

## Ganztagsschule und Grundgesetz

Das Verhältnis des Elternrechts zur staatlichen Schulaufsicht und seine Konsequenzen für die Verfassungsmäßigkeit einer Schulreform

von  
Malaika Broosch

1. Auflage

Ganztagsschule und Grundgesetz – Broosch

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Peter Lang 2007

Verlag C.H. Beck im Internet:

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 631 56161 4

## A. Einleitung

Es gibt kaum ein gesamtgesellschaftlich bedeutsames Thema in der Politik, das sich beständiger im Zentrum der öffentlichen Auseinandersetzung hält als der Zustand und die Entwicklung des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland. Eingekleidet in Fragen der Schulorganisation und der Unterrichtsziele findet – auf die Ebene der staatlichen Schulbildung verlagert – seit dem Umschlagen der politischen Stimmung zum Ende der 60er Jahre eine grundsätzliche und heftig geführte Debatte über wesentliche rechtspolitische Grundfragen wie das Verhältnis der Freiheit des Einzelnen zu dem Gebot der Gleichbehandlung und den Erfordernissen aus dem Sozialstaatsprinzip statt. Um so erstaunlicher ist es, dass sich durch die Ergebnisse der PISA-Studie 2001<sup>1</sup>, die eine geradezu traumatisierende Wirkung auf das bisher größtenteils von Selbstzufriedenheit geprägte öffentliche Bild von der Leistungsfähigkeit des deutschen Schulwesens entfaltet haben, innerhalb kürzester Zeit ein breiter politischer Konsens herausgebildet hat, der nunmehr Motor für eine überaus eilig vorangetriebene Reformbewegung im Schulwesen ist.

Als Teil dieser Reformbewegung ist die Ganztagschule als soziale Integration, pädagogische Betreuung und Wissensvermittlung kombinierendes Schulmodell zunehmend in den Vordergrund dieser umfangreichen Reformüberlegungen ge-

---

<sup>1</sup> Die Untersuchung PISA („Programme for International Student Assessment“) ist ein Programm der zyklischen Erfassung grundlegender Kompetenzen nachwachsender Generationen, das von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) durchgeführt wird. Es handelt sich um die bisher umfassendste internationale Schulstudie. Bei der ersten Erhebung im Jahr 2000 waren 32 Staaten, darunter 28 OECD-Staaten beteiligt. Getestet wurden 15-jährige Schüler und Schülerinnen in den Bereichen Lesekompetenz, mathematische sowie naturwissenschaftliche Grundbildung. Dabei stand die fächerübergreifende Problemlösungskompetenz mehr als Faktenwissen im Vordergrund. Für den internationalen Vergleich waren aus Deutschland in der ersten Testrunde 5000 Schüler aus 219 Schulen einbezogen; eine weitere, nur auf Deutschland bezogene Stichprobe umfasst mehr als 5000 Schüler aus 1466 Schulen und ermöglicht einen Vergleich zwischen den einzelnen Bundesländern. Zu den Studien im Einzelnen: Organisation for Economic Co-Operation and Development, Knowledge and skills for life: first results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000, S. 13 ff.; Artelt u.a., PISA 2000: Zusammenfassung zentraler Befunde, S. 15; Baumert u.a., PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, S. 11 ff.; Smolka, Aus Politik und Zeitgeschichte B 41/2002, S. 3 ff.; Stegner, Schulmanagement 4 (2002), S. 17; ausführlich auch Lange, RdJB 2003, S. 193 ff.

treten. Nach einer Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder<sup>2</sup> sollen mit finanzieller Unterstützung des Bundes in Höhe von vier Milliarden Euro bis 2007 ca. zehntausend neue Ganztagschulen errichtet oder bestehende Einrichtungen dieser Art weiterentwickelt werden. Das Abkommen sieht daneben auch die Umstrukturierung vorhandener Halbtags- zu Ganztagschulen vor.

