

Hans-Jürgen Bader ist als Justitiar des Bundes der Freien Waldorfschulen ständig mit der oft bizarr anmutenden Gesamtproblematik befaßt. Nachdem sich das folgende Interview zunächst den Bedingungen des Grundgesetzes für die Errichtung und das Betreiben freier Schulen und der Klärung grundlegender Begriffe zuwendet, schildert er einige exemplarische Beispiele aus den Bundesländern, wie immer wieder neue Varianten aus dem Hut gezogen werden, um ein freies Schulwesen in seiner Entfaltung zu hemmen. Obwohl die Landesgesetzgeber nun bereits einige Male durch die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in die Schranken verwiesen wurden, tut das ihrer Phantasie keinen Abbruch, sogleich ihren „erheblichen Gestaltungsspielraum“ aufs Neue zu nutzen, um den freien Schulen mit trickreichen verfassungswidrigen Regelungen das Leben schwer zu machen.

Das Interview thematisiert die Vorgeschichten, den Inhalt und die Auswirkungen wichtiger Bundesverfassungsgerichts- und Bundesverwaltungsgerichtsurteile auf die Landesgesetzgebungen. Vor dem Hintergrund dieser grundlegenden Darstellungen richtet sich der Blick schließlich auch auf die Situation in Schleswig-Holstein, mit der sich dann die folgenden Beiträge dieses Buches detailliert befassen.

Die Errichtungsgarantie für freie Schulen

Klaus-Dieter Neumann: In den letzten Jahren mußten sich die Schulen in freier Trägerschaft immer wieder gegen drohende Restriktionen durch neue Landesschulgesetze in verschiedenen Bundesländern zur Wehr setzen. Bei den Diskussionen, die in den Parlamenten und in den Medien mit der Novellierung der jeweiligen Schulgesetze einhergehen, ist immer wieder zu bemerken, daß in der Öffentlichkeit, aber auch bei manchen Politikern das Bewußtsein nicht hinreichend ausgebildet ist, daß es sich bei der Errichtung und dem Betreiben freier Schulen um die Wahrnehmung von Grundrechten handelt. Welche Rahmenbedingungen sind durch das Grundgesetz für die Errichtung freier Schulen vorgegeben?

Hans-Jürgen Bader: In Art. 7 Abs. 4 GG ist zunächst das Recht auf die Errichtung freier Schulen garantiert. Aber obwohl es im Art. 7 eindeutig heißt: „Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet“, wird immer wieder versucht, dieses Recht in irgendeiner Weise einzuschränken. Es hat schon in den 60er Jahren eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gegeben, aus der ganz klar hervorgeht, daß etwa eine Bedürfnisprüfung bei der Genehmigung einer freien Schule nicht zulässig ist. Die Schulverwaltung eines Landes hat lediglich festzustellen, ob die Genehmigungsbedingungen, die im Art. 7 genannt sind, von dem Schulträger erfüllt werden. Außer den im Art. 7 Abs. 4 GG genannten Genehmigungsbedingungen darf es keine zusätzlichen Bedingungen geben.

Trotzdem werden auch heute noch immer neue Hemmnisse erfunden, um das Errichtungsrecht durch zusätzliche Bedingungen einzuschränken. Ich will nur ein Beispiel nennen: Das Kultusministerium in Mecklenburg-Vorpommern ist auf die Idee gekommen, die Sache so auszulegen, daß zwar ein Grundrecht auf Errichtung

freier Schulen bestehe, daß aber die Entscheidung darüber, an welchem Ort dieses Recht ausgeübt werden dürfe, dem Ministerium vorbehalten sein müsse. Das ist nichts anderes als eine neue Bedürfnisprüfung durch die Hintertür.

Ersatzschule und Ergänzungsschule

K.-D.N.: Aus der Formulierung im Art. 7 Abs. 4 GG „private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen“ ergibt sich der oft umstrittene Begriff der Ersatzschule. Was ist mit diesem Begriff genau gemeint?

