

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 616

# Elternwille und staatliches Bestimmungsrecht bei der Wahl der Schullaufbahn

Die gesetzlichen Grundlagen und Grenzen der Ausgestaltung  
von Aufnahme- bzw. Übergangsverfahren für den Besuch  
weiterführender Schulen

Von

Hermann Avenarius und Bernd Jeand'Heur



Duncker & Humblot · Berlin

**AVENARIUS / JEAND'HEUR**

**Elternwille und staatliches Bestimmungsrecht  
bei der Wahl der Schullaufbahn**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 616**

# **Elternwille und staatliches Bestimmungsrecht bei der Wahl der Schullaufbahn**

**Die gesetzlichen Grundlagen und Grenzen der  
Ausgestaltung von Aufnahme- bzw. Übergangsverfahren  
für den Besuch weiterführender Schulen**

**Von**

**Hermann Avenarius und Bernd Jeand'Heur**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Avenarius, Hermann:**

Elternwille und staatliches Bestimmungsrecht bei der Wahl der Schullaufbahn : die gesetzlichen Grundlagen und Grenzen der Ausgestaltung von Aufnahme- bzw. Übergangsverfahren für den Besuch weiterführender Schulen / von Hermann Avenarius und Bernd Jeand'Heur. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 616)

ISBN 3-428-07464-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07464-5

## Vorwort

Auf dem Hintergrund der insbesondere durch den Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik Deutschland entfachten bildungspolitischen Debatten über den Aufbau und die Effizienz des Schulwesens zeichnet sich seit geraumer Zeit ein deutlicher Trend zu höherer Bildung ab. Immer mehr Eltern streben für ihre Kinder einen Gymnasialschulabschluß an. Das Recht der Erziehungsberechtigten auf freie Wahl der Schullaufbahn gerät dabei nicht selten in Konflikt mit der im Einzelfall negativen Empfehlung der über die Befähigung des Schülers zum Besuch der gewünschten Schulart befindenden Grundschule. Die bislang angewandten Verfahren zur Erbringung von Eignungsnachweisen, so vor allem der Probeunterricht oder Schulaufnahmeprüfungen, sehen sich einer zunehmenden Kritik ausgesetzt, ihr Aussagewert wird angezweifelt. Einige Länder verzichten deshalb mittlerweile auf die Durchführung von Eignungstests und stellen die Wahl des Bildungsweges selbst bei abweichendem Grundschulvotum der alleinigen Entscheidung der Eltern anheim. Die hiergegen geäußerten Bedenken machen geltend, der Staat dürfe sich nicht aus einem Teilbereich seiner schulaufsichtlichen Aufgaben zurückziehen, der Konflikt zwischen Elternwille und staatlichem Bestimmungsrecht bei der Wahl der Schullaufbahn sei nicht einseitig zugunsten der Erziehungsberechtigten zu lösen. Überlagert werden solche Hinweise von Befürchtungen, die Außerkraftsetzung von Eignungskriterien führe zu einem weiteren Abbau der Hauptschulen sowie insgesamt zu einer Nivellierung der Schullandschaft, weshalb eine Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen wünschenswert sei.

Die vorliegende Studie setzt sich mit den jeweiligen Standpunkten auseinander, richtet einen vergleichenden Blick auf die länderspezifischen Regelungen des Übertrittsverfahrens, überprüft diese an den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes bzw. der Länderverfassungen und versucht, für einige in der Alltagspraxis am häufigsten auftretenden Probleme des Zugangs zu weiterführenden Schulen Lösungsmöglichkeiten anzubieten. Die Untersuchung basiert auf ei-

nem Rechtsgutachten, welches die Verfasser im Auftrag des Bayerischen Lehrer- und Lehrerinnenverbandes zu diesem Fragenkomplex erstellt haben. In der Absicht, die juristische Diskussion anzureichern, legt die Arbeit gleichwohl Wert auf ihre Lesbarkeit auch für Nichtjuristen. Aus diesem Grund war eine Konzentration der Argumente geboten, wogegen eine erschöpfende Aufzählung der Fachliteratur entfallen mußte. Die Studie wurde im Oktober 1991 abgeschlossen, spätere eventuelle Gesetzesänderungen sowie Veröffentlichungen konnten nur vereinzelt berücksichtigt werden.