Angeregt durch die Freisetzung erheblicher finanzieller Mittel auf der Seite des Bundes haben die Länder und Kommunen bereits mit der Umstrukturierung der Schulen begonnen. Je nach der vorherrschenden politischen Einstellung wird in den Bundesländern mit unterschiedlichem Nachdruck eine flächendeckende Einführung der Ganztagschulen angestrebt. Die Tendenz, gefördert durch den Bund im gesamten Gebiet der Bundesrepublik eine Ablösung des traditionellen Halbtagsschulsystems durch die Länder herbeizuführen, ist evident. Diese Entwicklung soll, so auch die Präambel der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, eine Qualitätsverbesserung des deutschen Bildungssystems bewirken.

Ungeachtet dieses breiten politischen Konsenses und des Engagements des Bundes ist dieser Reformvorstoß nicht kritiklos geblieben. So werden vor allem aus entwicklungspsychologischer und pädagogischer Perspektive sowie auf politischer Ebene erhebliche Einwände gegen die Ausweitung der Schule und die hiermit verbundene Erstreckung der staatlichen Erziehung weit in das private familiäre Leben hinein vorgebracht. Es wird vor allem kritisiert, dass die Verteilung von Unterricht über den gesamten Tagesablauf und die damit verbundene längere Abwesenheit von der elterlichen Umgebung den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen nicht entspreche und zudem die Finanzierung dieser Aufgabenerweiterung der Schule nicht sichergestellt sei.<sup>3</sup>

Die vorliegende Arbeit fügt den genannten Kritikpunkten eine verfassungsrechtliche Betrachtung der Reformbestrebungen hinzu, indem die Frage untersucht wird, ob sich das Konzept der Ganztagschule im Rahmen dessen hält, was das Grundgesetz als Werte und Grenzen für die Ausgestaltung des Verhältnisses von Elternrechten und Rechten des Kindes zum Erziehungsauftrag des Staates vorgibt.

---

<sup>2</sup> Verwaltungsvereinbarung: Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003-2007 vom 12. Mai 2003; veröffentlicht unter [www.bmbf.de/pub/20030512\\_verwaltungsvereinbarung\\_zukunft\\_bildung\\_und\\_betreuung.pdf](http://www.bmbf.de/pub/20030512_verwaltungsvereinbarung_zukunft_bildung_und_betreuung.pdf) (zuletzt am 24. Januar 2005).

<sup>3</sup> Vgl. zu diesen Kritikpunkten die Beiträge in FAZ, Ausgabe vom 14. Juni 2004, S. 14; FAZ, Ausgabe vom 05. September 2003, S. 10; Die Zeit, Ausgabe vom 2. September 2004, S. 29; kritisch ebenfalls Schlicht, RdJB 2003, S. 5 (7); Appel, Handbuch Ganztagschule, S. 30, 36.

## **B. Gang der Untersuchung**

Die Arbeit beginnt mit einer Darstellung der Entwicklung der Ideen und Konzepte einer Ganztagschule als Regelschulform in der deutschen Schulgeschichte. Dabei liegt besonderes Augenmerk auf den frühen Ganztagschulmodellen bedeutender Pädagogen, die zum Ende des 19. und am Anfang des 20. Jahrhunderts entstanden, auf den Entwicklungen dieser Modelle nach dem zweiten Weltkrieg sowie dem Scheitern der Reformbewegung zum Ende der 70er Jahre. Diese Betrachtung führt in die nachfolgende Untersuchung der Konzeption der modernen Ganztagschule, wie sie nunmehr Gegenstand der aktuellen Bildungsreform ist, ein. Es finden sowohl die offene als auch die zur Zeit in der Politik präferierte obligatorische Form der Ganztagschule Erläuterung. Dieses Kapitel ist die Beurteilungsgrundlage für die sich anschließenden Ausführungen über die Verfassungsmäßigkeit der flächendeckenden Einführung einer verpflichtenden Ganztagschule.

