

Hage, Karl-Heinz

Verfassungsrechtliche Aspekte der Integration von Ausländern im Schulwesen

Zeitschrift für Pädagogik 27 (1981) 6, S. 863-877



Quellenangabe/ Reference:

Hage, Karl-Heinz: Verfassungsrechtliche Aspekte der Integration von Ausländern im Schulwesen - In: Zeitschrift für Pädagogik 27 (1981) 6, S. 863-877 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-141803 - DOI: 10.25656/01:14180

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-141803>

<https://doi.org/10.25656/01:14180>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Zeitschrift für Pädagogik

Jahrgang 27 – Heft 6 – Dezember 1981

I. Essay

GÜNTHER BITTNER Was bedeutet „kindgemäß“? Entwicklungs- und tiefenpsychologische Gesichtspunkte zur Erziehung im Kindergarten 827

II. Thema: Ausländerkinder in der Schule

DIETHER HOPF Schulprobleme der Ausländerkinder 839

KARL-HEINZ HAGE Verfassungsrechtliche Aspekte der Integration von Ausländern im Schulwesen 863

HELMUT LUKESCH Zur Situation von Ausländerkindern an deutschen Schulen. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Nordrhein-Westfalen und Hessen 879

GEORG MARKOU Selbstkonzept, Schulerfolg und Integration. Eine empirische Untersuchung griechischer Schüler in der Bundesrepublik 893

WERNER SCHIFFAUER Soziale Beziehungen in zwei türkischen Freundesgruppen 911

REIDUNN KODRAN/GABRIELE
KOSCHE-NOMBAMBA/ROLAND
MAIWALD/HANS MERKENS/
NICOLETTE SMITS Unterricht in Klassen mit hohem Ausländeranteil. Beobachtungen an Berliner Grund- und Hauptschulen 925

NORBERT GEHLEN/WOLFGANG
K. ROTH/GUIDO SCHMITT Schulische und außerschulische Sozialisation ausländischer Arbeiterkinder. Ein Bericht über das Freiburger Forschungsprojekt 941

CHRISTIAN PETRY Regionale Arbeitsstellen zur Förderung ausländischer Kinder und Jugendlicher 955

III. Weiterer Beitrag

HARALD SCHOLTZ Die Wandervogelbewegung im Zusammenhang der wilhelminischen Erziehungspolitik 963

IV. Besprechungen

HARALD SCHOLTZ Ottwilm Ottweiler: Die Volksschule im Nationalsozialismus 973

HARALD SCHOLTZ Manfred Höck: Die Hilfsschule im Dritten Reich 978

ANSELM FAUST Dietfried Krause-Vilmar (Hrsg.): Lehrerschaft, Republik und Faschismus 1918–1933 982

ANSELM FAUST Rainer Bölling: Volksschullehrer und Politik. Der Deutsche Lehrerverein 1918–1933 984

ANSELM FAUST Bernd Weber: Pädagogik und Politik vom Kaiserreich zum Faschismus 985

Pädagogische Neuerscheinungen 989

Anschriften der Mitarbeiter dieses Heftes:

Prof. Dr. Günther Bittner, Lodenstraße 22, 8702 Veitshöchheim; Dr. Anselm Faust, Heckertstraße 56, 4630 Bochum-Rumme; Dipl. Päd. Norbert Gehlen, Am Rainhof 20, 7815 Kirchzarten-Burg; Karl-Heinz Hage, Dürerstraße 10, 1000 Berlin 45; Prof. Dr. Diether Hopf, MPI für Bildungsforschung, Lentzeallee 94, 1000 Berlin 33; Dipl. Päd. Reidunn Kodran, Angerburger Allee 49, 1000 Berlin 19; Gabriele Kosche-Nombamba, M. A., Bernburgerstraße 4, 1000 Berlin 61; Prof. Dr. Helmut Lukesch, Carl-Thiel-Straße 12, 8400 Regensburg; Dipl. Päd. Roland Maiwald, Knesebeckstraße 4, 1000 Berlin 12; Dr. Georg Markou, Pyrroustraße 20–22, Pagrati-Athen, Griechenland; Prof. Dr. Hans Merckens, Prierosserstraße 57, 1000 Berlin 47; Christian Petry, Heissener Straße 113b, 4300 Essen-Schönebeck; Prof. Dr. Wolfgang K. Roth, Bürgerwehrstraße 24, 7800 Freiburg; Werner Schiffauer, Boppstraße 1, 1000 Berlin 61; Guido Schmitt, Eichbergstraße 163, 7800 Freiburg; Prof. Dr. Harald Scholtz, Pfalzburger Straße 82, 1000 Berlin 15; Dipl. Päd. Nicolette Smits, Freie Universität, FB Erziehungs- und Unterrichtswissenschaften, Iltisstraße 7, 1000 Berlin 33.

Zeitschrift für Pädagogik

Beltz Verlag Weinheim und Basel

Anschriften der Redaktion: Dr. Reinhard Fatke, Brahmweg 19, 7400 Tübingen 1; Prof. Dr. Andreas Flitner, Im Rotbad 43, 7400 Tübingen 1; Prof. Dr. Walter Hornstein, Pippinstraße 27, 8035 Gauting.

Manuskripte in doppelter Ausfertigung an die Schriftleitung erbeten. Hinweise zur äußeren Form der Manuskripte finden sich am Schluß von Heft 1/1981, S. 165 f., und können bei der Schriftleitung angefordert werden. Besprechungsexemplare bitte an die Anschriften der Redaktion senden. Die „Zeitschrift für Pädagogik“ erscheint zweimonatlich (zusätzlich jährlich 1 Beiheft) im Verlag Julius Beltz GmbH & Co. KG, Weinheim und Verlag Beltz & Co. Basel. Bibliographische Abkürzung: Z. f. Päd. Bezugsgebühren für das Jahresabonnement DM 84.– + DM 4.– Versandkosten. Lieferungen ins Ausland zuzüglich Mehrporto. Ermäßigter Preis für Studenten DM 65.– + DM 4.– Versandkosten. Preis des Einzelheftes DM 18.–, bei Bezug durch den Verlag zuzüglich Versandkosten. Zahlungen bitte erst nach Erhalt der Rechnung. Das Beiheft wird außerhalb des Abonnements zu einem ermäßigten Preis für die Abonnenten geliefert. Die Lieferung erfolgt als Drucksache und nicht im Rahmen des Postzeitungsdienstes. Abbestellungen spätestens 8 Wochen vor Ablauf eines Abonnements. Gesamtherstellung: Beltz Offsetdruck, 6944 Hemsbach über Weinheim. Anzeigenverwaltung: Heidi Steinhaus, Ludwigstraße 4, 6940 Weinheim. Bestellungen nehmen die Buchhandlungen und der Beltz Verlag entgegen: Verlag Julius Beltz GmbH & Co. KG, Am Hauptbahnhof 10, 6940 Weinheim; für die Schweiz und das gesamte Ausland: Verlag Beltz & Co. Basel, Postfach 2346, CH-4002 Basel.

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden.

Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder ähnlichem Wege bleiben vorbehalten.

Fotokopien für den persönlichen und sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder benutzte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG WORT, Abteilung Wissenschaft, Goethestraße 49, 8000 München 2, von der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

Verfassungsrechtliche Aspekte der Integration von Ausländern im Schulwesen

Wer einen Blick in die sehr umfangreichen Schulgesetze der Bundesländer wirft, um festzustellen, wie das Schulwesen für ausländische Schüler ausgestaltet ist und auf welchem Weg ihre Integration¹ in das Schulsystem erfolgen soll, wird darüber keine Aussagen finden: Bildungspolitische Leitentscheidungen der Landesparlamente zum Schulkonzept für ausländische Kinder und Jugendliche fehlen fast durchgängig. Nun verlangen aber gerade das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatprinzip des Grundgesetzes von den Parlamenten, daß sie die für die Grundrechte des einzelnen relevanten und politisch wesentlichen Angelegenheiten in den Grundzügen selbst entscheiden und dies nicht völlig der Administration, hier: den Kultusministern, überlassen. Bei ihren Leitentscheidungen müssen die Parlamente die in der rechts- und bildungspolitischen Praxis nicht selten übersehenen grundlegenden Normen auf der Verfassungsebene (Grundgesetz und Landesverfassung) und im internationalen Recht beachten, die für die Rechtsstellung der Ausländer im Bildungswesen relevant sind. Dies gibt Veranlassung, den derzeitigen Rechtsstatus der Ausländer im Schulwesen in einem kurzen Überblick darzustellen. Anschließend wird gefragt, ob und inwieweit in formeller und materieller Hinsicht verfassungsrechtliche Anforderungen an die organisatorische (Haben ausländische Eltern Anspruch auf Errichtung nationaler Schulen?) und inhaltliche Ausgestaltung des Schulwesens zu stellen sind (z. B. Liebe zur bayerischen Heimat und zum deutschen Volk als Erziehungsziel gemäß Art. 131 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung für ausländische Schüler in Bayern?). Im Zusammenhang damit wird über die rechtspolitischen Empfehlungen des 53. Deutschen Juristentages, der sich 1980 u. a. mit dem Thema „Schule und Ausländer“² befaßte und die Vorschläge der Schulrechtskommission des Deutschen Juristentages berichtet (DEUTSCHER JURISTENTAG 1981).

