

Schulen der Zukunft – Über die Zulassung innovativer Schulmodelle*

Timo Hebel

I. Einleitung, begriffliche und gegenständliche Eingrenzung

Der folgende Vortrag wird im gegebenen zeitlichen Rahmen einige ausgewählte, zentral erscheinende Innovationsbausteine im schulischen Bereich aus rechtlicher Sicht beleuchten. Dabei werden sich die Überlegungen auf die brandenburgischen Rechtslage auf Grundlage des Brandenburgischen Schulgesetzes¹ beschränken.

Zunächst noch einige kurze gegenständliche und begriffliche Eingrenzungen zum Vortragsthema: Wenn man das gestellte Thema „Schulen der Zukunft – Über die Zulassung innovativer Schulmodelle“ mustergültig auslegt, dann muss man zunächst insbesondere fragen, was Zulassung, Innovation und Schulmodelle bedeuten.

Eine im Schrifttum zu findende Definition von *Innovation*, der hier gefolgt werden soll, lautet: Innovation ist die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Verfahren und Strukturen.²

Schulmodelle – ebenfalls Begriffsbestandteil des Themas – ist kein technischer Begriff in dem Sinne, dass er z. B. von den Landesschulgesetzen verwendet wird. Weiterhin ist er – soweit für einen Juristen ersichtlich – auch kein feststehender Begriff der Erziehungs- bzw. Bildungswissenschaften. Man könnte „Modell“ als etwas ganzheitlich-umfassendes ansehen, d. h. – salopp formuliert – als einen „großen Wurf“. So eng soll der Begriff hier aber nicht verstanden werden. Es geht im Folgenden

* Der Vortragsstil wurde beibehalten. Die Schriftfassung ist gegenüber der Vortragsfassung inhaltlich nicht erweitert, lediglich Fußnotennachweise wurden ergänzt.

1 *Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg* (Brandenburgisches Schulgesetz – Bbg-SchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02. August 2002, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. März 2014 (GVBl. I Nr. 14).

2 *Hoffmann-Riem*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1994, S. 9 (13) m. w. N.; vgl. auch Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band 1, 2. Aufl. 2012, § 10 Rn. 128.

– nimmt man den Begriff Innovation hinzu – um die Einführung neuer Verfahren und Strukturen in Schulen, ohne dass diese zwingend ganzheitlich-umfassend ausgerichtet sein müssen.

Den Begriff der *Schule* in einem umfassenden Sinne zu definieren, ist an dieser Stelle nicht notwendig. Eine begriffliche Eingrenzung ist aber in einer Hinsicht angezeigt: Es gibt in Deutschland öffentliche Schulen, d.h. Schulen in öffentlicher Trägerschaft, und Privatschulen, d.h. Schulen in privater Trägerschaft. Dies ist durch Art. 7 Grundgesetz und auch durch Art. 30 Brandenburgische Verfassung zumindest als Grundprinzip sogar verfassungsrechtlich vorgegeben. Daraus folgt, dass begrifflich Schule sowohl staatliche als auch private Schule ist. Die folgenden Überlegungen werden auf die staatlichen Schulen beschränkt. Dies zum einen aus Zeitgründen, was eine Problemauswahl erfordert; zum zweiten ist das Thema im Themenblock „Innovative kommunale Organisation“ der Tagung angesiedelt, was eine Fokussierung auf die öffentlichen Schulen zumindest nahelegt.

Eine letzte begriffliche und damit zugleich auch gegenständliche Eingrenzung ist noch erforderlich: Es geht um die *Zulassung* innovativer Schulmodelle. Zulassung wird im vorliegenden Zusammenhang als grundsätzlich offen zu verstehender Sammelbegriff verstanden. Es geht darum aufzuzeigen, welche Ermöglichungsvoraussetzungen und -hindernisse das Schulrecht beinhaltet, um Innovationen im Schulbereich zu verwirklichen.