Frankfurt am Main, Oktober 1991

Hermann Avenarius  
Bernd Jeand'Heur

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| I. Einleitung .....  | 9  |
| II. Wer darf wie und in welchem Umfang über die Wahl der Schullaufbahn entscheiden? — Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes .....            | 15 |
| III. Die Regelung des Übertrittsverfahrens nach den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen .....  | 24 |
| 1. In den alten Ländern .....  | 24 |
| 2. In den neuen Ländern .....  | 30 |
| IV. Überprüfung einzelner auf Landesrecht beruhender Durchführungsmodalitäten des Übergangsverfahrens anhand der verfassungsrechtlichen Vorgaben .....       | 33 |
| 1. Elternrecht — staatliche Schulhoheit: Darf der Staat die Wahl des Bildungsganges der alleinigen Entscheidung der Erziehungsberechtigten überlassen? ..... | 34 |
| 2. Elternrecht — staatliche Schulhoheit: Darf der Staat bei der Durchführung des Übergangsverfahrens Kapazitätsgesichtspunkte berücksichtigen? .....         | 53 |
| 3. Weitere Einzelfragen der Ausgestaltung des Übertrittsverfahrens   | 57 |
| a) Zur Reihenfolge von elterlichem Wahlrecht und schulischer Eignungsbeurteilung .....   | 57 |
| b) Verbindliche Eignungsempfehlungen auch für Schulen, für deren Besuch eine bestimmte Eignung nicht vorausgesetzt wird? .....                               | 61 |
| c) Zum Anspruch der Eltern auf Erteilung einer vom Schulleiter zugesagten positiven Grundschulempfehlung .....   | 63 |
| V. Rechtsschutzfragen des Übertrittsverfahrens .....   | 65 |
| 1. Vorbemerkung zum Kreis der Klagebefugten .....  | 65 |
| 2. Inwieweit können gegen Eignungsverfahren Rechtsbehelfe eingelegt werden? .....  | 67 |
| 3. Wieweit darf die Widerspruchsbehörde, kann das Gericht Eignungsnachweise überprüfen? .....  | 71 |
| VI. Zusammenfassung .....  | 79 |



## I. Einleitung

Seit einigen Jahren ist eine Verlagerung der Schülerzahlen zwischen den verschiedenen Schulzweigen zu beobachten. Nach einer Dokumentation der Kultusministerkonferenz, die einen jüngeren Zeitraum bis einschließlich 1988 umfaßt, befanden sich in der Bundesrepublik im 8. Schuljahr lediglich 35,9 Prozent der Schüler in den Hauptschulen; 1986 waren es noch 38,0 Prozent gewesen. Der Hauptschüleranteil schwankte hierbei im Vergleich der einzelnen Bundesländer erheblich. Die höchsten, tendenziell gleichwohl sinkenden Quoten wiesen Rheinland-Pfalz (45,3 Prozent), das Saarland (41,3 Prozent), Bayern (40,7 Prozent) und Baden-Württemberg (38,5 Prozent) auf. Dagegen besuchten in Berlin und Hamburg weniger als 20 Prozent der Kinder und Jugendlichen die Hauptschule. Der Anteil der Realschüler der 8. Klassenstufe betrug 1988 in der Bundesrepublik 29,1 Prozent (1986: 29,2 Prozent), der Anteil der Gymnasiasten 29,3 Prozent (1986: 27,6 Prozent)<sup>1</sup>.

