

Verfassungsrechtliche Grenzen einer Schulreform im Saarland

Richter am Verwaltungsgericht Dr. Wolfgang Kiefer¹

Die Bildungspolitik der Parteien in Deutschland vermittelt teilweise den Eindruck, es handele sich um ein Experimentierfeld, das vorwiegend dem Ziel dient, weltanschauliche Konzepte durchzusetzen. Dabei scheinen die Interessen der Schülerinnen und Schüler sowie das Ziel einer optimalen Bildungsvermittlung nicht immer an erster Stelle zu stehen. Im Saarland sieht die Koalitionsvereinbarung der sog. „Jamaika-Koalition“ neben einer Verlängerung der Grundschule auf fünf Jahre ein Zwei-Säulen-Modell im Bereich der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen vor.² Neben dem Gymnasium soll eine neue Schulform, die Gemeinschaftsschule, geschaffen werden, die an die Stelle der bisherigen Schulformen Erweiterte Realschule und Gesamtschule tritt und alle Abschlüsse bis zum Abitur anbietet. In der öffentlichen Diskussion entsteht nicht selten der Eindruck, die Gestaltungsfreiheit der Politik in diesem Bereich sei nahezu grenzenlos. Der vorliegende Beitrag dient dazu, die verfassungsrechtlichen Grenzen einer Schulreform in Erinnerung zu rufen.

I. Rechtliche Ausgangslage

Art. 7 GG enthält nur wenige bundesverfassungsrechtliche Vorgaben für die rechtliche Regelung des Schulwesens. Das Grundgesetz beschränkt sich darauf, einige wenige Strukturentscheidungen zu treffen. So steht etwa gemäß Art. 7 Abs. 1 GG das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates. Weitere Regelungen betreffen vor allem den Religionsunterricht (Art. 7 Abs. 2 u. 3 GG) und das Recht zur Errichtung von Privatschulen (Art. 7 Abs. 4 GG). Im Übrigen ist die Regelung des Schulwesens den Ländern im Wege der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz überantwortet worden. Hierauf weist mittlerweile (seit der Föderalismusreform des Jahres 2006) auch Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG ausdrücklich hin.³ Art. 7 GG gibt somit lediglich einen Rahmen für die Ausgestaltung des Schulrechts durch die Länder vor.⁴

¹ Der Verfasser ist Richter am VG des Saarlandes.

² Der saarl. Bildungsminister Kessler hat in der Saarbrücker Zeitung vom 4.1.2010 als Fernziel „ein wirklich 'integriertes Schulsystem' mit gemeinsamem Lernen bis zum neunten Schuljahr“ genannt

³ Vgl. Uhle, in: Epping/Hillgruber, GG, Komm., 2009, Art. 7 Rn. 2.

⁴ Vgl. Schmitt-Kammer, in: Sachs, GG, Komm., 5. Aufl. 2009, Art. 7 Rn. 5.

Den Ländern kommt bei der Wahrnehmung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse im Schulwesen eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zu. Eine Grenze für Schulreformen wird in der Rechtsprechung dann gezogen, wenn die getroffenen Maßnahmen für die persönliche und soziale Entwicklung des Kindes offensichtlich nachteilig wären.⁵ Über die wesentlichen Fragen sowohl der Schulorganisation als auch der inhaltlichen Ausgestaltung der verschiedenen Schulformen muss der parlamentarische Gesetzgeber selbst entscheiden.⁶ Dabei hat er sich - neben den Vorgaben des Grundgesetzes - auch an die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zu halten. Im Saarland enthält Art. 27 Abs. 3 SVerf, der auf den Schulkompromiss des Jahres 1996 zurückzuführen ist, eine Festlegung der Struktur des öffentlichen Schulwesens.⁷ Danach besteht das öffentliche Schulwesen aus Grundschulen, Förderschulen, Erweiterten Realschulen, Gesamtschulen, Gymnasien und Beruflichen Schulen.⁸ Für den Bereich der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen ergibt sich daraus gegenwärtig eine Dreiteilung in Erweiterte Realschulen, Gesamtschulen und Gymnasien. Zur vorgesehenen Neuordnung der Schulformen ist eine Verfassungsänderung durch ein Gesetz notwendig, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages bedarf (Art. 101 Abs. 1 SVerf).