II. Gründe für Innovationen im Schulbereich

Vor den rechtlich geprägten Überlegungen (sogleich unter III.), soll vorab kurz in thesehafter Form eine Typologie von Gründen für Innovationen im Schulbereich benannt werden.

1. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Zunächst können gesellschaftliche Rahmenbedingungen einen Innovationsdruck für das Schulwesen auslösen. Als konkretes Beispiel für solche Rahmenbedingungen lässt sich zum einen der demographische Wandel anführen: Wenn es insbesondere im ländlichen Bereich zu einem starken Schülerrückgang kommt, wirft dies die Frage auf, wie das Schulwesen darauf organisatorisch – insbesondere im Hinblick auf die Anzahl von Schulstandorten – reagiert. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Ein zweites Beispiel ist die Ganztagschule,³ zu der bereits Frau Wichmann⁴ vorgetragen hat. Denn zumindest ein Beweggrund neben anderen für ein Ganztagsschulangebot kann darin bestehen, als Schule auf Veränderungen in der beruflichen Arbeitswelt zu reagieren; wenn immer häufiger beide Elternteile ganztägig berufstätig sind, steigt der außerfamiliäre Betreuungsbedarf für die Kinder. Für die Zeit des Nachmittags kann diesen Bedarf für Kinder im Schulalter die Ganztagschule abdecken.

2. Höherrangige rechtliche Vorgaben

Zweitens kann ein Innovationsdruck durch höherrangige rechtliche Vorgaben bedingt sein. Als Beispiel lässt sich die Inklusionsdiskussion anführen, die ihren Ursprung in der UN-Behindertenrechtskonvention⁵ hat. Auch darauf wird nochmals zurückzukommen sein.

3. Politische Beweggründe

Schließlich kann es drittens politische Beweggründe für Schulinnovationen geben. Allgemein gesprochen sind politische Beweggründe im Schulbereich insbesondere solche, die der Verwirklichung neuer pädagogischer Konzepte dienen, die (maßgeblich) in der Bildungswissenschaft kreierte worden sind. Als Beispiel dafür lässt sich das Konzept eines jahrgangsübergreifenden Schulunterrichts anführen.

Zudem kann das Leistungsvergleichsdenken, insbesondere auch in seiner internationalen Dimension, als ein politischer Beweggrund für Innovation angesehen werden. Als konkretes Beispiel hierfür mag die Ertestung der schulischen Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich („PISA-Test“) dienen; sie ist Ausdruck eines bildungspolitisch erwünschten Leistungsvergleichs.⁶

3 Sie kann nach Maßgabe von § 18 BbgSchulG eingeführt werden.

4 Vortrag von *Maren Wichmann* (Deutsche Kinder- und Jugendstiftung Berlin) mit dem Titel „Zukunftsmodell Ganztagschule“ im Rahmen dieser Fachtagung; den derzeitigen Entwicklungsstand von Ganztagschulen in Deutschland beleuchtet *Klemm*, *Ganztagschulen in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse*, 2013.

5 Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (BRK), BGBl. II 2008, S. 1419, in Deutschland in Kraft getreten am 24. Februar 2009.

6 Neben dem PISA-Test, der Leistungsvergleiche an weiterführenden Schulen in verschiedenen Fächern zum Gegenstand hat, gibt es auch noch den sog. IGLU-Test. In diesem wird die Lesefähigkeit von Grundschulkindern überprüft.

III. Schulgesetzliche Regelungen in Brandenburg und deren Ermöglichung von Innovation

1. Schulerrichtung und -fortführung und demographischer Wandel

Schulen sind organisationsrechtlich grundsätzlich⁷ nicht rechtsfähige öffentliche Anstalten des Schulträgers (§ 6 I 1 BbgSchulG⁸). Schulträger von Grundschulen sind in Brandenburg die Gemeinden oder Gemeindeverbände mit Ausnahme der Landkreise. Träger von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen sind die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 100). Dass Schulen öffentliche Anstalten sind, ist die „klassische“ Form der Schule.⁹ Die Schule selbst ist damit also nicht rechtsfähig.

