

–
–
Pressemitteilung

zur
**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 17. Mai 2006**

über die Popularklage

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Art. 9 Abs. 2 Satz 1 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 26. Juli 2004 (GVBl S. 282, BayRS 2230-1-1-UK),
2. des § 2 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 26. Juli 2004 (GVBl S. 282, BayRS 2230-1-1-UK),
3. des § 19 Abs. 1 Sätze 1, 3 und 4 der Schulordnung für die Gymnasien in Bayern (Gymnasialschulordnung – GSO) in der Fassung der Verordnung zur Änderung der Gymnasialschulordnung vom 27. Juli 2004 (GVBl S. 322, BayRS 2235-1-1-1-UK) in Verbindung mit der Anlage 1 dieser Verordnung,
4. des § 3 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verordnung zur Änderung der Gymnasialschulordnung vom 27. Juli 2004 (GVBl S. 322, BayRS 2235-1-1-1-UK)

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die Einführung des achtjährigen Gymnasiums (so genanntes G 8) gegen die Bayerische Verfassung verstößt.

Die angegriffenen Regelungen zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen und der Gymnasialschulordnung gelten seit Beginn des Schuljahrs 2004/2005.

II.

Der **Antragsteller** hat gegen die Regelungen zur Einführung des G 8 Popularklage zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof erhoben. Er ist der Auffassung, die Einführung des G 8 führe zu unvermeidbaren Mehrbelastungen der Schüler zum Beispiel durch Nachmittagsunterricht. Dass durch die dauernde Überlastung gesundheitliche Schäden eintreten könnten, liege auf der Hand. Die erforderlichen baulichen und organisatorischen Voraussetzungen u. a. für eine Mittagsverpflegung an den Schulen seien nicht geschaffen worden. Die Einführung des G 8 verstoße daher gegen das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit sowie das Grundrecht auf Gesundheit und körperliche Unversehrtheit. Die

exzessive Ausweitung der Unterrichtszeit stelle auch einen erheblichen Eingriff in das Erziehungsrecht der Eltern dar. Der Gleichheitssatz sei verletzt, weil als Folge der Einführung des G 8 ein doppelter Abiturientenjahrgang entstehe, dessen Absolventen zu einem großen Teil weder einen Studienplatz noch eine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle finden würden. Eine unzulässige Rückwirkung liege darin, dass auch Schüler, die im Schuljahr 2004/2005 die 6. Klasse des Gymnasiums besuchten, ihre gymnasiale Schulzeit also im neunstufigen Gymnasium begonnen hätten, einbezogen würden.

Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten die Popularklage für unbegründet. Die Einführung des G 8 diene der Verkürzung der Ausbildungszeit; bayerische Abiturienten würden dadurch konkurrenzfähiger. Sie leiste ferner einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit, weil lange Ausbildungszeiten und die damit verbundene geringere Lebensarbeitszeit bei steigender Lebenserwartung die sozialen Sicherungssysteme erheblich belasteten. Die Stundentafeln seien maßvoll modifiziert worden. Die neu eingeführten Intensivierungsstunden brächten überdies eine teilweise Entlastung der Schüler und böten mehr individuelle Förderung. Die Einbeziehung der sechsten Jahrgangsstufe in das G 8 sei wegen der geringen Unterschiede zwischen acht- und neunjährigem Gymnasium zu diesem frühen Zeitpunkt problemlos möglich gewesen.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 17. Mai 2006 entschieden, dass die Einführung des G 8 mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist.