H.-J. Bader: In vielen Ländergesetzen werden als Ersatzschulen diejenigen Schulen bezeichnet, die in einem Land grundsätzlich vorgesehen sind oder bestehenden staatlichen Schulen, gemeint sind Schularten, entsprechen. Die Frage ist immer, inwieweit die Ersatzschulen von diesen Schularten in ihrer inneren und äußeren Ausgestaltung abweichen dürfen. Da gibt es große Unterschiede in der Auslegung dieses Begriffs. Das geht so weit, daß gesagt wird, daß die Ersatzschulen eigentlich in allen wesentlichen Punkten den staatlichen Schulen entsprechen müßten. Auf der anderen Seite gibt es die Auffassung, daß darunter auch völlig andersartige Schulen zu verstehen seien, die es so im staatlichen Schulwesen gar nicht gibt.

K.-D.N.: Wann spricht man demgegenüber von einer Ergänzungsschule, als die die Landesgesetzgeber in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein die Waldorfschulen gerne bezeichnet und eingestuft hätten?

H.-J. Bader: Bei Ergänzungsschulen handelt es sich um Schulen, die von ihrem Ausbildungsziel her keine Entsprechung im staatlichen Schulwesen finden. Ein gern genanntes Beispiel dafür sind Kosmetikfachschulen. Schulen für Kosmetiker gibt es im staatlichen Bereich eben nicht.

Die Waldorfschulen wollte man dagegen als Ergänzungsschule ansehen, weil die Schulverwaltung in den Waldorfschulen einfach zu wenig fand, was sie aus den staatlichen Schulen kannte. Man hat dann die Waldorfschulen per Deklaration zu Ersatzschulen gemacht, weil man anders keine Möglichkeit sah, den Waldorfschulen überhaupt Finanzhilfe zu leisten. In der Tat haben nur Ersatzschulen Anspruch auf Finanzhilfe, nicht aber Ergänzungsschulen. Im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht hat Baden-Württemberg behauptet, Waldorfschulen seien eben in Wirklichkeit keine Ersatzschulen und deshalb stünde ihnen auch nicht der verfassungsrechtliche Schutz des Art. 7 Abs. 4 GG zu.

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.03.1994 ist hier eine wichtige Klarstellung erfolgt. Demnach sind alle diejenigen Schulen Ersatzschulen, die nach dem in ihrer Errichtung verfolgten Gesamtzweck als Ersatz für vorhandene staatliche Schulen dienen sollen. Der Gesamtzweck wird dabei nach den Abschlüssen bestimmt, zu denen allgemeinbildende Schulen führen. Wenn eine Schule in freier Trägerschaft zu einer staatlichen Abschlußprüfung, z.B. dem Abitur, führt und das in einem vergleichbaren Rahmen geschieht, dann ist schon dadurch die Ersatzschul-eigenschaft gegeben.

Anerkannte Abschlüsse als Bedingung

K.-D.N.: Sind die Waldorfschulen dadurch festgelegt, zu staatlichen Abschlüssen wie dem Abitur zu führen?

H.-J. Bader: Es muß ein Abschluß sein, der im Rahmen allgemeinbildender Schulen vorgesehen ist. Eine Ersatzschule sein zu wollen, ohne zu einem anerkannten Abschluß zu führen, wäre völlig illusorisch. Für die Waldorfschulen resultiert daraus das Problem, daß die Abschlüsse gleichförmig sind und die besonderen Inhalte der Waldorfpädagogik wenig oder gar nicht berücksichtigt werden. Das ist aber ein Problem, das man innerhalb der Abschlüsse, im Rahmen ihrer Ausgestaltung klären muß. Da kommt es darauf an, daß der Grundsatz durchgesetzt wird, daß in den Abschlußprüfungen dasjenige geprüft wird, was auch gelehrt wird. Auch für das Abitur müßte also der Waldorfflehrplan zugrundegelegt werden, damit die Schüler und Lehrer nicht gezwungen sind, nach zwei verschiedenen Lehrplänen zu arbeiten. Dies wird im übrigen in der Literatur als verfassungsrechtlich nicht haltbare „Aushöhlung der Privatschulgarantie“ angesehen.