II. Verlängerung der Grundschule

Verfassungsrechtlich unbedenklich ist es zunächst, wenn sich die Dauer der Grundschule (Primarstufe) in einem Bundesland von den Regelungen in den anderen Bundesländern unterscheidet. Bestehende Unterschiede sind zwar nicht immer wünschenswert (z.B. bei einem Schulwechsel aufgrund Zuzugs in ein anderes Bundesland), aber im Bundesstaatsprinzip angelegt und daher im Grundsatz hinzunehmen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG obliegt dem Staat die Aufgabe, im Rahmen seiner finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten ein Schulsystem bereitzustellen, das den verschiedenen Begabungsrichtungen Raum zur Entfaltung lässt. Kinder dürfen allerdings nicht zeitlich unbeschränkt zum Besuch einer für alle

⁵ Vgl. BVerwGE 104, 1, 9.

⁶ BVerfGE 47, 46, 79 f.

⁷ Zur Entwicklung des Schulwesens im Saarland vgl. *Mohr*, in: *Wendt/Rixecker, Verf. des Saarl.*, Komm., 2009, Art. 27 Rn. 5.

⁸ Zum Begriff der öffentlichen Schule *Kotzur*, in: *Becker/Stern, Grundrechte, Komm.*, 2010, Art. 7 Rn. 8.

gemeinsamen Grundschule verpflichtet werden. Die Aufgabe des Staates als Erziehungsträger verwehrt es ihm, die Kinder übermäßig lange in einer Schule mit undifferenziertem Unterricht festzuhalten.⁹

Ausgehend hiervon hat das Bundesverwaltungsgericht die im Jahr 1991 durch Gesetz in Brandenburg eingeführte Grundschule mit den Klassen 1 bis 6 noch für verfassungsgemäß erachtet. Begründet wurde dies mit der im Gesetzgebungsverfahren gesehenen und auch umgesetzten Notwendigkeit, die fehlende Differenzierung nach Schulformen in den Klassen 5 und 6 durch Ausnutzung der Möglichkeiten einer Binnendifferenzierung unter dem gemeinsamen Dach der Schulform "Grundschule" zu kompensieren.¹⁰ Insbesondere sei der Unterricht durch Maßnahmen der inneren Differenzierung so zu gestalten, dass er die Leistungsfähigkeit, das Lerntempo, die Belastbarkeit und die Interessen der Schülerinnen und Schüler berücksichtigt, damit sie das Ziel der Grundschule erreichen können. Um dies verwirklichen zu können, sei ein Förderunterricht in kleinen Lerngruppen vorgesehen, der grundsätzlich allen Schülerinnen und Schülern zugute kommen soll, d.h. nicht nur den leistungsschwächeren, sondern auch den leistungsstärkeren. Von einem übermäßig langen Festhalten der Kinder in einer Schule mit undifferenziertem Unterricht könne angesichts dessen noch nicht die Rede sein.

Auch durch die Pflicht zum Besuch eines gemeinsamen Kernunterrichts würden – so das BVerfG in dem sog. Förderstufenurteil – die verfassungsrechtlichen Grenzen nicht überschritten. Der Kernunterricht lasse durch Einzel-, Partner-, Gruppen-, Großgruppen- und Projektunterricht, durch eingeschobene Lang- und Kurzzeitkurse und durch verschiedene Beobachtungsaufgaben hinreichenden Raum für eine Binnendifferenzierung nach der individuellen Leistungsfähigkeit.¹¹ Jedenfalls solange die genannten Möglichkeiten der Binnendifferenzierung angeboten werden und auch dafür Sorge getragen wird, dass sie tatsächlich ausgenutzt werden, dürfte die Schwelle zum verfassungsrechtlich offensichtlich nicht mehr Vertretbaren nicht überschritten sein.

⁹ BVerfGE 34, 165, 187 f.

¹⁰ BVerwGE 104, 1, 10 f.

¹¹ BVerfGE 34, 165, 188.

