

Schriftliche Stellungnahme zu dem

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
(Drucksache 16/7544)

Elfte Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes Nordrhein-Westfalen (11.
Schulrechtsänderungsgesetz)

A. Ein paar Anmerkungen als Vorbemerkung

Die juristische Erfassung eines Rechtsproblems, seine rechtswissenschaftliche „Beforschung“ und die Rechtsanwendung sind abhängig von mentalen Vorprägungen. Diese Vorprägungen sind nicht nur rein individuell, sondern wurzeln und prägen auch „überindividuelle“ übergreifende Zusammenhänge und Strukturen. Dies zu konstatieren, ist nahezu eine Banalität. Gleichwohl ist es für den (wissenschaftlichen) Beobachter – vor allem dann, wenn es um gestalterische, in Gesetzesbeschlüsse mündende politische Tätigkeit geht – hilfreich, sich die Diskussionslage und deren sichtbaren und hintergründigen Annahmen und Vorprägungen zu vergegenwärtigen.

Dies soll vor dem Hintergrund des hier zu „begutachtenden“ Gesetzentwurfs nicht vom Thema ablenken, sondern die Diskussion und Diskussionslage, wie sie sich in speziellen Diskursen zeigt, auf die konkreten Rechtsfragen beziehen. Es wird schnell deutlich werden, dass Vorannahmen und mentale Vorprägungen auch in juristische Schlussfolgerungen einfließen.

Dies zeigt sich gerade in dem Feld Schule, Elternrecht, einem Themenfeld, das seit jeher durch eine „Kette von ‚Schulkämpfen‘“ gerade den Bereich Bekenntnisschule betraf. Der Bochumer Historiker Wilhelm Damberg hat dies vor Jahren in einem Ausschnitt untersucht,¹ für die nordrhein-westfälische Schulgesetzgebung in den 1950er Jahren ist dies speziell

¹ Wilhelm Damberg, Die Säkularisierung des Schulwesens am Beispiel der Bekenntnisschule in Westfalen 1906-1968, in: Frese/Prinz (Hrsg.), Politische Zäsuren und gesellschaftlicher Wandel im 20. Jahrhundert, 1996, S. 631-647.

erforscht worden.² Das Themenfeld Bekenntnisschule und Elternrecht scheint sich nachgerade dafür anzubieten. Sowohl um die Vorstellungen von Klerikalisierung und einseitiger Berücksichtigung kirchlicher Interessen empirisch zu untermauern und apriorisch zu unterstellen,³ als auch der Forderung nach Säkularisierung und Abschieben des Religiösen in den rein privaten Raum als zwingendes Erfordernis der Modernisierung zu postulieren.

Die Pointe aktueller Diskussion über Moderne/Modernität und Religion liegt aber – ganz verkürzend - darin, dass es in diesem Themenfeld keine Zwangsläufigkeiten gibt.⁴ Es ist kein zwingendes Zeichen von Modernität, Religion aus dem öffentlichen Raum herauszunehmen. Exemplarisch (und paradigmatisch) ließe sich dies an den Überlegungen des großen deutschen Gelehrten Jürgen Habermas zu Säkularität und Moderne belegen.⁵ Habermas wirft u.a. folgende Fragen auf: Wie können wir sicher sein, dass der Vorgang der diskursiven Aneignung religiöser Inhalte abgeschlossen ist? Wäre es nicht ein Verlust auf religiöse Reflexion zu verzichten? Besteht zwischen dem religiösen Feld und dem weltlichen Feld nicht ein komplementärer Lernprozess? Diese Andeutungen belegen, dass der aktuelle Stand der Säkularisierungsdiskussion und -theorie bemerkenswerte Differenzierungs-herausforderungen aufstellt, die auch in die politische Entscheidung und die Erarbeitung rechtlicher Regelungen einfließen (können).

Eine normativ vorgetragene Argumentation, die insofern eine Abschaffung des Schultyps „Bekenntnisschule“ modernitätstheoretisch fundiert und mit einem laizistischen Grundverständnis auflädt, sieht sich jedenfalls seit einigen Jahren einer sehr großen Meinungsgruppe gegenüber, die gerade diese Annahmen und (unterstellten) Zwangsläufigkeiten nicht mehr als adäquat ansieht.

Hinzuweisen ist aber auch darauf, dass sich – wenn man sich auf den Bereich katholische Kirche beschränkt – hier auch Entwicklungen kirchlicher Lehre zum Schulwesen ergeben haben. Zwischen der Erziehungszyklika „Divini illius magistri“ Papst Pius XI. bis zur

² Dazu besonders Dorothee Buchhaas, Gesetzgebung im Wiederaufbau. Schulgesetz Nordrhein-Westfalen und Betriebsverfassungsgesetz. Eine vergleichende Untersuchung zum Einfluß von Parteien, Kirchen und Verbänden in Bund und Land 1945-1952, 1985.

³ Differenzierte Analyse für die „junge Bundesrepublik“ dazu bei Kristian Buchna, Ein klerikales Jahrzehnt? Kirche, Konfession und Politik in der Bundesrepublik Deutschland während der 1950er Jahre, 2014.