K.-D.N.: So sieht aber derzeit die Wirklichkeit an den Waldorfschulen aus, weil es noch kein waldorfspezifisches Abitur gibt, das staatlich anerkannt ist.

H.-J. Bader: Ja. Da gibt es in den einzelnen Bundesländern zwar einige Unterschiede – die einen gewähren mehr, die anderen weniger Freiheit –, aber grundsätzlich wird ein Abitur verlangt, das sich am staatlichen Lehrplan orientiert.

K.-D.N.: Wäre dieses Ersatzschulkriterium – Gleichwertigkeit in den Abschlüssen – auch erfüllt, wenn man ein waldorfspezifisches Abitur einführen würde?

H.-J. Bader: Ja, die Voraussetzung wäre nur, daß ein solches Abitur von dem jeweiligen Kultusministerium anerkannt würde. Die Waldorfschulen streben natürlich an, dieses Ziel irgendwann zu erreichen.

Genehmigungsbedingungen gemäß Art. 7 Abs. 4 GG

K.-D.N.: Bleiben wir zunächst beim Art. 7 Abs. 4 GG. Welche Genehmigungsbedingungen sind dort an das Errichtungsrecht geknüpft?

H.-J. Bader: Die Gleichwertigkeit in den Lehrzielen haben wir jetzt bereits angesprochen. Desweiteren wird eine Gleichwertigkeit in den Einrichtungen und in der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrer verlangt. Darüber hinaus muß die rechtliche und wirtschaftliche Sicherung der Lehrer durch den Schulträger gewährleistet sein. Und das sogenannte Sonderungsverbot besagt schließlich, daß bei der Aufnahme keine Sonderung der Schüler nach den Besitz- und Einkommensverhältnissen der Eltern vorgenommen werden darf.

K.-D.N.: Die freien Schulen sind also durch das Grundgesetz an zwei Ausgabenverpflichtungen und eine Einnahmebeschränkung gebunden. Was heißt nun „Gleichwertigkeit“, die sie im Ausgabenbereich herzustellen haben, im Gegensatz zu „Gleichartigkeit“, wie sie z.B. in Baden-Württemberg dem Sinn nach als Kriterium für eine Ersatzschule gefordert wurde?

H.-J. Bader: In Baden-Württemberg wurde, im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern, diese Interpretation vorgenommen, um die Waldorfschulen als Ergänzungsschulen einzustufen und ihre finanzielle Förderung zu beschneiden. Wenn etwa eine Bindung an staatliche Versetzungs- und Prüfungsordnungen vorliegt, wie das z.B. bei den konfessionellen Ersatzschulen der Fall ist, dann liegt hier eine weitgehende Gleichartigkeit und nicht nur eine Gleichwertigkeit vor. Eine Gleichartigkeit ist aber vom Grundgesetz nicht verlangt. Die konfessionellen Ersatzschulen legen die Abschlußprüfungen in derselben Form ab, wie das staatliche Schulen auch tun. An den Waldorfschulen entspricht das Abitur aber weitgehend der „Reifeprüfung für Nichtschüler“, dem sogenannten Schulfremdenabitur, welches erheblich schwerer als das „Normalabitur“ ist.

Sonderungsverbot und verfassungsrechtlich zulässige Schulgeldhöhe

K.-D.N.: Ist eine Sonderung nach dem Besitzstand der Eltern – realistisch betrachtet – an den Waldorfschulen oder vergleichbaren freien Schulen, hinter denen keine finanzkräftigen Organisationen wie z.B. die Kirche stehen, überhaupt zu vermeiden? Denken wir nur an das Millionenheer der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger und an die geforderte Eigenleistung der Schulträger und Eltern von mindestens 15 % – faktisch in einigen Bundesländern bis zu 30 oder gar 40 % – an den ständig steigenden Kosten des Schulbetriebs.

H.-J. Bader: An allen Waldorfschulen wird so gut es irgend geht Rücksicht auf die Einkommensverhältnisse der Eltern genommen. Das heißt, daß vom Einkommen her schlechtergestellte Eltern ein ermäßigtes oder sogar gar kein Schulgeld bezahlen. Allerdings sind hier jeder einzelnen Schule natürlich auch Grenzen gesetzt. Und das Schulgeld wird auch nicht von der Sozialhilfe übernommen, weil die Sozialämter mit Deckung durch die Rechtsprechung auf die kostenfreien staatlichen Schulen verweisen dürfen.