Aus alledem ergibt sich, dass die Einführung des fünften Grundschuljahres als solche nicht ausreicht, sondern die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die von BVerfG und BVerwG geforderte Binnendifferenzierung geschaffen werden müssen. Hierzu bedarf es eines inhaltlich durchdachten pädagogischen Konzepts und entsprechender Regelungen, die in ihrer Gesamtheit einschließlich ihrer tatsächlichen Ausgestaltung in der Praxis dem Gebot differenzierten Unterrichts in ausreichendem Maße entsprechen.

III. Einführung neuer Schulformen

Ausgehend von der Gestaltungsfreiheit der Länder im Schulwesen liegt es grundsätzlich in der demokratischen Mehrheitsentscheidung des Landesparlaments, welche Schulform eingeführt werden soll.¹² Das Recht der Eltern, über die Bildung und Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen (Art. 26 Abs. 1 Satz 2 SVerf), wird dadurch nicht verletzt. Die organisatorische Gliederung der Schule und die strukturellen Festlegungen des Ausbildungssystems, das inhaltliche und didaktische Programm der Lernvorgänge und das Setzen der Lernziele sowie die Entscheidung darüber, ob und wie weit diese Ziele von dem Schüler erreicht worden sind, gehören zu dem der elterlichen Bestimmung grundsätzlich entzogenen staatlichen Gestaltungsbereich.¹³ Es besteht kein Anspruch der Eltern, dass der Staat eine bestimmte, an ihren Wünschen orientierte Schulform zur Verfügung stellen muss.¹⁴

Zwar ist der Staat dazu verpflichtet, ein Schulsystem zur Verfügung zu stellen, innerhalb dessen den unterschiedlichen Begabungen der Kinder und Jugendlichen angemessen Rechnung getragen werden kann. Wie dieses Ziel erreicht werden soll, ist jedoch grundsätzlich eine Frage politischen Ermessens.¹⁵ Weder das Grundgesetz noch die Verfassung des Saarlandes geben einen Maßstab für die pädagogische Beurteilung von Schulsystemen vor.¹⁶ Die Eltern müssen es daher hinnehmen, wenn der Staat neue Schulformen einrichtet oder vorhandene Schulformen verändert oder abschafft.¹⁷

¹² BVerfGE 41, 88, 107.

¹³ BVerfGE 34, 165, 182.

¹⁴ BVerfGE 34, 165, 185.

¹⁵ Vgl. *Niehues/Rux*, Schul- und Prüfungsrecht, Bd. 1 (Schulrecht), 4. Aufl. 2006, Rn. 755.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 34, 165, 185.

¹⁷ *Rennert*, DVBl. 2001, 504, 507.

Es besteht jedoch eine Verpflichtung des Staates, ein ausreichend differenziertes Schulangebot zur Verfügung zu stellen.¹⁸ Das daraus resultierende Wahlrecht der Eltern zwischen den vom Staat zur Verfügung gestellten Schulformen darf nicht mehr als zulässig begrenzt werden. Die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen wird dann überschritten, wenn das Wahl- und Bestimmungsrecht der Eltern angesichts nur noch einer einzigen vorhandenen obligatorischen Schulform mit einem vom Staat einseitig festgelegten Bildungsziel obsolet wird und praktisch leerläuft.¹⁹ Von daher wäre der Versuch, die Gemeinschaftsschule als einzige Schulform (im Sinne einer Einheitsschule) etablieren zu wollen, von vornherein zum Scheitern verurteilt.

In diesem Zusammenhang ist auch zu sehen, dass das Gymnasium durch die Verlängerung der Grundschule voraussichtlich an Zugkraft verlieren wird. Bedenkt man die heftige Kritik an der Einführung des achtjährigen Gymnasiums (G 8) im Saarland und die Tatsache, dass bereits jetzt viele Eltern in Grenznähe ihre Kinder aus Angst vor Überforderung nach Rheinland-Pfalz zum (neunjährigen) Gymnasium schicken, so erscheint die Frage berechtigt, ob das künftige, dann nur noch siebenjährige Gymnasium (G 7) im Saarland überhaupt noch eine echte Alternative für verantwortungsbewusste Eltern darstellt. Maßstab hierfür sind nicht die übermäßig leistungsstarken oder gar hochbegabten, sondern die durchschnittlich begabten, für das Gymnasium geeigneten Schülerinnen und Schüler.

