sozialen Ungleichheit im Bildungswesen s. etwa R. BECKER/W. LAUTERBACH, *Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*, 4. Aufl.; J. BAUMERT/K. MAAZ/U. TRAUTWEIN (Hrsg.), *Bildungsentscheidungen*, Sonderheft 12/2009 der Zeitschrift für Erziehungswissenschaft (ZfE). Ferner R. BECKER/H. SOLGA (Hrsg.), *Soziologische Bildungsforschung* Sonderheft 52/2012 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, S. 44 ff.

4 BVerfGE 84, 34.

5 BVerfGE 84, 34; 84, 59.

6 Siehe zur Integrationsfunktion des staatlichen Schulwesens die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum ‚Homeschooling‘ BVerfGK 8, 151; BVerfG, NJW 2009, 3151; BVerfG, NVwZ 2003, 1113.

7 Der Beitrag beruht auf einem Projekt des Instituts für Bildungsrecht und Bildungsforschung (IFBB) e.V., An-Institut der Ruhr-Universität Bochum, zum Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I. Dieses habe ich in meiner Funktion als wissenschaftlicher Leiter in den Jahren 2010 bis 2013 durchgeführt. Der Verfasser bedankt sich für Hinweise und Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirates, der das Projekt zielführend begleitet hat, namentlich bei seinem Vorsitzenden Prof. Dr. HANS-PETER FÜSSEL. Auch allen anderen Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirates, die mir Anregungen gegeben haben, gilt mein Dank. Für die sorgfältige Lektüre des Manuskripts bedanke ich mich bei cand. jur. SARAH BENSCHIEDT. Nicht zuletzt bedanke ich mich bei der Software AG-Stiftung für die großzügige Förderung.

8 Das Thema Übergänge aus der Perspektive der Bildungsforschung und Praxis behandeln jüngst die instruktiven Beiträge in G. BELLENBERG/M. FORELL (Hrsg.), *Bildungsübergänge gestalten. Ein Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis*, 2013. Die Bedeutung rechtlicher Instrumente für den Übergang spielt allerdings keine tragende Rolle.

soziale Selektivität beim Übergang von den Grundschulen in die Schulformen der Sekundarstufe I besorgniserregend hoch ist (s. B.). Darin liegt ein klarer Verstoß gegen das Verfassungsgebot der sozialen Chancengerechtigkeit. Dieser Grundsatz ergibt sich vor allem aus der Integrationsfunktion des Schulwesens (s. C.). Ein wesentlicher Grund für die soziale Selektivität ist darin zu sehen, dass die geltenden landesrechtlichen Instrumente der Zuordnung bzw. Verteilung der Kinder bzw. Schülerinnen und Schüler auf die Grundschulen und weiterführenden Schulformen der Sekundarstufe I hinsichtlich der Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit weitgehend wirkungslos sind (s. D.). Die vorliegende Arbeit möchte daher eine (notwendige) Debatte über alternative Rechtsinstrumente anregen, die womöglich wirkungsvoller zur Verringerung der sozialen Selektivität im Schulwesen beitragen können. Darauf bezogen werden erste Vorschläge formuliert (E.). Die rechtlichen Steuerungsinstrumente zur Regelung des Grundschuleintritts und des Übergangs werden sodann einer verfassungsrechtlichen Beurteilung unterzogen (s. F.).

B. Der rechtstatsächliche Zusammenhang zwischen der sozialen Selektivität beim Übergang in die Schulformen der Sekundarstufe I und der sozialen Segregation an Grundschulen

Im Folgenden wird von einem pragmatischen Verständnis sozialer Segregation an Grundschulen ausgegangen.¹ Anknüpfungspunkte sind zwei Erscheinungsformen: 1. Die soziale Homogenität der Schülerinnen und Schüler innerhalb der einzelnen Grundschulen einer Kommune ist größer als diejenige zwischen den einzelnen Grundschulen untereinander. 2. Die soziale Homogenität der Schülerinnen und Schüler innerhalb der einzelnen Grundschulen ist größer im Vergleich zu der sozialen Homogenität unter den Einwohnern mit schulpflichtigen Kindern in dem die Grundschule umgebenden Stadtteil.²

I. Empirische Befunde in Bezug auf die Grundschulbezirke Heidelbergs und Kölns

Die in den kommunalen Bildungsberichten³ der Städte Heidelberg und Köln angegebenen Zahlen beziehen sich auf die soziale Segregation zwischen den einzelnen Grundschulen (Erscheinungsform 1), und zwar auf die Sozialschichtzugehörigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner nach Stadtteilen sowie auf die Übergangsquoten der weiterführenden Schulformen differenziert nach den Grundschulbezirken.

1. Sozialschichtzugehörigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner nach Stadtteilen

Die Einwohnerinnen und Einwohner Heidelbergs und Kölns leben häufig mehr oder weniger getrennt in verschiedenen Stadtteilen, abhängig von ihrer Sozialschichtzugehörigkeit.

1 Der *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* geht davon aus, dass sich der sogenannte Dissimilaritätsindex bei der Messung von Segregation durchgesetzt habe. Dieser berechne „die Verteilung einer Bevölkerungsgruppe (z.B. mit Migrationshintergrund) eines größeren Gebiets (z.B. Stadtteil). Ein Dissimilaritätsindex von 50 bedeutet zum Beispiel, dass 50 % der Schüler mit Migrationshintergrund ihre Schule verlassen und an eine andere Schule wechseln müssten, um eine gleiche Bevölkerungsverteilung wie im umliegenden Stadtteil zu erreichen. Ein allgemein gültiger Schwellenwert, d.h. ab welcher Konzentration eine Schule als segregiert gilt, liegt bislang nicht vor.“ *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Segregation an Grundschulen. Der Einfluss der elterlichen Schulwahl, 2012, S. 2.

2 Die soziale Segregation im Bildungswesen beginnt freilich nicht erst in der Grundschule, sondern nimmt ihren Lauf bereits in den Kindergärten. So führt die Verdichtung von Zuwanderern in bestimmten Stadtgebieten zu einem hohen Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund an den Kindertagesstätten – „kein für die Sprachentwicklung förderliches Umfeld“. So J. KRATZMANN, Migrationsgekoppelte Ungleichheit beim Übergang vom Kindergarten in die Grundschule, in: G. BELLENBERG/M. FORELL (Hrsg.), *Bildungsübergänge gestalten. Ein Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis*, 2013, S. 81, 82.

3 Bericht Schule und Bildung Heidelberg 2011/2012; Kölner Bildungsbericht – Bildungsmonitoring 2012. Das „Monitoring“, d.h. die Analyse der amtlichen Schulstatistik gerade auch hinsichtlich der „Beobachtung und Dokumentation des Zusammenhangs zwischen Schulform und Herkunft der Schülerinnen und Schüler“, ist eins von insgesamt fünf von K. SARTORY, H. JÄRVINEN und W. BOS vorgeschlagenen Modulen („Lernkultur“, „Beratung“, „Diagnostik“, Curriculum und Standards“) zur Gestaltung des Übergangs. DIES., Der Übergang von der Grundschule zum gegliederten Schulwesen – Chancen wahrnehmen und stärken, in: G. BELLENBERG/M. FORELL (Hrsg.), *Bildungsübergänge gestalten. Ein Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis*, 2013, S. 119 f. Die Anknüpfung der vorliegenden Untersuchung an das Modul „Monitoring“ ist nur lose. Die Besonderheit der hiesigen Untersuchung und ihre Erweiterung besteht darin, dass die Daten der amtlichen Schulstatistik zu rechtlichen Instrumenten in Bezug gesetzt werden.

B. Der rechtstatsächliche Zusammenhang zwischen der sozialen Selektivität beim Übergang in die Schulformen der Sekundarstufe I und der sozialen Segregation an Grundschulen

a) Heidelberg

Die überwiegende Mehrzahl der ‚wohlhabenden‘ Einwohnerinnen und Einwohner Heidelbergs wohnen in Neuenheim. Im Boxberg leben dagegen zahlreiche ‚arme‘ Menschen.¹ Daher ist es kaum verwunderlich, dass die Arbeitslosenquoten nach SGB II in diesen Stadtteilen Heidelbergs weit auseinander gehen. Bei gerade einmal 0,32 % (absolut: 42 Personen) der Wohnbevölkerung (absolut: 12.936 Einwohner) im Jahr 2011 liegt die SGB II-Quote im akademisch geprägten Neuenheim. Mit einer SGB II-Quote von 3,31 % (absolut = 130 Personen) der Wohnbevölkerung (absolut = 3.932 Einwohner) liegt sie im ‚multikulturellen‘ Boxberg demgegenüber um mehr als das Zehnfache höher.² Die auffälligen Bildungsunterschiede bestätigen die krasse soziale Ungleichheit zwischen Neuenheim und Boxberg. Während in Neuenheim nur rund 3 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über einen Volks-, Haupt- und Realschulabschluss ohne Berufsausübung verfügen, liegt mit über 19 % der entsprechende Anteil im Boxberg um mehr als 8 Mal höher.³ Proportional nahezu umgekehrt verteilen sich die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über den Fachhochschul- und Hochschulabschluss: 51,4 % beträgt der Anteil in Neuenheim gegenüber 9,1 % im Boxberg.⁴

b) Köln

Eine sozial homogene Zusammensetzung der Einwohnerinnen und Einwohner in den verschiedenen Stadtteilen existiert so oder so ähnlich in zahlreichen Städten, insbesondere in den Ballungsräumen. Köln ist insofern keine Ausnahme. Während der Akademikeranteil unter den Einwohnerinnen und Einwohnern Kölns in Lindenthal am höchsten ist, wird Raderberg durch SGB II-Hilfeempfänger geprägt. Ungeachtet aller Unterschiede zwischen den Städten im Detail, ist festzuhalten, dass die soziale Entmischung zwischen den Stadtteilen, d.h. der soziale Abstand zwischen den Einwohnerinnen und Einwohnern verschiedener Stadtteile, häufig größer ausfällt als derjenige innerhalb eines bestimmten Stadtteils.

2. Soziale Selektivität beim Übergang in die weiterführenden Schulformen

Die soziale Segregation in den Stadtteilen bleibt nicht folgenlos für die Schulkarriere der dort lebenden schulpflichtigen Kinder. Wer nach der Grundschule auf ein Gymnasium gelangt oder auf einer Hauptschule landet, wird in Heidelberg und Köln ganz maßgeblich von der sozialen Umgebung des Stadtteils beeinflusst.

a) Heidelberg

Bildungs- wie sozialpolitisch besorgniserregend ist, dass die spezifische soziale Struktur des jeweiligen Stadtteils, in dem die einzelne Grundschule liegt, maßgeblich die Schulformempfehlung für die weiterführenden Schulformen nach der Grundschule sowie die tatsächlichen Übergangsquoten für eine spezifische Schulform beeinflusst. Im Jahr 2011 gingen 9 von 10 Schülerinnen und Schüler der in Neuenheim gelegenen Grundschule ‚Mönchhofschule‘ in das Gymnasium über.⁵ Hingegen waren es im Boxberg an der Grundschule ‚Waldparkschule‘ nicht mehr als 36,4 % der Schülerinnen und Schüler.

1 „Auf dem Boxberg leben verschiedene soziale Gruppen aus unterschiedlichen Nationen in enger Nachbarschaft miteinander. Der Stadtteil gilt als gelungenes Beispiel für die Integration verschiedener Lebensstile in überschaubaren Quartieren. Um die ausgewogene Sozialstruktur zu erhalten, sind weiterhin verstärkt Integrationsbemühungen erforderlich.“, schreibt die damalige OB BEATE WEBER in ihrem Vorwort für den ‚Stadtteilrahmenplan Boxberg‘ der Stadt Heidelberg vom 13.10.2005.

2 Quelle: http://www.heidelberg.de/datenatlas/Eigene_Berechnung.

3 Bericht zur sozialen Lage in Heidelberg 2010, S. 38.

4 Bericht zur sozialen Lage in Heidelberg 2010, S. 38.

5 Bezogen auf das Schuljahr 2005/2006 heißt es im „Bericht zur Sozialen Lage in Heidelberg 2008“, S. 97: „Während in Schlierbach und Neuenheim mit 80–90 % im Berichtsjahr fast ganze Jahrgänge geschlossen auf ein Gymnasium wechselten, waren es in alle südlichen Stadtteilen einschließlich Bergheim nicht einmal die Hälfte.“ – „Während in Neuenheim und Schlierbach im Berichtsjahr überhaupt keine Schüler/innen auf eine Hauptschule wechselten, waren es in allen südlichen Stadtteilen einschließlich Bergheim nicht einmal die Hälfte.“

B. Der rechtstatsächliche Zusammenhang zwischen der sozialen Selektivität beim Übergang in die Schulformen der Sekundarstufe I und der sozialen Segregation an Grundschulen

Tabelle 1: Realisierte Schulform in Heidelberger Stadtteilen¹

Grundschule	Stadtteil	HS/WRS	RS	GY
Walddorfschule	Boxberg	27,2	22,7	36,4 (8 von 22)
Mönchhofschule	Neuenheim	0,0	9,4	90,6 (48 von 53)

b) Köln²

Der enge faktische Zusammenhang zwischen der Übergangsquote für das Gymnasium und der Stadtteillage der Grundschule ist in Köln und Heidelberg vergleichbar (s. Tab. 2).

Tabelle 2: Kölner Übergänge in das Gymnasium und die Hauptschule

2010/2011	GY	HS
GerÜQuote	Raderberg ³ 12,7	Lindenthal ⁴ ; Rodenkirchen weniger als 3,0
HöÜQuote	Lindenthal 88,8	Buchforst 45,6

Während in Lindenthal 2010 fast 9 von 10 Schülern in das Gymnasium übergegangen sind, schafften es in Raderberg gerade einmal 2 von 10. Auch die Hauptschulübergangsquoten in den Kölner Stadtteilen divergieren sehr stark. So ging 2010 in Buchforst nahezu jedes zweite Kind in die Hauptschule über. Unter 3 % lag hingegen die Hauptschulübergangsquote in Lindenthal und Rodenkirchen.

Ähnlich wie auch in Heidelberg hängen die auseinander klaffenden Übergangsquoten in den Kölner Stadtquartieren mit der unterschiedlich stark ausgeprägten sozialen Belastungssituation der einzelnen Grundschulen zusammen.

Einerseits gehörte Lindenthal 2008/2009 zu den Stadtteilen Kölns mit dem zweitgrößten Anteil von Einwohnern mit einem Fach-/Hochschulabschluss (38 %).⁵ Andererseits lag 2010 der Anteil der Kinder unter 15 Jahren in Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II in Lindenthal unter 10 %; wohingegen dieser Anteil in Buchforst 30 % und mehr betrug.⁶ Zudem bestand laut Angaben der Stadt Köln 2010 ein Zusammenhang zwischen Übergängen an die Hauptschule und dem Anteil der 10- bis 12-jährigen, die SGB II-Leistungen empfangen:⁷ „Der berechnete Korrelationskoeffizient von $r = 0,7$ belegt einen starken, positiven Zusammenhang zwischen den Übergängen an Hauptschulen und der 10- bis 12-Jährigen, die SGB II-Leistungen empfangen. Kinderarmut korreliert also stark positiv mit dem Übergang an Hauptschulen.“⁸ „Setzt man den Übergangsquoten an Gymnasien und Hauptschulen die Quote der 10- bis 12-Jährigen gegenüber, die Leistungen nach SGB II empfangen, zeigt sich, dass unterdurchschnittliche Übergangsquoten an Gymnasien bzw. überdurchschnittliche Übergangsquoten an Hauptschulen eher in Stadtteilen mit einer höheren

1 Drei Grundschulen in Heidelberg mit dem niedrigsten und dem höchsten Anteil an Grundschulempfehlungen für das Gymnasium. Eigene Kompilierung aus Tabelle 11, abgedruckt in: „Bericht Schule und Bildung Heidelberg 2011/2012“, S. 58 ff.

2 Köln verzeichnete 2010 mit 47,1 % die vierthöchste Übergangsquote für das Gymnasium unter allen kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens. Damit liegt die Domstadt deutlich über dem Landesdurchschnitt. So reicht die Übergangsquote für das Gymnasium in den kreisfreien Städten von 27,3 % in Gelsenkirchen bis 55 % in Bonn. Mit 9 % liegt die Hauptschulübergangsquote in Köln im Landesdurchschnitt. Siehe Kölner Bildungsbericht – Bildungsmonitoring 2012, S. 99.

3 Bei über 50 %-Anteil an allen unter 15-jährigen Einwohner mit Migrationshintergrund liegt Raderberg. Siehe Kölner Bildungsbericht – Bildungsmonitoring 2012, S. 26.

4 Sülz weist zusammen mit Weiß den drittgeringsten Migrantenanteil in Köln auf.

5 Kölner Bildungsbericht – Bildungsmonitoring 2012, S. 35.

6 Kölner Bildungsbericht – Bildungsmonitoring 2012, S. 29.

7 Kölner Bildungsbericht – Bildungsmonitoring 2012, S. 100.

8 Kölner Bildungsbericht – Bildungsmonitoring 2012, S. 100.

B. Der rechtstatsächliche Zusammenhang zwischen der sozialen Selektivität beim Übergang in die Schulformen der Sekundarstufe I und der sozialen Segregation an Grundschulen

SGB II-Quote der 10- bis 12-Jährigen anzutreffen sind. Entsprechend werden überdurchschnittliche Übergangsquoten an Gymnasien und geringe Übergangsquoten an Hauptschulen vor allem in Stadtteilen mit niedrigeren SGB II-Quoten erreicht.“¹

c) Erklärungsansatz

Dass die soziale Selektivität beim Übergang in die Sekundarstufe I – sei es in Heidelberg, sei es in Köln – derartig krass ausfällt, hat auch damit zu tun, dass ein von Kindern bildungsnaher Eltern und Kindern bildungsferner Eltern getrennter Unterricht bei letzteren eine insgesamt ungünstige schulische Lernumgebung schafft, die wenig positive Lernanreize setzt.² Dies führt wiederum dazu, dass nur wenige Schülerinnen und Schüler den erforderlichen Leistungsstand erreichen, um in den Genuss einer Gymnasialempfehlung zu kommen. Und selbst die wenigen sozial schwachen Schülerinnen und Schüler, die das Zeug zum Gymnasium haben, müssen damit rechnen, dass sie „bei gleichen Leistungen eine unterschiedliche Laufbahnpräferenz seitens der Lehrkräfte bzw. der Eltern erhalten, wenn der soziale Hintergrund nicht berücksichtigt wird“.³

C. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zur Verringerung sozialer Selektivität im Schulwesen

Kann der Staat nun sehenden Auges zulassen, dass Kinder, nur weil sie in unterschiedlichen Stadtteilen aufwachsen, geradezu schicksalhaft erfahren müssen, dass sie die Grundschule getrennt nach ihrer sozialen Schichtzugehörigkeit besuchen und am Ende der Grundschule mehr oder weniger ebenso getrennt nach ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sozialschicht ihre Schullaufbahn an der Hauptschule oder am Gymnasium fortsetzen? Oder muss der Staat von Verfassung wegen effektive Maßnahmen ergreifen, um den gemeinsamen Grundschulbesuch von Schülerinnen und Schülern unterschiedlicher Herkunft durchzusetzen?