⁴ Siehe nur die Beiträge in dem Sammelband Schmidt/Pitschmann (Hrsg.), Religion und Säkularisierung. Ein interdisziplinäres Handbuch, 2014

⁵ Dazu und zum Folgen siehe nur Jürgen Habermas, Glauben und Wissen. Friedenspreis des Deutschen Buchhandels 2001, sowie ders., Die Revitalisierung der Weltreligionen – Herausforderung für ein säkulares Selbstverständnis der Moderne, in: ders., Philosophische Texte, Bd. 5: Kritik der Vernunft, 2009, S. 387-407.

Erklärung des Zweiten Vatikanischen Konzils „Gravissimum educationis“, zwischen dem strengen Verbot des Besuchs nichtkatholischer Schulen nach c. 1374 CIC/1917 und der Verzicht auf eine entsprechende Vorschrift im CIC/1983, liegt eine kircheneigene Lerngeschichte. Es würde zu weit führen, dies in dem erforderlichen Maße (historisch) zu kontextualisieren und in seinen Entwicklungszusammenhängen und evolutiven Sprüngen erklärend und deutend zu erschließen. Allein der Umstand ist aber bemerkenswert.

Was ich damit nur andeuten möchte ist, sich vor allzu einfachen normativen Schlussfolgerungen in die eine oder andere Richtung, d.h. unter welchen theoretischen oder praktischen Hintergrundannahmen auch immer, zu hüten. Das nicht mehr bestehende kirchenrechtliche Verbot zum Besuch einer nichtkatholischen Schule entwertet nicht zwangsläufig das Bestehen eines konfessionellen öffentlichen Schultyps. Dieser kann sein Fundament nicht nur in verfassungsrechtlichen und anderen Gesetzesbestimmungen haben, ggf. auch in staatskirchenvertragsrechtlichen Gewährleistungen, sondern vielleicht auch über ein fundamentum in re besitzen, weil es eine entsprechende Nachfrage auch und gerade an öffentlichen Schulen gibt, die eine religiöse und konfessionelle Prägung aufzuweisen haben. Dies mag einerseits historisch fundiert und auch Ausdruck eines speziellen „kulturellen Erbes“ eines Bundeslandes sein, andererseits besteht unter Umständen ein durch entsprechende Nachfrage dokumentierter tatsächlicher Bedarf an solchen Schulen.

B. Zum Gesetzentwurf

I. Allgemein

Der Gesetzentwurf und die mit ihm verfolgte Konzeption sind m.E. ausgewogen, gerade weil sie verabsolutierende Lösungen zu vermeiden suchen. Modern gesprochen handelt es sich um eine stimmiges Konzept von „educational Governance“,⁶ in der kooperative Bildungsverantwortung zum Tragen kommt. Dies manifestiert sich vor allem darin, dass die Entscheidung über Bestand und Fortführung des Schultyps vorrangig an den Elternwillen zurückgebunden und eben nicht einseitig staatlich vorgegeben wird. Gleichwohl sind die Hürden für Veränderungen in diesem Punkt auch nicht zu hoch angesetzt, so dass der Regelungskonzeption keine Zementierung bestehender Zustände unterstellt werden kann, etwa weil Abstimmungsquoten o.ä. „zu hoch“ angesetzt werden.

⁶ Dazu und zu anderem siehe etwa die Beiträge in Heimbach-Steins/Kruip (Hrsg.), Kooperative Bildungsverantwortung. Sozialethische und pädagogische Perspektiven auf „educational Governance“, 2011.

Mag in Art. 23 Satz 2 des Reichskonkordats der Elternwille vorrangig auf die Situation „Neuerrichtung Bekenntnisschule“ abstellen, so verdeutlichen verschiedene Bestimmungen des CIC/1983, welche hohe Bedeutung den Eltern und dem Elternrecht allgemein zugemessen wird. Den Eltern obliegt, „die Einrichtung zu wählen, mit denen sie je nach den örtlichen Verhältnissen besser für die katholische Erziehung ihrer Kinder sorgen können“ (c. 793 CIC/1983). Die Schule ist eine das elterliche Erziehungsrecht unterstützende (c. 793 CIC/1983) und „vorzügliche Hilfe“ (c. 796) leistende Einrichtung. C. 796 § 2 CIC/1983 normiert sogar eine kirchenrechtliche Kooperationsverpflichtung zwischen Eltern und Lehrer und will die Eltern motivieren, sich aktiv an den Schul- und Bildungskonzeptionen der Schulen zu beteiligen.⁷ Anders als nach dem alten kodikarischen Recht ist das Elternrecht eben nicht mehr streng an einen Schultyp wie die „Bekenntnisschule“ gebunden. Dies schließt aber – kirchenrechtlich – auch nicht aus, dass es diesen Wunsch nach einer entsprechend geprägten Schuleinrichtung gibt.