IV. Bestandsschutz des Gymnasiums

Die gegenwärtige Regelung in Art. 27 Abs. 3 SVerf beinhaltet dem Wortlaut nach eine institutionelle Garantie der dort genannten Schulformen und damit auch des Gymnasiums. Eine institutionelle Garantie enthält den Verfassungsauftrag, die Institution in ihrem Kernbereich bestehen zu lassen, d.h. ein Kernbestand von Strukturen und Inhalten der Institution Gymnasium ist gegen Veränderungen zu schützen.²⁰ Allerdings sind die in der Verfassung genannten Schulformen für inhaltliche Veränderungen, die sich aus pädagogischen Weiterentwicklungen

¹⁸ BVerfGE 34, 165, 184; 45, 400, 416; 96, 288, 303.

¹⁹ Vgl. BVerfG NJW 1977, 1723.

²⁰ Vgl. SaarlVerfGH, DÖV 1988, 124, 126 m.w.N.

ergeben, offen.²¹ Die bisherige Aufzählung der Formen allgemeinbildender Schulen kann außerdem durch den Verfassungsgeber geändert werden. Sogar eine völlige Streichung der Schulformen in der Verfassung ist mit der erwähnten Zwei-Drittel-Mehrheit möglich. Die Schulform des Gymnasiums ist daher in ihrem Bestand vor einer Verfassungsänderung nicht geschützt. Eine Änderung der Verfassung des Saarlandes darf lediglich den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats nicht widersprechen (Art. 101 Abs. 2 SVerf).

Die Koalitionsparteien im Saarland beabsichtigen, im Zuge der Schaffung des von ihnen angestrebten Zwei-Säulen-Modells die namentliche Nennung der Schulformen in der Verfassung zu streichen. Das vorhandene Einvernehmen über den dauerhaften Fortbestand des grundständigen Gymnasiums soll durch eine Zusatzklärung zum Verfassungstext rechtlich abgesichert werden. Ein solcher begleitender Briefwechsel der an der Verfassungsänderung beteiligten Parteien ist indes nicht mehr als eine politische Absichtserklärung und stellt keinen Ersatz für eine verfassungsrechtliche Bestandsgarantie dar. Sobald die Schulform des Gymnasiums aus der Verfassung gestrichen wird, ist sie verfassungsrechtlich nicht mehr garantiert.²²

Zwar spielt bei der Auslegung der Verfassung die Entstehungsgeschichte (d.h. Entwürfe, Motive, Verhandlungen, Erklärungen) eine wesentliche Rolle, um den objektiven Sinngehalt einer Norm zu verstehen.²³ Eine Verfassungsbestimmung, die nicht mehr existiert, kann jedoch nicht mehr unter Zuhilfenahme entsprechender Motive oder Erklärungen des Verfassungsgebers ausgelegt werden. Derartige Erklärungen der an der Verfassungsänderung beteiligten Parteien sind rechtlich wertlos, wenn die Grundlage in der Verfassung selbst entfällt. Sofern das Gymnasium als Schulform verfassungsrechtlich abgesichert sein soll (im Sinne einer Einrichtungs- und Bestandsgarantie), muss es daher weiter ausdrücklich in der Verfassung genannt bleiben. Anderenfalls stünde der Verfassungstext einer Abschaffung des Gymnasiums nicht mehr im Wege. Eine Bestandsgarantie des Gymnasiums wäre dann nicht mehr absolut, sondern nur noch relativ gegeben,

²¹ Vgl. *Mohr* (Fn. 7), Rn. 16.

²² So auch der ehemalige Bundesverfassungsrichter *H.H. Klein* in der Saarbrücker Zeitung v. 04.11.2009

²³ Vgl. grundlegend zur Auslegung *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 124 ff.; *Gröpl*, Staatsrecht I, 2008, S. 45 f.

nämlich als notwendige Wahlmöglichkeit im Sinne einer Alternative zur Gemeinschaftsschule, die wie oben (III.) ausgeführt nicht die einzige zur Verfügung stehende Schulform sein darf.