Der verfassungsrechtliche Integrationsauftrag in Bezug auf das staatliche Schulwesen verpflichtet die Landesgesetzgeber effektive Instrumente zu ergreifen, um die soziale Segregation in der Primarstufe und die soziale Selektivität beim Übergang in die Sekundarstufe I abzubauen.⁴ Aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung für die vorliegende Untersuchung soll auf die Integrationsfunktion anschließend etwas ausführlicher eingegangen werden.

1 Kölner Bildungsbericht – Bildungsmonitoring 2012, S. 99.

2 *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Segregation an Grundschulen. Der Einfluss der elterlichen Schulwahl, 2012, S. 3; F. MEINEL, Lebensentscheidungen auf ungewisser Grundlage. Zur Verfassungswidrigkeit verbindlicher Schulwahlempfehlungen, *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 2007, 66 (71).

3 K. SARTORY/H. JÄRVINEN/W. BOS, Der Übergang von der Grundschule zum gegliederten Schulwesen – Chancen wahren und stärken, in: G. BELLENBERG/M. FORELL (Hrsg.), *Bildungsübergänge gestalten. Ein Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis*, 2013, S. 107, 110. „Wie ... zu sehen ist, ist die Chance für Schülerinnen und Schüler aus der oberen Dienstklasse selbst unter Kontrolle der kognitiven Fähigkeiten sowie der Lese-, Mathematik- und Naturwissenschaftskompetenzen noch 3.41-mal so hoch wie die einer Schülerin oder eines Schülers aus einer (Fach-)Arbeiterfamilie.“ Ebd.

4 Die Verpflichtung zum staatlichen Handeln könnte sich auch aus dem Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse ergeben. Ob eine solche Verpflichtung verfassungsrechtlich geboten ist, ist in der Literatur umstritten. Pro: FIEGE, *LKV* 2000, 285, 286 f. (gestützt auf das Bundesstaatsprinzip i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip), teilweise ARNDT, *JuS* 1993, 360, 360 f. (aus dem Bundesstaatsprinzip i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG, jedoch sehr restriktiv auszulegen); Contra: HEBELER, *ZG* 2006 301–320, grundsätzliche Ablehnung eines verfassungsrechtlichen Anspruchs auch bei REICHEL, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, in: *Münchener Universitätschriften*, Bd. 228, München 2009, S. 214, wohl aber Zuspruch bzgl. Mindestmaß an Gleichheit bei der Daseinsvorsorge aus dem Sozialstaatsprinzip, S. 213 f. Als Grundlagen kommen hier das Sozialstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip oder der Gleichheitssatz in Betracht. Dieser Streitstand muss hier jedoch nicht näher erörtert werden, dies kann an anderer Stelle folgen. Hingewiesen sei noch auf die Tatsache, dass sich der Grundsatz landesrechtlich in diversen Schulgesetzen wiederfindet. §102 Abs. 1 SchulG-BB § 86 Abs. 2 HmBGSG, § 145 Abs. 4 SchulG-HE, § 107 Abs. 4 SchulG-MV, § 80 SchulG-NW, § 126 Abs. 1 S. 2 § 37 Abs. 1 SchOG-SL, § 23a Abs. 1 SchulG-SA, § 22 Abs. 1 SchulG-LSA, SchulG-SH, § 14 Abs. 1 SchulG-BE (hinsichtlich weiterführender Schulen)

I. Integrationsfunktion des staatlichen Schulwesens

Sowohl das Bundesverfassungsgericht¹ als auch – soweit ersichtlich – die Literatur² gehen von einem Integrationsauftrag des Staates aus, den ihm das Grundgesetz in Bezug auf das Schulwesen³ auferlegt. Für die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen ist die Präzisierung des Integrationsbegriffs als Verfassungsbegriff von zentraler Bedeutung.

II. Integrationsbegriff

Der Integrationsbegriff im Schulbereich ist in seiner Bedeutung und insbesondere hinsichtlich seiner (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen ambivalent.

1. Wissensvermittlung und Wertevermittlung

Setzt man die schulische Integration in Beziehung zur *Wissensvermittlung*, dann lässt sich von gelungener Integration bereits dann sprechen, wenn alle Kinder und Jugendlichen aufgrund der allgemeinen gesetzlichen Schulpflicht irgendeine der Schulpflicht dienende Schule (d.h. ungeachtet ihrer rechtlichen Trägerschaft) besuchen, um die Schulpflicht zu erfüllen. Verfolgt man jedoch mit der schulischen Integration neben der Wissensvermittlung auch eine *Wertevermittlung*, dann liegen die Anforderungen an die schulische Integration höher.⁴

2. Werteintegration und Sozialintegration

Bezugsobjekte der schulischen Integration sind in erster Linie ‚Werte‘ und ‚soziale Schichten‘. Die für das Schulwesen integrationsrelevante gesellschaftliche Umwelt ist durch einen Pluralismus der Werte sowie durch eine in sozialen Schichten differenzierte Gesellschaft gekennzeichnet. Werte und soziale Schichten werden durch Prozesse der Erziehung und Sozialisation in der Familie reproduziert. Die sozial-ethisch heterogene Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler bedeutet für das Schulwesen eine permanente Herausforderung der Werteintegration und sozialen Integration – seien es moralisch-, religiös- oder weltanschaulich-geprägte Werte, seien es insbesondere nach den Kriterien Einkommen, Beruf oder Bildung geprägte soziale Schichten.

Während die Werteintegration auf die schulische Vermittlung eines wertebezogenen gesellschaftlichen Grundkonsenses zielt, bezweckt die Sozialintegration neben der Förderung eines egalitär-demokratischen schulischen Gemeinsinns vorrangig die Herstellung von ‚Chancengleichheit‘ im Schulwesen.⁵

Der im Recht überkommene Begriff der ‚Chancengleichheit‘ meint traditionell jedoch etwas anderes.

1 BVerfGK, 8, 151; BVerfG, NVwZ 2003, 1113; BVerwG, NVwZ 2010, 525; („Homeschooling“).

2 H. AVENARIUS, in: DERS./B. PIEROTH/T. BARCZAK, Die Herausforderungen des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen – eine Kontroverse. Die freien Schulen in der Standortkonkurrenz, 2012, S. 45; F. HUFEN, Staatsrecht II, 3. Aufl., § 32, Rdnr. 37; M. JESTAEDT, HdbStR, § 156, Rdnr. 47.

3 Während der Pflichtschulzeit intensiver als außerhalb; im staatlichen Schulwesen ausgeprägter als für die Schulen in freier Trägerschaft. Zur herausragenden Bedeutung der Integrationsfunktion der staatlichen Grundschule siehe sogleich in diesem Abschnitt.

4 Diese anspruchsvollere Integrationsfunktion liegt dem ‚Homeschooling‘-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zugrunde. BVerfGK 8, 151; BVerfG, NVwZ 2003, 1113; BVerwG, NVwZ 2010, 525.

5 Die Unterscheidung Werteintegration und Sozialintegration liegt den Aussagen der maßgeblichen Literatur zur Integrationsfunktion des Schulwesens implizit zugrunde. So liest man exemplarisch bei ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, dass es bei der schulischen Integrationsfunktion zum einen um den „geistig-ethischen Pluralismus“ durch „schulische Vermittlung der für das Gemeinwesen erforderlichen Grundwerte“, zum anderen um die „Überwindung sozialer Gegensätze durch den gemeinsamen Schulbesuch der Kinder und Jugendlichen unterschiedlicher Gesellschaftsbereiche“ handle siehe E.-W. BÖCKENFÖRDE, Elternrecht-Recht des Kindes-Recht des Staates. Zur Theorie des verfassungsrechtlichen Elternrechts und seiner Auswirkung auf Erziehung und Schule, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Gespräche (J. KRAUTSCHEIDT/H. MARRÉ, Hrsg.), 14, S. 84; wobei BÖCKENFÖRDE freilich die Sozialintegration für weniger dringlich als die Werteintegration ansah, ebd.). Siehe a. F. HUFEN, Staatsrecht II, § 32, Rdnr. 34.

3. Chancengleichheit

Der verfassungsrechtliche Begriff der ‚Chancengleichheit‘ ist im Prüfungsrecht verankert und hat eine eng umrissene Funktion der Gewährleistung vergleichbarer schulischer Prüfungsbedingungen und schulleistungsbezogener Bewertungskriterien. „Nach dem Grundsatz der Chancengleichheit, der das Prüfungsrecht beherrscht, müssen für vergleichbare Prüflinge so weit wie möglich vergleichbare Prüfungsbedingungen und Bewertungskriterien gelten. Mit diesem Grundsatz wäre es unvereinbar, wenn einzelne Kandidaten, indem sie einen Verwaltungsgerichtsprozess anstrebten, die Chance einer vom Vergleichsrahmen unabhängigen Bewertung erhielten. Die gleichmäßige Beurteilung aller vergleichbarer Kandidaten würde tiefgreifend beeinträchtigt. Sie ist nur erreichbar, wenn den Prüfungsbehörden bei prüfungsspezifischen Wertungen ein Entscheidungsspielraum verbleibt und die gerichtliche Kontrolle insoweit eingeschränkt wird.“¹ Die Kriterien und Verfahren für die prüfungsbedingte Leistungskontrolle fallen weitgehend in die Autonomie der Schule. Eine Kontrolle der Prüfungsbehörden durch die Verwaltungsgerichte ist nur beschränkt möglich.

In Bezug auf die Sozialintegration erfährt der Grundsatz der Chancengleichheit eine erheblich ambitioniertere und erweiterte Fassung.² Dieser zielt auf nichts Geringeres als auf den schulischen Ausgleich von selektiven Effekten der sozialen Schichtzugehörigkeit der Schülerinnen und Schüler. Anders als die Prüfungssituation unterliegt die in der Umwelt der Schule liegende schichtspezifische Sozialstruktur jedoch generell nur sehr eingeschränkt den schulischen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten. Das Ziel der Chancengleichheit im Prüfungsrecht wird vor allem durch prozedurale Absicherungen gewährleistet. Um Chancengleichheit im Zusammenhang mit der Integrationsfunktion sicherzustellen, bedarf es hingegen materiell-rechtlicher Instrumente, insbesondere des sozialen Diskriminierungsverbots (Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG). Es soll daher im Folgenden an Stelle des Grundsatzes der Chancengleichheit von ‚sozialer Chancengerechtigkeit‘ gesprochen werden.

4. Soziale Chancengerechtigkeit

‚Soziale Chancengerechtigkeit‘ ist ein im Grundgesetz verankerter Grundsatz. Er besitzt zwei verfassungsrechtliche Ausprägungen: die *Integrationsfunktion* des Schulwesens (Art. 7 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip i.V.m. Art. 7 Abs. 5 GG) und das *Verbot der sozialen Diskriminierung* (Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG), das die Integrationsfunktion komplementär ergänzt und instrumentell unterstützt.

Die Integrationsfunktion des Schulwesens als die dem Staat vom Grundgesetz aufgebene Verpflichtung, Schülerinnen und Schüler aus unterschiedlichen Kreisen gemeinsam zu unterrichten und zu erziehen, ergibt sich aus der weit ausgelegten Aufsichtscompetenz des Staates im Schulwesen gemäß Art. 7 Abs. 1 GG i.V.m. dem Grundsatz der Chancengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie i.V.m. dem in Art. 20 Abs. 1 GG garantierten Sozialstaatsprinzip.³ AVENARIUS vertritt die Auffassung, dass sich aus der Integrationsfunktion auch das Gebot ergebe, dass die Genehmigung einer freien Schule als Ersatzschule verweigert werden müsse, jedenfalls wenn der Bestand des staatlichen Schulwesens gefährdet sei. Davon sei insbesondere bei rückläufigen Schülerzahlen und Schulschließungen in strukturschwachen Regionen auszugehen.⁴

1 BVerfGE 84, 34 (52).

2 Zur Diskussion über die Bildungsgerechtigkeit s. etwa Klaus Zierer, Die missverstandene Bildungsgerechtigkeit, F.A.Z., 16.08.2013, S. 7.

3 H. AVENARIUS, in: DERS./B. PIEROTH/TRISTAN BARCZAK, Die Herausforderung des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen – eine Kontroverse, 2012, S. 38.

4 H. AVENARIUS, in: DERS./B. PIEROTH/T. BARCZAK, Die Herausforderungen des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen – eine Kontroverse. Die freien Schulen in der Standortkonkurrenz, 2012, S. 45. Die Gefährdung des staatlichen Schulwesens durch die Gründung von Ersatzschulen wird in seinem tatsächlichen Bedrohungspotenzial von AVENARIUS m.E. maßlos überschätzt. Die Integrationsfunktion staatlicher Grundschulen wird vor allem durch die soziale Segregation in den Schulbezirken gefährdet, weniger durch die Gründung privater Grundschulen.

Die staatlichen Rechtsinstrumente, die der Umsetzung des Integrationsauftrags dienen, lassen sich nicht immer eindeutig der einen oder der anderen Integrationsaufgabe zuordnen. Die allgemeine gesetzliche Schulpflicht dient sowohl der Werte- als auch der sozialen Integration.¹ Die Sprengelpflicht hingegen zielt vorrangig auf die soziale Integration ab.

Die Integrationsfunktion des Schulwesens erfährt durch den Grundsatz des Vorrangs der staatlichen Grundschulen, der sich aus Art. 7 Abs. 5 GG herleitet, eine Beschränkung. Demnach muss zwischen Schulstufen und rechtlicher Schulträgerschaft unterschieden werden. Die Integrationsfunktion bezieht sich nur auf die Grundschulen; die weiterführenden Schulen werden hingegen von ihr nicht umfasst. Sie bezieht sich zudem nur auf die Grundschulen in staatlicher Trägerschaft, nicht jedoch auf die Grundschulen in freier Trägerschaft (Bekenntnisschulen und Grundschulen besonderer pädagogischer Prägung, Art. 7 Abs. 5 GG). „Vorrang“ der staatlichen Grundschulen im Sinne des Art. 7 Abs. 5 GG bedeutet, dass staatliche Grundschulen die Regel, freie Grundschulen hingegen die Ausnahme sein sollen. Daraus könnte nun folgen, dass die Integrationsfunktion des Schulwesens nur bei der Einschulung zu beachten ist, nicht jedoch beim Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulformen der Sekundarstufe I.

In Bezug auf den Übergang lässt sich von Integration sinnvoll nur sprechen, wenn die Schülerinnen und Schüler grundsätzlich keine Wahl zwischen verschiedenen Schulformen haben, d.h. nur eine Schulform bereit steht, zum Beispiel eine integrierte Gesamt- oder Gemeinschaftsschule. So weit geht das Grundgesetz unter den strukturellen Bedingungen eines gegliederten Schulwesens einstweilen nicht. Die durch die schulorganisatorische Differenzierung erzwungene Schulformwahl hat immer eine Selektion zur Folge, die eine vollständige soziale Integration ausschließt. Im Übrigen bezwecken die Übergangsregelungen der Landesschulgesetze nicht primär die Sozialintegration, sondern eine Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Schulformen der Sekundarstufe I nach ihrer persönlichen Eignung. Im Vordergrund steht bei den Übergangsregelungen der Gedanke der Leistungsgerechtigkeit, nicht derjenige der sozialen Gerechtigkeit. Deshalb ist das Grundgesetz weniger anspruchsvoll und verlangt beim Übergang vom Staat ‚nur‘ die Einhaltung des Verbots der sozialen Diskriminierung gemäß Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG. Das Verbot der Diskriminierung wegen der sozialen Herkunft verlangt, dass eine Schülerin oder ein Schüler weder direkt bzw. unmittelbar noch indirekt bzw. mittelbar aufgrund ihrer bzw. seiner sozialen Herkunft beim Übergang benachteiligt werden darf. Eine mittelbare soziale Diskriminierung ist etwa anzunehmen, wenn eine Schülerin oder ein Schüler keine Gymnasialempfehlung erhält, obwohl die dafür erforderlichen Leistungen erbracht wurden.²

5. Schlussfolgerung

Festzuhalten ist, dass der Staat von Verfassung wegen in tatsächlicher Hinsicht ein sozialintegratives staatliches Schulwesen gewährleisten muss, da ansonsten die Integrationsfunktion des Schulwesens leer laufen würde. Daraus folgt, dass die rechtlichen Instrumente, die den Eintritt in die Grundschule und den Übergang in die weiterführenden Schulformen regeln, daraufhin überprüft werden müssen, inwieweit sie de facto in der Lage sind, die Integrationsfunktion zu gewährleisten.

1 Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen ‚Homeschooling‘-Entscheidungen BVerfGK 8, 151; BVerfG, NVwZ 2003, 1113; BVerwG, NVwZ 2010, 525, die Schulpflicht als verhältnismäßiges Instrument jedenfalls zur Durchsetzung der Werteintegration anerkannt. Zustimmung M. JESTAEDT, HdbStR, § 156, Rdnr. 47., und F. HUFEN, Staatsrecht II, § 32, Rdnr. 37. Kritisch unter dem Gesichtspunkt der Grundrechte als Minderheitenschutz T. LANGER, Parallelgesellschaften: Allgemeine Schulpflicht als Heilmittel?, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), 2007, 277 ff.