1. Zur Rechtsstellung ausländischer Schüler

1.1. Verfassungsrecht und internationales Recht

Maßgebend für die Rechtsstellung der ausländischen Schüler im Schulwesen sind zunächst die Grundrechte. Das Grundgesetz differenziert bei der Mehrzahl der Grundrechte nicht zwischen Deutschen und Ausländern: So sind insbesondere das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 GG), der Gleichheitssatz einschließlich des Verbots der Benachteiligung oder Bevorzugung wegen des Geschlechts, der Abstammung, der Rasse, der Sprache, der

1 Diesen bildungspolitisch-ideologisch stark überfrachteten Begriff verwende ich hier lediglich als Oberbegriff für eine Vielzahl von Modellen der „Beschulung“ junger Ausländer.

2 Diskussion und Beschlüsse der Abteilung Ausländerrecht des 53. Deutschen Juristentags 1980 mit den Referaten von G. ALBRECHT und E. EMMERIG (DEUTSCHER JURISTENTAG 1980). Der Beratung zum Thema „Ausländer und Schule“ lag das Gutachten von SCHWERDTFEGGER (1980) zugrunde.

Heimat und Herkunft, des Glaubens, der Religion oder politischen Anschauung (Art. 3 GG), Religions- und Meinungsfreiheit (Art. 4 und 5 GG), der Schutz von Ehe und Familie und das Elternrecht (Art. 6 GG) sowie die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) für „jedermann“ verbürgt (Menschenrechte). Dem stehen solche Grundrechte gegenüber, die nur Deutschen vorbehalten sind (Bürgerrechte). Dazu gehören die für die politische und wirtschaftliche Betätigung relevanten Rechte der Versammlungs- und Vereinsfreiheit, der Freizügigkeit (d. h. das Recht des freien Aufenthalts im ganzen Bundesgebiet) und – besonders wichtig für den Bildungsbereich – der freien Wahl von Ausbildungsstätte und Beruf (Art. 12 Abs. 1 GG).

Die grundgesetzliche Unterscheidung zwischen Deutschen und Ausländern ist allerdings auch im Bildungsbereich durch andere Verfassungsnormen und durch internationales Recht überlagert und dadurch weitgehend aufgehoben³. Zu den anderen Verfassungsnormen gehört das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), das in Verbindung mit den rechtsstaatlichen Prinzipien des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit sowie mit dem Sozialstaatsprinzip als „Auffanggrundrecht“ den Ausländern auch im Normbereich der „Deutschen-Grundrechte“ eine gesicherte Rechtsposition verschafft. Die Verfassungsrechtslehre geht daher heute davon aus, daß Ausländern mit zunehmender Aufenthaltsdauer in der Bundesrepublik ein den Deutschen vergleichbarer Verfassungstatus „zuwächst“ (SCHWERDTFEGER 1980, S. A 29 ff. mit weiteren Nachweisen). Im Bildungsbereich wirkt sich dies dahin aus, daß die gelegentlich unter dem Begriff der „Grundrechte auf Bildung“ zusammengefaßten Garantien der freien Entfaltung, der Chancengleichheit und des Zugangs zu den Bildungseinrichtungen (Art. 2, 3, 12 GG) für ausländische Schüler ebenso wie für deutsche gelten. Interessant ist, daß einige Bundesländer innerhalb des Landes weitergehende und konkretere Rechte als das Grundgesetz gewähren⁴. Für das Schulwesen ist besonders auf das in vier Landesverfassungen ausdrücklich angesprochene Recht auf Bildung hinzuweisen (z. B.: „Jeder junge Mensch hat ohne Rücksicht auf Herkunft oder wirtschaftliche Lage das Recht auf eine seiner Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung“⁵). Der rechtliche Gehalt dieser auch als soziale Grundrechte bezeichneten Normen ist umstritten, ähnlich wie bei dem „Recht auf Arbeit“, das einige Landesverfassungen nennen. Trotz der Qualifizierung als nicht direkt verbindliches „soft law“ haben einzelne Gerichte schon konkrete Rechtsfol-

3 Dies gilt für das Aufenthaltsrecht (Einreise, Aufenthaltsgenehmigung, Ausweisungsmöglichkeiten) nur eingeschränkt; die restriktiven Bestimmungen des Ausländergesetzes müssen aber ebenfalls an den „Jedermannrechten“ des Grundgesetzes gemessen werden. Für Angehörige der EG-Mitgliedstaaten besteht aufgrund des EG-Vertrages Freizügigkeit und ein entsprechend modifiziertes Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrecht. Die Ausgestaltung des Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrechts berührt zwar direkt auch den Rechtsstatus des ausländischen Schülers, u. a. durch die Befristung oder eine Nichtverlängerung der Aufenthaltsgenehmigung seiner Eltern. Die einzelnen Fragen des Aufenthaltsrechts und auch des Asylrechts können hier nicht behandelt werden (Näheres bei SCHWERDTFEGER 1980, S. A 31, A 47 ff.).

4 Z. B. werden in einigen Landesverfassungen Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit und in einem Fall auch die Berufsfreiheit (Bremen) allen Bewohnern des Landes, also auch Ausländern garantiert, wobei den zuerst genannten Rechten aber die Ausländergesetze des Bundes vorgehen (Art. 31 GG).

5 So lautet Art. 11 Abs. 1b–w. Verf.; ähnlich Art. 128 bay. Verf.; Art. 27 Brem. Verf.; Art. 8 Abs. 1 nrw. Verf.; Art. 31 rh-pf. Verf.

gen aus dem Recht auf Bildung (z. B. Hausunterricht für körperbehinderte Schüler) abgeleitet⁶.

Die Angehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft genießen als Folge der Freizügigkeitsregelung für Arbeitnehmer und des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gemäß Art. 7 und 48ff. des EG-Vertrags auch im Bildungsbereich „Inländerbehandlung“, sind also den Deutschen rechtlich gleichgestellt (vgl. NICOLAYSEN 1980)⁷. Da der EG-Vertrag den wirtschaftlichen Bereich betrifft und keine ausdrückliche Bestimmung zum Bildungswesen enthält, sind die den Bildungsbe- reich betreffenden Folgerregelungen in EG-Verordnungen und Richtlinien getroffen worden⁸. Diese Verordnungen sind unmittelbar, die Richtlinien sind in ihren Zielen für Bund und Länder verbindlich. Denkt man an den geplanten EG-Beitritt einiger Haupther- kunftsländer von Ausländern in der Bundesrepublik⁹, so wird auch aus der Perspektive des Europarechts das Ausmaß der im Schulwesen durch die dann herrschende Freizügigkeit allein schon quantitativ zu bewältigenden Probleme deutlich.

In einer Reihe internationaler Abkommen¹⁰ werden für das Schulwesen ferner gewisse inhaltliche Mindeststandards, Diskriminierungsverbote und Zielformulierungen zum Recht auf Bildung festgelegt. Die Abkommen gehen kaum weiter als die Gewährleistun- gen des Art. 3 GG, sind aber in den Einzelheiten konkreter gefaßt. Die Rechtssätze haben als völkerrechtliche Deklarationen einen relativ geringen und bei Konventionen einen höheren Verbindlichkeitsgrad, der – nach der Transformation in deutsches Recht – dem eines Bundesgesetzes entspricht. Sie sind von den Ländern daher bei der Umsetzung ihrer Bildungspolitik und bei der Auslegung der Verfassung zu beachten. (Die immer noch nicht ganz geklärte Frage, ob wegen der Kulturhoheit der Länder derartige internationale

6 Vgl. den Überblick zum Recht auf Bildung und zu der Diskussion um die sozialen Grundrechte im Bericht der Schulrechtskommission in: DEUTSCHER JURISTENTAG 1981, S. 126ff., 131 m.w. Nachweisen.