V. Rechtliche Möglichkeiten der Betroffenen

1. Verfassungsbeschwerde

Gegen die angestrebte Schulreform kann, so sie denn umgesetzt wird, im Wege der Verfassungsbeschwerde (§ 9 Nr. 13 SaarlVerfGHG) rechtlich vorgegangen werden. Die Verfassungsbeschwerde kann von jedermann mit der Behauptung erhoben werden, durch die saarländische öffentliche Gewalt in einem seiner/ihrer Grundrechte oder sonstigen verfahrensmäßigen Rechte verletzt zu sein (§ 55 Abs. 1 SaarlVerfGHG). Als Antragsteller kommen Eltern und Schüler, die von der Schulreform betroffen sind, in Betracht.

Art. 26 Abs. 1 Satz 2 SVerf gewährt den Eltern das subjektive Recht, über die Bildung und Erziehung ihrer Kinder zu entscheiden. Den Eltern steht eine eigene Grundrechtsposition zu. Aus dieser wird das Recht der Eltern hergeleitet, zwischen den vom Staat zur Verfügung gestellten Schulformen zu wählen.²⁴ Dieses Recht darf vom Staat nicht mehr als notwendig begrenzt werden.²⁵ Das Wahlrecht der Eltern wird durch die Einführung des Zwei-Säulen-Modells begrenzt, da nur noch zwei statt bisher drei Möglichkeiten im Bereich der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen zur Verfügung stehen. Ob damit die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen überschritten werden, hängt nicht zuletzt davon ab, ob ein Wahlrecht der Eltern, den Bildungsgang ihres Kindes zu bestimmen, tatsächlich noch gewährleistet ist. Für das Vorliegen einer tatsächlichen Wahlmöglichkeit ist auch erforderlich, dass ein Platz an den verschiedenen, vom Staat vorgehaltenen Schulformen jederzeit in zumutbarer Weise erreichbar ist.²⁶ In der Vergangenheit hat es anlässlich politisch umstrittener Schulreformen einige gerichtliche Auseinandersetzungen zur Klärung

²⁴ BVerfGE 34, 165, 185.

²⁵ Zu den Grenzen des elterlichen Bestimmungsrechts vgl. *Avenarius*, Einführung in das Schulrecht, 2. Aufl. 2005, S. 85 ff.; *Mohr* (Fn. 7), Art. 26 Rn. 12.

²⁶ SaarlVerfGH, DÖV 1988, 124, 127.

des Verhältnisses zwischen dem elterlichen Erziehungsrecht einerseits und der staatlichen Schulhoheit andererseits gegeben.²⁷

Die betroffenen Schüler können sich gegenüber einer Schulreform ebenfalls auf eigene Grundrechte berufen. Jedes Kind hat aufgrund des Art. 2 Satz 1 SVerf ein Recht auf eine möglichst ungehinderte Entfaltung seiner Persönlichkeit entsprechend seinen Anlagen und Befähigungen.²⁸ Allerdings steht dieses Recht unter dem Vorbehalt gesetzlicher Eingrenzungen (Art. 2 Satz 3 SVerf). Der Eingriff in die Persönlichkeitsentfaltung muss stets verhältnismäßig sein. Die geistige und haltungsmäßige Prägung eines Kindes findet zu einem erheblichen Teil außerhalb des Elternhauses, in der Schule, statt.²⁹ Durch das staatliche Leistungsangebot werden seine Entwicklungschancen maßgeblich beeinflusst. Im Verlauf der Schulzeit werden wesentliche Grundlagen für die geistige und seelische Entwicklung des Menschen, für die Ausprägung seiner Fähigkeiten und damit auch für späteren beruflichen Erfolg oder Misserfolg gelegt.³⁰ Der Staat hat im Rahmen der ihm zugewiesenen Gestaltung des Schulwesens dafür Sorge zu tragen, dass die Schüler ihre Fähigkeiten optimal entfalten dürfen. Dazu gehört auch, dass diese nicht mehr als unbedingt notwendig in ihrer Entwicklung gehemmt werden. Die gleiche Förderung aller Schüler stößt dann an eine Grenze, wenn der Unterricht an einer weiterführenden Schulart mit höherem Anspruchsniveau durch die Anwesenheit erkennbar ungeeigneter Schüler das angestrebte Ziel nicht erreichen kann.³¹ Schulorganisatorische Maßnahmen dürfen für die Entwicklung des Kindes nicht offensichtlich nachteilig sein.³² Auch durch ein zu langes Festhalten des Schülers an einer Grundschule mit undifferenziertem Unterricht wird in das Selbstentfaltungsrecht der begabteren und weiter entwickelten Schüler eingegriffen.