Dem elterlichen Erziehungsrecht und den Grundrechten der Kinder stehe im Bereich der Schule ein eigenständiger Erziehungsauftrag des Staates gegenüber. Bei der Ausgestaltung dieses Auftrags habe der Normgeber einen weiten Spielraum. Die Stundentafeln des G 8 würden keine Festlegungen enthalten, die die Grenzen des Unzumutbaren übersteigen. Zwar werde auch Nachmittagsunterricht erforderlich, dieser bewege sich jedoch in einem vertretbaren Rahmen. Für Wiederholer einer Jahrgangsstufe, die in das G 8 wechseln müssten, gebe es ausreichende Härtefallregelungen. Die Einbeziehung der Schüler, die im Schuljahr 2004/2005 die sechste Jahrgangsstufe besucht, ihre Ausbildung also noch im neunjährigen Gymnasium begonnen hätten, verstoße nicht gegen das im Rechtsstaatsprinzip enthaltene Rückwirkungsverbot. Das Entstehen eines doppelten Abiturientenjahrgangs müsse als unvermeidliche Folge der Verkürzung der Schuldauer um ein Jahr hingenommen werden. Im Übrigen habe der Verfassungsgerichtshof nicht zu überprüfen, wie die angegriffenen Rechtsnormen in der Praxis vollzogen werden.

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

1. Das in Art. 126 Abs. 1 Satz 1 BV gewährleistete Erziehungsrecht der Eltern wird durch die Einführung und Ausgestaltung des achtjährigen Gymnasiums nicht verletzt.

a) Das Erziehungsrecht der Eltern nach Art. 126 Abs. 1 Satz 1 BV gehört zu den elementaren Grundrechten der Verfassung. Die Vorschrift gewährleistet jedoch keinen ausschließlichen Erziehungsanspruch der Eltern. In Art. 130 Abs. 1 BV ist dem Staat die Befugnis zur Ordnung und Organisation des Schul- und Bildungswesens eingeräumt. Der Staat nimmt im Bereich der Schule einen gleich geordneten, eigenständigen Erziehungsauftrag wahr. Der Staat kann daher in der Schule grundsätzlich unabhängig von den Eltern eigene Ausbildungs- und Erziehungsziele verfolgen sowie eigene Wertvorstellungen vertreten.

Der Antragsteller kritisiert vor allem die mit der Einführung des G 8 einhergehende Ausdehnung der Unterrichtszeit und die damit verbundenen Belastungen und Nachteile für die Schüler. Für den Gesetz- und den Verordnungsgeber steht demgegenüber das Ziel im Vordergrund, die Ausbildungszeiten der Schüler zu verkürzen. Dadurch sollen junge Menschen insgesamt früher in akademische und andere Berufe gebracht werden, um auch ihre internationale Konkurrenzfähigkeit zu stärken. Sie sollen länger im Beruf verweilen und so durch Entlastung der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme zur Generationengerechtigkeit beitragen. Diese Anliegen des Staates dienen dem Wohl der Allgemeinheit und sind verfassungsrechtlich selbst dann nicht zu beanstanden, wenn die Einführung des G 8 zu Mehrbelastungen für die Schüler führen sollte.

b) Seine Befugnisse bei der Ordnung und Organisation des Schulwesens überschreitet der Staat erst dann, wenn er die Grundrechtsposition der Eltern aus Art. 126 Abs. 1 Satz 1 BV in unverhältnismäßiger Weise einschränkt und dadurch den spezifischen Kernbereich des Elternrechts verletzt. Da der Staat nach Art. 130 Abs. 1 BV einen eigenständigen Erziehungsauftrag hat, obliegt ihm die Ordnung und Organisation des Schulwesens als eigene Gestaltungsaufgabe. Dazu steht ihm ein entsprechend weiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Durch dieses staatliche Gestaltungsrecht wird die Ausübung des elterlichen Erziehungsrechts begrenzt. Die Grundrechte der Schüler stehen ebenfalls unter diesem Vorbehalt.

c) Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass bei der Einführung des achtjährigen Gymnasiums in den Stundentafeln eine sachlich nicht vertretbare Festlegung der Unterrichtszeiten erfolgt ist, die die Grenzen des Zumutbaren übersteigt.