7 Hinzuweisen ist auch auf die allgemeinen Gleichbehandlungsklauseln in den Niederlassungsverträ- gen der Bundesrepublik mit anderen Ländern sowie das europäische Niederlassungsabkommen, die man folgeweise auch auf den Bildungsbereich beziehen könnte (zur Bedeutung der Inländerbe- handlungsklauseln in diesen Verträgen RANDELZHOFFER 1980, S. 29ff.).

8 Art. 12 Abs. 1 und 2 der EG-VO Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vom 15. 10. 1968, ABl. L 257/2, besagt, daß die Kinder von EG-Angehörigen unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen des anderen Mitgliedsstaats am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen können. Nach Abs. 2 müssen die Mitgliedstaaten „die Bemühungen, durch die diesen Kindern ermöglicht werden soll, unter den besten Voraussetzungen am Unterricht teilzunehmen“ fördern. Weitere Einzelheiten in der bis 1981 zu verwirklichenden EG-Richtlinie vom 25. 7. 1977 über die schulische Betreuung von Wanderarbeitnehmern (ABl. L 199/32) (vgl. auch MASS 1978).

9 Griechenland (seit 1. 1. 1981), Türkei (im Rahmen des Assoziierungsabkommens mit der EG ab 1986 Freizügigkeit?), Portugal und Spanien (Zeitpunkt noch offen).

10 Recht auf Bildung in Art. 26 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948; UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen von 1960; Recht auf Bildung in Art. 2 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention; die Europäische Sozialcharta von 1961 enthält konkrete Rechte im Bereich der beruflichen Bildung; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (für die BRD in Kraft seit 1976); Nachweise im Bericht der Schulrechtskommission (DEUTSCHER JURISTENTAG 1981, S. 126f.).

Regelungen überhaupt gültiges Bundesrecht werden können, sei hier einmal dahingestellt.)

Als Beispiel soll das UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen angeführt werden, das einzelne Benachteiligungsformen konkret bezeichnet, nämlich das Verbot, den Zugang zu den Unterrichtseinrichtungen zu beschränken oder eine Personengruppe bewußt auf niedrigem Bildungsstand zu halten. Oder in unserem Zusammenhang noch wichtig: Getrennte Unterrichtssysteme oder -anstalten dürfen aus sprachlichen Gründen eingerichtet werden, wenn sie „einen den Wünschen der Eltern . . . entsprechenden Unterricht vermitteln, sofern in bezug auf die Zugehörigkeit zu solchen Systemen . . . kein Zwang ausgeübt und der dort erteilte Unterricht den Normen [sonstiger staatlicher Schulen] entspricht“¹¹.

1.2. Länderschulrecht, KMK-Vereinbarung

Konkretisiert wird das Schulkonzept für Ausländer in einer Vielzahl von Richtlinien und Erlassen der einzelnen Kultusminister¹². Sie beruhen zumeist auf einem KMK-Beschluß über den „Unterricht für Kinder ausländischer Arbeitnehmer“¹³. Kennzeichen des Beschlusses ist, daß er sich für kein bestimmtes Integrationsmodell entscheidet, sondern die unterschiedlichen Möglichkeiten miteinbezieht. Dementsprechend vielfältig ist der in den Ländern praktizierte Unterricht für ausländische Kinder und Jugendliche. Man kann dabei grob zwei Richtungen unterscheiden¹⁴:

Die eine Richtung geht von möglichst frühzeitiger Unterrichtung der Ausländerkinder in deutschen Regelklassen mit Deutsch als Unterrichtssprache und (häufig nur) freiwilligem muttersprachlichen Unterricht außerhalb der Verantwortung deutscher Schulaufsicht (Konsulatsunterricht) aus – so in der Tendenz das sogenannte Berliner Modell. Der Anteil ausländischer Schüler mit geringen Deutschkenntnissen soll ein Fünftel, der Ausländeranteil insgesamt die Hälfte der Schülerzahl einer Klasse nicht überschreiten. Besondere Klassen für Ausländer können bei hohem Ausländeranteil gebildet werden. Dort ist die Unterrichtssprache ebenfalls Deutsch, die deutschen Lehrpläne sind maßgebend.

Die andere Richtung geht von getrenntem Unterricht der ausländischen und deutschen Schüler aus (muttersprachliche bzw. nationale Klassen, in denen nach Lehrplänen der Herkunftsländer unterrichtet und Deutsch als Fremdsprache gelehrt wird). Eine Einschulung oder ein Übergang in Regelklassen ist nur bei ausreichenden Deutschkenntnissen (Zustimmung des Deutschlehrers, Anhörung des Klassenlehrers der Regelklasse) und nur auf Antrag der Eltern des Schülers zulässig. Dieser Richtung entspricht das sogenannte Bayerische Modell.

Zu diesen Grundtypen kommen in unterschiedlichem Umfang individuelle Förderungsmaßnahmen, Intensivsprachkurse, Vorbereitungsklassen und multinationale Übergangs-

11 Art. 2b des Übereinkommens, zitiert nach der nichtamtlichen Übersetzung im BGBl. 1968 II S. 385.

12 Bayern: Erlaß i. d. F. v. 27. 12. 1979, KMBI. I 1980, S. 28; Berlin: Ausführungsvorschriften über den Unterricht ausländischer Kinder und Jugendlicher v. 13. 12. 1977, ABl. 1978, S. 44; im übrigen wird auf die Dokumentation (Stand: Ende 1979) von KISCHKEWITZ/REUTER (1980) verwiesen. Neuere Regelungen gibt es nur in Hessen und Niedersachsen (Erlaß v. 23. 4. 1980, SVBl. S. 154/295, der in seiner Präambel auch das Europarecht ausdrücklich einbezieht).

13 Vom 8. 4. 1976 i. d. F. v. 26. 10. 1979, KMK-Beschlußsammlung 899.1/1. Den KMK-Beschluß haben nicht alle Länder übernommen. Die Entwicklung der KMK-Empfehlungen zur Ausländerbeschulung dokumentieren KISCHKEWITZ/REUTER (1980, S. 61 ff.) und SIEWERT (1980, S. 1086 ff.).

14 Vgl. die ausführliche Analyse der Länderregelungen bei KISCHKEWITZ/REUTER (1980) sowie auch BENDIT (1980, S. 44 f.).

klassen sowie gemeinsamer Unterricht in musischen und technischen Fächern hinzu. Die übrigen Länder tendieren wohl mehr zum Berliner als zum Bayerischen Modell¹⁵, ohne daß eine klare Zuordnung möglich ist. Dazu tragen die vielfältigen in den Ländern durchgeführten Versuche zur schulischen Betreuung von Ausländern¹⁶ und die Tatsache bei, daß die Analyse der Vorschriften oft nur wenig über die Realität des Unterrichts aussagt: Der hohe Ausländeranteil in Ballungsgebieten führt faktisch überall zur Bildung reiner Ausländerklassen; oder es werden wegen fehlender Haushaltsmittel z. B. keine zusätzlichen (ausländischen) Lehrer eingestellt, so daß die Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation durch Doppelzählung von Ausländerkindern nur auf dem Papier erfolgt.

Neben dem administrativen Reglement bestehen nur in geringem Umfang *schulgesetzliche* Vorschriften für den Unterricht ausländischer Schüler. Sie betreffen zumeist Einschränkungen der Schulpflicht, der im übrigen Ausländer und Deutsche gleichermaßen unterliegen. Die Berufsschulpflicht wird insofern gelockert, als sie auch durch besondere Lehrgänge (z. B. Programme zur Berufsvorbereitung und sozialen Eingliederung [MBSE] in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern) erfüllt werden kann. Mit der Lockerung der Schulpflicht wird m. E. eher der unausgesprochene Zweck verfolgt, das unbequeme Problem beruflicher Bildung der sogenannten Späteinsteiger – Ausländer, die erst als Jugendliche in die Bundesrepublik gekommen sind und nur wenig Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben – durch Abschieben zu lösen. Die Lockerung der Schulpflicht führt zu einem Verzicht auf schulische Möglichkeiten der Sprachförderung und des allgemeinbildenden Unterrichts und ist angesichts der ohnehin niedrigen Quote der Schulpflichterfüllung in beruflichen Schulen mit der staatlichen Verantwortung für eine Mindestbildung auch der Ausländer kaum zu vereinbaren (DEUTSCHER JURISTENTAG 1981, S. 232 ff.).