2. Volksbegehren und Volksentscheid

Art. 99 und 100 SVerf sehen eine Gesetzgebung unmittelbar durch das saarländische Volk in einem gestuften Verfahren vor. Gemäß Art. 99 Abs. 1 Satz 1

²⁷ Vgl. *Broosch*, Ganztagschule und GG, 2006, S. 81 f.

²⁸ Vgl. BVerfG, NJW 1977, 1723, 1724.

²⁹ Vgl. BVerfGE 5, 153, 155.

³⁰ So *Broosch* (Fn. 27), S. 63.

³¹ Vgl. *Avenarius* (Fn. 25), S. 86.

³² BVerwGE 104, 1, 9.

SVerf können Volksbegehren darauf gerichtet sein, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen (Art. 99 Abs. 2 Satz 1 SVerf, § 2 Abs. 2 Nr. 1 Volksabstimmungsgesetz – VAbstG –). Dessen Regelungsgehalt muss für jeden Bürger, der zur Abstimmung aufgerufen ist, eindeutig und zweifelsfrei erkennbar sein.³³ Es ist einzuleiten, wenn fünftausend Stimmberechtigte es beantragen (Art. 99 Abs. 2 Satz 2 SVerf). Das Zustandekommen des Volksbegehrens setzt die Unterstützung von mindestens einem Fünftel der Stimmberechtigten voraus (Art. 99 Abs. 2 Satz 3 SVerf). Entspricht der Landtag des Saarlandes einem zulässigen Volksbegehren binnen drei Monaten nicht, so ist innerhalb von weiteren drei Monaten ein Volksentscheid herbeizuführen (Art. 100 Abs. 1 Satz 1 SVerf). Das Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn ihm mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten zustimmt (Art. 100 Abs. 3 SVerf).

Voraussetzung für die Einleitung eines Volksbegehrens ist zunächst, dass dem Saarland die Gesetzgebungskompetenz für den zu regelnden Bereich zusteht (Art. 99 Abs. 1 Satz 2 SVerf, § 2 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG). Dies ist im Bereich des Schulwesens wie oben (I.) ausgeführt der Fall.

Eine deutlich größere Hürde auf dem Weg zu einer Volksgesetzgebung stellt der sog. Finanzvorbehalt dar. Gemäß Art. 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf finden über finanzwirksame Gesetz keine Volksbegehren (und damit auch keine Volksentscheide) statt. Ein entsprechendes Volksbegehren wäre unzulässig (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG). Dadurch soll die Budgethoheit des Parlaments gesichert werden.³⁴ Finanzwirksam sind insbesondere Gesetze über Abgaben (d.h. Steuern, Gebühren, Beiträge u.ä.), Besoldung, Staatsleistungen (z.B. Subventionen) und den Staatshaushalt.³⁵ Allgemein sind damit Gesetze gemeint, deren Umsetzung geldliche, die Einnahmen und Ausgaben des Landes verändernde Folgen hat, und zwar unabhängig von ihrer Höhe und ihrer Relevanz für den Haushaltsausgleich.³⁶

³³ SaarlVerfGH, Urt. v. 14.07.1987 - Lv 3/86 -.

³⁴ Vgl. *Isensee*, in: *Wendt/Rixecker* (Fn. 7), Art. 100 Rn. 19.

³⁵ Vgl. *Gröpl*, in: *ders./Guckelberger/Wohlfahrt*, *Landesrecht Saarland*, Studienbuch, 2009, S. 61 Rn. 134.