In den seit Ablauf des Untersuchungszeitraums vergangenen knapp drei Jahren hat sich diese Entwicklung beschleunigt. Ergebnisse einer Repräsentativ-Umfrage, die das Dortmunder Institut für Schulentwicklungsforschung im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft erstellt hat, zeigen, daß nunmehr nur noch 10 Prozent der Eltern mit einem Hauptschulabschluß für ihre Kinder zufrieden sind; 56 Prozent streben jetzt das Abitur an<sup>2</sup>. Daß das Gymnasium auf dem Weg ist, zur heimlichen Hauptschule zu avancieren, verdeutlichen länderinterne Vergleichszahlen. In Bayern etwa — wie gesehen ein Land mit überdurchschnittlich hohem Hauptschulanteil an der Schülerpopulation — haben sich die Übertrittsquoten von der Grund- bzw. Hauptschule in die Gymnasien innerhalb der Jahre 1960 bis 1986 mehr als verdoppelt<sup>3</sup>. Die Übertrittsquote betrug jeweils im

---

<sup>1</sup> Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.2.1990, S. 4.

<sup>2</sup> Vgl. dpa-Dienst für Kulturpolitik v. 7.5.1991, S. 2.

|           |           |                                  |
|-----------|-----------|----------------------------------|
| Schuljahr | 1956 / 57 | rund 14 Prozent                  |
|           | 1963 / 64 | rund 15 Prozent                  |
|           | 1970 / 71 | rund 23,4 Prozent                |
|           | 1980 / 81 | rund 29,8 Prozent                |
|           | 1988 / 89 | rund 34,0 Prozent <sup>4</sup> . |

Die Ursachen für diese „dramatischen Verschiebungen“<sup>3</sup> im Anteil der verschiedenen Schularten an der Schülerpopulation dürften zum einen im veränderten Bildungsverhalten der Eltern und Jugendlichen selbst liegen<sup>6</sup>, zum anderen mögen sie in dem (dadurch wiederum bedingten) geringen Prestige, das die Hauptschule heutzutage bei vielen Eltern genießt<sup>7</sup>, zu suchen sein. Hinzu kommt das vielfach beklagte Manko der beschränkten Verleihungskompetenz der Hauptschule in bezug auf Leistungsnachweise und Berechtigungen — ein Defizit, das schwer wiegt in einer Gesellschaft, in welcher die Wahl der Schullaufbahn nicht länger die Folge *von*, sondern mehr und mehr Voraussetzung *für* Statuszugehörigkeit ist<sup>8</sup>. Trotz mancher Versuche,

---

<sup>3</sup> Siehe Knauss, Die Schulentwicklung in Bayern seit 1960, in: Schulverwaltung 1988, 183 ff., 185.

<sup>4</sup> Noichl, Der Weg des bayerischen Gymnasiums am Ausgang des 20. Jahrhunderts, in: Schulverwaltung 1989, 111 ff., 113. Zu berücksichtigen sind natürlich die teils erheblichen regionalen bzw. sozialen Ungleichzeitigkeiten. In einigen ländlichen Gebieten Bayerns besuchen etwa noch über 50 Prozent der Schüler die Hauptschule, wogegen es in Erlangen gerade mal 10 Prozent sind (so: SPD-Hearing: Die Hauptschule — ein auslaufendes Modell?, in: Schulverwaltung 1989, 30). In Frankfurt am Main geht man — um ein weiteres Beispiel zu nennen — im Entwurf für den Schulentwicklungsplan bis zum Jahre 2000 davon aus, daß der Anteil der Gymnasiasten unter den Schülern der Klassen 5 bis 10 von heute 45 Prozent auf 50 Prozent steigen wird.

<sup>5</sup> Knauss (Anm. 3), S. 187.

<sup>6</sup> So Knauss (Anm. 3), S. 183.

<sup>7</sup> Dazu Ipfling, Hat die Hauptschule eine Zukunft?, in: Bayerische Schule, 1990, Heft 17, S. 6.