1.3. Exkurs zur Rechtsstellung nationaler Minderheiten in der Weimarer Republik

Im Gegensatz zum Grundgesetz kannte die Weimarer Verfassung eine spezielle Norm, die Rechte nationaler Minderheiten auch im Schulwesen betraf (Art. 113 WRV: „Die fremdsprachigen Volksteile des Reiches dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien, volkstümlichen Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden.“) Mit dieser Regelung wurde 1919 an die liberale Tradition der Paulskirchenverfassung von 1849 angeknüpft, deren § 188 mit Art. 113 WRV fast wörtlich übereinstimmt. Weitere Gründe für die Aufnahme des Art. 113 in die Weimarer Verfassung und einer ähnlichen Bestimmung in die Preußische Verfassung von 1920 waren mittelbar auch außenpolitischer Art¹⁷.

15 Z. B. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit Vorbereitungsklassen in Langform.

16 Z. B. gemeinsamer Versuch zur beruflichen Integration der Handwerkskammer, der Schulbehörde und der Arbeitsämter in Hamburg; Versuch mit getrennten Ausländerklassen in Mannheim (vgl. dazu die Kritik unter dem Titel „Apartheid in Mannheim?“ in: Die Zeit v. 14. 11. 1980, S. 33), Modellentwicklung in acht nordrhein-westfälischen Städten durch regionale Arbeitsstellen zur Förderung ausländischer Kinder und Jugendlicher.

17 Näheres bei GERBER (1929, S. 11 ff.) und LAUN (1930, S. 252 ff.). Nationalistische Untertöne in diesen Darstellungen weisen in Richtung auf die nur wenig später aktuell gewordene „Heimholung der deutschen Brüder und Schwestern ins Reich“ als ein Motiv nationalsozialistischer Expansions- und Annexionspolitik.

Dem Ausland, vorrangig den Polen, sollte ein gutes Beispiel für die Behandlung der deutschen Minderheiten besonders in Oberschlesien¹⁸ gegeben werden. Dies war auch ein wesentliches Motiv der relativ liberalen preußischen Schulpolitik gegenüber den nationalen Minderheiten (RATHENAU 1928, S. 3084). Bedeutung hatten neben einigen verschwindend kleinen Minderheiten hauptsächlich die im Deutschen Reich lebenden Polen¹⁹. Nach 1918 und weiterer Liberalisierung nach 1926/28 konnten in Preußen private und öffentliche Minderheitenschulen gegründet werden, wobei die Privatschulen recht weitgehend subventioniert wurden. Im übrigen galt ein modifiziertes Privatschulrecht. Eine seit längerer Zeit bestehende private Minderheitenschule konnte auf Antrag von 40 Eltern in eine öffentliche Schule umgewandelt werden. Wollten Schüler polnischer Nation deutsche öffentliche Schulen besuchen, war die Einrichtung muttersprachlichen Zusatzunterrichts vorgesehen²⁰.

Die Unterschiede zur heutigen Rechtslage liegen darin, daß zu einer nationalen Minderheit im Sinne der Weimarer Verfassung keine Ausländer, sondern nur Reichsangehörige „fremder Nation“ gehörten, wobei in Preußen seit 1928/29 das Bekenntnis zu einer Minderheit, nicht aber die Abstammung maßgebend war; das Bekenntnis durfte von staatlicher Seite weder nachgeprüft noch bestritten werden²¹. Die Polen in Preußen waren zumeist Reichsangehörige; Ausländer konnten aber zu Minderheitenschulen zugelassen werden. Ferner bezog sich Art. 113 WRV nur auf solche Minderheiten, die ein in gewissem Umfang abgegrenztes „eigenes“ Gebiet bewohnten (wie die Polen in den preußischen Ostgebieten oder die Wenden in Sachsen), so daß die ins Ruhrgebiet eingewanderten Polen formal nicht zu dem privilegierten Personenkreis gehörten (GERBER 1929, S. 52). Aus den genannten außenpolitischen Gründen galt die preußische Schulregelung aber auch für die im Ruhrgebiet ansässigen Polen. Im Gegensatz zu den Grundrechten des GG war Art. 113 WRV kein unmittelbar geltendes subjektives Recht, sondern bezog sich nur auf „Volksteile“ und bedurfte entsprechend der Weimarer Grundrechtslesart erst noch der Vollziehung durch weitere Rechtsvorschriften (ANSCHÜTZ 1933/1965, Art. 113; GERBER 1929, S. 41 ff.). Konkreter als die derzeitige Rechtslage war allerdings das Recht, die Muttersprache im Unterricht zu gebrauchen. Die „freie volkstümliche Entwicklung“ im Sinne von Art. 113 WRV dürfte heute von den Differenzierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG und dem Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit abgedeckt sein. Die Weimarer Regelung und das preußische Schulrecht haben heute nur noch Bedeutung für die Stellung der dänischen Minderheit (die deutsche Staatsangehörige sind) in Schleswig (Art. 5 u. 6 Abs. 4 der Schleswig-Holsteinischen Landessatzung; SELLSCHOPP 1965; THIEME 1959)²².

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung

2.1. Rechtsstaatlich-demokratische Defizite

Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1–3, Art. 28 Abs. 1 GG) verlangen, daß alle „wesentlichen“ Angelegenheiten im Schulwesen vom Gesetzgeber geregelt werden (sogenannter Gesetzesvorbehalt). Der nichtssagende, aber in der Verfassungsrechtsdiskussion dennoch immer wieder und sogar mit dem Zusatz „Theorie“

18 Für Oberschlesien waren die Schulfragen in einem besonderen Völkerbundabkommen zwischen Polen und Deutschland geregelt: RGBI. 1922 II, S. 238 ff. (VERSTEYL 1927, S. 36 ff.).

19 Die polnische Minderheit umfaßte etwa 700 000 Personen, vgl. die unterschiedlichen Zahlen bei RATHENAU (1928), GERBER (1929, S. 54) und LAUN (1930, S. 250).

20 Näheres bei GERBER (1929, S. 63 ff.), VERSTEYL (1927, S. 96 ff.), RATHENAU (1928, S. 3085 ff.); vgl. ferner HANSEN (1979).

21 §§ 1, 2 Ordnung zur Regelung des Schulwesens für die polnische Minderheit v. 31. 12. 1928, MBliV. 1929, S. 71, 74.

22 Der Begriff „nationale Minderheit“ taucht im übrigen noch im Wahlrecht bei einer Ausnahme von der Fünf-Prozent-Sperrklausel für Parteien nationaler Minderheiten auf (§ 6 Abs. 4 S. 2 BWahlG, vgl. BVerfGE 1, 208, 259; 4, 31, 42). Die Regelung dürfte bei einer massenhaften Einbürgerung von Ausländern an Bedeutung gewinnen.

verwendete Begriff der „Wesentlichkeit“ meint: wesentlich im Hinblick auf die politische Bedeutung eines Sachverhalts für die Allgemeinheit und auch seine Grundrechtsrelevanz. Beide Kriterien sind bei der Integration von Ausländern im Schulwesen offenkundig erfüllt: Die Zahl von rd. 4,5 Mill. Ausländern in der Bundesrepublik²³, von der rd. eine Million auf Kinder und Jugendliche entfällt (KÜHN 1979, S. 7)²⁴, die hohe Zuwachsrate²⁵ und die Zahl der (1978) gut 550 000 ausländischen Schüler an allgemeinen und beruflichen Schulen²⁶ belegen die politische Relevanz. Allgemeine und berufliche Bildung sind für den Lebensweg des ausländischen Schülers von entscheidender Bedeutung; die Relevanz für Chancengleichheit, für die „Grundrechte auf Bildung“ und für das Elternrecht liegt ebenfalls auf der Hand.