2 Zu diesen sogenannten sekundären Herkunftseffekten s.u. D.II.1. m.w.N.

D. Rechtsinstrumente und ihre Effektivität im Hinblick auf die Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit im Schulwesen

Terminologisch ist die Effektivität eines Rechtsinstruments vom Zweckbegriff abzugrenzen. Letzterer bezeichnet normativ bezweckte Wirkungen, wohingegen der Begriff der Effektivität sich auf das tatsächliche Ausmaß der mit dem rechtlichen Instrument bezweckten Zielerreichung bezieht. Die Schulgesetze enthalten auch Rechtsinstrumente, die soziale Chancengerechtigkeit gewährleisten sollen oder von denen implizit zumindest unterstellt werden kann, dass von ihnen eine darauf gerichtete faktische Steuerungswirkung ausgelöst wird. Zu diesen Rechtsinstrumenten zählen die Schulpflicht und die Sprengelpflicht sowie die verbindliche und die unverbindliche Grundschulempfehlung. Sie korrespondieren mit schulorganisationsbedingten Einschnitten in der Schulkarriere. Die Sprengelpflicht und die Grundschulwahl beziehen sich auf den Eintritt in die Grundschule; die verbindliche und unverbindliche Grundschulempfehlung auf den Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I.

I. Die Zuordnung schulpflichtiger Kinder zu den Grundschulen eines kommunalen Schulträgers beim Schuleintritt

Die Zuordnung schulpflichtiger Kinder zu den Grundschulen eines kommunalen Schulträgers beim Schuleintritt richtet sich in den meisten Landesschulgesetzen nach dem Wohnort.¹ Die staatliche Grundschule am Wohnort ist ‚Pflichtgrundschule‘². Von ihr können die Eltern nur ausnahmsweise aus wichtigem Grund abweichen.³ In den anderen Ländern entscheiden sich die Eltern für die Grundschule ihrer Wahl. Sie können auch eine nicht am Wohnort gelegene staatliche Grundschule wählen (sogenannte ‚Wahlgrundschule‘). Das Rechtsinstitut der Sprengelpflicht⁴ gilt nach der derzeitigen Rechtslage in Baden-Württemberg und allen weiteren Bundesländern mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und Schleswig Holstein⁵.

1. Sprengelpflicht in Baden-Württemberg

Die Grundschulen in Baden-Württemberg werden sogenannten Schulbezirken bzw. Schulsprengeln zugeordnet, aus denen sich ihre Schülerschaft primär rekrutiert.⁶ Gemäß § 25 Abs. 1, 1. Halbs. SchulG-BW hat jede Grundschule einen Schulbezirk. ‚Schulbezirk ist das Gebiet des Schulträgers. Wenn in diesem Gebiet mehrere Schulen derselben Schulart bestehen, bestimmt der Schulträger die Schulbezirke‘ (Abs. 2). Der jeweilige Schulbezirk ist obligatorisch. In der Regel müssen alle schulpflichtigen Kinder diejenige Grundschule besuchen, in deren Schulbezirk sie wohnen.⁷

2. Grundschulwahl in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wurde die Sprengelpflicht zum 01.08.2008 aufgehoben.⁸ Seitdem sind in Nordrhein-Westfalen die Grundschulen ‚Wahlschulen‘. Örtliche Zuständigkeitsgrenzen wie für ‚Pflichtschulen‘ gelten bei den Wahlschulen nicht.⁹

1 NIEHUES/RUX, Schulrecht, 4. Aufl., Rdnr. 607.

2 Allgemein zur Unterscheidung ‚Pflichtschule‘ versus ‚Wahlschule‘ s. H. AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 4.13.

3 NIEHUES/RUX, Schulrecht, 4. Aufl., Rdnr. 614.

4 Zu den Zuständigkeiten, Reichweite und Intensität der Sprengelpflicht s. immer noch S. G. PÜTTNER, Die Sprengelpflicht, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 1994, S. 230 ff.

5 Überblick über die Länderregelungen bei AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 3.15.

6 In Baden-Württemberg besteht zudem eine Sprengelpflicht für die Haupt- und Berufsschulen. Der Schulgesetzentwurf des Deutschen Juristentages ging noch weiter und wollte für alle Schulformen eine Sprengelpflicht einführen, allerdings nicht als obligatorische Vorgabe für die kommunalen Schulträger, sondern fakultativ. Siehe Schule im Rechtsstaat, Bd. I, Entwurf eines Landesgesetzes, 1981, § 44.

7 H. AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 4.13.

8 Gemäß § 84 Abs. 1 SchulG-NW a.F. wurde für jede staatliche Schule durch Rechtsverordnung ein räumlich abgegrenztes Gebiet als Schulbezirk gebildet.

9 H. AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 3.15.

3. Faktische Erhöhung oder Verringerung der Segregation durch Sprengelpflicht bzw. Grundschulwahl?

Die Sozialstruktur der Bevölkerung in den Stadtteilen und in den Grundschulen muss nicht übereinstimmen. Variationen sind möglich. Es bestehen drei denkbare Szenarien für den kausalen Zusammenhang zwischen Bevölkerung und Grundschule.

1. Die Sozialstruktur der Grundschule spiegelt die Sozialstruktur des sie umgebenden Stadtteils wieder bzw. ist ihr Abbild.
2. Die Sozialstruktur der Grundschule ist homogener als die des sie umgebenden Stadtteils; umgekehrt ist die Sozialstruktur des Stadtteils heterogener als diejenige der Grundschule. Ein nicht unwesentlicher Grund könnte darin liegen, dass Eltern mit einer spezifischen Sozialschichtzugehörigkeit ihre Kinder an einer Grundschule eines anderen Stadtteils anmelden. Es sind dafür unterschiedliche Handlungsmotive denkbar. Ein Motiv von größerer Relevanz dürfte sein, dass sich Eltern eine Grundschule mit einer aus ihrer Sicht günstigeren Sozialstruktur wünschen.
3. Die Sozialstruktur der Grundschule ist heterogener als diejenige des sie umgebenden Stadtteils; umgekehrt ist die Sozialstruktur des Stadtteils homogener als diejenige der Grundschule. Dies könnte daran liegen, dass Eltern aus einem anderen Stadtteil mit einer im Vergleich zu dem Stadtteil des Grundschulstandortes atypischen Sozialschichtzugehörigkeit ihre Kinder an der im anderen Stadtteil gelegenen Grundschule anmelden, etwa weil sie an der Grundschule des anderen Stadtteils eine bessere Schulqualität vermuten.

Die Gretchenfrage lautet: Wird die soziale Segregation an den Grundschulen durch die Sprengelpflicht oder die Grundschulwahl faktisch erhöht?

Die kommunalen Bildungsberichte von Heidelberg und Köln ergeben kein eindeutiges Bild. Allerdings ist das Segregationsniveau – und daran bestehen keine Zweifel – trotz unterschiedlicher Regelungskonzepte (Sprengelpflicht in Baden-Württemberg versus Grundschulwahl in Nordrhein-Westfalen) sowohl in Heidelberg als auch in Köln sehr hoch.

Zu einer anderen Einschätzung gelangt ANDREA RIEDEL im Rahmen eines Vergleichs der Städte Wuppertal und Solingen. Ihr zufolge erhöht sich durch die Elternwahl die (sozial-räumliche und ethnisch-nationale) Segregation gegenüber der Sprengelpflicht.¹ Allerdings konnte RIEDEL keine signifikante Erhöhung der Segregation durch die Schulwahl feststellen. Zudem ist ihr Befund ungesichert. Er muss erst in weiteren Untersuchungen bestätigt werden.

Aufgrund der ungeklärten Faktenlage kann kein Urteil für oder gegen die Sprengelpflicht bzw. für oder gegen die Grundschulwahl getroffen werden. Vielmehr deutet sich die Tendenz an, dass sich mit den herkömmlichen Rechtsinstrumenten der Sprengelpflicht und der Schulwahl die soziale Segregation beim Grundschuleintritt weder beheben noch spürbar verringern lässt. Daher soll anschließend in einem weiteren Schritt untersucht werden, ob und inwieweit die Rechtsinstrumente zur Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die weiterführenden Schulformen der Sekundarstufe I beim Übergang von den Grundschulen faktisch in der Lage sind, soziale Chancengerechtigkeit zu gewährleisten.

II. Die Verteilung von Schülerinnen und Schülern auf die weiterführenden Schulformen der Sekundarstufe I beim Übergang von den Grundschulen

Die Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die weiterführenden Schulformen der Sekundarstufe I beim Übergang von den Grundschulen erfolgt laut den Schulgesetzen entweder durch die verbindliche Grundschulempfehlung oder die unverbindliche Grundschulempfehlung (s. II.1.). Auch diese beiden Rechtsinstrumente sollen auf ihr faktisches Potential zur Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit befragt werden (s. II.2.).

1 A. RIEDEL, Schulwahl in der Primarstufe. Eine empirische Analyse der regionalen sozioökonomischen Bedingungen am Beispiel der NRW-Städte Wuppertal und Solingen (Reihe: Forum Finanzwissenschaft und Public Management, Bd. 11), Köln, 2011.

1. Die verbindliche und die unverbindliche Grundschulempfehlung

Ähnlich wie beim Grundschuleintritt stellt sich auch hinsichtlich der Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die weiterführenden Schulformen die Frage, ob und inwieweit es einen Unterschied macht, dass die Schulformwahl beschränkt ist (verbindliche Grundschulempfehlung) oder nicht beschränkt ist (unverbindliche Grundschulempfehlung).

Unter Berücksichtigung der individuellen Eignung einer Schülerin oder eines Schülers gibt die Grundschule in der 4. Klasse eine Empfehlung für eine spezifische Schulform der Sekundarstufe I, die an die Grundschule anschließt. Die Grundschulempfehlung ist in den Schulgesetzen unterschiedlich ausgestaltet.¹ Teils wird den Eltern eine unbeschränkte Schulformwahlfreiheit gewährt (unverbindliche Grundschulempfehlung); teils ist die Schulformwahl der Eltern insofern beschränkt, als dass die von der Grundschulempfehlung abweichende Wahl einer höheren Schulform verboten ist (verbindliche Grundschulempfehlung). *Beispiel: Die Grundschule empfiehlt die Wahl einer Realschule; die Eltern wünschen sich hingegen ein Gymnasium.* Zu beachten ist, dass die Wahl einer niedrigeren Schulform als die empfohlene auch dann erlaubt ist, wenn die Abweichung ‚nach oben‘ beschränkt ist. *Beispiel: Die Grundschule empfiehlt die Wahl eines Gymnasiums; die Eltern wählen aber eine Realschule.*

2. Faktische Erhöhung oder Verringerung der sozialen Selektivität beim Übergang von den Grundschulen in die Sekundarstufe I durch die verbindliche bzw. unverbindliche Grundschulempfehlung?

Ob eine Schülerin oder ein Schüler die weitere Schullaufbahn nach der Grundschule in einem Gymnasium oder in einer Hauptschule fortsetzt, hängt in Deutschland sehr stark mit der sozialen Herkunft zusammen.² Gleichwohl wurde in der Bildungsforschung bislang der Zusammenhang zwischen rechtlichen Instrumenten, die den Übergang regeln, und dem Ausmaß der sozialen Selektivität im Schulwesen nur in zwei Untersuchungen aufgegriffen.

Ein zentraler Befund der Untersuchung von C. GRESCH/J. BAUMERT/K. MAAZ³ lautet, dass sozial privilegierte Eltern im rechtlichen Kontext einer unverbindlichen Grundschulempfehlung bzw. unbeschränkte Schulformwahl deutlich häufiger von der Schulformempfehlung ‚nach oben‘ abweichen als sozial benachteiligte Eltern.⁴

J. DOLLMANN⁵ vergleicht zwei zeitlich aufeinander folgende Übergangskohorten von Kölner Drittklässlern der Schuljahre 2004/2005 sowie 2005/2006. Der Empfehlungsstatus in Nordrhein-Westfalen wurde 2005/2006 von einer unverbindlichen auf eine verbindliche Grundschulempfehlung umgestellt.⁶ Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt auf der Hand: Die

1 Einen Überblick über die Länderregelungen zum Übergang geben T. BARCZAK, Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I als Grundrechtsproblem. Eine rechtliche Untersuchung unter Berücksichtigung sozialer Herkunftseffekte, 2011, S. 51 ff; sowie W. CREMER, Die verbindliche Übergangsempfehlung zur Sekundarstufe zwischen Verfassungsauftrag und Verfassungswidrigkeit, in: Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V. (Hrsg.), *Selektion und Gerechtigkeit in der Schule*, 2012, S. 83 ff. Es ist eine Tendenz zur unverbindlichen Grundschulempfehlung zu beobachten. Die verbindliche Grundschulempfehlung gilt nur in Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen. Sie wurde zuletzt in Baden-Württemberg abgeschafft (Gesetz vom 07.12.2011). Um ‚nach oben‘ abweichen zu können, ist das Aufnahmeprüfung entfallen. Auch die Innerschweiz hat jüngst die Aufnahmeprüfung beim Übertritt in die Sekundarstufe abgeschafft. Siehe *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* online am 19.11.2013 (S. WINDLIN, Aufnahmeprüfung: Abgeschafft).

2 Exemplarisch J. BAUMERT/G. SCHÜMER, Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb im nationalen Vergleich, in: L. BAUMERT/C. ARTELT/E. KLIEME et al. (Hrsg.), *PISA 2000, Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, 2002, S. 159 ff.; Siehe etwa H. DITTON, Schulübertritte, Geschlecht und soziale Herkunft, in: DERS. (Hrsg.), *Kompetenzaufbau und Laufbahnen im Schulsystem*, 2007, S. 63 ff.; G. BELLENBERG, Bildungsgerechtigkeit beim Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I – empirische Befunde zum Prozess der Übergangentscheidung, in: IfBB (Hrsg.), *Selektion und Gerechtigkeit in der Schule*, 2012, S. 59, 62 m.w.N.

3 Die Untersuchung von C. GRESCH/J. BAUMERT/K. MAAZ, ‚Empfehlungsstatus, Übergangsempfehlung und Wechsel in die Sekundarstufe I: Bildungsentscheidungen und soziale Ungleichheit‘ aus dem Jahre 2010 ist Teil der Übergangsstudie des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, die u.a. an die TIMS-Studie 2007 gekoppelt ist. In: K. MAAZ/J. BAUMERT/C. GRESCH/N. McELVANY (Hrsg.), *Der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule (BMBF, Bildungsforschung Bd. 34)*, 2010, S. 201 ff. Abgedruckt auch in J. BAUMERT/K. MAAZ/U. TRAUTWEIN (Hrsg.), *Bildungsentscheidungen (ZfE, Sonderheft 12)*, 2009, S. 230 ff.

4 GRESCH et al. (Fn. 11), S. 245, 249, 252.

5 J. DOLLMANN, Verbindliche und unverbindliche Grundschulempfehlungen und soziale Ungleichheiten am ersten Bildungsübergang, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 2011, S. 595 ff.

6 J. DOLLMANN, Verbindliche und unverbindliche Grundschulempfehlungen und soziale Ungleichheiten am ersten Bildungsübergang, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 2011, S. 601.

unterschiedlichen Regelungsarten lassen sich im Sinne eines natürlichen Experiments vergleichen, da potentielle weitere Einflüsse auf die Übergangentscheidung regelmäßig konstant bleiben dürften.¹

Die wichtigsten Befunde J. DOLLMANNs lauten:

Erstens. Abweichungen „nach oben“ werden bei einem verbindlichen Empfehlungsstatus erschwert. So sinkt für Kinder aus Familien mit einem Abitur als höchstem Abschluss bei mittleren oder schlechten Leistungen die Wahrscheinlichkeit deutlich, auf das Gymnasium überzugehen.² Insofern werden die Ergebnisse der Untersuchung von GRESCH *et al.* bestätigt.

Zweitens. Kinder mit Gymnasialempfehlung aus bildungsfernen Familien weichen im Kontext eines verbindlichen Empfehlungsstatus weniger häufig nach unten ab als bei einem unverbindlichen Empfehlungsstatus.

Drittens. Kinder aus Familien mit einem niedrigen Bildungsabschluss wechseln bei überdurchschnittlichen Leistungen im Kontext einer verbindlichen Empfehlung häufiger auf ein Gymnasium als im Kontext einer unverbindlichen Schulformempfehlung.³

An beiden Untersuchungen ist Kritik angebracht. Weder C. GRESCH *et al.* noch J. DOLLMANN können meines Erachtens überzeugend erklären, warum bei einer verbindlichen Übergangsregelung die Negativabweichung von der Gymnasialempfehlung geringer ausfallen soll als bei einer unverbindlichen Übergangsregelung, ist doch in beiden Fällen eine Abweichung von der Gymnasialempfehlung nach unten erlaubt. Es ist daher zu bezweifeln, dass die in der Untersuchung von C. GRESCH *et al.* typisch auftretenden Abweichungen nach unten auf den Einfluss der unverbindlichen Grundschulempfehlung zurückgehen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass sich Eltern aus einem bildungsfernen Milieu einer solchen Möglichkeit bei einer quasi-verbindlichen Regelung nicht bewusst sind oder sie die Entscheidung aufgrund der Hürde der Quasi-Verbindlichkeit eher hinnehmen. Wie dem auch sei – derartige Vermutungen sind an dieser Stelle reine Spekulation.

Die Befunde der erst in den Anfängen stehenden Forschung über die Effekte der Übergangsregelung nehmen sich eher bescheiden aus. Festzuhalten ist, dass sich die bildungsnahen Eltern im Vergleich zu den bildungsfernen Eltern eher über die Grundschulempfehlung hinwegsetzen und sich für eine höhere Schulform als die empfohlene entscheiden, jedenfalls wenn man ihnen rechtlich durch eine unverbindliche Grundschulempfehlung die Wahl lässt. Dieser Befund ist allerdings nur vorläufig. Er muss durch weitere empirische Untersuchungen bestätigt werden.