<sup>8</sup> So Ipfling (Anm. 7), S. 6; dort auch Ausführungen zur Geschichte des dreigliedrigen Schulsystems aus schichtspezifischer Sicht. Obgleich die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum „Berufsbildungsbericht 1990“ befürchtet, auf Dauer könne der Trend zu Abitur und Studium „erhebliche Probleme bei der Deckung des Facharbeiterbedarfs“ bewirken, wird zugestanden, dies sei „im wesentlichen ein Ergebnis durchaus rationaler Reaktionen auf Signale des Beschäftigungssystems“ (vgl. dpa-Dienst für Kulturpolitik v.

die Hauptschule wieder attraktiver zu gestalten<sup>9</sup>, ist gegenwärtig eine Trendwende nicht vorstellbar. Ganz im Gegenteil scheint die Hauptschule künftig nur noch als „Restschule“ denkbar, die zugunsten weiterführender Schulen, insbesondere des Gymnasiums, immer mehr an Boden verliert<sup>10</sup>. Man mag über die Eintrittswahrscheinlichkeit solcher Prophezeiungen streiten<sup>11</sup>; Tatsache ist jedenfalls, daß die genannte strukturelle Wanderungsbewegung in den gymnasialen Bereich ernst zu nehmende Folgeerscheinungen nicht nur für den Bestand der Hauptschule, sondern gleichfalls für das Erscheinungsbild und die Aufgabenwahrnehmung des Gymnasiums mit sich bringt. Sorgen bereitet die durch wachsende Schülerzahlen<sup>12</sup> abzusehende Anhebung der dortigen Klassenfrequenzen bei zunehmendem Lehrbedarf sowie vor allem der befürchtete Niveauverlust, der sich durch die Aufnahme nicht hinreichend geeigneter Schüler in das Gymnasium einstellen

---

23.4.1990, S. 1 f.). Daß diese Entwicklung langfristig auch Auswirkungen auf die Qualifikationsanforderungen im gesamten Berufsleben zeitigen kann, zeigt ein Blick nach Frankreich, wo nach dem erklärten Ziel der französischen Regierung im Jahr 2000 80 Prozent der Angehörigen eines Altersjahrganges das Baccalauréat erwerben sollen; bleibt die Frage, was dann das Abitur noch „wert“ ist, m. a. W., ob die „Inflation“ der Hochschulreife nicht gleichsam die Zugangsanforderungen für auch nicht-akademische Berufe in die Höhe „schraubt“.

<sup>9</sup> Siehe etwa die bildungspolitischen Denkmodelle bei Ipfling (Anm. 7), S. 8 ff.

<sup>10</sup> Die Schulgesetzgebung in den neuen Bundesländern spiegelt diese Entwicklung wider. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern wurde das herkömmliche dreigliedrige Schulsystem eingeführt. In Brandenburg schließt sich an die Grundschule die Gesamtschule oder das Gymnasium sowie die Realschule an. Die übrigen Länder gliedern die Sekundarstufe I nur noch in zwei Schulformen: das Gymnasium und eine andere Schule, die in Sachsen Mittelschule, in Sachsen-Anhalt Sekundarschule und in Thüringen Regelschule heißt. Der nichtgymnasiale Schultyp vermittelt den Hauptschul- oder den Realschulabschluß. Zu den Einzelheiten: Avenarius, Die Schulgesetzgebung in den neuen Bundesländern, in: Deutsche Lehrerzeitung 1991, Nr. 24, S. 6.

<sup>11</sup> Dagegen z. B. Noichl (Anm. 4), S. 114, zumindest in bezug auf die bayerische Hauptschule.

<sup>12</sup> Vgl. z. B. zur Vorausberechnung: KMK-Dok. 24/90, S. 730. Nach Ende des „Pillenknickes“ und wegen des Zuzugs von Aus- bzw. Übersiedlern rechnet man bis in das Jahr 2004 mit einem Höchststand der Schüler. Danach sollen die Zahlen wieder leicht sinken, jedoch immer noch um 5,3% über dem Wert des Jahres 1989 liegen.