Ausfluss dieser Rechtsstellung ist u. a., dass etwa die Errichtung, Fortführung, Änderung und Auflösung von Schulen in der Verantwortung des Schulträgers liegt; dies regeln §§ 103, 104 ausdrücklich. Die Schulträger sind berechtigt und verpflichtet, Schulen zu errichten, wenn ein Bedürfnis dafür besteht und ein geordneter Schulbetrieb gewährleistet ist (§ 104 I). Der Begriff des geordneten Schulbetriebs ist ebenfalls gesetzlich geregelt: Schulen müssen die für einen geordneten Schulbetrieb erforderliche Zahl von Parallelklassen (Mindestzügigkeit) haben. Nach brandenburgischem Recht müssen Schulen mindestens zweizügig organisiert sein (§ 103 I). Das für Schule zuständige Ministerium legt die Richtwerte für die Klassenfrequenz neu einzurichtender Klassen, die Bandbreiten für die Klassenfrequenz bestehender Klassen sowie die Bedingungen für eine Unterschreitung der Richtwerte und Bandbreite fest (§ 104 IV). Im Falle der Fortführung gelten diese Kriterien des geordneten Schulbetriebs dann nur modifiziert, wenn im Einzelfall eine andere Schule nicht zumutbar erreichbar ist (§ 105 I 2). Dann darf insbesondere die beschriebene Mindestzügigkeit unterschritten werden (vgl. § 105 I 2 Nr. 1).

An dieser Stelle erweist sich das geltende Schulrecht Brandenburgs als flexibel, um veränderten demographischen Gegebenheiten¹⁰ gerecht

7 Ausnahmen ermöglicht § 6 II 1 BbgSchulG, wonach der Schulträger eine Schule versuchsweise auch in einer anderen öffentlich-rechtlichen Form organisieren kann.

8 Alle im Folgenden genannten Paragraphen sind, soweit nicht anders angegeben, solche des Brandenburgischen Schulgesetzes.

9 Avenarius, Schulrecht, 8. Aufl. 2010, S. 140.

10 Dazu *Ministerium für Bildung, Jugend und Sport* (Hrsg.), Empfehlungen für künftige Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum im Land Brandenburg – Bericht der Demografie-Kommission, 2013.

zu werden. Wie angedeutet, kann der demographische Wandel ein von außen an das Schulwesen und Schulrecht herangetragenem Umstand sein, den es zu bewältigen gilt. Dies bedeutet im vorliegenden Kontext Folgendes: Wenn es besonders in ländlichen Regionen immer weniger Schüler gibt und sich die Frage nach der Aufrechterhaltung von Schulstandorten stellt, so ermöglicht es das brandenburgische Schulgesetz, darauf zu reagieren. Schulstandorte können aufrechterhalten werden, indem grundsätzlich geltende Mindestzahlen für Schüler und Klassen unterschritten werden können. Dies sind somit sinnvolle, zu begrüßende und im vorliegenden Themenkontext *innovative* Normen des brandenburgischen Schulgesetzes.

2. Inklusion als Gesetzgebungsauftrag

Wie bereits angedeutet, stellt die sog. Inklusion einen höherrechtlichen – nämlich völkerrechtlichen – Belang dar, der Vorgaben für die Art und Weise der Schulgestaltung macht.¹¹ Das erste Element hin zu einem inklusiven Schulsystem war das Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) im Jahr 2009. Diese gilt es in den Unterzeichnerstaaten umzusetzen. Für das Schulwesen bedeutsam ist insbesondere Art. 24 BRK, welcher ein Recht auf Bildung für behinderte Menschen normiert und außerdem regelt, wie das Schulsystem ausgestaltet werden muss, damit dieses Recht verwirklicht werden kann. Das brandenburgische Schulgesetz regelt in § 29 I, dass Schüler mit Lern-, Leistungs- und Entwicklungsbeeinträchtigungen verschiedener Ursachen, die in der Schule individueller, sonderpädagogischer Hilfe bedürfen, ein Recht auf sonderpädagogische Förderung haben. Sonderpädagogische Förderung sollen Grundschulen, weiterführende allgemeinbildende Schulen und Oberstufenzentren durch gemeinsamen Unterricht mit Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf erfüllen, wenn eine angemessene personelle, räumlich und sächliche Ausstattung vorhanden ist oder nach Maßgabe gegebener Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden kann (§ 29 II).