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit hoheitlicher Maßnahmen des Staates, die den individuellen Freiheitsbereich des Einzelnen berühren, hat zunächst nach dem möglicherweise beeinträchtigten Grundrecht zu fragen. Es wird daher das Recht der Eltern auf die Pflege und Erziehung ihrer Kinder aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG als durch Vereinnahmung der Kinder in einer verpflichtenden Ganztagschule beeinträchtigtes Rechtsgut umfassend vorgestellt. Sämtliche Dimensionen dieser besonderen verfassungsrechtlichen Freiheitsverbürgung – namentlich die Eigenschaften als wertentscheidende Grundsatznorm, Abwehrrecht, Institutsgarantie sowie als elterliche Grundpflicht – sind hier betrachtet.

Die Kollision der staatlichen Erziehungstätigkeit in der angestrebten neuen Ganztagschule mit dem Interesse der Eltern an einer unbeeinflussten Erziehung ihrer Kinder, das in Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG geschützt ist, stellt sich mit der Entscheidung der Landesgesetzgeber für die Einführung der verpflichtenden Ganztagschule als Grundrechtseingriff dar, wie die weiteren Ausführungen zeigen sollen. Er bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, die zunächst auf das Wächteramt des Staates hinsichtlich der elterlichen Pflege und Erziehung der Kinder aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG gestützt werden könnte. Nach Verneinung der Einschlägigkeit dieser Kompetenznorm für die Rechtfertigung staatlicher Maßnahmen im Bereich des Schulwesens liegt die Betrachtung verfassungsimmanenter Schranken des elterlichen Erziehungsrechts nahe. Sie beginnt mit der Untersuchung des Art. 7 Abs. 1 GG, der die zentrale Vorschrift für die Gestaltung des öffentlichen Schulwesens und die Kompetenzen des Staates im Bereich der Bildung und Erziehung der Kinder durch die Schule bildet. Entsprechend der

Bedeutung der Norm für die Legitimation staatlicher Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Organisation des Schulwesens stehen – mithin auch für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Ganztagschule – bildet dieser Abschnitt einen zentralen Kern der verfassungstheoretischen Betrachtung der durch die Arbeit aufgeworfenen Fragestellung.

Nach der Darstellung und kritischen Beurteilung der umfangreichen Rechtsprechung und Literatur zum Verhältnis des elterlichen Erziehungsrechts zur staatlichen Schulhoheit folgt zur notwendigen Bestimmung der Reichweite der staatlichen Regelungskompetenz im Schulwesen aus Art. 7 Abs. 1 GG die Interpretation der Vorschrift nach den gängigen Auslegungsmethoden. Besondere Bedeutung erlangt hierbei die Auslegung nach dem Wortsinn der Norm, die den für die Betrachtung der Verfassungsmäßigkeit der Ganztagschule weniger aussagekräftigen Auslegungsmethoden unter historischen und teleologischen Gesichtspunkten nachgestellt ist. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich des Inhalts und der Reichweite der Regelungskompetenz des Staates im Bereich des Schulwesens aus Art. 7 Abs. 1 GG lassen sodann eine Aussage zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Einführung der Ganztagschule auf der Grundlage dieser Ermächtigungsvorschrift zu.

Wegen der mit der Ganztagschule verfolgten, besonders sozialstaatlich orientierten politischen Zielsetzung drängt sich die Annahme des Sozialstaatsprinzips als weitere verfassungsimmanente Schranke des Elternrechts auf, die Rechtfertigungsnorm für den Grundrechtseingriff sein könnte. Es wird daher im Weiteren ausschnittsartig und bezogen auf die spezielle Problematik der flächendeckenden Einführung der Ganztagschule die Handlungsbefugnis des Staates im Schulwesen auf Grund sozialstaatlicher Erfordernisse betrachtet.

Da durch die Einführung der verpflichtenden Ganztagschule nicht nur die Eltern, sondern in besonderer Weise auch die Schüler selbst betroffen sind, wird letztlich auf ihr vorrangig beeinträchtigtes Rechtsgut – die Freiheit zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit gem. Art. 2 Abs. 1 GG – eingegangen, bevor der letzte Abschnitt eine Zusammenfassung der Ergebnisse und einen Ausblick auf die mögliche weitere Entwicklung der angesprochenen Problemkreise gibt.