III. Zwischenergebnis

Das Zwischenergebnis fällt ziemlich ernüchternd aus. Die geltenden Rechtsinstrumente sind offenkundig außerstande, der sozialen Selektivität beim Grundschuleintritt und beim Übergang in die Sekundarstufe I etwas Effektives entgegenzusetzen. Ebenso wie die Sprengelpflicht und die Grundschulwahl laufen auch die verbindliche und die unverbindliche Grundschulempfehlung hinsichtlich der faktischen Gewährleistung der sozialen Chancengerechtigkeit im Schulwesen leer. In dieser für das Schulwesen zentralen Frage besteht somit ein eklatantes staatliches Steuerungsversagen. Es ist daher an der Zeit, über effektivere Rechtsinstrumente nachzudenken.

1 J. DOLLMANN, Verbindliche und unverbindliche Grundschulempfehlungen und soziale Ungleichheiten am ersten Bildungsübergang, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2011, S. 595.

2 J. DOLLMANN, Verbindliche und unverbindliche Grundschulempfehlungen und soziale Ungleichheiten am ersten Bildungsübergang, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2011, S. 611 f.

3 J. DOLLMANN, Verbindliche und unverbindliche Grundschulempfehlungen und soziale Ungleichheiten am ersten Bildungsübergang, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2011, S. 612 ff.

E. Die Dringlichkeit einer Diskussion über effektive Rechtsinstrumente zur Verringerung der sozialen Selektivität im Schulwesen – ein Anfang

Das eigentlich Beunruhigende der sozialen Ungleichheit im Schulwesen ist, dass sowohl die Grundschuleintrittsregelungen als auch die Übergangsregelungen jedenfalls in den derzeit geltenden Formen gegen die soziale Selektivität machtlos sind. Die soziale Herkunft determiniert geradezu, welche Schulform der Sekundarstufe I die Schülerinnen und Schüler besuchen, und zwar unabhängig davon, ob eine Sprengelpflicht besteht oder nicht, und auch unabhängig davon, ob die Grundschulempfehlung verbindlich oder unverbindlich ist. Daher muss eine Debatte über alternative Rechtsinstrumente geführt werden, die effektiver in der Lage sind, den Einfluss der sozialen Herkunft auf den Besuch der weiterführenden Schulformen abzubauen.¹

Was aber kann man unternehmen, um zum einen eine stärkere soziale Vermischung beim Eintritt in die Grundschulen und zum anderen eine größere soziale Ausgewogenheit beim Übergang in die Schulformen der Sekundarstufe I zu erreichen? Meines Erachtens müssen die rechtlichen Steuerungsinstrumente so eingerichtet werden, dass positive Anreize für Integration und negative Anreize für Desintegration gesetzt werden.

I. Positive Anreize zum Abbau sozialer Segregation beim Eintritt in die Grundschule

Die soziale Vermischung dürfte das Lernklima in den Grundschulen spürbar verbessern. Davon dürften insbesondere die sozial schwachen Kinder profitieren, die mit den Kindern aus bildungsnahen Familien gemeinsam lernen.

Es muss daher einerseits verhindert werden, dass die in sozial prekären Stadtteilen lebenden bildungsnahen Eltern wegziehen. Andererseits müssen bildungsferne Eltern dazu animiert werden, ihre Kinder an eine Grundschule in einem sozial besser gestellten Stadtviertel anzumelden. Gibt es Rechtsinstrumente, die dafür Verhaltensanreize setzen können? Auf den ersten Blick drängen sich zwei Rechtsinstrumente auf: die Quotenschule sowie die Pflicht der Grundschulen zur Profilbildung in Verbindung mit der Grundschulwahlfreiheit.

1. Quotenschule

Als Kriterien der Schülerzuordnung zur Grundschule sind der Wohnort und die freie Grundschulwahl nicht alternativlos. Denkbar wäre etwa auch eine Zuordnung nach der Sozialschichtzugehörigkeit der Kinder² (sogenannte ‚Quotenschule‘). Allerdings wird dieser ‚dritte Weg‘ jedenfalls bislang in keinem Bundesland beschritten.³

Um eine sozial heterogene Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler an Grundschulen zu erreichen, könnte das Problem der sozialen Segregation durch die Festlegung von Sozialquoten, welche die schichtbezogene Sozialstruktur der Einwohner mit schulpflichtigen Kindern in dem jeweiligen Grundschulbezirk abbildet, gelöst werden.

Eine solche Quotenschule könnte wie folgt ausgestaltet sein: Nach einem vom Schulträger beschlossenen Quotenplan erfolgt die verbindliche Zuweisung eines schulpflichtigen Kindes zu einer bestimmten Grundschule. Neben der Sozialschichtzugehörigkeit der Eltern könnten

1 Eine bessere Steuerung des Übergangs vom Kindergarten in die Grundschule soll nach Auffassung von K. SARTORY, H. JÄRVINEN und W. BOS eine „kommunalverankerte Vernetzung von Schulen“ und eine „dialogisch angelegte Schulentwicklung“ sicherstellen. DIES., Der Übergang von der Grundschule zum gegliederten Schulwesen – Chancen wahren und stärken, in: G. BELLENBERG/M. FORELL (Hg.), *Bildungsübergänge gestalten. Ein Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis*, 2013, S. 107, 108. Die kommunalen Schulträger spielen eine zentrale Rolle bei der Etablierung fest institutionalisierter Netzwerke (ebd., S. 115 ff.). Ob und inwieweit dieser steuerungstheoretische Ansatz rechtsbegrifflich und –dogmatisch mit Leben gefüllt werden kann und wie Kooperationen zwischen Schulen und mit nicht-schulischen Akteuren ausgestaltet sein müssen, um zum Abbau von sozialer Selektivität beitragen zu können, muss weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben.

2 Andeutungen in diese Richtung machen auch NIEHUES/RUX, *Schulrecht*, 4. Aufl., Rdnr. 612.

3 So die Einschätzung von NIEHUES/RUX, *Schulrecht*, 4. Aufl., Rdnr. 612, Fn. 700.

E. Die Dringlichkeit einer Diskussion über effektive Rechtsinstrumente zur Verringerung der sozialen Selektivität im Schulwesen – ein Anfang

weitere Zuweisungskriterien wie die Schulortnähe, Geschwisterkinder etc. in den Quotenplan einfließen. Die für die Zuweisung der Kinder zu einer bestimmten Grundschule zuständigen Stellen müssen im Einzelfall einen vernünftigen Ausgleich zwischen dem Bedürfnis der Eltern nach einem wohnortnahen Grundschulangebot und der Erfüllung der Integrationsaufgabe herstellen.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich Vorteile und Nachteile der Quotenschule ausmachen:

Der größte Vorteil der Quotenschule ist offensichtlich ihre Effektivität. Es lässt sich jedenfalls nicht ohne weiteres ein anderes Rechtsinstrument identifizieren, das gleichermaßen geeignet wäre, eine soziale Durchmischung in den Grundschulen zu realisieren. Positiv schlagen zudem die Planungsvorteile der Quotenschule zu Buche. Auf der Grundlage der Quotenpläne kann eine gleichmäßige Auslastung der Schulkapazitäten erreicht werden, ohne dass die Nachfrage der Schulanmeldungen an einer bestimmten Grundschule das Angebot mit Schulplätzen übersteigt oder unterschreitet.

Diesen nicht zu leugnenden Vorteilen stehen allerdings schwerwiegende Nachteile gegenüber. Die Bildung der Sozialquoten ist unter konzeptionellen Gesichtspunkten noch ungeklärt. Soll sich die sozialschichtbezogene Kategorisierung der Eltern nach dem Einkommen, dem Beruf oder dem höchsten Bildungsabschluss richten oder gar aus einer Kombination dieser Merkmale? Mögen sich die konzeptionellen Schwierigkeiten überwinden lassen, dürfte die Quotenschule indes bei zahlreichen Eltern auf starke Vorbehalte stoßen, nicht zuletzt wegen der teilweise nicht vermeidbaren weiten Schulwege. Neben der vermutlich mangelnden Akzeptanz der Quotenschule bei nicht geringen Teilen der Elternschaft wird sie zudem nicht zuletzt wegen nur schwer überbrückbarer ideologischer Positionen (Sozialismus versus Freiheit im Schulwesen) politisch kaum durchsetzbar sein. Schließlich muss eine Politik, welche sich mehrheitlich zur Quotenschule durchgerungen hat, zugleich die in Nordrhein-Westfalen eingeregeltete geltende Profilgrundschule abschaffen. Die Profilgrundschule mit Wahlrecht der Eltern steht institutionell geradezu im Gegensatz zur Quotenschule. Von zentraler Bedeutung für die Diskussion über Rechtsinstrumente zur Gewährleistung der sozialen Integrationsfunktion könnte sich die Abwägung der Vor- und Nachteile der Quotenschule gegenüber der Profilgrundschule mit Wahlrecht erweisen. Dies setzt vorab voraus, dass die Vor- und Nachteile der Profilbildung mit Wahlfreiheit geklärt werden.

2. Profilbildung verbunden mit Wahlfreiheit

Um ‚mehr‘ soziale Chancengerechtigkeit im Schulwesen zu gewährleisten, setzt das Rechtsinstrument „Profilbildung mit Wahlfreiheit“ auf schulischen Wettbewerb und Eigenverantwortung der Eltern.

Schulprofile ergeben sich aus einer besonderen Kombination von pädagogischen Merkmalen der Schule, die zusammengenommen einen für das Publikum erkennbaren Unterschied machen. Profilbildung beinhaltet eine inhaltliche Schwerpunktsetzung. Sie wird ermöglicht durch das Recht, von den Stundentafeln abweichen zu können.¹ Um eine Übereinstimmung zwischen der individuellen Begabungen der Schülerinnen und Schüler und den entsprechenden Grundschulprofilen zu erreichen, muss die Sprengelpflicht von einem Wahlrecht der Eltern abgelöst werden.

Eine verstärkte Profilbildung durch Schulprogramme der Einzelschulen soll das normative Steuerungskonzept der erweiterten schulischen Selbständigkeit, das bisher in den Schulgesetzen von 12 Ländern angelaufen ist,² gewährleisten. Beispiel Nordrhein-Westfalen (§ 3 Abs. 2

1 Siehe J. A. ASMUS NEBEL, Schulprogramme als innovative Steuerungsinstrumente im System des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2011, S. 63. Z.B. § 3 Abs. 1 SchulG-NW; § 127b Abs. 2 S. 3 SchulG-HE.

2 Auf schulische Selbständigkeit verzichten bislang Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen. Siehe J. A. ASMUS NEBEL, Schulprogramme als innovative Steuerungsinstrumente im System des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2011, S. 157.

E. Die Dringlichkeit einer Diskussion über effektive Rechtsinstrumente zur Verringerung der sozialen Selektivität im Schulwesen – ein Anfang

S. 1 SchulG-NW): „Die Schule legt auf der Grundlage ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages die besonderen Ziele, Schwerpunkte und Organisationsformen ihrer pädagogischen Arbeit in einem Schulprogramm fest und schreibt es regelmäßig fort.“ Zentrum des Schulprogramms ist das pädagogische Handlungskonzept. Es dient der Profilbildung in besonderer Weise,¹ indem es u.a. die sozial-räumliche Umgebung der Schule reflektiert.²

Einige Vor- und Nachteile des Modells Profilbildung mit Wahlfreiheit lassen sich thesenartig gegenüberstellen:

Ein Vorteil dürfte sein, dass es bei der Zuordnung eines Kindes zu einer Grundschule zumindest nicht mehr allein auf die Wohnortnähe ankommt. Schulprogramm und Grundschulwahl drängen das maßgeblich die soziale Segregation verursachende Kriterium der Wohnortnähe zurück, da die Eltern die Grundschule wählen und bei ihren Erwägungen das Schulprofil und die Schulqualität der einzelnen Grundschule berücksichtigen können. Denn durch Schulprofilierung wird ein Wettbewerb unter den Schulen um mehr Schulqualität initiiert, ein Wettbewerb, der womöglich eine gezielte Förderung individueller Begabungen sicherstellen kann. Nicht zuletzt wird durch die Wahlfreiheit Elternwille und Eigenverantwortung im Grundschulbereich gestärkt.

Aber auch Nachteile zum Modell Profilierung und Wahlfreiheit lassen sich benennen: Es bestehen gute Gründe für die Befürchtung, dass trotz Grundschulwahl die Wohnortnähe das wichtigste Zuordnungskriterium bleibt. So ist nicht auszuschließen, dass die Eltern auf ihr Wahlrecht verzichten, wenn die bevorzugte Grundschule zu weit entfernt liegt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Mehrzahl der wählenden Eltern zu den bildungsnahen Eltern gehört. Man wird in vielen Fällen davon ausgehen können, dass diese privilegierten Eltern die Grundschule häufig nicht primär nach ihrem jeweiligen Profil auswählen, sondern nach ihrer sozialen Zusammensetzung. Doch selbst wenn die Eltern die Grundschule nach ihrer Schulqualität und ihrem Schulprofil auswählen, wäre das Wohnortkriterium nicht eliminiert. Im Falle eines Nachfrageüberhangs an einer ‚Leuchtturm-Grundschule‘ werden nach der geltenden Rechtslage jedenfalls in Nordrhein-Westfalen die vorhandenen Schulplätze vorrangig nach der Wohnortnähe vergeben.³ Sollen die Bemühungen zum Abbau der sozialen Segregation nicht leerlaufen, muss das Modell Profilbildung mit Grundschulwahl dahingehend im Schulgesetz Nordrhein-Westfalen modifiziert werden, dass die Schulplätze im Falle eines Nachfrageüberhangs statt nach dem Wohnort nach sozialen Quoten vergeben werden. Womöglich erweist sich eine derartige Mischform aus Quotenschule und Profilierung mit Wahlfreiheit als eine erfolgversprechende Strategie zum Abbau sozialer Segregation im Grundschulbereich.

II. Übergangslose Einheitsschule bzw. Gesamtschule

Die Waldorfschule wurde 1919 als „Einheitliche Volks- und höhere Schule“ begründet, d.h. als integrierte Gesamtschule. Eine von der Grundschule organisatorisch abgespaltene Sekundarstufe I existiert in dem auf 12 Jahren angelegten Bildungsgang der Waldorfschule nicht.⁴ Übergangsregelungen von der Grundschule in die Sekundarstufe I sind entbehrlich. Folglich gibt es an der Waldorfschule de facto nach der 4. bzw. 6. Schulklasse keine soziale Selektion.⁵ Ist der übergangslose Bildungsgang der Waldorfschule auf das staatliche Schulwesen übertragbar?⁶

1 Z.B. § 3 Abs. 2 S. 1 SchulG-NW; § 127b Abs. 2 S. 2 SchulG-HE.

2 Siehe § 3 Abs. 2 S. 1 SchulG-NW.

3 § 46 Abs. 3 SchulG-NW lautet: „Jedes Kind hat einen Anspruch auf Aufnahme in die seiner Wohnung nächstgelegenen Grundschule der gewünschten Schulart in einer Gemeinde im Rahmen der vom Schulträger festgelegten Aufnahmekapazität, soweit der Schulträger keinen Schuleinzugsbereich gebildet hat.“

4 J. KIERSCH, Die Waldorfpädagogik. Eine Einführung in die Pädagogik Rudolf Steiners, 11. Aufl., S. 49.

5 Mangels Sitzenbleibens findet auch sonst keine Auslese statt. J. KIERSCH, Die Waldorfpädagogik. Eine Einführung in die Pädagogik Rudolf Steiners, 11. Aufl., S. 49.

6 Grundlegend H. BUDDEMEIER/P. SCHNEIDER, Waldorfpädagogik und staatliche Schulen, 2005.

Vorstellbar wäre das schon. Doch selbst wenn man die gegliederte Sekundarstufe I durch eine Einheitsschule bzw. Gesamtschule ersetzen würde,¹ wäre das Problem der sozialen Selektivität nicht aus der Welt. Es würde nur nach hinten an das Ende der Schullaufbahn bzw. der Sekundarstufe I verschoben. Zudem ist mit gravierenden Folgen der sozialen Segregation beim Schuleintritt zu rechnen. Der institutionalisierte Übergang in die Sekundarstufe I stellt strukturell die prinzipielle Möglichkeit sicher, dass sich die spezifische soziale Zusammensetzung der jeweiligen Grundschule auflöst und in der weiterführenden Schule neu mischt. In einer übergangslosen Einheitsschule kommt es hingegen mangels differenzierter Neuverteilung der Schülerinnen und Schüler zu einer dauerhaften Zementierung des sozialen Milieus.

Umso wichtiger dürfte bei der übergangslosen Schule die Vermeidung sozialer Segregation beim Schuleintritt sein. Eine sozial hinreichende Vermischung lässt sich aber – wie wir bereits gesehen haben – wirklich effektiv wahrscheinlich nur mit der Einführung der Quotenschule im Grundschulbereich erreichen. Beide Ansätze – die Quotenschule und die Einheitsschule – sind jedoch sowohl für sich betrachtet als auch in ihrer Kombination politisch kaum durchsetzbar. Allerdings könnte die Einheitsschule doch kommen, und zwar schleichend im Zuge der Umsetzung der Inklusion. Wie dem auch sei – eine übergangslose Einheitsschule im staatlichen Schulwesen könnte bei zahlreichen Eltern eine Fluchtbewegung zu den Schulen in freier Trägerschaft auslösen.

III. Individuelle Förderung

Das Recht auf Bildung des Grundgesetzes wird in Nordrhein-Westfalen im Schulgesetz durch das Recht auf individuelle Förderung konkretisiert und verstärkt. So lautet § 1 Abs. 1 S. 1 SchulG-NW: „Jeder junge Mensch hat ohne Rücksicht auf seine wirtschaftliche Lage und sein Geschlecht ein Recht auf schulische Bildung, Erziehung und individuelle Förderung.“ – „Individuelle Förderung bedeutet ...“, so C. JÜLICH, „... dass über den allgemeinen Auftrag der Schule, alle Kinder bestmöglich zu fördern, hinaus eine Pflicht besteht, dabei die Besonderheiten der einzelnen Schülerin oder des einzelnen Schülers oder von Schülergruppen soweit wie möglich und zumutbar zu berücksichtigen.“²

Eine bestmögliche individuelle Förderung sollte zugleich einen effektiven Beitrag zum Abbau sozialer Ungleichheit im Schulwesen darstellen.³ Der Vorteil der individuellen Förderung liegt darin, dass keine Reform der Schulorganisation notwendig ist. Vielmehr setzt sie am pädagogischen Handeln im Unterricht und in der Schule an. Individuelle Förderung lässt sich in die Quotenschule, Profilierung mit Wahlfreiheit und Einheitsschule, d.h. schulorganisationsunabhängig, als ergänzendes Instrument integrieren.