Der 53. Deutsche Juristentag hat 1980 mit seinen Beschlüssen, die erfahrungsgemäß rechtspolitisch erheblichen Einfluß haben, auf diese Verfassungslage hingewiesen²⁷:

„Das Schulkonzept hat derart weitreichende Bedeutung für die Ausländerintegration, die Persönlichkeitsentfaltung der Ausländerkinder, das Erziehungsrecht ihrer Eltern, daß es von den Parlamenten der Länder festgelegt werden muß. Ausländische Schüler haben ein ‚Recht auf chancengleiche schulische Bildung‘. Die Konkretisierung dieses aus den Grundrechten des Schülers (Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1, 3 GG) folgenden Rechts obliegt in den Grundzügen den Landesgesetzgebern. Sie haben auch die in einigen Landesverfassungen, im internationalen Recht und im EG-Recht – für die Angehörigen der Mitgliedstaaten – teilweise konkret normierten Bildungsansprüche zu beachten.“

Die Schulrechtskommission des Deutschen Juristentags hat in ihrem im März dieses Jahres vorgelegten Bericht einen Punktekatalog vorgeschlagen, der je nach bildungspolitischer Entscheidung mindestens in der Form einer Ermächtigung an den Kultusminister gesetzlich geregelt werden sollte (DEUTSCHER JURISTENTAG 1981, S. 153):

- „– Ergänzungsunterricht in der Muttersprache, der sich z.B. auf Sprache, Kultur, Heimat- und Sozialkunde erstreckt;
- die Voraussetzungen für die Einrichtung von Vorbereitungsklassen oder Intensivkursen, die Erteilung von Förderunterricht oder weiterer Hilfen;
- Lehrpläne, die alternativ zu den Regellehrplänen für Klassen mit einem erheblichen Anteil von Schülern nichtdeutscher Muttersprache in begrenztem Umfang Lehrangebote für eine Einbeziehung des Kulturkreises dieser Schüler vorsehen;

23 Offizielle Ausländerstatistik, Stand Ende September 1980, Quelle: Bundesanzeiger Nr. 218/1980 v. 22. 11. 1980, S. 5. Die Zahl dürfte sich inzwischen erheblich erhöht haben und berücksichtigt auch nicht die Anzahl der Ausländer, die sich illegal in der Bundesrepublik aufhalten (zur Entwicklung der Ausländerzahlen SIEWERT 1980, S. 1056 ff.).

24 Die Zahl der potentiellen Zusteiger – Nachzug bisher im Heimatland verbliebener Familienangehöriger – wird bei den Kindern und Jugendlichen auf eine weitere Million geschätzt. Auf den Zuwachs bei einer Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften wurde bereits hingewiesen.

25 Ende September 1980 befanden sich rd. 7,5 % (= 309 000) mehr Ausländer als im Vorjahr in der BRD. Quelle siehe Fn. 23.

26 Quelle: Grund- und Strukturdaten (Hrsg. BMBW) 1980/81, S. 54f. Zu den Schülerzahlen SIEWERT (1980, S. 1104 ff.).

27 DEUTSCHER JURISTENTAG (1980, S. L 288). Die einzige schulgesetzliche Bestimmung, die die Beschulung von Ausländern betrifft, war lange Zeit § 1 Abs. 6 bay. SchulpflichtG, der Jahrgangseinstufung und die Zuweisung ausländischer Schüler mit mangelnden Deutschkenntnissen zu besonderen Unterrichtseinrichtungen regelt. Diese Norm genügt allerdings den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts noch nicht. In den anderen Ländern werden die ausländischen Schüler in den Schulgesetzen nur am Rande im Zusammenhang mit Schulpflichtregelungen erwähnt.

- Religionsunterricht (siehe § 6 Abs. 2 Satz 4 des SchulGE);
- der Einsatz nichtdeutscher Lehrer, sowie die Ausbildung und Fortbildung deutscher Lehrer im Hinblick auf die Unterrichtung ausländischer Schüler;
- organisatorische Voraussetzungen wie z. B. für ein „bussing“ von Schülern;
- die Repräsentation von Minderheiten in Eltern- und Schülergremien, auch auf kommunaler und Landesebene;
- über § 53 Abs. 4 des SchulGE der Kommission hinausgehend muttersprachliche Zusätze in Zeugnissen.“

Der Mustergesetzentwurf der Schulrechtskommission enthält dagegen in § 4 Abs. 4 SchulGE nur folgende Generalklausel: „Schüler, deren Muttersprache nicht deutsch ist, sollen zusammen mit Schülern deutscher Muttersprache deutschsprachig unterrichtet und zu den gleichen Abschlüssen geführt werden.“ Diese pauschale Integrationsformel erfordert weitere Konkretisierung durch den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber, etwa im Sinne des eben genannten Punkteatalogs. Für sich allein wäre § 4 Abs. 4 des Musterentwurfs rechtsstaatlich zu unbestimmt. Die Kommission wollte, ihrem Selbstverständnis entsprechend, mit diesem Vorschlag keine bildungspolitische Entscheidung vorwegnehmen, gibt aber mit der Integrationsformel natürlich auch einen politischen Impuls.

2.2. Ist ein bestimmtes Integrationsmodell verfassungsrechtlich geboten?

Die bildungspolitische und pädagogische Diskussion um die Integration der Ausländer im Bildungsbereich und besonders um den besten Weg des Spracherwerbs läßt sich verkürzt durch eine Aufzählung der einschlägigen Schlagworte charakterisieren: Vollintegration und Teilintegration, pluralistische Integration als Harmonisierungsformel, kulturelle Identität, bikultureller Analphabetismus, Assimilierung, Zwangsgermanisierung usw.²⁸. Diese Debatte ist sicherlich *auch* eine verfassungspolitische Debatte; die oben dargestellten Rechtsgrundlagen belegen das. Aber hier besteht nach meinem Eindruck, ähnlich wie bei der Gesamtschuldebatte und in anderen politischen Zusammenhängen, leicht die Gefahr, „daß die politische Debatte mit Rücksicht auf ihr mögliches verfassungsgerichtliches Finale in Karlsruhe als Verfassungsrechtsdebatte geführt wird ... [mit der] gefährlichen Konsequenz, daß der politische Gegner nicht mehr als ein in der Sache anders Denkender, sondern als potentieller Verfassungsverletzer, gar als Verfassungsfeind erscheint“ (SCHUPPERT 1980, S. 31). Die Verfassung eröffnet vielmehr einen breiten Spielraum für unterschiedliche Konkretisierungen oder mit den einschlägigen Worten des Bundesverfassungsgerichts gesagt: „Das Grundgesetz gibt keinen Maßstab für die pädagogische Beurteilung von Schulsystemen. Es mag auch hier äußerste Grenzen geben, deren Überschreitung verfassungsrechtlich relevant wäre ...“²⁹. Dieser Spielraum wird begrenzt durch die Grundprinzipien der Verfassung (s. o. zu den formalen Anforderungen des Gesetzesvorbehalts) und materiell insbesondere durch die Grundrechte sowie auch das oben genannte internationale Recht. Im Ergebnis folgt daraus, daß sowohl das Bayerische

28 Charakteristisch ist die Kontroverse zwischen MAIER (1980) und SCHMUDE (1980); vgl. ferner SCHWERTFEGGER (1980, S. A 98f.).

29 BVerfGE 45, 400 (415) – Gymnasiale Oberstufe/Vorschaltgesetz, BVerfG v. 26. 2. 1980, NJW 1980, S. 2403f. (Gymnasiale Oberstufe) und bereits BVerfGE 34, 165 (185) – hessische Förderstufe. Das Bundesverfassungsgericht hält sich allerdings auch bei schulpolitischen Entscheidungen nicht immer an diesen Grundsatz und läßt z. B. bei den inhaltlichen Festlegungen in seinem Sexualekundeurteil den nötigen *judicial self restraint* vermissen (vgl. BVerfGE 47, 46ff.).

Modell (trotz seiner segregierenden Tendenz) als auch das Berliner Modell (trotz seiner Assimilierungstendenz) grundsätzlich verfassungsgemäß sind. Allerdings könnte eine rigorose Ausgestaltung dieser Modelle, die zu extremer Verstärkung der Segregations- oder Assimilierungstendenz führt, die Grundrechte der Schüler und Eltern möglicherweise verletzen. Dabei kommt es aber entscheidend auf die Einzelheiten der Ausgestaltung an. In der Debatte des 53. Deutschen Juristentags zu den Schulfragen für Ausländer konnte es nicht ausbleiben, daß auch dort bildungspolitisch-pädagogische mit verfassungsrechtlichen Positionen verbunden wurden. So beschloß der Juristentag, daß „die Muttersprache ausländischer Kinder . . . in jeder Schulform als Fremdsprache anzurechnen [ist]“ – eine bildungspolitisch sicher überfällige Forderung. Ferner hielt der Juristentag „eine Überprüfung für geboten und dringlich, ob und unter welchen Voraussetzungen Ausländerkinder gegen den Willen ihrer Erziehungsberechtigten in deutsche Regelklassen eingeschult werden dürfen und inwieweit andererseits mehrsprachige Klassen den Weg zu weiterführenden Abschlüssen verbauen“ (DEUTSCHER JURISTENTAG 1980, S. L 288f.).