K.-D.N.: Der Handlungsspielraum einer Schule ist begrenzt, da der Ausgleich für gewährte Ermäßigung nicht unbegrenzt den übrigen Eltern aufgebürdet werden kann. Denn auch bei ihnen sind natürlich Belastungsgrenzen gegeben. Auf Dauer wird man der Gefahr einer Sonderung nur begegnen können, wenn die staatliche Finanzhilfe aufgestockt wird.

H.-J. Bader: Das ist richtig. Wenn die Elternbelastung zu hoch wird, dann muß der Staat mehr Finanzhilfe leisten. Das ist auch die eigentliche Kernfrage des Finanzhilferechts. Man muß ganz klar konstatieren, daß bei konsequenter Auslegung das Sonderungsverbot unter den heute gültigen Finanzhilferegelungen nicht zu befolgen ist. Das ist aber eine Einsicht, zu der sich natürlich kein Kultusminister bekennen würde.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß das renommierte Max Planck-Institut für Bildungsforschung in Berlin in der Neuauflage seines Berichts über

die Struktur des Bildungswesens in Deutschland festgestellt hat, daß der Auftrag des Grundgesetzes im Hinblick auf das Sonderungsverbot nicht erfüllt ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngsten Entscheidung vom 09.03.1994 in dem bayerischen Verfahren in bezug auf das Sonderungsverbot erstmals eine Marke gesetzt, insofern dort gesagt wird, daß ein Schulgeld in Höhe von 170 bis 190 DM in jedem Fall das Sonderungsverbot verletze. Verfassungsrechtlich zulässig ist also nur ein Schulgeld, das im Durchschnitt *unter 170 DM* liegt. Das ist eine Festlegung, mit der man etwas anfangen kann und die in der Zukunft noch ihre Berücksichtigung durch die Kultusministerien finden muß.

K.-D.N.: Heide Simonis ist da ganz anderer Ansicht als das Bundesverfassungsgericht. In einem Brief vom 03.08.1994 beruft sie sich auf Urteile des Bundesverwaltungsgerichts von 1988, in denen bezweifelt werde, ob ein Schulgeld in Höhe von 190 DM den heutigen Voraussetzungen noch entspreche. Sie interpretiert dann jedoch, daß hier nur vom Schulgeld für eine Halbtagschule die Rede sei und zusätzliche Beteiligungen an zumutbaren Eigenleistungen damit noch nicht erfaßt seien. Sie meint, es sei erlaubt, daß für eine Ganztagsbetreuung und weitergehende schulische Angebote höhere Schulgeldbeiträge vom Elternhaus zu erbringen sind. Sie hält also ein Schulgeld von über 190 DM und weitere Beteiligungen an den Eigenleistungen – z.B. Bau- und Investitionskosten – für zumutbar. Nun spricht das von Ihnen genannte Urteil aber eindeutig von „Beträgen“ und nicht nur von Schulgeld, meint also die monatliche Gesamtbelastung eines Elternhauses.

H.-J. Bader: Ja, und Frau Simonis kann sich auch nicht auf die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts berufen. Denn das sind gerade die Entscheidungen, die das Bundesverfassungsgericht auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft hat. Es gilt jetzt nur noch das, was das Bundesverfassungsgericht dazu gesagt hat.

Während das Bundesverwaltungsgericht erklärt hat, es sei verfassungsrechtlich zweifelhaft, ob ein Schulgeld in Höhe von 190 DM (im Falle der Waldorfschule Würzburg) bzw. in Höhe von 172 DM (im Falle der Waldorfschule Augsburg) noch mit dem Sonderungsverbot zu vereinbaren sei, hat das Bundesverfassungsgericht diese Aussage deutlich verschärft. Es sagt nämlich, es liege auf der Hand, daß ein Schulgeld in Höhe von 170 DM das Sonderungsverbot verletze. Nur für die Dauer der Wartefrist ist eine Ausnahme gemacht: Das Bundesverfassungsgericht hält es für zulässig, daß den Gründungseltern während der Wartefrist wegen der Verfolgung eigener bildungspolitischer Ziele ein höheres Schulgeld zumutbar sei. Eine Belastung also, die über das hinausgeht, was das Sonderungsverbot eigentlich erlaubt. Wir haben es hier also mit einem Dispens von Grundrechtgenehmigungsbedingungen während einer Wartefrist zu tun.