Die Stundentafeln für das G 8 unterscheiden sich nicht wesentlich vom unmittelbar vorher geltenden Recht. Unbeschadet der unterschiedlichen Stundenverteilung innerhalb der Gesamtstundenzahl je nach Gymnasialart steigt die Gesamtstundenzahl überwiegend (in drei Jahrgangsstufen) um eine Schulstunde, in zwei Jahrgangsstufen um zwei Schulstunden und in

einer Jahrgangsstufe um drei Schulstunden an. Eine Unterrichtsstunde dauert allerdings nur 45 Minuten. Damit ergibt sich im G 8 eine durchschnittliche tägliche Belastung durch reine Unterrichtszeit (d. h. ohne Pausen) im Bereich von etwas weniger als fünf bis etwa fünfteinhalb Stunden, und zwar im Rahmen einer Fünf-Tage-Woche. Es kann nicht festgestellt werden, dass eine solche Belastung ein unzumutbares Ausmaß erreicht hätte. Zwar wird auch Nachmittagsunterricht erforderlich. Der Aufwand hierfür bewegt sich jedoch in einem Rahmen, der daneben ausreichend Zeit für die häusliche Nacharbeitung des Unterrichtsstoffs und genügend Freiraum für Freizeitaktivitäten belässt.

Soweit in den Stundentafeln des G 8 Intensivierungsstunden vorgesehen sind (je nach Jahrgangsstufe zwei oder drei Unterrichtsstunden), handelt es sich um besondere Stunden für die individuelle Förderung der Schüler in kleineren Lerngruppen. Diese Stunden dienen nicht der Vermittlung von Lehrplaninhalten; vielmehr sollen sie den individuellen Lernprozess durch gezieltes Üben, Wiederholen und Vertiefen unterstützen. Aufgrund dieser normativen Festlegung können die Intensivierungsstunden nicht als bloße Mehrung der Unterrichtsstunden gewichtet werden. Auch wenn sie die absolute Stundenzahl erhöhen, sind sie andererseits aber grundsätzlich geeignet, häusliche Nacharbeit zu ersparen oder zu vermindern und damit das Belastungsniveau zumindest einzugrenzen.

Es fehlen Anhaltspunkte dafür, dass den Stundentafeln für das G 8 sachlich nicht vertretbare Überlegungen zugrunde gelegen hätten. Im Hinblick auf den erheblichen fachlichen Beurteilungsspielraum, über den der Verordnungsgeber bei der Bewertung des Unterrichtsstoffs für das G 8 und dessen Umsetzung in konkrete Stundentafeln verfügt, genügt es nicht, dem gegenteilige Wertungen gegenüberzustellen, selbst wenn letztere auf wissenschaftlich-fachlichen Äußerungen beruhen sollten. Vielmehr wäre der Beurteilungsspielraum des Verordnungsgebers nur dann überschritten, wenn seine fachliche Bewertung sachwidrig wäre, etwa weil sie in unvertretbarer Weise einzelne maßgebliche Belange zurückgesetzt oder verkannt hätte. Soweit der Antragsteller auf Einschätzungen der Landeselternvereinigung oder auch auf einzelne fachwissenschaftliche Stimmen verweist, die die Einführung des G 8 negativ beurteilen, vermag dies daher die Sachkunde des Verordnungsgebers und die Vertretbarkeit seines Handelns grundsätzlich nicht in Zweifel zu ziehen. Selbst wenn sich die vom Antragsteller zitierten wissenschaftlichen Äußerungen zum G 8 möglicherweise genauso gut vertreten ließen wie die Auffassung des Verordnungsgebers, kann daraus nicht hergeleitet werden, diese sei sachwidrig. Allenfalls liegt ein wissenschaftlicher Meinungsstreit vor, der aber einer verfassungsrechtlichen Bewertung nicht zugänglich ist. Damit ergibt sich nicht das Bild einer sachwidrigen Umverteilung des Unterrichtsstoffs des G 9, sondern das einer verfassungsrechtlich vertretbaren Neuordnung dieser Materie.