2.3. Probleme der Gleichheit

Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG wird im Verfassungsrecht herkömmlich verstanden als Verbot willkürlicher Ungleichbehandlung, d. h. einer Ungleichbehandlung zweier Sachverhalte ohne hinreichenden sachlichen Grund (z. B. HESSE¹²1980, S. 178f.). Die oft mißverstandenen speziellen Diskriminierungsverbote (keine Bevorzugung oder Benachteiligung wegen des Geschlechts, der Abstammung, Rasse, Sprache usw. gemäß Art. 3 Abs. 2 und 3 GG) bedeuten nur das Verbot einer Ungleichbehandlung, die *allein* an diese Kriterien anknüpft, aber kein Gebot rechtlicher Gleichsetzung in allen Bereichen (Beispiel: Männer werden durch den Mutterschutz für Frauen nicht rechtlich relevant „benachteiligt“). Dies vorausgeschickt, möchte ich auf einige mögliche Problemlagen bei der schulischen Integration der Ausländer hinweisen. Zunächst geht es um die allgemeine Frage, ob der Gleichheitssatz – über seine herkömmliche Interpretation hinaus – überhaupt eine kompensatorische Funktion hat und so z. B. Maßnahmen zum Ausgleich der Benachteiligung durch mangelnde Sprachkenntnisse *verlangt*³⁰. Daß der Gleichheitssatz in Verbindung mit anderen Grundrechten (Art. 2, 12 GG) und dem Sozialstaatsprinzip kompensatorische Maßnahmen *zuläßt*, ist unproblematisch, solange keine willkürliche Differenzierung erfolgt. Wieweit dürfen solche Bevorzugungen von Benachteiligten aber gehen (Beispiele: Quoten für Minderheiten beim Zugang zu Bildungseinrichtungen, stärkere finanzielle Förderung)? Wo liegt die „Opfergrenze“ der ehemals Privilegierten, der deutschen Schüler? Können sich die deutschen Schüler und ihre Eltern auf die „Grundrechte auf Bildung“ bzw. das Elternrecht zur Abwehr der Integration ausländischer Kinder berufen? Konkret: Könnten sich die deutschen wie die ausländischen Schüler z. B. gegen das *bussing*, d. h. gegen den Bustransport in entfernt liegende Schulen zum Zweck einer einigermaßen ausgeglichenen Mischung von deutschen und ausländischen Schülern wehren (wofür das im Hinblick auf die Grundrechte sowohl der deutschen wie der ausländischen Schüler und Eltern eine ausreichende Rechtsgrundlage vorhanden sein

30 Das kompensatorische Moment, das mit dem Begriff der Chancengleichheit angesprochen ist, unterscheidet sich von dem formalen Gleichheitsaspekt des Art. 3 Abs. 1 GG und ist in seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung noch nicht abschließend geklärt (vgl. HUFEN 1975, S. 110ff., 125 ff.).

müßte; s. o. 2.1)? Alle genannten Fragen sind im Schulwesen bisher rechtlich nicht relevant geworden, sind aber aus der US-amerikanischen Verfassungsrechtsprechung bekannt (KARPEN 1981). Diese Fragen werden angesichts der gerade auch bei prozeßfreudigen deutschen Eltern verbreiteten Neigung, bildungspolitisch-pädagogische Probleme zu Verfassungsproblemen zu machen, die deutschen Gerichte voraussichtlich noch in erheblichem Umfang beschäftigen.

2.4. Schulische Inhalte, Lehrplangestaltung

Das Grundgesetz enthält im Gegensatz zur Weimarer Verfassung keine ausdrücklichen Bildungs- und Erziehungsziele. Art. 148 Abs. 1 der Weimarer Verfassung stellte sittliche Bildung, staatsbürgerliche Gesinnung, persönliche und berufliche Tüchtigkeit als Ziele der Schule auf; sie waren im „Geiste des deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung zu erstreben“. Daß eine Erziehung im Geiste deutschen Volkstums wegen des Widerspruchs zu den Minderheitenrechten (Art. 113 WRV) für nationale Minderheitenschulen nicht galt, war anerkannt und folgte schon aus dem Verfassungstext selbst: „Beim Unterricht in öffentlichen Schulen ist Bedacht zu nehmen, daß die Empfindungen Andersdenkender nicht verletzt werden“ (Art. 148 Abs. 2 WRV). Loyalität gegenüber dem Staat bzw. staatsbürgerliche Gesinnung wurde auch für den Unterricht an Minderheitenschulen als verbindlich angesehen (GERBER 1929, S. 63).

Da die Verfassungen mehrerer Bundesländer Bildungs- und Erziehungsziele in Anlehnung an die Weimarer Verfassung formulieren, ist die damalige Rechtslage auch heute gültig. Zudem sind freie Entfaltung der Persönlichkeit und das Toleranzprinzip durch die Grundrechte der Schüler und Eltern garantiert und für die Schule maßgebend. Man wird also die Lehrpläne entsprechend modifizieren müssen; eine Änderung der Verfassungs- und Schulgesetztexte ist nicht erforderlich. Dies gilt insbesondere auch für die dort formulierten religiösen und anderen Erziehungsziele (z. B. im Geiste des Christentums, der Antike und abendländischen Kultur): Alle diese oftmals historisch zu verstehenden Texte sind im Sinne des Toleranzprinzips und der Grundrechtsregelung auch für die ausländischen Schüler und Eltern zu interpretieren³¹. Aus dem internationalen Recht kommt der Grundsatz hinzu, daß Ausländer nicht gegen ihren Willen ihrer Heimat und kulturellen Tradition entfremdet werden dürfen. Dieser Grundsatz, der auch schon durch das Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) verbürgt ist, läßt unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten offen. Es wäre rechtlich verfehlt, daraus unter Berufung auf die Erhaltung der Wiedereingliederungsmöglichkeit in das Herkunftsland ein rigide segregierendes Schulkonzept für Ausländer zwingend abzuleiten. Auch die Frage, ob deutsch oder in der Muttersprache unterrichtet werden soll oder in welcher Reihenfolge der Spracherwerb erfolgt, läßt sich aus rechtlicher Sicht nur insoweit bestimmen, als ein rein deutschsprachiges, auf Verlust der Muttersprache angelegtes Unterrichtskonzept unzulässig wäre. Ein Rechtsanspruch der ausländischen Schüler und

31 Die Aussage des preußischen Schulrechts, daß „von dem Lehrplan der deutschen öffentlichen Volksschule . . . nur insoweit abgewichen werden [darf], als es notwendig ist, um die Kenntnis des polnischen Volkstums im Unterricht angemessen zu vermitteln“ (in § 7 Erlaß v. 31. 12. 1928 [Fn. 21]), dürfte allenfalls das Minimum des heute Gebotenen sein. Ähnlich knapp Ziff. 7 des KMK-Beschlusses (Fn. 13) zum muttersprachlichen Ergänzungsunterricht. Vgl. auch die Vorschläge der Schulrechtskommission (DEUTSCHER JURISTENTAG 1981, § 4 SchulGE und S. 153).

Eltern auf Unterrichtung in der Muttersprache besteht jedoch nicht – insofern ist ihre Rechtsposition schwächer als die der nationalen Minderheiten unter der Weimarer Verfassung. Aus anderem Grund erscheinen aber die Integrationskonzepte bedenklich, bei denen der muttersprachliche Unterricht ausschließlich auf freiwilliger Basis außerhalb und zusätzlich zum Schulunterricht erfolgt: Der Staat darf auf seine Pflichten zur Sicherung schulischer Mindestbildung – dazu gehört bei den ausländischen Schülern der muttersprachliche Unterricht – nicht verzichten.

Einzugehen ist noch auf den Religionsunterricht. Die Regelung des Grundgesetzes (Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach mit Ausnahmen in Bremen und Berlin, Art. 7 Abs. 3, 141 GG) gilt nicht nur für christliche, sondern für alle Religionen, also insbesondere auch die moslemische Religion. Der Islam könnte als Religionsgesellschaft im verfassungsrechtlichen Sinn anerkannt werden – dies wird in einigen Ländern betrieben – und hätte dann hinsichtlich des Religionsunterrichts dieselben Rechte und Pflichten (besonders hinsichtlich des Toleranzgebots) wie die christlichen Kirchen. Als Teil des staatlichen Unterrichts darf der Religionsunterricht den Bildungs- und Erziehungszielen der Schule nicht widersprechen, unbeschadet seiner Unabhängigkeit in Glaubensdingen. Die Praxis der Koranschulen (u. a. Geschlechtertrennung, politische Indoktrination, Antisemitismus) zeigt, daß bei islamischem Religionsunterricht in den Schulen noch Probleme entstehen werden (EISELT 1981, S. 207 ff.).