Allerdings ist das Konzept der individuellen Förderung noch sehr unklar bzw. unpräzise. Über die ‚richtige‘ Gestaltung der individuellen Förderung und ihre Effektivität auch hinsichtlich des Abbaus sozialer Ungleichheit besteht noch ein gewaltiger Forschungsbedarf.⁴

1 Eine Zwischenstufe zur Einheitsschule ist die Einführung des zweigliedrigen Schulwesens sowie die Verschiebung des Übergangs auf das Ende der 6. Klasse. Dies empfiehlt jedenfalls die *vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.* (Hrsg.), *Bildungsgerechtigkeit. Jahresgutachten 2007*, S. 147 f. Zumindest die Zweigliedrigkeit scheint sich bundesweit mehr und mehr durchzusetzen.

2 *Schulrechtshandbuch NRW. Kommentar zum Schulgesetz NRW mit Ratgeber und ergänzenden Vorschriften*, C. JÜLICH (Hrsg.), Stand: 24. Mai 2011, § 1 Rdnr. 7.

3 Mit dem Akzent auf Diagnostik G. FAUST, *Gelingender Schulanfang*, in: G. BELLENBERG/M. FORELL (Hrsg.), *Bildungsübergänge gestalten. Ein Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis*, 2013, S. 63. FAUST spricht sich für eine „förderorientierte, nicht selektionsorientierte Diagnostik“ aus (ebd., S. 64). In diesem Sinne auch *vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.* (Hrsg.), *Bildungsgerechtigkeit. Jahresgutachten 2007*, S. 147 f.

4 Dies zeigten eindrucksvoll die Ausführungen von G. BELLENBERG bei ihrem Vortrag „Individuelle Förderung von Schülern – pädagogische Bedarfe, pädagogische Folgen“ am 2. Deutschen Schulrechtstag am 06.06.2013 an der Ruhr-Universität Bochum.

IV. Vorläufiges Fazit

Die hier andiskutierten Rechtsinstrumente sind jeweils für sich betrachtet nicht in der Lage, die soziale Selektivität nachhaltig abzubauen. Vielmehr bedarf es dafür einer Mehrzahl an staatlichen Maßnahmen. Die größte Effektivität zum Abbau sozialer Ungleichheit im Schulwesen dürfte man durch die Quotenschule beim Eintritt in die Grundschule in Kombination mit der Abschaffung des Übergangs in die Sekundarstufe I erzielen. Allerdings beruht dieser „Policy-Mix“ auf Zwang und Auflösung des gegliederten Schulwesens. Beide Maßnahmen sind neben verfassungsrechtlichen Bedenken politisch nicht durchsetzbar. Hingegen ist die Profilbildungspflicht und Wahlfreiheit ein bereits im Schulgesetz von Nordrhein-Westfalen verankertes Modell. Seine Integrationsleistungsfähigkeit ließe sich durch Elemente der Quotenschule verbessern. Im Falle eines Nachfrageüberhangs an einer bestimmten Grundschule könnten die Schulplätze primär nach Sozialquoten statt nach dem Wohnort vergeben werden.

So oder so. Der Logik der sozialen Selektivität wird man – spätestens am Schulende – nicht enttrinnen. Doch leistet die Diskussion über Rechtsinstrumente, die mit der vorliegenden Untersuchung gerade erst begonnen hat, einen Beitrag, wie man sich dem Ziel der sozialen Chancengerechtigkeit im Schulwesen annähern kann.

Nicht alle der in den Abschnitten davor dargestellten Rechtsinstrumente kann ohne weiteres in den rechtlichen Verwendungszusammenhang der Schulgesetze eingebunden werden. Die Auswahl spezifischer rechtlicher Instrumente zur Gewährleistung von sozialer Chancengerechtigkeit kann aufgrund verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen Einschränkungen unterliegen.

F. Verfassungsrechtliche Bewertung der Rechtsinstrumente zur Regelung des Schuleintritts und Übergangs in die Sekundarstufe I

Zur Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit ist die tatsächliche, vermutete oder nur vermeintliche Effektivität eines Rechtsinstruments nicht notwendig gleichbedeutend mit seiner Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit. In einem ersten Schritt sollen deshalb unter F.I. zunächst die Rechtsinstrumente zur Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Grundschulen beim Schuleintritt verfassungsrechtlich geprüft werden. Die verfassungsrechtliche Prüfung der untersuchungsrelevanten Übergangsregelungen erfolgt in einem zweiten Schritt unter F.II.

I. Rechtsinstrumente zur Verteilung schulpflichtiger Kinder auf die einzelnen Grundschulen

Die Verteilung der schulpflichtigen Kinder auf die einzelnen Grundschulen wird nach den Schulgesetzen der Länder entweder durch die Sprengelpflicht oder durch die Grundschulwahl sichergestellt. Verfassungsrechtlich relevante Negativeffekte dieser Rechtsinstrumente sind sowohl die soziale Segregation in der Grundschule bei der Einschulung (F.I.1.) als auch der statistische Zusammenhang zwischen der sozialen Segregation in der Grundschule und der sozialen Selektivität bei der Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die weiterführenden Schulformen (F.I.2.).

1. Die Sprengelpflicht unter Berücksichtigung der sozialen Segregation beim Grundschuleintritt

Die Zuordnung der Grundschulen zu einem Schulbezirk in Baden-Württemberg ergibt sich aus § 25 Abs. 1 SchulG-BW. Die Sprengelpflicht ist der Regelfall. So enthält § 76 Abs. 2 S. 1 SchulG-BW ein Gebot über die räumlichen Konditionen der Schulpflicht: „*Der Schulpflichtige hat die Schule zu besuchen, in deren Schulbezirk er wohnt.*“ Gleichwohl kann die Schulaufsichtsbehörde Ausnahmen zulassen oder anordnen, wenn *wichtige Gründe* vorliegen (§ 76 Abs. 2 Nr. 3 SchulG-BW).

Die Sprengelpflicht wirkt sich negativ auf die Grundrechtspositionen der Eltern und Kinder aus. Da sich die zu besuchende Schule grundsätzlich nach dem Wohnort richtet, haben die Eltern keine Wahl. Dies birgt zudem die Gefahr, dass die Kinder eine Grundschule besuchen, deren Schulangebot ihren Begabungen und ihren Neigungen nicht entspricht. Hinzu kommt, dass sich aufgrund der Sprengelpflicht die soziale Segregation in den Wohnbezirken in den Grundschulen fortsetzt.

Diese Negativeffekte sind von erheblicher Grundrechtsrelevanz. Sie sind am Maßstab des Elternrechts (Art. 6 Abs. 2 GG), des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie des Diskriminierungsverbots (Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG) zu beurteilen.

a) Elternrecht, Art. 6 Abs. 2 GG (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG)

Einerseits betont Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG die herausragende Stellung der Eltern hinsichtlich der Erziehung ihrer Kinder: „*Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht*“. Daraus folgt insbesondere der Grundsatz, dass den Eltern die Erziehung ihrer Kinder nicht entzogen werden darf.¹ Andererseits trifft der Staat gemäß § 76 Abs. 1 S. 1 SchulG-BW eine verbindliche Regelung über den Aufenthaltsort der Grundschüler: „*Der Schulpflichtige hat die Schule zu besuchen, in deren Schulbezirk er wohnt.*“ Durch die Schulpflicht und die Sprengelpflicht wird den Eltern ihr verfassungsrechtlich garantiertes „natürliches“ Erziehungsrecht somit gleich doppelt entzogen. Auf die verfassungsrechtlichen Implikationen im Zusammenhang mit der Schulpflicht wird an dieser Stelle nicht erneut eingegangen.² Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der Sprengelpflicht ist näher auf den Gewährleistungsgehalt des Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG einzugehen.

Das Recht der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder ist nicht auf die Familie bzw. den häuslichen Bereich beschränkt. Es reicht in die Sphäre der Schule hinein. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG umfasst im schulischen Bereich insbesondere auch das Recht der Schulwahl.³ „Wählen“ im wörtlichen Sinn eröffnet den Eltern die Möglichkeit, eine Auswahl zwischen den Schulformen des bestehenden Schulangebots zu treffen.⁴ Die Eltern üben ihr Schulwahlrecht zum ersten Mal *am Ende der Grundschulzeit* beim Übergang in die weiterführenden Schulformen aus. Sie können vom Staat allerdings keine wunschgemäßen Schulformen verlangen. Vielmehr fällt die organisatorische Gliederung des staatlichen Schulsystems in die Schulhoheit des Staates.⁵ Freilich bleibt den Eltern unbenommen, im Rahmen der Privatschulfreiheit des Art. 7 Abs. 4 GG eigene Erziehungsvorstellungen durch die Errichtung einer Schule in freier Trägerschaft zu verwirklichen.

Die Sprengelpflicht negiert ein etwaiges subjektives Recht der Eltern zum Besuch einer außerhalb des zuständigen Schulbezirks gelegenen (staatlichen) Grundschule.⁶ Die Frage, welcher konkreten Grundschule ein Schüler zugewiesen wird, ist für die Verwirklichung des Elternrechts (grundrechts-) wesentlich und bedarf einer gesetzlichen Regelung.⁷

1 K. HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl., Rdnr. 459.

2 Zum Homeschooling: BVerfGE 8, 151; BVerfG, NVwZ 2003, 1113; BVerwG, NVwZ 2010, 525; Schwimmunterricht bzw. koedukativer Sportunterricht von muslimischen Schülerinnen: BVerwG, Urt. v. 11.09.2013 – 6 C 25.12; BVerwG, KirchE 31, 341; BVerwG, NVwZ-RR 1994, 234; BVerwGE 92, 82; zuletzt auch BVerwG, Urt. v. 11.09.2013 – 6 C 12.12 („Krabat“). Jüngst insbesondere zur Kontroverse um den Unterricht zuhause. Aus dem Schrifttum s. F. REIMER (Hrsg.), Homeschooling. Bedrohung oder Bewährung des freiheitlichen Rechtsstaats, 2012; T. HANDSCHELL, Die Schulpflicht vor dem Grundgesetz. Geschichte der Schulpflicht und ihrer verfassungsrechtliche Bewertung vor dem Hintergrund des sogenannten Homeschooling, 2012; T. LANGER, Parallelgesellschaften: Allgemeine Schulpflicht als Heilmittel?, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), 2007, 277 ff.

3 BVerfGE 4, 52 (56); BVerfGE 34, 165 (182)-Förderstufe; BVerwGE 5, 153 (156). F. OSSENBÜHL, Schule im Rechtsstaat, DÖV 1977, 801 (805) („*berkömmliche und unbestrittene Recht der Eltern, den Ausbildungsweg ihrer Kinder zu bestimmen*“); M. JESTAEDT, Bonner GG-Kommentar, Art. 6, Rdnr. 346; F.-R. JACH, Schulvielfalt als Verfassungsgebot, 1991, S. 39; G. ROBBERS, in: V. MANGOLDT/KLEIN/STARCK, GG-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl., Art. 6 GG, Rdnr. 219 („*Primat der Eigenverantwortung*“).

4 H. AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 16.32; G. ROBBERS, in: V. MANGOLDT/KLEIN/STARCK, GG-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl., Art. 6 GG, Rdnr. 228; K. HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl., Rdnr. 459.

5 K. HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl., Rdnr. 459.

6 H.-P. FÜSSEL, in: H. AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 18.222.

7 H.-P. FÜSSEL, in: H. AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 18.221.

F. Verfassungsrechtliche Bewertung der Rechtsinstrumente zur Regelung des Schuleintritts und Übergangs in die Sekundarstufe I

Die Sprengelpflicht könnte als staatlicher Eingriff in das Elternrecht gerechtfertigt sein, wenn sich eine darauf bezogene Befugnis des Staates aus seiner Schulhoheit (Art. 7 Abs. 1 GG) ergäbe.

(I) Rechtfertigung der Beschränkung des Elternrechts durch die Sprengelpflicht aufgrund der Aufsichtsbefugnis des Staates für das Schulwesen, Art. 7 Abs. 1 GG

Die insofern als gefestigt geltende höchstrichterliche Rechtsprechung interpretiert das Recht des Staates zur „Aufsicht“ über das gesamte Schulwesen im Sinne des Art. 7 Abs. 1 GG als umfassende Gestaltungsbefugnis des Staates zur Planung, Organisation und Kontrolle des Schulwesens.¹ Daraus leitet die Rechtsprechung und mit ihr weite Teile der Literatur² einen eigenständigen Erziehungsauftrag des Staates her. Diesen begründet das Bundesverwaltungsgericht in erster Linie mit der mutmaßlichen pädagogischen Überforderung der Eltern. „Die neuzeitlichen Arbeits-, Zivilisations- und Kulturverhältnisse bewirken, dass die Eltern allein in der Regel gar nicht in der Lage wären, ihren Kindern eine ausreichende Erziehung angedeihen zu lassen.“³ Aus der weitreichenden Gestaltungskompetenz des Staates für das Schulwesen ergibt sich auch die staatliche Befugnis zur Regelung des Schuleintritts durch die Sprengelpflicht.

Allerdings geht es bei der Erziehung durch die Familie und durch die Schule immer um den einen und selben Menschen. Die Erziehungsaufgabe ist nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung von Eltern und Schulen gemeinsam zu bewältigen. Abstrakt betrachtet ist das Elternrecht weder dem Erziehungsauftrag der Schule untergeordnet noch übergeordnet.

Unter der Bedingung der Gleichordnung⁴ ist die Sprengelpflicht als staatlicher Eingriff in das Elternrecht rechtfertigungsbedürftig. Sie muss verhältnismäßig sein. Im Rahmen einer umfassenden Abwägung ist zu klären, ob das Recht der Eltern zur Wahl der Grundschule gegenüber der Befugnis des Staates zur Festlegung der Sprengelpflicht überwiegt oder ob umgekehrt das Elternrecht der staatlichen Befugnis zur Festlegung der Sprengelpflicht weichen muss.⁵

(II) Verhältnismäßigkeitsprüfung

Die Prüfung der verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeit betrifft die Legitimität des Zwecks, die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

(1) Legitimität der mit der Sprengelpflicht verfolgten Zwecke

Mit der Sprengelpflicht werden drei legitime Zwecke verfolgt:⁶ kurze Schulwege nach dem Motto „kurze Beine, kurze Wege“⁷, eine gleichmäßige Aus- und Belastung der Grundschulen zur Vermeidung von Kapazitätsengpässen⁸ sowie der gemeinsame Grundschulbesuch von Kindern verschiedener Sozialschichten eines Schulsprengels⁹. Das jeweilige verfassungsrechtliche Gewicht der Zwecke im Verhältnis zur Bedeutung des Elternrechts ist erst im Rahmen der Angemessenheitsprüfung bzw. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu untersuchen.¹⁰

1 BVerfGE 59, 360 (377); BVerwGE 6, 101 (104); BVerwGE 47, 201 (204).

2 NIEHUES/RUX, Schulrecht, 4. Aufl., Rdnr. 147; AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 16.32.

3 BVerwGE 5, 153 (155).

4 BVerfGE 34, 165 (183); BVerfGE 41, 29 (44); BVerwGE 57, 360.

5 G. PÜTTNER, Die Sprengelpflicht, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 1994, S. 230 (232).

6 Hessischer VerwGH, NVwZ-RR 2009, 958; BVerfG v. 26.08.2009 – 1 BvQ 37/09, juris, Rdnr. 13; BVerfG, NJW 2013, 2813, 2814. Überblick bei NIEHUES/RUX, Schulrecht, 4. Aufl., Rdnr. 608.

7 BVerfG, NJW 2013, 2813, 2814.

8 NIEHUES/RUX, Schulrecht, 4. Aufl., Rdnr. 608.

9 Ausführlich dazu BVerfG, NVwZ-RR 2001, 312, 313; BVerfGE 88, 40 (49 f.); BVerfGE 34, 165 (187).

10 Siehe u. F.I.1.a)(II)(4).

(2) Geeignetheit

In vielen Gemeinden lässt sich beobachten, dass die Schulwege wegen zurückgehender Schülerzahlen und mancherorts zu beobachtender Schulschließungen länger werden.¹ Die in den Schulgesetzen festgeschriebenen Mindestschülerzahlen dürfen die zumutbaren Schulwege nicht gefährden.² Ungeachtet der demographiebedingten Schwierigkeiten ermöglicht die Sprengelpflicht eine ihrem Zweck entsprechende gleichmäßige Aus- und Belastung der Grundschulen.

Hingegen steht der mit der Sprengelpflicht intendierte Zweck der Sozialintegration vor dem Hintergrund der exemplarisch aufgezeigten sozialstrukturellen Disparitäten zwischen den Schulbezirken in Heidelberg und Köln³ in vielen Städten nur auf dem Papier.⁴ Der faktisch gegenteilige desintegrative Effekt der Sprengelpflicht muss als negativ ins Gewicht fallender Faktor bei der unter (4) erfolgenden Angemessenheitsprüfung zu Buche schlagen.⁵

(3) Erforderlichkeit

Gibt es anstelle der Sprengelpflicht ein grundrechtsschonenderes Instrument? – Die Verpflichtung zum Besuch einer wohnortnahen Grundschule liegt bereits im Eigeninteresse insbesondere der wachsenden Zahl von Eltern, bei denen beide Teile berufstätig sind. Zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Aus- und Belastung der einzelnen Grundschulen wäre auch ein Marktmechanismus vorstellbar, der die Zuordnung der Schülerinnen und Schüler zu den Grundschulen der Nachfrage der Eltern überlässt.