11 Zum Recht auf Inklusion allgemein siehe *Poscher/Rux/Langer*, Von der Integration zur Inklusion, 2009; *Schulte*, Die UN-Behindertenrechtskonvention (Teil II), ZESAR 2012, S. 112 ff.; *Eichholz*, Kinder mit Behinderung und das Recht auf Inklusion, FPR 2012, S. 228 ff. Eine erste Bilanz zur Etablierung inklusiver Bildung in Brandenburg zieht *Ministerium für Bildung, Jugend und Sport* (Hrsg.), Schule für alle – Entwicklung und Umsetzung der inklusiven Bildung im Land Brandenburg, 2013.

Auf den ersten Blick könnte man annehmen, dass § 29 II eine Umsetzung von Art. 24 BRK darstellt und somit durch diesen Paragraphen bereits die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein inklusives Schulsystem gegeben sind. Diese Annahme ist jedoch unzutreffend. Zum einen existiert § 29 II in dieser Form schon seit 2005. Der gemeinsame Unterricht als solcher ist sogar schon seit Mitte der 1990er Jahre im brandenburgischen Schulgesetz verankert. Die BRK trat allerdings erst im Jahr 2009 in Kraft und kann mithin gar nicht Auslöser für die Einführung des § 29 II gewesen sein. Weiterhin ermöglicht § 29 II bei genauerer Betrachtung keine Inklusion, sondern zielt allenfalls darauf ab, integrativen Unterricht zu ermöglichen. Dieser steht zudem nach dem brandenburgischen Schulgesetz unter zahlreichen Vorbehalten. Inklusion wird auf Grundlage der BRK verstanden als ein umfassendes Konzept des menschlichen Zusammenlebens. Inklusion in diesem Sinne bedeutet für den Bereich der Schule einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung für alle und das Erkennen sowie Überwinden von Barrieren. Grundlage inklusiver Bildung sind das gemeinsame Lernen und die gemeinsame Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen.¹² Dass § 29 II dem nicht gerecht wird, hat der brandenburgische Schulgesetzgeber erkannt. Um Inklusion zu verwirklichen, sind Umgestaltungen in verschiedenen Bereichen des Schulgesetzes notwendig: Gestaltung des Unterrichts, Leistungsbewertung und Anerkennung von Abschlüssen sowie eine Neukonzeption der Ausbildung der Lehrkräfte.

Brandenburg befindet sich derzeit in einer Vorbereitungsphase zur Änderung des Schulgesetzes, die für die nächste Legislaturperiode geplant ist.¹³ Erst dann wird in Brandenburg den Vorgaben der UN-Konvention vollumfänglich Rechnung getragen.

3. Schulversuche als schulisches Experimentier- und Versuchsfeld

Die Schulgesetze der meisten Bundesländer enthalten Regelungen zu sog. Schulversuchen. So auch das brandenburgische Schulgesetz in § 8. Dort heißt es u. a., dass Schulversuche dazu dienen, das Schulwesen pädagogisch und organisatorisch weiterzuentwickeln (§ 8 I 1). Dazu können insbesondere Abweichungen von Aufbau und Gliederung des

12 Beschluss der KMK vom 20. Oktober 2011, Beschluss-Nr. 305.

13 *Ministerium für Bildung, Jugend und Sport* (Fn. 11), S. 21 f.