Wie etwa in anderen Zusammenhängen sozialer Infrastrukturen ist es gut und sinnvoll, dass es ein Tableau unterschiedlicher Einrichtungsformen gibt, die letztlich Ausdruck der Wahlfreiheit möglicher Nachfrager sind und der Realisierung gerade dieses Wahlrechts intendieren.

Wenn Landesverfassung und Schulgesetz NRW eine Pluralität von Schultypen vorsehen und entsprechend profilieren, ist dies Ausdruck des Umstands, dass das Schulwesen – allgemein, aber auch dessen regionale Besonderheiten – Hausgut der Länder in der föderalen Zuständigkeitsverteilung sind. Im föderalen Gefüge müssen gerade nicht Konformitätsvorstellungen bedient werden, sondern im Rahmen des rechtlich Zulässigen dürfen sich „Eigenheiten“ herausbilden. Es ist vor dem Hintergrund des oben und vorstehend Angedeuteten dann durchaus nicht von vornherein ausgeschlossen, einen religiös fundierten öffentlichen Schultypus zu kreieren. Das Thema religiöse Schulen muss also nicht apriorisch in den Sektor „Privatschulwesen“ verschoben werden. Im Übrigen würde dies, dies sei am Rande nur vermerkt, dann nicht weniger umstrittene oder streitanfällige Folgeprobleme nach sich ziehen, wie etwa nach der staatlichen Gewährleistungsverantwortung nicht zuletzt unter dem Blickwinkel der staatlichen Aufgabe/Verpflichtung zur Refinanzierung, um eine plurale Schulträger-Landschaft sicherzustellen.

Weiterhin ist noch auf Folgendes aufmerksam zu machen: Die Nachfrageseite muss sich keineswegs nur auf Konfessionsangehörige beschränken. Bekenntnisschulen fungieren u.U.

⁷ Einige Andeutungen zu diesem Themenfeld bei Ansgar Hense, Rechtliche Verantwortungszuschreibungen – kirchenrechtliche und staatskirchenrechtliche Perspektiven, in: Heimbach-Stein/Kruip (Fn. 6), S. 89 (90-93 m.w.N.).

auch als „Optionsgut“ für andere und sind – soweit ich sehe – durchaus offen für nichtkatholische Nachfrager. Dass diese dann ggf. die Grundausrichtung und Leitideen dieses Einrichtungstyps zu akzeptieren haben, ist erst einmal nichts juristisch Unzumutbares. Gerade die Frage „Teilnahmeverpflichtung am Religionsunterricht“ ist in den letzten Jahren wissenschaftlich diskutiert wie gerichtlich entschieden worden. Darauf ist zu verweisen. Hinweisen möchte ich darauf, dass die elterliche Nachfrageseite nach katholischen Bekenntnisschulen sicherlich eher und weitreichend katholischen Bekenntnisses ist, es aber auch nicht von vornherein ausgeschlossen ist, dass Nichtkatholiken durchaus ein Bedürfnis und ein Interesse haben können (und auch sollen), eine solche öffentliche Schule dieser Grundausrichtung nachzufragen. Dies sei nur ein Hinweis darauf, dass es Sinn macht, auf den realen Elternwillen (in seiner Gesamtheit) abzustellen und sich vor voreiligen Schlussfolgerungen zu hüten.

Dem wird der Gesetzentwurf aber m.E. sehr gerecht, da er weder einer Zementierung des Schulwesens in NRW in diesem Punkt Vorschub leistet, noch voreilig eine Veränderungsnotwendigkeit antizipiert. Ungeachtet aller tatsächlichen und rechtlichen Fragen, Anfragen und Probleme, die mit dem Typus Bekenntnisschule verbunden sind oder sein mögen, muss man – etwas flapsig formuliert – „das Kinde auch nicht mit dem Bade ausschütten“. Zwangsläufigkeiten gibt es weder in die eine noch in die andere Richtung. Das Spannungsfeld wird in dem Gesetzentwurf 11. Schulrechtsänderungsgesetz gut austariert.

II. Einzelne Regelungen

1. Konfessionszugehörigkeit Schulleiterin/-leiter – einzelne Lehrkräfte

Die avisierte Regelung des § 26 Abs. 6 Satz 2 ist sinnvoll, gesetzgebungstechnisch könnte man die Frage aufwerfen, ob der letzte Satz „zur Sicherung..“ nicht als Ziff. 3 zu fassen ist, oder es nicht einfach heißen sollte „Zur Sicherung des Unterrichts sind Ausnahmen von dieser Bestimmung zulässig“, wenn die Ausnahmeregelung – wofür wieder einiges spricht – in der Ziff. 2 verbleiben sollte.

2. Neufassung § 27 Abs. 3 und § 28 Abs. 2

Aus dem oben Ausgeführten ergibt sich, dass ich diese Regelungen für eine wohl überlegte, stimmige Vorgehensweise halte, die den ggf. bestehenden Anpassungsbedürfnissen Rechnung trägt, ohne in voreilige Änderungsnotwendigkeiten zu verfallen. Für wirklich wichtig halte ich und dies sei nicht nur hervorgehoben, sondern nachhaltig unterstützt, die Betonung des Elternwillens.