(4) Angemessenheit

Bei der Angemessenheits- bzw. der Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne ist zu klären, inwieweit die mit der Sprengelpflicht verfolgten Zwecke nicht außer Verhältnis gegenüber den durch sie bewirkten Negativeffekten in Bezug auf das Elternrecht stehen. Bei dem auf Konkordanz angelegten Verhältnis zwischen Art. 6 Abs. 2 GG und Art. 7 Abs. 1 GG⁶ steht der Landesgesetzgeber vor der Aufgabe, einen „schonenden“ Ausgleich zwischen den beiden verfassungsrechtlichen Positionen herzustellen.

Das durch die Sprengelpflicht angestrebte Ziel der Wohnortnähe steht im Einklang mit den Elternwünschen. Hingegen verdrängt das durch die Sprengelpflicht angestrebte Ziel der gleichmäßigen Auslastung und Belastung der Grundschulen einseitig das verfassungsrechtlich garantierte Wahlrecht der Eltern. Ein verfassungsrechtlicher Vorrang der Sprengelpflicht könnte auf die Annahme gestützt werden, dass die aus Art. 7 Abs. 1 GG hergeleitete Organisations- und Planungsbefugnis des Staates in ihrem verfassungsrechtlichen Gewicht höher wiegt als das Elternrecht. Eine solche Wertung lässt sich dem Grundgesetz aber nun gerade nicht

1 Ähnlich bereits G. PÜTTNER, Die Sprengelpflicht, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 1994, S. 230 ff. „Vor allem im ländlichen Bereich und in geschlossenen Siedlungen gibt es meistens auch gar keine sinnvolle Alternative zur örtlichen Schule trotz Geburtenrückgang als in der freien Schulwahl das Problem der Zeit gesehen wird, jedenfalls für die Grundschule“ (ebd., S. 231).

2 Freilich besteht vor der Schulschließung auch die Möglichkeit der Bildung von Teilstandorten. Falls in einer Gemeinde nur noch eine Grundschule vorhanden ist, sind die Mindestschülerzahlen zumindest in NRW auch deutlich gesenkt (§ 82 Abs. 2 SchulG-NW). Welche Auswirkungen die Ausdünnung der Schulbezirke auf die Struktur des Schulangebots „vor Ort“ hat sowie die damit eng zusammenhängende verfassungsrechtliche Frage, inwieweit Schulen in freier Trägerschaft an die Stelle staatlicher Grundschulen zu einer öffentlichen Pflichtschule umgewandelt werden können, soll hier nicht vertieft werden. Siehe zu dem Ganzen die Kontroverse zwischen H. AVENARIUS und B. PIETH/T. BARCZAK, Die Herausforderungen des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen – eine Kontroverse. Die Freien Schulen in der Standortkonkurrenz (Studien zum Schul- und Bildungsrecht, Bd. 2), 2012.

3 Siehe o. B.

4 Zu dieser Einsicht kam mit Weitsicht bereits G. PÜTTNER, Die Sprengelpflicht, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 1994, S. 230 ff. „Wie auch immer, die Sprengelpflicht wird ihren sozialpolitischen Nebenzweck der Mischung der Kinder, falls es gewollt ist, nur unvollkommen erreichen. Insgesamt gesehen zementiert die Sprengelpflicht bei gegebenen Siedlungsstrukturen sogar eher die sozialen und kulturellen Abschiebungen, weil durchmischtes Wohnen eher die Ausnahme bildet. So lässt sich nicht ausschließen, dass die Sprengelpflicht eines Tages in Schusslinie der sozialpolitischen Eiferer gerät, wenn das Interesse an anderen schulpolitischen Themen nachlässt.“

5 Siehe o. F.I.1.a)(II)(4).

6 BVerfGE 34, 165; BVerfGE 47, 46 (80); BVerfG, NVwZ 1984, 781.

F. Verfassungsrechtliche Bewertung der Rechtsinstrumente zur Regelung des Schuleintritts und Übergangs in die Sekundarstufe I

entnehmen.¹ Im Gegenteil: Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG spricht vom Erziehungsrecht als dem „natürlichen Recht“ der Eltern und ihrer „zuvördersten“ Pflicht. Dieses besondere Gewicht der Elternverantwortung geht von einem „Primat der Eigenverantwortung“ aus, das auch bei den erforderlichen Abwägungsprozessen deutlich werden muss.²

Der besonders hohen Wertschätzung, die das Erziehungsrecht der Eltern im Grundgesetz erfährt, lässt sich legislativ durch großzügige Ausnahmen von der Sprengelpflicht Rechnung tragen.³ Vor allem gewichtige pädagogische Gründe sollten als Ausnahmen anerkannt werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine geeignete Förderung eines Kindes nur außerhalb des Schulsprengels sichergestellt werden kann. Der Wunsch der Eltern nach einer sozial angenehmeren Schülerzusammensetzung darf freilich keine Ausnahme von der Sprengelpflicht begründen.⁴

Grundsätzliche Einwände gegen die Sprengelpflicht ergeben sich aus dem eng mit ihr verknüpften Segregationseffekt. Gleichwohl hält das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 11.12.2000 kontrafaktisch an der Integrationsfunktion der öffentlichen Grundschulen und insbesondere an der Sprengelpflicht fest. Hinter ihr „steht eine dem sozialstaatlichen und egalitär-demokratischen Gedankengut verpflichtete Absage an Klassen, Stände und sonstige Schichtungen. Dass solche Bemühungen schon wegen einseitiger sozialer Zusammensetzung der Bevölkerung der jeweiligen Schulsprengel, aber auch aus vielfältigen anderen Gründen häufig nur begrenzten Erfolg haben, nimmt diesem Ziel nicht seine Bedeutung. Auch jüngere pädagogische, gesellschaftliche und verfassungsrechtliche Entwicklungen lassen es nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts nicht als überholt erscheinen.“⁵

Da sich die Sprengelpflicht und die Grundschulwahl hinsichtlich des hohen Segregationsniveaus jedenfalls nach dem derzeitigen Wissensstand nicht wesentlich unterscheiden, verbleibt den Landesgesetzgebern hinsichtlich der Einführung der Sprengelpflicht eine Einschätzungsprärogative.

b) Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 GG

Man wird unterstellen dürfen, dass zahlreiche Kinder in einer Grundschule außerhalb ihres Sprengels häufig besser gefördert werden können. Die Sprengelpflicht stellt daher einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG dar. Dieses Freiheitsrecht garantiert neben der allgemeinen Handlungsfreiheit die freie Entfaltung der Persönlichkeit (sogenanntes allgemeines Persönlichkeitsrecht). Das der Persönlichkeit innewohnende Entfaltungspotential wird in der Schule durch Prozesse der Erziehung sowie Förderung der individuellen Begabungen und Fähigkeiten zur Entfaltung gebracht.⁶ Das Entfaltungsrecht des Kindes bindet dessen Eltern bei der Ausübung ihres Wahlrechts, die jenes treuhänderisch wahrnehmen. Insofern ist das Elternrecht „fremdnützig“.⁷ Solange die Erziehungsverantwortung andauert, also bis zur Volljährigkeit, besteht auch die „Gesamtverantwortung der Eltern für das Kind“.⁸ Das Entfaltungsrecht des Kindes, das bei der Einschulung zwischen 5 und 7 Jahre alt ist, reicht daher nicht weiter als das Erziehungsrecht der Eltern. Im Ergebnis ist die Sprengelpflicht auch unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts des Kindes verfassungsgemäß.

1 Siehe bereits F.I.1.a)(I).

2 G. ROBBERS, in: V. MANGOLDT/KLEIN/STARCK, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl., München 2010, Art. 6 GG, Rdnr. 219.

3 G. PÜTTNER, Die Sprengelpflicht, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 1994, S. 232.

4 „Man will ja gerade nicht, dass die statusschwächeren Schüler unter sich bleiben, sondern dass ihnen das Zusammensein mit begabteren Schülern Anreiz und Förderung bietet“. So bereits G. PÜTTNER, Die Sprengelpflicht, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 1994, S. 233. In diesem Sinne auch NIEHUES/RUX, Schulrecht, 4. Aufl., Rdnr. 614. Auf den Einfluss der Profilbildung auf die verfassungsrechtliche Beurteilung des Verhältnisses der Sprengelpflicht zur Grundschulwahl wird noch einmal zurückgekommen (s.u. G.).

5 BVerfG, NVwZ-RR 2001, 311 (313).

6 BVerfGE 45, 400 (417); BVerfGE 58, 257 (272).

7 „Fiduziarisches Recht im Interesse und Schutz des Kindes“. Siehe BVerfGE 59, 360 (376); F. MEINEL, Lebensentscheidungen auf ungewisser Grundlage. Zur Verfassungswidrigkeit verbindlicher Schulwahlempfehlungen, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 2007, S. 66 (69).

8 F. OSSENBUHL, Das elterliche Erziehungsrecht im Sinne des Grundgesetzes, 1981, S. 56; Das Elternrecht wird trotz wachsender Mündigkeit des Kindes - unter Hinweis auf BÖCKENFÖRDE - auch nicht „partiell“ außer Kraft gesetzt. Siehe E.-W. BÖCKENFÖRDE, Elternrecht-Recht des Kindes-Recht des Staates. Zur Theorie des verfassungsrechtlichen Elternrechts und seiner Auswirkung auf Erziehung und Schule, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Gespräche (J. KRAUTSCHEIDT/H. MARRÉ, Hrsg.), 14, S. 67.

c) Diskriminierung wegen der sozialen Herkunft, Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG

Die an den Wohnort gekoppelte Sprengelpflicht trägt nicht unerheblich zur sozialen Segregation in den Grundschulen bei. Die Kinder erleiden womöglich durch die soziale Entmischung Nachteile für ihre Schulkarriere, vor denen das soziale Diskriminierungsverbot gemäß Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG schützt, der lautet: „Niemand darf wegen (...) seiner sozialen Herkunft¹ benachteiligt oder bevorzugt werden.“

Das Normprogramm des Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG bezweckt nach ROMAN HERZOG nicht weniger mehr als die Unterbrechung der „Kausalkette zwischen der sozialen und sozio-ökonomischen Lage der Vorfahren und der aktuellen Stellung des Grundrechtsträgers“.² An diesem Zweck sind die Schulpflicht und die Sprengelpflicht gebunden.

Die in allen Schulgesetzen vorgeschriebene Schulpflicht ist allgemein. Sie integriert grundsätzlich alle schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen in das Schulsystem, und zwar unabhängig von ihrer sozialen Herkunft. Die Verwaltungsgerichte werden immer wieder mit Rechtsstreitigkeiten über die Ablehnung der Befreiung von der Schulpflicht aus religiösen Gründen konfrontiert.³ Daran hat sich in der Literatur eine intensive Debatte entzündet.⁴

Die Sprengelpflicht flankiert die Schulpflicht und soll eine möglichst sozial heterogene Zusammensetzung der Schüler und Schülerinnen an den einzelnen Grundschulen sicherstellen. In der Literatur findet die Sprengelpflicht bislang nur vereinzelt Aufmerksamkeit.⁵ Die Frage, ob sie gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG verstößt, ist bislang – soweit ersichtlich – noch nicht aufgegriffen worden. Die Antwort hängt auch von der Reichweite des Diskriminierungsschutzes ab.

Unstrittig ist, dass Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG vor *unmittelbaren Diskriminierungen* schützt. Bei einer unmittelbaren Diskriminierung knüpft die diskriminierende staatliche Maßnahme direkt bzw. unmittelbar an dem mit einem Diskriminierungsverbot belegten Merkmal an. Allerdings knüpft die Sprengelpflicht nicht direkt an der sozialen Herkunft der Schülerinnen und Schüler an, sondern an deren Wohnort. Da jedoch in tatsächlicher Hinsicht eine sehr enge Korrelation zwischen dem Wohnort und der sozialen Schichtzugehörigkeit der Einwohner eines Schulbezirks besteht, ist es nicht viel anders, als ob die Sprengelpflicht direkt bzw. unmittelbar an die soziale Schichtzugehörigkeit gekoppelt wäre.

Eine *mittelbare Diskriminierung* ist hingegen der nicht intendierte Negativeffekt, der sich aus der Rechtsanwendung und den Verwaltungsvollzug eines an sich diskriminierungsneutralen Merkmals ergibt.⁶

1 Soziale Herkunft im Sinne des Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG meint soziale, sozialökonomische, schichtspezifische Beziehungen. So R. HERZOG, in: MAUNZ/DÜRIG, GG-Kommentar, 68. Ergänzungslieferung, Art. 3 Abs. 3 GG, Rdnr. 87.

2 R. HERZOG, in: MAUNZ/DÜRIG, GG-Kommentar, 68. Ergänzungslieferung, Art. 3 Abs. 3 GG, Rdnr. 89. Kritisch zu hinterfragen ist, wie das nur möglich sein soll. Die schulische Erziehung hat eine nicht zu tilgende Vorgeschichte in der Familie, die jene in der Regel bis zum Ende der Schulzeit begleitet. Die schulische Erziehung fängt nie bei „Null“ an und bleibt bei dieser Aufgabe auch nie alleine.

3 Zum Homeschooling: BVerfGK 8, 151; BVerfG, NVwZ 2003, 1113; BVerwG, NVwZ 2010, 525; Schwimmunterricht bzw. koedukativer Sportunterricht von muslimischen Schülerinnen: BVerwG, Urt. v. 11.09.2013 – 6 C 25.12; BVerwG, KirchE 31, 341; BVerwG, NVwZ-RR 1994, 234; BVerwGE 92, 82; zuletzt auch BVerwG, Urt. v. 11.09.2013 – 6 C 12.12 („Krabat“).

4 Jüngst insbesondere zur Kontroverse um den Unterricht zuhause. Aus dem Schrifttum s. F. REIMER (Hrsg.), Homeschooling. Bedrohung oder Bewahrung des freiheitlichen Rechtsstaats, 2012; T. HANDSCHELL, Die Schulpflicht vor dem Grundgesetz. Geschichte der Schulpflicht und ihrer verfassungsrechtliche Bewertung vor dem Hintergrund des sogenannten Homeschooling, 2012; T. LANGER, Parallelgesellschaften: Allgemeine Schulpflicht als Heilmittel?, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), 2007, 277 ff.

5 Ausnahme G. PÜTTNER, Die Sprengelpflicht, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 1994, 230 ff.

6 Siehe o. C.V.1.c)

F. Verfassungsrechtliche Bewertung der Rechtsinstrumente zur Regelung des Schuleintritts und Übergangs in die Sekundarstufe I

Es kann an dieser Stelle indes offen bleiben, ob der Wohnort, an dem die Sprengelpflicht anknüpft, rechtlich als eine unmittelbare oder eine mittelbare Diskriminierung zu qualifizieren ist. Das Diskriminierungsverbot wegen der sozialen Herkunft richtet sich jedenfalls nach der hier vertretenen Auffassung sowohl gegen direkte als auch gegen indirekte Diskriminierungen.¹

Im Zeitpunkt des Grundschuleintritts ist allerdings eine etwaige Benachteiligung bzw. Bevorzugung der Schülerinnen und Schüler aufgrund der Sprengelpflicht (noch) nicht erkennbar. Vielmehr wird die soziale Diskriminierung von Schülerinnen und Schülern erst beim Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulformen virulent.² Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Sprengelpflicht stellt sich mit Bezug auf den Übergang somit ein weiteres Mal und bedarf einer gesonderten Prüfung.

2. Die Sprengelpflicht unter Berücksichtigung der sozialen Selektivität beim Übergang von den Grundschulen in die Sekundarstufe I, Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG

Eine Verletzung des sozialen Diskriminierungsverbots durch die Sprengelpflicht ist beim Grundschuleintritt nicht erkennbar. Sie wird erst beim Übergang von den Grundschulen in die weiterführenden Schulformen deutlich. Zwischen den sozial selektiven Übergangsquoten für die weiterführenden Schulformen und der Sozialstruktur in den Schulsprengeln besteht ein starker Zusammenhang.³ Schulpflichtige Kinder werden durch die Anknüpfung der Sprengelpflicht an das Wohnortkriterium vielerorts tendenziell in Abhängigkeit von ihrer Sozialschichtzugehörigkeit zu einer spezifischen Grundschule zugewiesen. So erleiden Schülerinnen und Schüler in ‚Armenvierteln‘ gegenüber Schülern in ‚Reichenvierteln‘ eine Benachteiligung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 S. 1, 6. Alt. GG. Sozial privilegierte Schülerinnen und Schüler profitieren dagegen von dem lernfördernden schulischen Umfeld. Das gemeinsame Lernen führt bei ihnen im Ergebnis dazu, dass die Übergangsquoten für das Gymnasium signifikant höher liegen als in den Grundschulen der ‚Armenvierteln‘.

Eine soziale Diskriminierung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG setzt über die soziale Benachteiligung hinaus voraus, dass sie „wegen“ der sozialen Herkunft erfolgt.⁴ Legt man den Wortsinn eng aus, müssten im Prinzip alle Schülerinnen und Schüler in Grundschulen nach – wie auch immer abgegrenzten – Sozialschichten separiert unterrichtet und erzogen werden. Ein determinierter kausaler Zusammenhang zwischen wohnortbezogener Sprengelpflicht und sozial homogener Schülerzusammensetzung gibt es jedoch nicht in der gesellschaftlichen Realität. Soll der Diskriminierungsschutz des Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG nicht leerlaufen, darf der Terminus „wegen“ auch nicht im Sinne strenger Kausalität ausgelegt werden. Es muss ein statistisch signifikanter Zusammenhang, d.h. eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, genügen.⁵

1 Es ist umstritten, ob das Diskriminierungsverbot so weit geht und auch eine derartige „mittelbare Diskriminierung“ umfasst. Ohne die Diskussion hier im Einzelnen darstellen zu können, ist das im Ergebnis zu bejahen. Anderenfalls liefe Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG leer. Zum Streitstand T. BARCZAK, Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I als Grundrechtsproblem. Eine rechtliche Untersuchung unter Berücksichtigung sozialer Herkunftseffekte, 2011, S. 287, Fn. 578 m.w.H. Siehe bereits o. B.II.3.