Schulwesens sowie Veränderungen oder Ergänzungen der Aufnahmeverfahren, der Unterrichtsinhalte, der Unterrichtsorganisation, der Unterrichtsmethoden, der Form der Leistungsbeurteilung einschließlich des Erwerbs von Abschlüssen (...) erprobt werden (§ 8 I 2). Die Durchführung von Schulversuchen ist antragsgebunden: Antragsberechtigt sind Schulen und, soweit äußere Schulangelegenheiten betroffen sind, Schulträger (§ 8 I 3). Der Antrag einer Schule kann, soweit äußere Schulangelegenheiten betroffen sind, nur im Einvernehmen mit dem Schulträger gestellt werden (§ 8 I 4). Schulversuche bedürfen der Genehmigung durch das für Schulen zuständige Ministerium im Benehmen mit dem Schulträger (§ 8 I 5).

Die Regelungen zu den Schulversuchen lassen sich als Experimentier- und Versuchsklauseln¹⁴ im Schulwesen begreifen. Schulversuche dienen dazu, das Schulwesen weiterzuentwickeln.¹⁵ Wie weitreichend die Experimentiermöglichkeiten reichen, dürfte noch nicht abschließend geklärt sein. In Nordrhein-Westfalen gab es im Jahr 2010 z. B. den Versuch, die Gemeinschaftsschule als eigenständigen, neuen Schultypus im Wege des Schulversuchs landesweit einzuführen. Dies wurde von vielen als rechtswidrig angesehen, u. a. deshalb, da Schulversuche nur zeitlich und umfangmäßig begrenzte Vorhaben ermöglichen.¹⁶ Dass es sich bei Schulversuchen in Brandenburg um zeitlich und umfangmäßig begrenzte Vorhaben handeln muss, besagt § 8 nicht ausdrücklich. Da Schulversuche aber auch in Brandenburg Abweichungen vom „Normalfall“ ermöglichen sollen, dürfen Schulversuche gegenständlich und zeitlich aber nicht so weitreichend sein, dass sie grundlegend für das „normale“ Schulsystem werden. Richtiger Ansicht nach müssen daher Schulversuche gegenständlich und zeitlich begrenzt sein.

Die brandenburgische Schulversuchsklausel benennt u. a. Veränderungen der Form der Leistungsbeurteilung als möglichen Schulversuchsgegenstand. Es kann daher – um ein konkretes Beispiel anzuführen – im Wege eines Schulversuchs von der regulären Leistungsbewertung abgewichen werden. Die regulären Grundsätze der Leistungsbewertung sehen die bekannten Notenstufen von 1 bis 6 vor

14 *Pieroth/Barczak*, NWVBI 2011, S. 121 (124).

15 *Winands*, DÖV 2011, S. 45 (46).

16 Vgl. *Pieroth/Barczak*, NWVBI 2011, S. 121 (124); *Winands*, DÖV 2011, S. 45 (46). Das OVG NRW, NWVBI 2011, S. 436 (436–438), ist der Auffassung, dass die Errichtung einer Gemeinschaftsschule als Schulversuch oder Versuchsschule einen Erprobungsbedarf im Sinne einer durch Erprobung zu beseitigenden Ungewissheit hinsichtlich der Bedingungen für die Realisierung der benannten Erprobungsziele erfordert.

(§ 57 III) und legen fest, bei welchen Jahrgangsstufen diese im Normalfall zur Anwendung kommen (vgl. § 57 I).

Aus den geschilderten Regelungen zum Schulversuch in § 8 ergibt sich, dass die Durchführung eines Schulversuchs antrags- und genehmigungsbedürftig ist; zuständig für die Genehmigungserteilung ist das Schulministerium. Offen lässt das Gesetz dem Wortlaut nach den Genehmigungsmaßstab, denn es heißt schlicht „Schulversuche bedürfen der Genehmigung“. Da Schulen – wie dargestellt – selbst nicht rechtsfähig sind, greift eine Genehmigungsversagung auch in keine Rechtsposition der Schule ein. Es steht daher dem Ministerium frei, den Schulversuch zu genehmigen oder nicht; es kann dabei zum Entscheidungsmaßstab z. B. die „schulpädagogische Sinnhaftigkeit“, die mit dem Schulversuch aus Sicht des Ministeriums einhergeht, machen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit der Regelung zu den Schulversuchen eine querschnittsartige Öffnungsklausel geschaffen wurde, die Schulinnovationen im Hinblick auf neue pädagogische oder organisatorische Konzepte ermöglicht.