2.5. Probleme des Elternrechts

Aus diesem Problemkreis sollen zwei Fragen herausgegriffen werden: (1) Haben ausländische Eltern einen Anspruch auf Errichtung öffentlicher nationaler Schulen? (2) Haben ausländische Eltern Anspruch auf eine Alternative zu dem im jeweiligen Bundesland praktizierten schulischen Integrationsmodell?

Die erste Frage läßt sich kurz beantworten. Das aus dem Erziehungsrecht der Eltern (Art. 6 Abs. 2 GG) folgende Recht, den Bildungsweg ihres Kindes zu bestimmen, beschränkt sich auf die Wahl zwischen den *vorhandenen* Schularten (BVerfGE 34, 165 [195] – hess. Förderstufe). Das Wahlrecht der Eltern wird aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht beeinträchtigt, wenn es in einem Land zum Beispiel nur eine Schulart, etwa Gesamtschulen gäbe. *Voraussetzung* ist allerdings, daß ein ausreichend differenziertes und den Interessen der Schüler und Eltern entsprechendes Lernangebot besteht (vgl. BVerfGE 45, 400 [416] – gymn. Oberstufe/Vorschaltgesetz). Dies erfordern auch die Bildungsrechte der Schüler. Aus der Verfassung ist also kein Anspruch auf Errichtung einer bestimmten, an den Wünschen der Schüler und Eltern orientierten Schulart abzuleiten (BVerfGE 41, 29 [46] – Gemeinschaftsschule und NJW 1980 S. 2403 – gymn. Oberstufe). Nun könnte man aber eine Parallele zu den Konfessionsschulen ziehen, deren Einrichtung in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen von einem bestimmten Elternvotum abhängt. Die Parallele hat ihre gewisse Berechtigung insofern, als fremde Nation häufig mit anderer Religion zusammenfällt und man fragen könnte, ob der Besuch einer öffentlichen christlichen Gemeinschaftsschule für Personen zum Beispiel moslemischen Glaubens mit der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) vereinbar ist. Rechtlich sieht es so aus, daß ausländische Eltern moslemischer Religion in den beiden genannten Ländern die gleichen Rechte haben wie Eltern, die einer christlichen Religion angehören. Dies könnte in nordrhein-

westfälischen Ballungsgebieten faktisch zur Einrichtung türkischer Grund- und Hauptschulen führen. Der Landesgesetzgeber ist aber verfassungsrechtlich *nicht verpflichtet*, eine solche Wahlmöglichkeit anzubieten (Entscheidungen des BVerfG zur badischen, bayer. und nrw. Gemeinschaftsschule; BVerfGE 41, 29, 65, 81). Es steht vielmehr in seinem politischen Ermessen, ob er den Eltern ein solches Wahlrecht, also auch etwa für die Gründung nationaler Schulen, einräumt. Der Besuch einer christlichen Gemeinschaftsschule – dieser Richtung entsprechen die öffentlichen Schulen in der Mehrzahl der Länder – ist im übrigen einem ausländischen Schüler anderer Religion zumutbar (EISELT 1981, S. 211). Hier gilt das oben zum Toleranzprinzip und zum Religionsunterricht Gesagte entsprechend.

Auf dem 53. Deutschen Juristentag 1980 war die *zweite* Frage nach den Ausweichmöglichkeiten vom jeweiligen Integrationsmodell umstritten. Der Gutachter hielt das Berliner Modell für verfassungswidrig, weil dort alternativlos eine Einschulung in deutsche Regelklassen vorgesehen sei. Das Berliner Modell sei nur dann verfassungsgemäß, wenn als Alternative die Einrichtung zweisprachiger Klassen vorgesehen werde, sobald eine ausreichende Zahl ausländischer Eltern dies wünscht. Das Bayerische Modell sei dagegen insoweit verfassungsgemäß, als den Eltern dort die Wahl zwischen muttersprachlichen bzw. zweisprachigen Klassen (mit heimatlicher Kultur und Sprache im Hauptunterricht) und der Einschulung in deutsche Regelklassen offenbleibe (SCHWERTFEGER 1980, S. A 99, A 134). Abgesehen davon, daß dieses Wahlrecht faktisch leerläuft, da es an die strenge Bedingung ausreichender Deutschkenntnisse des Kindes geknüpft ist (zum Bayerischen Modell s. o. unter 1.2.), ist das Verdikt der Verfassungswidrigkeit gegenüber dem Berliner Modell nicht haltbar. Für den Umfang des Elternrechts gilt dasselbe wie bei der ersten Frage. Die Entscheidung über das Integrationskonzept ist im Rahmen der dargelegten rechtlichen Grenzen Sache der Schulpolitik³². Hinzu kommt, daß das Grundgesetz auch den ausländischen Eltern eine Ausweichmöglichkeit immer garantiert, nämlich Gründung bzw. Besuch einer Privatschule zu den gleichen Bedingungen wie für Deutsche (Art. 7 Abs. 4 und 5 GG). Wenn es dazu z. B. in den Leitlinien für die Hamburgische Ausländerpolitik heißt, daß nationale Ersatzschulen abgelehnt werden³³, ist dies verfassungsrechtlich irrelevant, nur als politisches Postulat zulässig und darf zu keiner Erschwerung der Privatschulerrichtung führen. Die Probleme, die bei der Genehmigung nationaler Ersatzschulen bestehen, die gemäß Art. 7 Abs. 4 „in ihren Lehrzielen“ hinter den öffentlichen Schulen nicht zurückstehen dürfen, können nur angerissen werden. Anerkannt ist, daß bei den Lehrzielen zwar Gleichwertigkeit, nicht aber Gleichartigkeit verlangt werden darf. Man wird hier gegebenenfalls eine neue Kategorie der interkulturellen Gleichwertigkeit entwickeln müssen. Nationale Ersatz- und Ergänzungsschulen unterstehen der deutschen Schulaufsicht (Art. 7 Abs. 1 GG), die aber derzeit mangels entsprechend qualifiziertem Schulaufsichtspersonal kaum durchführbar sein dürfte. Angesichts eines manifesten antidemokratischen Potentials z. B. in einigen Gruppen der in der Bundesrepublik lebenden Türken darf m. E. auf eine effektive Aufsicht nicht verzichtet werden (wie es faktisch jedenfalls bei den Konsulatsschulen, die rechtlich

32 Auf die Bedenken gegen eine völlige Verlagerung des muttersprachlichen Unterrichts aus der Schule (Berliner Modell) ist oben unter 2.4. hingewiesen; *insoweit* ist die Kritik SCHWERTFEGERS zutreffend.

33 Hamb. Bürgerschafts-Drucks. 8/1990 v. 2. 11. 1976, S. 19 unter 3.3.

Ergänzungsschulen sind, geschieht). – Das Recht ausländischer Minderheiten zur Gründung und zum Besuch privater Schulen ist ausdrücklich auch im internationalen Recht, zum Beispiel im UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen (Art. 2c und 5c) und im internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 13 Abs. 3) garantiert.