Unerheblich ist, dass der Gesetz- und der Verordnungsgeber möglicherweise auch andere Wege einer Verkürzung von Ausbildungszeiten hätten erwägen oder verfolgen können. Der

Verfassungsgerichtshof darf im Schulrecht genauso wenig wie in anderen Rechtsgebieten seine eigenen Wertungen und Einschätzungen zur Neuordnung einer Sachmaterie an die Stelle derjenigen des Gesetz- oder des Ordnungsgebers setzen. Er hat daher nicht zu überprüfen, ob der Normgeber die bestmögliche, zweckmäßigste oder gerechteste Lösung gewählt hat.

d) Für den Wechsel in das G 8 durch Wiederholen einer Jahrgangsstufe hat der Normgeber im Rahmen seiner Organisationsbefugnis mit den §§ 16 a und 57 a GSO zumutbare Regelungen getroffen. Es kann nicht festgestellt werden, dass diese Härtefallregelungen für die Übergangsproblematik der Wiederholer nicht ausreichend wären. Wie die Härtefallregelungen von der Verwaltung im Einzelfall gehandhabt werden, ist nicht Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung im Rahmen der Popularklage.

2. Die Einführung des G 8 verletzt nicht das Grundrecht der Schüler auf körperliche Unversehrtheit.

Die vom Antragsteller geltend gemachten Beeinträchtigungen bewegen sich im Bereich des sozial Adäquaten und können daher Grundrechtsverletzungen nicht gleich geachtet werden. Dass die überschaubaren Mehrbelastungen durch Unterrichtszeit und -stoff des G 8 und die damit verbundenen Einschränkungen bei außerschulischen Aktivitäten, wie etwa dem Sport, bereits eine Gefährdung darstellen, die zwingend die Ursachenkette für biologisch-physiologische oder psychische Gesundheitsstörungen in Lauf setzt, erscheint nicht schlüssig. Soweit der Antragsteller eine nicht hinreichend funktionierende Mittagsversorgung von Schülern beim Nachmittagsunterricht und die Belastung durch zu schwere Schultaschen rügt, handelt es sich zudem um Schadensrisiken, deren Konkretisierung nicht unmittelbar aus den angegriffenen Normen folgt, sondern von Organisationsakten der jeweiligen Schule abhängt. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs zu überprüfen, wie die angegriffenen Rechtsnormen in der Praxis vollzogen werden.

3. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV liegt nicht vor.

a) Das Entstehen eines doppelten Abiturientenjahrgangs ist die unvermeidliche Folge der Verkürzung der Schuldauer um ein Jahr, weil damit zwei Jahrgänge gleichzeitig die Schule verlassen. Eine Ungleichbehandlung bei der Suche nach Studien-, Ausbildungs- oder Arbeitsplätzen im Vergleich zu anderen Jahrgängen ist indes nur dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn sie nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Ein derartiger sachlicher Grund liegt hier darin, dass die Einführung des G 8 mit dem Ziel begründet wird, durch die Verkürzung der Ausbildungszeiten die Schüler früher in akademische und andere Berufe zu bringen und so die sozialen Sicherungssysteme zu entlasten.

b) Der Antragsteller sieht einen Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV ferner darin begründet, dass

die Chancen von Wiederholern, das Klassenziel zu erreichen, zunichte gemacht würden. Der Verordnungsgeber hat jedoch – wie bereits dargelegt – im Hinblick auf die Problematik der Wiederholer, die in die achtjährige Form des Gymnasiums wechseln müssen, besondere Härtefallregelungen erlassen. Diese Vorschriften gestatten es der Schulverwaltung, Wirkungen des Wechsels der Gymnasialstruktur entgegenzusteuern, die bei einzelnen Wiederholern unter Umständen eine unzumutbare Belastung hervorrufen könnten.