³⁶ SaarlVerfGH, LVerfGE 17, 341, 354 f.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass Fragen der Ausgestaltung des Schulwesens von vornherein der Regelung durch das Staatsvolk entzogen sind.³⁷ Die Finanzwirksamkeit eines Gesetzes ist keine Sache der Spekulation, sondern der substantiierten Darlegung und fundierten Prognose der Landesregierung bei ihrer Entscheidung über die Zulassung des Volksbegehrens nach Art. 99 Abs. 3 Satz 1 SVerf, § 3 VAbstG. Im Zweifel ist sogar eine Kostenneutralität anzunehmen.³⁸ Es kommt daher auf die konkreten finanziellen Auswirkungen des betreffenden Gesetzes an. Bringt dieses Mehrausgaben für Personal (Lehrer) und Sachaufwand (z.B. Unterhaltung zusätzlicher oder größerer Schulgebäude) mit sich, ist der Finanzvorbehalt berührt. Dies wäre z.B. dann gegeben, wenn mehr Schulen als bisher gefordert werden.³⁹ Bei einem Volksbegehren gegen eine die von der Koalitionsregierung vorgesehene Verlängerung der Grundschule ist eine Finanzwirksamkeit dagegen nicht erkennbar, im Gegenteil dürfte diese zu Mehrausgaben (z.B. durch die notwendige Erweiterung von Schulgebäuden oder den Einsatz von Lehrern sowohl an weiterführenden Schulen als auch an Grundschulen) führen.

Die Verfassung des Saarlandes darf allerdings nicht durch Volksentscheid geändert werden (Art. 100 Abs. 4 SVerf). Verfassungsänderungen sind dem Landtag des Saarlandes vorbehalten (vgl. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 SVerf). Daraus folgt, dass gegen eine Streichung der Schulformen in der SVerf nicht im Wege des Volksbegehrens und eines anschließenden Volksentscheids vorgegangen werden könnte.

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Die Grundrechte von Eltern und Kindern und die Schulhoheit des Staates stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Zwischen diesen Positionen muss im Einzelfall im Wege der Abwägung ein Ausgleich gefunden werden. Dabei ist von einer nicht unerheblichen Gestaltungsfreiheit des Staates im Bereich des Schulwesens auszugehen. Dieser Freiheit sind jedoch Grenzen gesetzt. Insbesondere darf die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen nicht nachteilig

³⁷ Vgl. BVerfGE 102, 176, 189.

³⁸ Vgl. *Isensee* (Fn. 34), Rn. 25 m.w.N.

³⁹ Vgl. *Gröpl* (Fn. 35), S. 62 f. Rn. 136 (zu einem fiktiven Volksbegehren gegen die Schließung von Grundschulen).

beeinflusst werden. Sowohl bei der Verlängerung der Grundschulzeit als auch der Schaffung einer Gemeinschaftsschule muss das Gebot der Binnendifferenzierung, d.h. einer Förderung aller Schülerinnen und Schüler nach ihrem individuellen Leistungsvermögen, berücksichtigt werden. Das Wahlrecht der Eltern zwischen verschiedenen Schulformen muss tatsächlich bestehen und darf nicht leerlaufen.

Die weitere politische Entwicklung bleibt abzuwarten. Der Umfang der Reform hängt nicht zuletzt davon ab, ob und inwieweit die „Jamaika-Koalition“ die Unterstützung einer der übrigen Fraktionen erhält, um die für eine Verfassungsänderung notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit zu erreichen. Eine Reform im Eiltempo sollte es im Interesse der betroffenen Kinder und Jugendlichen nicht geben. Insoweit sollte der Grundsatz „Genauigkeit geht vor Schnelligkeit“ gelten. Die Erfahrungen mit umstrittenen Schulreformen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass vor allem Teile der Elternschaft sich nicht mit aus ihrer Sicht nachteiligen Veränderungen für die Schulausbildung ihrer Kinder abfinden werden. Insoweit steht zu erwarten, dass die angekündigte Reform auf dem Prüfstand des SaarVerfGH landen wird. Auch ein Volksbegehren zumindest gegen Teilbereiche der angekündigten Reform ist nicht auszuschließen.⁴⁰

⁴⁰ Vgl. den Bericht bei Spiegel-Online vom 18.11.2009 zu dem Volksbegehren gegen die Schulreform in Hamburg, wonach es voraussichtlich im Sommer 2010 zu einem Volksentscheid kommen wird.