Ergänzend sei zum Elternrecht darauf hingewiesen, daß das häufig andersartige familienrechtliche Verhältnis zwischen ausländischen Eltern und ihren Kindern Rückwirkungen auf das Schulwesen haben kann. Das Familienrecht der Ausländer richtet sich nach den Regeln des internationalen Privatrechts, das zumeist auf das Recht des jeweiligen Heimatlandes verweist, wenn beide Eltern Ausländer sind (Art. 19 EGBGB). Dies ist für die Ausübung der „elterlichen Sorge“ von Bedeutung: Die besonderen Gewaltverhältnisse in einer ausländischen Familie (z. B. Vorrangstellung des Mannes) sind auch in der Bundesrepublik geltendes Recht³⁴. Die Geltung des ausländischen Familienrechts wird durch die Generalklausel des deutschen „*ordre public*“ (Art. 30 EGBGB) zwar modifiziert. Dies bedeutet, daß das ausländische Recht nicht in Widerspruch zu den grundlegenden Verfassungsprinzipien stehen darf. Die im Grundgesetz garantierte Gleichberechtigung der Geschlechter hat also in der Regel Vorrang. Bei familienrechtlichen Einzelheiten aber bleibt es bei der Anwendung ausländischen Rechts. Die Geltung des ausländischen Familienrechts bedeutet nun nicht, daß der fremden Rechtsordnung zugrunde liegende soziale Normen, die möglicherweise in Widerspruch zu schulischen Inhalten und Organisationsprinzipien stehen (z. B. autoritäre Erziehungsmethoden, Ablehnung der Koedukation und der Sexualerziehung), im deutschen Schulwesen beim Unterricht der ausländischen Schüler anerkannt werden müßten. Zwar gilt das Elternrecht des Art. 6 Abs. 2 GG auch für Ausländer, und damit gilt der Satz des BVerfG, daß der Staat verpflichtet ist, „in der Schule die Verantwortung der Eltern für den Gesamtplan der Erziehung ihrer Kinder zu achten und für die Vielfalt der Anschauungen in Erziehungsfragen soweit offen zu sein, als es sich mit einem geordneten staatlichen Schulwesen verträgt“ (BVerfGE 34, 165 [183] – hess. Förderstufe; E 47, 46 [75] – Sexualkunde). Die verfassungsrechtlichen Gebote der Rücksichtnahme und Toleranz bedeuten aber keine Pflicht zur Anerkennung sozialer Normen, die mit unserer Verfassung und dem Bildungsauftrag der Schule unvereinbar sind. Schulrecht und internationales Privatrecht stehen insoweit unabhängig nebeneinander.

2.6. Kompetenzen von Bund und Ländern

Zum Abschluß eine Bemerkung zu einer politischen Grundbedingung unserer Verfassung, die die Integrationsbemühung im Bildungswesen kompliziert macht: Nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung sind die Länder für das Schulwesen und der Bund u. a. für das Staatsangehörigkeitsrecht, das Ausländerrecht sowie das Arbeits- und Wirtschaftsrecht zuständig. Schulische Integration der Ausländer wird wesentlich bestimmt durch die Ausgestaltung der Rechtsmaterien, für die der Bund zuständig ist, insbesondere das Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrecht. Durch unterschiedliche Politiken entstehen dabei Zielkonflikte, die zu Lasten der Ausländer gehen (verkürzt: Integration oder Rotation?). Nun verlangen das Föderalismusprinzip und die Grundrechte der Betroffenen zwar, daß die Ziele in Bund und Ländern aufeinander abgestimmt werden. Ebenso sind die Länder verfassungsrechtlich zwar nicht zur Angleichung, aber doch zu einer gewissen Abstimmung ihrer Integrationskonzepte im Schulwesen verpflichtet. Eine befriedigende Lösung der Bund-Länder-Konflikte wird dadurch aber kaum zu erreichen sein. Es wäre daher sinnvoll, ohne die Kompetenzen zu verändern, eine Zielnorm zur Ausländerpolitik in das Grundgesetz aufzunehmen, etwa in Art. 3 oder Art.

34 Nach dem Haager Minderjährigenschutzübereinkommen gilt für Minderjährige i. d. R. das Recht des gewöhnlichen Aufenthaltsortes – also hier bundesdeutsches Recht.

7 GG; dort sollten auch konkrete Ansprüche zum Minderheitenschutz normiert werden (Muttersprache, Schule, kulturelle Identität). Bestand für den Verfassungsgeber 1949 hierfür keine Veranlassung, so erscheint mir dies heute angesichts der Tatsachen, daß die Bundesrepublik ein Einwanderungsland geworden ist, und der damit in den nächsten Jahrzehnten verbundenen Integrationsprobleme als politisch notwendig (wegen der für Grundgesetzänderungen erforderlichen Zweidrittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat aber nur schwer realisierbar). Die Einräumung weiterer politischer Rechte (z. B. kommunales Wahlrecht) oder die Erleichterung der Einbürgerung für Ausländer blieben daneben Sache des einfachen Bundes- bzw. Landesgesetzgebers³⁵. Unter dem gemeinsamen Dach des Grundgesetzes würde das föderalistische System weiterhin die Chance bieten, durch Erfahrungen mit unterschiedlichen Modellen schulischer Integration die Situation der Ausländer zu verbessern.

Literatur

- ANSCHÜTZ, G.: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Heidelberg ¹⁴1933 (Nachdruck Darmstadt 1965).
- BENDIT, R.: Kommunikations- und Sprachprobleme bei ausländischen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. In: LANGENHOHL-WEYER, A., et al.: Zur Integration der Ausländer im Bildungsreich. München ²1980, S. 28–74.
- DEUTSCHER JURISTENTAG: Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik angemessen zu gestalten? In: Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages. Bd. II (Sitzungsberichte). Teil L. München 1980.
- DEUTSCHER JURISTENTAG: Entwurf für ein Landesschulgesetz. Bericht der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages. (Schule im Rechtsstaat. Bd. I.) München 1981.
- EISELT, G.: Islamischer Religionsunterricht an öffentlichen Schulen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Die öffentliche Verwaltung 34 (1981), H. 6, S. 205–211.
- GERBER, H.: Minderheitenrecht im Deutschen Reich. Ein Kommentar zu Art. 113 der Reichsverfassung. Berlin 1929.
- HANSEN, G.: Ethnische Minderheiten im Ruhrgebiet um die Jahrhundertwende. In: HANSEN, G./KLEMM, K. (Hrsg.): Kinder ausländischer Arbeiter. Bochum 1979, S. 107–115.
- HESSE, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg/Karlsruhe ¹²1980.
- HUFEN, F.: Gleichheitssatz und Bildungsplanung. Zum Funktionswandel der Grundrechte im modernen Sozialstaat. Baden-Baden 1975.
- KARPEN, U.: Chancengleichheit in der Bildung und durch Bildung. Ein Überblick über Verfassungsrechtsprechung und Gesetzgebung in den USA. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 29 (1981), H. 1, S. 36–49.
- KISCHKIEWITZ, P./REUTER, L.-R.: Bildungspolitik zweiter Klasse? Ausländer im Schulsystem der Bundesrepublik Deutschland. (Beiträge zur Bildungspolitik. Bd. 1.) Frankfurt 1980.
- KÜHN, H.: Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung. Bonn 1979.
- LAUN, R.: Die nationalen Minderheiten. In: ANSCHÜTZ, G./THOMA, R. (Hrsg.): Handbuch des Deutschen Staatsrechts I. Tübingen 1930, S. 252–257.
- MAAS, K.-J.: Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Bonn 1978.
- MAIER, H.: Eindeutschung um jeden Preis? Gegen ein spätnationalistisches Konzept unserer Schul- und Ausländerpolitik. In: Ausländerkinder in Schule und Kindergarten 1 (1980), S. 10–11.

35 Ob die Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer Verfassungsänderungen voraussetzt, ist umstritten (SCHWERDTFEGGER 1980, S. A 110f.; v. MUTIUS 1980, S. 211f.).

- MUTIUS, A. v.: Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten? In: Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages. Bd. I (Gutachten). Teil E. München 1980.
- NICOLAYSEN, G.: Die Bedeutung des Europarechts für das Bildungswesen. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 28 (1980), S. 406–410.
- RANDELZHOFFER, A.: Der Einfluß des Völker- und Europarechts auf das deutsche Ausländerrecht. Berlin 1980.
- RATHENAU: Das polnische Minderheitenschulwesen in Preußen. In: Juristische Wochenschrift 57 (1928), S. 3084–3088.
- SCHMUDE, J.: Das Scheitern wird vorprogrammiert. In: Ausländerkinder in Schule und Kindergarten 1 (1980), S. 12–13.
- SCHUPPERT, G. F.: Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsinterpretation. Königstein/Ts. 1980.
- SCHWERDTFEGGER, G.: Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten? (Teilgutachten A. Ausländerintegration). In: Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages. Bd. I (Gutachten). Teil A. München 1980.
- SELLSCHOPP, H.: Die rechtlichen Grundlagen der dänischen Minderheit. In: Recht der Jugend 13 (1965), S. 29–36.
- SIEWERT, P.: Zur Entwicklung der Gastarbeiterpolitik und der schulpolitischen Abstimmung der KMK. In: MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG, Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.): Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 2. Reinbek 1980, S. 1053–1112.
- THIEME, W.: Rechtsfragen der nationalen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland. In: Festschrift für KARL GOTTFRIED HUGELMANN. Bd. II. Aalen 1959, S. 631–673.
- VERSTEYL, A.: Das Schulrecht der nationalen Minderheiten in Europa. Diss. Köln 1927.