Ersatzschulen im Primarbereich

K.-D.N.: Kurios genug, wir werden nachher noch auf das Urteil zu sprechen kommen. Bleiben wir zunächst noch einmal bei den Bedingungen des Grundgesetz-

zes. Inwiefern ist durch Art. 7 Abs. 5 GG eine Einschränkung des Errichtungsrechts freier Schulen für den Primarbereich, also den Volksschulbereich der Klassen 1–4, gegeben?

H.-J. Bader: Der Abs. 5 stammt, wie auch der Abs. 4, in seinem Grundgedanke aus der Weimarer Reichsverfassung. Und wenn beide auch eine Stärkung der Grundrechtsgarantie gebracht haben, geht der Abs. 5 doch von einem Vorrang der staatlichen Grund- bzw., wie es dort heißt, Volksschule aus. Der Weimarer Reichsverfassung lagen diesbezüglich Überlegungen zugrunde, daß man die früheren Ständeschulen, in denen die Kinder nach Ständen gesondert unterrichtet wurden, abschaffen und so sicherstellen wollte, daß Kinder aller Bevölkerungsschichten gemeinsam in einer Grundschule unterrichtet werden. Daraus resultiert der Vorrang der staatlichen Grundschule, der im Art. 7 Abs. 5 GG festgeschrieben ist.

K.-D.N.: Welche Genehmigungsbedingungen werden dort an die Errichtung einer Grundschule in freier Trägerschaft geknüpft?

H.-J. Bader: Der Abs. 5 sieht drei Möglichkeiten einer Zulassung vor: Wenn man sie als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule begründen will, oder wenn man ein besonderes pädagogisches Interesse nachweist, das durch die Unterrichtsverwaltung anzuerkennen ist.

Zum Begriff der Weltanschauungsschule

K.-D.N.: Einerseits wurde in der Vergangenheit versucht – z.B. in Bayern –, den Waldorfschulen eine erleichterte Zulassung für den Primarbereich schmackhaft zu machen, wenn sie sich als Weltanschauungsschulen deklarieren würden, andererseits sehen sie sich – besonders von kirchlicher Seite – oft der Kritik ausgesetzt, Weltanschauungsschulen zu sein. In einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das am 19.02.1992 verkündet wurde und durch das die Scientologen mit ihrem Antrag auf Genehmigung einer Grundschule letztinstanzlich scheiterten, ist nun eine bindende Definition des Begriffs der Weltanschauungsschule vorgenommen worden. Was besagt diese Definition? Ist es nach diesem Urteil noch gerechtfertigt, den Waldorfschulen den Vorwurf zu machen, sie seien Weltanschauungsschulen?

H.-J. Bader: Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Urteil klargestellt, daß eine Schule nur dann unter den Begriff der Weltanschauungsschule im Sinne des Art. 7 Abs. 5 GG fällt, wenn einerseits der gesamte Unterricht an einer Schule von einer einheitlichen Weltanschauung bestimmt wird, und andererseits – das ist der wichtigere Teil – Eltern, Schüler und Lehrer eine gemeinsame Weltanschauung haben oder anstreben. Als Weltanschauungsschule wäre eine Schule also bereits dann schon nicht mehr zu bezeichnen, wenn ein nicht unerheblicher Teil der Eltern diese Weltanschauung nicht teilen würde. Das sind Kriterien, die die Waldorfschulen eindeutig nicht erfüllen. Der Anteil der anthroposophisch gebundenen Elternhäuser an den Waldorfschulen ist, wie auch Untersuchungen belegt haben, sehr gering. Wenn ich es richtig entsinne, dürfte er bei weniger als 5 % liegen.