2 Darauf wird weiter unten zurückzukommen sein (s. D.II.).

3 Die Daten zu Heidelberg und Köln lassen sich nicht nach primären und sekundären Herkunftseffekten aufschlüsseln. Es wäre sinnvoll, diese Differenzierung bei der Datenerhebung zu berücksichtigen.

4 Zum Streitstand s. R. HERZOG, in: MAUNZ/DÜRIG, GG-Kommentar, 68. Ergänzungslieferung, Art. 3 Abs. 3 GG, Rdnr. 134 ff. m.w.H.

5 So verlangt das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das notwendige Ausmaß der faktischen Ungleichbehandlung, dass die Angehörigen einer anhand eines verbotenen Differenzierungskriterium gebildeten Personengruppe (z.B. soziale Herkunft) in einer durch das Gesetz scheinbar neutral gebildeten Gruppe deutlich unter- und zugleich in der anderen erheblich überrepräsentiert sind (s. BVerfGE 97, 35, 43). T. BARCZAK fordert „Typizität, nicht Kausalität“. Siehe T. BARCZAK, Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I als Grundrechtsproblem. Eine rechtliche Untersuchung unter Berücksichtigung sozialer Herkunftseffekte, 2011, S. 289.

3. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten: Die Sprengelpflicht ist unter Einbeziehung der sozialektiven Übergangsquoten verfassungsrechtlich zweifelhaft. Sie ist aber womöglich verfassungsrechtlich anders zu beurteilen, wenn sich an den Grundschulen Profile herausgebildet haben und Abweichungen von der Sprengelpflicht durch die Gewährung großzügiger Ausnahmeregelungen zulässig sind.

4. Die Sprengelpflicht unter Einbeziehung der Profilbildungspflicht für Grundschulen

Die in diesem Abschnitt zu begründende These lautet: Je weiter in der Schulpraxis die in zahlreichen Schulgesetzen verankerte Pflicht zur Profilbildung der Grundschulen fortgeschritten ist, desto größer muss für die Eltern ein Spielraum für Wahlentscheidungen bleiben.¹ Drei Regelungsvarianten zum Verhältnis von Profilbildung und Sprengelpflicht sind in den Schulgesetzen (soweit ersichtlich) normiert worden:

Baden-Württemberg entschied sich für die Sprengelpflicht ohne die Pflicht zur Profilbildung (*Variante 1*).² Nordrhein-Westfalen kombiniert umgekehrt die Pflicht zur Profilbildung ohne Sprengelpflicht (*Variante 2*).³ Hessen geht einen Mittelweg (*Variante 3*). Es kombiniert die Sprengelpflicht mit großzügigen Ausnahmen und einer fakultativen Profilbildung.⁴

a) Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19.06.2013 – 1 BvR 2253/09

Das Bundesverfassungsgericht traf in seinem Beschluss vom 19.06.2013 (1 BvR 2253/09) eine Entscheidung über das hessische Regelungsmodell. Demnach könne die Sprengelpflicht auch unter der Bedingung pädagogisch unterschiedlicher Grundschulprofile verfassungsgemäß sein.⁵

(I) Enge und weite Fassung der Sprengelpflicht

Das Bundesverfassungsgericht befand, dass die Sprengelpflicht verfassungsrechtlich hinzunehmen sei, wenn die Unterschiede zwischen den Einzelschulen unter dem Niveau eines Schulprofils lägen. Eine restriktive Interpretation der Ausnahmen von der Sprengelpflicht verletze die Grundrechte der Eltern und Schüler nicht (*enge Auslegung der Sprengelpflicht*). „Die Sprengelpflicht erfordert nicht“, urteilt das Bundesverfassungsgericht, „dass Schulen und Bildungsangebote exakt gleich sind. Eine solche Übereinstimmung ist in der Realität kaum zu erreichen. Es liegt vielmehr auf der Hand, dass den Schulen pädagogische Gestaltungsspielräume verbleiben müssen, ohne dass dadurch die Bindung an Schulbezirke gleich zu einer Grundrechtsverletzung führt.“⁶

1 Ebenso H.-P. FÜSSEL, in: A. AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 18.222; s. auch Fn. 89 (ebd.).

2 „Jede Grundschule (...) hat einen Schulbezirk“, § 25 SchulG-BW.

3 „Die Schule (T.L.: einzelne, auch Grundschule) legt auf der Grundlage ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags die besonderen Ziele, Schwerpunkte und Organisationsformen ihrer pädagogischen Arbeit in einem Schulprogramm fest und schreibt es regelmäßig fort“, § 3 Abs. 2 S. 1 SchulG-NW. Zum Ende des Schuljahres 2007/2008 ist in Nordrhein-Westfalen die Sprengelpflicht für Grundschulen und Berufsschulen abgeschafft worden. H. AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 2011, 4.13.

4 „In der Grundstufe (T.L.: Primarstufe) haben die Schülerinnen und Schüler die Schulpflicht durch den Besuch der Grundschule zu erfüllen, in deren Schulbezirk (T.L.: s. § 143 Abs. 1 SchulG-He) sie wohnen“, § 60 Abs. 4 SchulG-He. – „Die Schulaufsichtsbehörde kann im Benehmen mit dem Schulträger aus wichtigem Grund den Besuch einer anderen als der nach § 60 Abs. 4 oder § 63 örtlich zuständigen Schule gestatten, wenn die Aufnahmekapazität der anderen Schule nicht erschöpft ist. Kriterien und Verfahren der Gestattungen werden durch Rechtsverordnung näher bestimmt“, § 66 SchulG-He. Die Darstellung der Rechtslage in sämtlichen Ländern würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen.

5 BVerfG, NJW 2013, 2813 f. So ähnlich bereits die Vorinstanz, der Hessische Verwaltungsgerichtshof, NVwZ-RR 2009, 958 f.: „Denn es bleibt dem Gesetzgeber von Verfassung wegen unbenommen, objektiv-rechtlich den Schulen mit dem Ziel einer Optimierung ihres Erziehungs- und Bildungsauftrages Gestaltungsräume zu eröffnen, ohne zugleich subjektiv-rechtlich den Schülerinnen und Schülern in der Grundstufe ein Wahlrecht hinsichtlich der von ihnen zu besuchenden Grundschule einzuräumen.“

6 BVerfG, NJW 2013, 2813, 2814.

F. Verfassungsrechtliche Bewertung der Rechtsinstrumente zur Regelung des Schuleintritts und Übergangs in die Sekundarstufe I

Anders zu beurteilen seien Unterschiede zwischen Grundschulen, die sich zu Schulprofilen verfestigt hätten. Eine grundrechtskonforme Auslegung der Sprengelpflicht erfordere dann, dass der (Landes-)Gesetzgeber und die Schulverwaltungspraxis großzügige Ausnahmen von der Sprengelpflicht gewähren müssten, um eine begabungsgerechte Zuordnung der Schülerinnen und Schüler zu den einzelnen Grundschulen zu gewährleisten (*weite Auslegung der Sprengelpflicht*).¹

Eine wichtige Anschlussfrage bleibt das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss vom 19.06.2013 schuldig: Nach welchen konkreten Kriterien beurteilt sich, ob sich ein Schulprofil verfestigt hat? Anders gefragt: Wo liegt die Grenze zwischen Schulprofilen und bloßen aus der Schulpraxis erwachsenen „natürlichen“ Unterschieden?

(II) Kriterien zur Bestimmung des Schulprofils

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof gewichtet die Unterschiede zwischen den Grundschulen in ihrer Bedeutung für das Kindeswohl nach den konkreten Umständen des Einzelfalls.² Das Bundesverfassungsgericht fordert hingegen in dem Beschluss vom 19.06.2013, dass „die (T.L.: substantiiert dargelegten)³ Unterschiede zwischen den Grundschulen von solchem Gewicht wären, dass sie sich durchgreifend auf den weiteren Bildungsweg oder gar auf die künftigen Berufschancen auswirken könnten“⁴.

An beiden gerichtlichen Entscheidungen ist Kritik angebracht. In Bezug auf die Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs bleibt unklar, unter welchen konkreten Umständen der Besuch einer spezifischen Grundschule das Kindeswohl gefährdet. Aus den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist nicht zu entnehmen, nach welchen Kriterien sich die Prognose über die potentiellen Auswirkungen des Besuchs einer spezifischen Grundschule auf den späteren Berufserfolg bzw. -misserfolg richten sollen. Ich behaupte, dass derartige, sehr weit in der Zukunft der Schüler liegende Auswirkungen regelmäßig nicht prognostizierbar sind.

Die Ermittlung tragfähiger und justitierbarer Kriterien muss einer anderen Untersuchung vorbehalten bleiben.

b) Zwischenresümee

Es ist absehbar, dass im Zuge der allmählich voranschreitenden Profilbildung die rechtliche und faktische Bedeutung der Sprengelpflicht weiter zurückgehen wird. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die größere Wahlfreiheit im Grundschulbereich auch zu mehr sozialer Chancengerechtigkeit beitragen kann.

5. Grundschulwahl

Die Gewährung der Grundschulwahl ist mangels eines staatlichen Grundrechtseingriffs verfassungsrechtlich unbedenklich. Es sei denn, die Bildungsforschung erbringt den gesicherten Nachweis, dass die Grundschulwahl die soziale Segregation gegenüber der Sprengelpflicht signifikant erhöht.⁵ Dieser Nachweis konnte bislang nicht erbracht werden.

1 „Allerdings ist mit zunehmender Einräumung von eigenständigen pädagogischen Profilbildungen in der Grundschule zu erwarten, dass der Gesetzgeber bei der Gestaltung der Ausnahmeregelungen zur Schulsprengelpflicht darauf Rücksicht nimmt und die Schulbehörden und Verwaltungsgerichte dies bei der Auslegung und Anwendung der bestehenden Ausnahmenvorschriften berücksichtigen und diese gegebenenfalls weit interpretieren, namentlich wenn es um die Frage des Vorliegens ‚gewichtiger pädagogischer Gründe‘ für eine Ausnahme geht.“ BVerfG, NJW 2013, 2813, 2814.

2 Hessischer VerwGH, NVwZ-RR 2009, 958.

3 BVerfG, EA v. 26.08.2009 – 1 BvQ 37/09, juris, Rdnr. 14; VG Darmstadt als Ausgangsinstanz, Beschl. v. 12.08.2009 – 7 L 840/09.DA (3), juris, Rdnr. 6.

4 BVerfG, NJW 2013, 2813.

5 Die praktisch relevante Anschlussfrage lautet: Unter welchen Voraussetzungen haben die Eltern einen Anspruch auf Aufnahme in eine bestimmte von ihnen gewählte Grundschule? Bei beliebten Grundschulen übersteigt häufig die Zahl der Anmeldungen die vorhandenen Schulplätze. In der Tendenz scheint sich die Auffassung durchzusetzen, dass den Eltern nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Schülerauswahl im Rahmen der vorhandenen schulischen Kapazitäten zusteht. Std. Rspr. seit BVerfGE 33, 303 – numerus clausus. Zum Diskussionsstand H.-P. FÜSSEL, in: H. AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 18.223 m.w.H. Zu den weiteren verfassungsrechtlichen Implikationen m.w.H. auch W. CREMER, Das Schulverhältnis zwischen exekutiver Verantwortung, gesetzlicher Determinierung und gerichtlicher Kontrolle, in: Die Verwaltung, 2013, Heft 3, 359.

Aus den Ausführungen unter 1.–4. ergeben sich hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der am Anfang dieses Abschnitts gestellten drei Regelungsvarianten folgende Konsequenzen:

6. Schlussfolgerungen in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit der drei Regelungsvarianten

Das in Baden-Württemberg vorgehaltene Modell der Sprengelpflicht ohne Profilbildungspflicht für Grundschulen (Variante 1) ist verfassungsgemäß. Das Hessener Modell der Sprengelpflicht mit Profilbildungspflicht (Variante 3) ist verfassungsgemäß, jedenfalls wenn der Normgeber und die Rechtsanwendung großzügig Ausnahmen zur Gewährleistung des Wahlrechts der Eltern zulassen.¹ Das Recht zur Grundschulwahl mit Profilbildungspflicht in Nordrhein-Westfalen (Variante 2) ist verfassungsrechtlich zweifelhaft, wenn sich erweisen sollte, dass die soziale Segregation in dieser Konstellation signifikant größer ist als unter dem Regime der Sprengelpflicht.

Anschließend sollen zu dem bislang legislativ nicht normierten Alternativmodell der Quotenschule² erste verfassungsrechtliche Überlegungen angestellt werden.

7. Die Quotenschule

Die Zuweisung eines schulpflichtigen Kindes zu einer Quotenschule ist ein staatlicher Eingriff in die Grundrechte der Eltern und Kinder. Betroffen sind insbesondere das Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 GG) und das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG).

Mit Rücksicht auf den Grundsatz der verfassungsrechtlichen Gleichrangigkeit von Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG) und Schulaufsicht (Art. 7 Abs. 1 GG)³ muss sich die Sprengelpflicht am Verhältnismäßigkeitsprinzip bewähren.

Einerseits ist die Sprengelpflicht in schulplanerischer und schulorganisatorischer Hinsicht aufgrund ihres wesentlich geringeren bürokratischen und ökonomischen Aufwands gegenüber der Quotenschule eindeutig das effektivere Rechtsinstrument. Andererseits liegt die Integrationswirkung der Sprengelpflicht deutlich hinter derjenigen der Quotenschule. Der größere Aufwand zur Verwaltung eines kommunalen Quotenschulsystems unter dem Verhältnismäßigkeitsaspekt der Erforderlichkeit ist daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Allerdings steht die Quotenschule zur Durchsetzung der schulischen Integrationsfunktion außer Verhältnis zu ihren Negativeffekten im Hinblick auf die Grundrechtspositionen der Eltern und Kinder. Häufig werden sich unzumutbare Schulwege nicht vermeiden lassen. Zudem reduzieren sich die Wahlmöglichkeiten bei der Quotenschule gegenüber der Wahlgrundschule und der Sprengelpflicht mit Ausnahmen „auf Null“. Schließlich verhindert die Quotenschule im Gegensatz zur Profilgrundschule mit Wahlmöglichkeit eine begabungsgerechte Zuordnung der Schülerinnen und Schüler. Diese Grundrechtseingriffe wiegen schwer. Mag die Quotenschule auch zum effektiven Abbau sozialer Selektivität beitragen; so lässt sich dennoch ein derart weitreichender Eingriff kaum verfassungsrechtlich rechtfertigen. Ein solcher sozialtechnologisch und sozialistisch inspirierter Feldversuch widerspricht der Werteordnung des Grundgesetzes. Diese stellt die Würde des Menschen und die Entfaltung seiner Persönlichkeit in ihr Zentrum.

Die Sprengelpflicht, die Grundschulwahl (mit oder ohne Profilbildungspflicht) und die Quotenschule sind Rechtsinstrumente, die sich auf den Grundschuleintritt beziehen. Auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand stehen anschließend Rechtsinstrumente, die auf den Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulformen Bezug nehmen.

1 In diesem Sinne NIEHUES/RUX, Schulrecht, 4. Aufl., Rdnr. 611.

2 Siehe o. E.I.1.

3 Siehe o. F.I.1.a).

II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Rechtsinstrumente zur Regelung des Übergangs von der Grundschule in die weiterführenden Schulformen der Sekundarstufe I

In diesem Abschnitt soll geklärt werden, ob die verbindliche Grundschulempfehlung (1.) und/oder die unverbindliche Grundschulempfehlung (2.) verfassungsgemäß oder verfassungswidrig ist. Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, ob die schulorganisatorische Aufhebung des Übergangs, die letztlich die Auflösung des gegliederten Schulwesens bedeuten würde, (bundes-)verfassungsrechtlich zulässig wäre (3.).

1. Die verbindliche Grundschulempfehlung

Die verbindliche Grundschulempfehlung verbietet die Wahl einer höheren Schulform als der empfohlenen.¹ Dadurch wird das Erziehungsrecht der Eltern (Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG) beeinträchtigt. Außerdem ist die verbindliche Grundschulempfehlung eine wichtige Ursache für die soziale Selektivität der Übergangsquoten, so dass ein Verstoß gegen das soziale Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG) vorliegen könnte.

a) Elternrecht, Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG

In Bezug auf die gemeinsame Erziehungsaufgabe von Eltern und Schule besteht eine Art Arbeitsteilung.² In die Organisationsbefugnis des Staates fallen die Festlegung der Schulstrukturen und der Schulorganisation (Bildungsgänge und Schulformen) sowie das pädagogische Programm (Erziehungs- und Lernziele sowie Lerninhalte).³ Die Schulaufsichtskompetenz des Staates umfasst grundsätzlich auch die Regelung der Zugangsvoraussetzungen für die weiterführenden Schulformen.⁴ Den Eltern hingegen steht das Recht zur Wahl der Bildungsgänge und Schularten zu,⁵ da sie „für den Gesamtplan der Erziehung ihrer Kinder verantwortlich“ sind.⁶ Dessen ungeachtet unterliegt das Wahlrecht der Eltern verfassungsrechtlichen Schranken.

b) Beschränkung des Elternrechts

Das Wahlrecht der Eltern kommt an seine Grenze, wenn ein geordneter Schulbetrieb nicht mehr sichergestellt werden kann. Die Übergangsregelung darf keine Bestenauslese (Positivauslese), sondern nur eine Negativauslese der ungeeigneten Schülerinnen und Schüler vornehmen.⁷ Von einer nachhaltigen Störung des Unterrichtsablaufs scheinen das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht jedenfalls dann auszugehen, wenn ein „unzureichend begabtes Kind“⁸ „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit seine Mitschüler empfindlich hemmen würde“⁹.