IV. Schulaufsicht und Innovation

Zuletzt soll noch ein kurzer Blick auf die Ausgestaltung der Schulaufsicht geworfen werden.

Die Schulaufsicht wird im Regelfall von den Schulämtern als untere Schulbehörden wahrgenommen (vgl. § 131 II), ausnahmsweise auch vom Schulministerium als oberste Schulbehörde (vgl. § 131 I). Die Schulaufsicht umfasst die Fachaufsicht über Unterricht und Erziehung an den Schulen, die Dienstaufsicht über die Lehrkräfte (...) und die Rechtsaufsicht bei der Verwaltung und Unterhaltung der Schulen (§ 130 I 1). Insoweit ist das Aufsichtswesen „klassisch“ ausgestaltet. Hinsichtlich der Grundsätze der Schulaufsicht gibt es aber einige bemerkenswerte Besonderheiten: Zunächst noch ebenfalls „klassisch“ aufsichtsrechtlich ist, dass die Schulaufsicht umschrieben ist als die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben zur inhaltlichen, organisatorischen und planerischen Gestaltung der Schulen (§ 129 I 1). Außerdem umfasst die Aufsicht aber auch die Beratung sowie Unterstützung der Schulen (Schulberatung) und Untersuchungen der Schulen als Gesamtsysteme (Schulvisitation, § 129 I 2). Die Schulaufsicht sichert die landeseinheitlichen Grundlagen für die pädagogische und organisatorische Arbeit der Schulen und trägt Sorge für deren Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung (§ 129 II 1). Die Schulvisitation unterstützt die Qualitätsentwicklung

der Schulen durch regelmäßige systematische Schulbesuche, die von fachlich geeigneten Personen durchgeführt werden (§ 129 III 1).

Die Schulaufsicht beinhaltet somit auch „weiche“ Aufsichtselemente. Man kann sogar von kooperativen Elementen der Aufsicht sprechen: Die Schulaufsicht ist so ausgestaltet, dass sich Schule bzw. Schulträger und Schulaufsichtsbehörde nicht einander gegenüberstehen und ein reines Überwachungsverhältnis gegeben ist. Beratung und Information – letztere auch und gerade durch das Mittel der Schulvisitation – lassen sich vielmehr als Mittel eines gemeinsamen Wirkens begreifen. Dadurch, dass auch Unterstützung zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung gegeben werden soll, kann der Schulaufsicht auch ein Element der Innovationsverwirklichung innewohnen. Denn erst dann, wenn u. sa. auch unter Zuhilfenahme der Schulaufsichtsmittel Klarheit über den derzeitigen schulischen Qualitätsstandard herrscht, lässt sich absehen, hinsichtlich welcher Faktoren Innovationsbedarf besteht, um Qualitätssicherung oder -verbesserung anzustreben und zu erreichen.

Auf eine kurze Formel gebracht: Die Schulaufsicht kann sich als ein verfahrensrechtlicher Baustein zum Erkennen von schulischem Innovationsbedarf erweisen.

V. Fazit

Das brandenburgische Schulgesetz ist an verschiedenen Stellen „offen“ für Schulinnovationen. Beispiele hierfür sind die Reaktionsmöglichkeiten auf den demographischen Wandel und die Ermöglichung von Schulversuchen als Instrumentarium, mittels dessen sich Schulinnovationen erproben lassen. Bei der Inklusion ist angesichts der UN-rechtlichen Vorgaben noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf gegeben, der aber erkannt worden ist.

Der Autor *Prof. Dr. Timo Hebler* ist Inhaber einer Professur für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Verwaltungswissenschaft an der Universität Trier und Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht (IUTR) der Universität Trier.