4. Die Einbeziehung der sechsten Jahrgangsstufe des Schuljahrs 2004/2005 in die Regelungen über das G 8 verstößt nicht gegen das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) enthaltene Rückwirkungsverbot.

a) Die angegriffenen Regelungen zum G 8 traten am 1. August 2004 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Schüler der sechsten Jahrgangsstufe des Schuljahrs 2004/2005 gerade ein Jahr am Gymnasium zurückgelegt, nämlich die fünfte Jahrgangsstufe im Schuljahr 2003/2004. An dieses Zurücklegen des ersten Unterrichtsjahrs des G 9 im Schuljahr 2003/2004 knüpfen der Gesetz- und der Verordnungsgeber ab 1. August 2004 andere Rechtsfolgen als die der Anwendung der Stundentafeln des G 9, nämlich die Anwendung derjenigen des G 8. Die Rechtsfolgen der Neuregelung des G 8 traten damit, bezogen auf den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens am 1. August 2004, erst in der Zukunft ein. Es handelt sich daher um eine so genannte unechte Rückwirkung. Ob diese sachlich zulässig ist, ist eine Frage des insoweit abzuwägenden Vertrauensschutzes.

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes geht nicht so weit, den Bürger für die Zukunft vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition zu bewahren. Auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte darf der Normgeber deshalb mit Wirkung für die Zukunft grundsätzlich einwirken. Aus dem Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes ergeben sich aber auch in Fällen einer so genannten unechten Rückwirkung verfassungsrechtliche Grenzen für belastende Vorschriften. Es ist die Bedeutung des Anliegens des Normgebers für das Wohl der Allgemeinheit gegen das Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand der Rechtslage abzuwägen.

b) Bei Inkrafttreten der Regelungen zum G 8 am 1. August 2004 hatten die Schüler der sechsten Jahrgangsstufe des Schuljahrs 2004/2005 erst ein Jahr am Gymnasium zurückgelegt. Von wesentlicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der dem Verordnungsgeber beim Erlass der Stundentafeln zustehende weite fachdidaktische Beurteilungsspielraum. Dies hat zur Folge, dass sich der Verordnungsgeber bei der Bewertung, ob der Unterrichtsstoff des G 9 für die fünfte Jahrgangsstufe dem entsprechenden Unterrichtsstoff für das G 8 gleichwertig war und sonach für das weitere Fortkommen der Schüler der sechsten Jahrgangsstufe des Schuljahrs 2004/2005 nach den Regeln des G 8 eine geeignete Grundlage darstellen konnte, auf einen erheblichen Gestaltungsspielraum berufen kann. Anhaltspunkte dafür, dass sich der

Verordnungsgeber bei dieser Bewertung außerhalb des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums bewegt hat, sind nicht erkennbar. Dass sich der Gesetz- und der Verordnungsgeber bei der Verkürzung der Gymnasialzeit auf acht Jahre auf Gründe des Wohls der Allgemeinheit berufen können, wurde bereits dargelegt. Im Rahmen der Abwägung der Vertrauensschutzgesichtspunkte kommt diesen Gemeinwohlbelangen besonderes Gewicht zu. Nicht relevant ist, dass in früheren Jahren – also vor Verkündung der angegriffenen Normen – die Einführung des G 8 politisch noch anders beurteilt worden ist.

Aus der dieser Sach- und Rechtslage gegenüberzustellenden Sicht der betroffenen Schüler kann sonach auf Ausbildungsdefizite in der Jahrgangsstufe 5 des Schuljahrs 2003/2004 von Gewicht, die ihr Fortkommen im G 8 behindern könnten, nicht verwiesen werden. Damit reduziert sich ihr Interesse im Wesentlichen darauf, von den Regeln des G 8 verschont zu bleiben, etwa weil sie diese Form des Gymnasiums hinsichtlich der gestellten Anforderungen subjektiv für zu schwierig halten. Ein solches Interesse ist in der Abwägung der beteiligten Belange jedoch ohne Gewicht und genießt keinen Vertrauensschutz.

5. Ein Verstoß gegen sonstige Verfassungsnormen ist nicht ersichtlich.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