1 Siehe o. D.II.

2 In diesem Sinne H. AVENARIUS, Schulrecht, 8. Aufl., 16.32 f.; s.o. F.I.1.a).

3 BVerfGE 34, 165 (182); BVerfGE 45, 400 (415); BVerfGE 53, 185 (196); BVerfGE 59, 360 (377).

4 BVerfGE 34, 165 (184 f.); BVerwGE 5, 153 (157 ff.).

5 Siehe auch BVerwGE 5, 153 (155 f.): „Wenn daneben (T.L.: neben dem staatlichen Erziehungsauftrag) das elterliche Erziehungsrecht in seiner Bedeutung nicht praktisch verkümmern soll, gebietet sich eine Auslegung des Art. 6 Abs. 2 GG, die den Eltern ermöglicht, sich bei der Bestimmung der Lebensrichtung ihrer Kinder auch dem Staate gegenüber zu behaupten, und sie mit entsprechenden Rechtsansprüchen ausstattet. Dies umso mehr, als in der gleichen Verfassungsvorschrift der Erziehung der Kinder auch als die ‚zuvörderst‘ den Eltern obliegende Pflicht bezeichnet ist (...) hier – bei der Bestimmung des Bildungsweges und damit der künftigen Lebensrichtung – gewinnt es vielmehr besondere Bedeutung. Es liegt, wie dargetan, im Wesen des Rechts, dass es den Eltern nicht nur die Abwehr staatlicher Eingriffe in den häuslichen Bereich der Erziehung ermöglicht, sondern ihnen auch einen Anspruch gibt, die Aufnahme ihrer Kinder in eine Schule der gewählten Art verlangen.“

6 BVerfGE 34, 165 (183 f.). Ob dieser ‚Masterplan‘ in der Realität aufgeht, ist zum Leidwesen der Eltern erfahrungsgemäß häufig eher zweifelhaft vor dem Hintergrund der Kontingenz des Aufwachsens, der Unkalkulierbarkeit der Karriereverläufe sowie weiterer sozialisationsrelevanter Einflussgrößen neben Elternhaus und Schule wie etwa den Massenmedien und den Peer-Groups.

7 BVerwGE 5, 153 (155); S. NIEHUES/RUX, Schulrecht, 4. Aufl., Rdnr. 583 ff.

8 BVerfGE 34, 165 (190).

9 BVerwGE 5, 153.

Die vermutete Hemmungswirkung hat nur eine geringe Aussagekraft. Zum einen sind zahlreiche Lehrkräfte mit einer solchen Prognose schlicht überfordert. Im Übrigen ist die Prognosebefugnis missbrauchsanfällig. Lehrkräfte können aufgrund einer gerichtlich nur eingeschränkt kontrollierbaren (falschen) Prognose unliebsame Kinder aus niedrigen Sozialschichten von höheren Schulformen fern halten. Zum anderen hat sich die verfassungsrechtlich relevante Schulwirklichkeit seit dem Zeitpunkt der beiden Entscheidungen (das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.06.1957 bzw. das Förderstufenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 06.12.1972) stark verändert. Die ehemals häufig standardisierten Unterrichtsformen werden zunehmend durch einen flexibleren Unterricht mit Elementen individueller Förderung abgelöst. Dieser kann dazu beitragen, einer Hemmung der Mitschülerinnen und Mitschüler rechtzeitig entgegenzuwirken. Auch der gelegentliche Hinweis auf die Bewahrung des Kindes vor einem ‚traumatischen‘ Schulformabstieg¹ ist nicht haltbar. Leistungsschwache Schülerinnen und Schüler können von der höheren Leistungsfähigkeit der Mitschüler ebensogut profitieren.²

Im Ergebnis lässt sich die ‚Hemmungsthese‘ zur Beschränkung des elterlichen Wahlrechts nicht aufrechterhalten. Die verbindliche Grundschulempfehlung ist, beurteilt am Maßstab des Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG, verfassungswidrig.³

c) Diskriminierungsverbot wegen der sozialen Herkunft, Art. 3 Abs. 3, 6. Alt. GG

Ein weiterer Negativeffekt der verbindlichen Grundschulempfehlung ist die soziale Selektivität der Übergangsquoten in Bezug auf die weiterführenden Schulformen.⁴ Er beurteilt sich am Maßstab des sozialen Diskriminierungsverbots (Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG).⁵

TRISTAN BARCZAK nimmt an, dass die verbindliche Grundschulempfehlung aufgrund offenkundiger, sekundärer Herkunftseffekte das soziale Diskriminierungsverbot verletze. Jedoch sei die verbindliche Grundschulempfehlung verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da der Staat nicht auf eine schonendere Übergangsregelung als Alternative zurückgreifen könne. Dies wird von WOLFRAM CREMER bestritten. Aufgrund der festgestellten mittelbaren sozialen Diskriminierung durch die verbindliche Schulformempfehlung müsse die Wahl der weiterführenden Schulform in die privatautonome Entscheidung der Eltern fallen.⁶

Diese Position ist zutreffend – jedoch mit einer Einschränkung. Die unverbindliche Grundschulempfehlung muss unter dem Gesichtspunkt des sozialen Diskriminierungsverbots dann als verfassungswidrig angesehen werden, wenn das Ausmaß der sozialen Selektivität der unverbindlichen Grundschulempfehlung signifikant größer ist als diejenige der verbindlichen Grundschulempfehlung. Allerdings ist der darauf bezogene Erkenntnisstand in der Bildungsforschung ungesichert.⁷

1 Insofern bejahend S. HUSTER/A. KIRSCH, Die verbindliche Schulformempfehlung als Rechtsproblem. Eine Bestandsaufnahme anlässlich der Neuregelung in Nordrhein-Westfalen, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 2010, Heft 1, 212 (215).

2 In diesem Sinne auch F. MEINEL, Lebensentscheidungen auf ungewisser Grundlage. Zur Verfassungswidrigkeit verbindlicher Schulformempfehlungen, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 2007, 66 (71). Inwieweit die von den Eltern in ihrer Wahlfreiheit getroffene Abweichung von der Grundschulempfehlung für eine Realschule oder Hauptschule nach ‚oben‘ zum Gymnasium für das Kind zum Trauma des Scheiterns oder zu einem Entwicklungsschub führt lässt sich m.E. nicht generell beantworten. Sie ist vielmehr eine Frage des Einzelfalls und hängt entscheidend von der individuellen Förderung im Elternhaus und in der Schule ab.

3 Für die verfassungsrechtliche Diskussion weiterer Einzelheiten der Grundschulempfehlung s. die einschlägige Literatur: Zum Problem fehlender eindeutiger Kriterien im Hinblick auf den „Prognoseunterricht“ (a.F. § 11 Abs. 4 SchulG-NW) und die dadurch entstehende hohe Anfälligkeit für soziale Stereotypisierungen s. S. HUSTER/A. KIRSCH, Die verbindliche Schulformempfehlung als Rechtsproblem. Eine Bestandsaufnahme anlässlich der Neuregelung in Nordrhein-Westfalen, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 2010, Heft 1, 212 (215 ff.). Mit Hinweis auf die Prognoseungenauigkeit kritisch auch F. MEINEL, Lebensentscheidungen auf ungewisser Grundlage. Zur Verfassungswidrigkeit verbindlicher Schulwahlempfehlungen, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 2007, 66 (71). Auch die Frage des effektiven Rechtsschutzes gegen verbindliche Schulformempfehlungen bzw. den Prognoseunterricht kann an dieser Stelle nicht erschöpfend behandelt werden. Dazu S. HUSTER/A. KIRSCH, Die verbindliche Schulformempfehlung als Rechtsproblem. Eine Bestandsaufnahme anlässlich der Neuregelung in Nordrhein-Westfalen, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 2010, Heft 1, 212 (217 ff.); G. BEAUCAMP, Neues zum Rechtsschutz gegen die verbindliche Schulwahlempfehlung, NVwZ 2009, 280; A. WALLRABENSTEIN, Rechtsschutz gegen Grundschulempfehlungen, DVBl 2010, 147.

4 Zur Faktenlage s.o. D.II.

5 Zum Inhalt und zur Reichweite des sozialen Diskriminierungsverbots s.o. bereits F.I.1.c).

6 W. CREMER, Die verbindliche Übergangsempfehlung zur Sekundarstufe zwischen Verfassungsauftrag und Verfassungswidrigkeit, in: Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V. (Hrsg.), Selektion und Gerechtigkeit in der Schule, 2012, S. 106.

7 Siehe o. D.II.2.

2. Die unverbindliche Grundschulempfehlung

Aus den Ausführungen im Abschnitt zuvor ergibt sich, dass die unverbindliche Grundschulempfehlung verfassungsgemäß ist. Allerdings wird das Problem der sozialen Selektivität damit nicht gelöst. Sowohl die verbindliche als auch die unverbindliche Grundschulempfehlung haben sich insoweit als weitgehend wirkungslos erwiesen. Dieser bedenkliche Befund steht im Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Integrationsfunktion des Schulwesens. Demnach ist der Staat verpflichtet, effektive und nachhaltige Maßnahmen zur Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit im Schulwesen zu ergreifen.¹

Die übergangslose Einheitsschule könnte ein tragfähiger Ansatz zur Überwindung des Integrationsproblems beim ersten Übergang sein. Dazu müsste sie verfassungsrechtlich zulässig sein.

3. Auflösung des Übergangs von der Grundschule in die Sekundarstufe I durch die Abschaffung des gegliederten Schulwesens

Ein Gedankenexperiment: Man stelle sich vor, es gebe weder das gegliederte Schulwesen noch einen Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I. Die Notwendigkeit zur sozialen Selektion entfielen, da nur eine Schulform übrig bliebe, und zwar in der Art einer integrierten Gesamtschule, die eine Schule für alle.

Unter diesen schulorganisatorischen Rahmenbedingungen bliebe den Eltern keine Wahl. Das Elternrecht gemäß Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG wäre verletzt. Eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Einheitsschule müsste einerseits alle relevanten verfassungsrechtlichen Positionen der Kinder, der Eltern und des staatlichen Schulwesens einbeziehen und andererseits soziale Chancengerechtigkeit garantieren.

Sollte es sich als unmöglich erweisen, alle Schülerinnen und Schüler integriert zu unterrichten und individuell zu fördern (lernzielgleich oder lernziendifferenziert), wäre das grundrechtlich geschützte Entfaltungsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. Zur Lösung dieses Problems könnte sich als sinnvoll erweisen, die Schülerinnen und Schüler auf verschiedenen Bildungsgängen zu verteilen. Ob die soziale Selektivität durch die in Bildungsgängen (binnendifferenzierte) Einheitsschule verhindert werden kann, ist allerdings eine offene Frage.

Fazit: Die „übergangslose Schule“ bereitet eine Reihe ungelöster pädagogischer und verfassungsrechtlicher Schwierigkeiten. Für eine ergiebige verfassungsrechtliche Beurteilung der Einheitsschule ist beim gegenwärtigen Stand der Reformen, die in vielen Ländern auf die Einführung eines zweigliedrigen Schulsystems hindeuten, derzeit noch zu früh.

G. Zusammenfassung

1. Aus rechtstatsächlicher und (verfassungs-)rechtlicher Perspektive beleuchtet die vorliegende Untersuchung die soziale Segregation bei der Einschulung sowie die soziale Selektivität beim Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit im Schulwesen. Die Untersuchung ist von wissenschaftlicher Relevanz. Zum einen werden die beiden Einschnitte in die Schulkarriere (Anfang und erster Übergang) nicht isoliert, sondern im Zusammenhang betrachtet. Zum anderen werden die tatsächlichen Auswirkungen rechtlicher Instrumente zum Abbau sozialer Selektion bzw. Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit im Schulwesen in einem ersten Schritt *empirisch* ermittelt und in einem zweiten Schritt in die *rechtsdogmatische* Analyse einbezogen.
2. Die amtliche Schulstatistik der Städte Heidelberg und Köln belegt exemplarisch, dass das Ausmaß der sozialen Segregation zwischen den Grundschulen besorgniserregend groß ist.

¹ Zu Begründung der Integrationsfunktion s.o. C.

- Zudem besteht in tatsächlicher Hinsicht ein starker Zusammenhang zwischen der sozialen Segregation in den Grundschulen einerseits und der sozialen Selektivität bei den Übergangsquoten in die weiterführenden Schulformen andererseits. (B.)
3. Umso dringlicher stellt sich die Frage, ob der Staat verfassungsrechtlich in der Pflicht steht, effektive Maßnahmen zum Abbau der sozialen Selektivität im Schulwesen zu ergreifen. Eine solche Aufgabe des Staates ist zu bejahen. Sie ergibt sich aus der sozialen *Integrationsfunktion des staatlichen Schulwesens*, hergeleitet aus Art. 7 Abs. 1 GG. (C.)
 4. Um sachgerecht beurteilen zu können, ob und inwieweit der Staat seiner Integrationspflicht nachkommt, sind die in den Schulgesetzen vorgesehenen Instrumente in ihrem faktischen Steuerungspotential zur Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit zu untersuchen. Die darauf bezogenen Ergebnisse fallen nüchtern aus. Egal ob mit Zwang (Sprengelpflicht in Baden-Württemberg) oder durch freie Grundschulwahl (Nordrhein-Westfalen) – die soziale Segregation in der Grundschule bleibt auf einem konstant hohen Niveau. Ebenso wenig scheint eine verbindliche Grundschulempfehlung faktisch zum Abbau der sozialen Selektivität beim Übergang in die Sekundarstufe I im Vergleich zur unverbindlichen Grundschulempfehlung beitragen zu können. Die genannten Rechtsinstrumente haben sich im Hinblick auf die Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit als weitgehend wirkungslos erwiesen. (D.)
 5. Die vorliegende Untersuchung ist der Beginn einer notwendig zu führenden Debatte über alternative effektive Rechtsinstrumente zur Verringerung der sozialen Selektivität im Schulwesen. Erste Vorschläge sind die Quotenschule, die Profilbildungspflicht der Grundschulen in Kombination mit Wahlfreiheit sowie die übergangslose Einheitsschule. (E.)
 6. Die geltenden und zur Diskussion vorgeschlagenen Rechtsinstrumente werden sodann auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft. In Bezug auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der *Sprengelpflicht* macht es einen Unterschied, ob die Prüfung an dem Grundschuleintritt oder am Übergang zur Sekundarstufe I anknüpft. Von verfassungsrechtlicher Relevanz ist zudem, in welchem Ausmaß in der Schulpraxis die *Profilbildung* an den Grundschulen eines Schulsystems vorangeschritten ist und inwieweit Ausnahmen zugelassen werden. (F.)
 7. Beim *Grundschuleintritt* ist die Sprengelpflicht, beurteilt am Maßstab des Elternrechts und des sozialen Diskriminierungsverbots, verfassungsgemäß. (F.I.1.)
 8. Hingegen ist die Sprengelpflicht mit Bezug auf den *Übergang in die Sekundarstufe I* verfassungswidrig. Der empirisch beobachtete Zusammenhang zwischen der sozialen Segregation in den Grundschulen und der sozialen Selektivität beim Übergang in die weiterführenden Schulformen stellen eine Benachteiligung der Schülerinnen und Schüler aus sozial nicht privilegierten Schichten dar. (F.I.2.)
 9. Allerdings lässt sich die Sprengelpflicht verfassungskonform ausgestalten. Voraussetzung dafür ist, dass sich an den Grundschulen *Profile* herausbilden und das *Wahlrecht* der Eltern durch die Gewährung großzügiger Ausnahmeregelungen von der Sprengelpflicht gestärkt wird. (F.I.4.)
 10. Die *freie Grundschulwahl* wäre verfassungsrechtlich zweifelhaft, wenn die soziale Selektivität beim Übergang in die Sekundarstufe I signifikant größer ausfiele als unter dem Regime der Sprengelpflicht. Dies ist zumindest mit Blick auf die in der vorliegenden Untersuchung herangezogenen Daten zur Lage in Heidelberg und Köln zu verneinen. (F.I.5.)
 11. Zwar stellt das Alternativmodell der *Quotenschule* ein effektives Instrument zur Vermeidung sozialer Selektivität im Schulwesen dar. Sie bedeutet jedoch einen unverhältnismäßigen (verfassungswidrigen) Eingriff in die Grundrechte der Eltern und Kinder. (F.I.6.)
 12. Die *verbindliche Grundschulempfehlung* ist, beurteilt am Maßstab des Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG, verfassungswidrig. Insbesondere lässt sich die These der Hemmungswirkung durch leistungsschwache Schülerinnen und Schüler als sachlicher Rechtfertigungsgrund nicht aufrechterhalten. (F.II.1.b). Die verbindliche Grundschulempfehlung ist auch unter dem Gesichts-

G. Zusammenfassung

punkt des sozialen Diskriminierungsverbotes im Sinne des Art. 3 Abs. 3 S. 1, 6. Alt. GG verfassungswidrig. Diese Aussage gilt jedenfalls, solange nicht der wissenschaftliche Nachweis erbracht wird, dass die *unverbindliche Grundschulempfehlung* eine signifikant größere soziale Selektivität beim Übergang in die Sekundarstufe I bewirkt. (F.II.1.c)

13. Die *unverbindliche Grundschulempfehlung* stellt die freiheitliche Grundrechtswahrnehmung der Elternwahl sicher und ist verfassungsgemäß. (F.II.2.)
14. Für eine verfassungsrechtliche Beurteilung der *Einheitsschule* ist es noch zu früh. Entscheidend für ihre Verfassungsmäßigkeit oder -widrigkeit ist ihre konkrete schulorganisatorische und pädagogische Ausgestaltung. Die Beschränkung des staatlichen Schulwesens auf eine einzige Schulform scheint jedenfalls im Hinblick auf das grundrechtlich garantierte Wahlrecht der Eltern gemäß Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG verfassungsrechtlich bedenklich. (F.II.3.)

IMPRESSUM

Herausgeber:
Institut für Bildungsrecht und Bildungsforschung e.V.
Osterstraße 1 • D-30159 Hannover
Tel.: 0511 – 260 918 -21 • Fax: 0511 – 260 918 -20
e-mail: info@Institut-lfBB.de
www.Institut-lfBB.de

Redaktionsleitung:
Rechtsanwalt Prof. Dr. Johann Peter VOGEL
e-mail: Redaktion@Institut-lfBB.de

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

Preis: 12,- € pro Heft einschl. Versandkosten

Neu- bzw. Nachbestellung von Heften:
e-mail: Abo@Institut-lfBB.de

Druck:
agenturdirekt druck + medien gmbh
Wiesenaer Straße 18 • D-30179 Hannover
www.agenturdirekt.de

R & B ist auch im Internet abrufbar unter: www.Recht-Bildung.de