



Haupt- und Medienausschuss (23.) Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

4. Oktober 2011

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 15:30 Uhr

Vorsitz: Wolfram Kuschke (SPD)

Protokoll: Günter Labes, Christoph Filla, Beate Mennekes, Thilo Rörtgen,
Uwe Scheidel, Gertrud Schröder-Djug, Eva-Maria Bartylla,
Heike Niemeyer, Dr. Hildegard Müller, Franz-Josef Eilting,
Michael Roeßgen, Simona Roeßgen (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein- Westfalen

3

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU,
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 15/2768

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Eine Tabelle mit der Übersicht über die Sachverständigen
und die Stellungnahmen ist der folgenden Seite zu
entnehmen.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e. V. (IfBB), An-Institut der Ruhr- Universität Bochum	Prof. Dr. Wolfgang Cremer	-	4, 23, 27, 32
Universität Konstanz, Fachbereich Rechtswissenschaft	Prof. Dr. Jörg Ennuschat	15/926	5, 22, 29, 33, 34
Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft	Prof. Dr. Andreas Fisahn	15/904	7, 22, 30
Rheinische Friedrich- Wilhelms-Universität Bonn, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät	Prof. Dr. Klaus F. Gärditz	15/929	7, 21, 28, 34
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Rechtswissenschaftliche Fakultät	Prof. Dr. Matthias Jestaedt	15/909	9, 19, 20, 30
Westfälische Wilhelms- Universität Münster, Institut für Öffentliches Recht und Politik	Prof. Dr. Bodo Pieroth	15/873	10, 18, 28, 34
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände	Prof. Dr. Angela Faber	15/910	11, 17, 27

Haupt- und Medienausschuss (23.)

04.10.2011

Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)

rt-hoe

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Vorsitzender Wolfram Kuschke: Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie ganz herzlich. Mein Gruß gilt den Mitgliedern des Haupt- und Medienausschusses, aber auch den Mitgliedern des Ausschusses für Schule und Weiterbildung mit ihrem Vorsitzenden Wolfgang Große Brömer, die vorhin schon an einer Anhörung teilgenommen haben, sowie den Zuhörerinnen und Zuhörer auf der Tribüne und hier unten im Saal.

Mein ganz besonders herzlicher Gruß gilt den Damen und Herren Sachverständigen, die der Einladung zu der heutigen Veranstaltung nachkommen konnten, und das – dessen sind wir uns bewusst – trotz einer sehr kurzfristig erfolgten Einladung.

Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren! Beide Veranstaltungen dieses Tages – bereits am Vormittag hörten der Schulausschuss und der Kommunalausschuss Sachverständige zu dem 6. Schulrechtsänderungsgesetz an – widmen sich dem unter den Fraktionen der CDU, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen ausgehandelten Schulkonsens. Wir befassen uns jetzt mit:

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU,
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 15/2768

Mit diesem Gesetz soll die institutionelle Garantie der Hauptschule in der nordrhein-westfälischen Verfassung aufgehoben werden.

Der Gesetzentwurf wurde nach erster Lesung an den Haupt- und Medienausschuss – federführend – sowie an den Ausschuss für Schule und Weiterbildung zur Mitberatung überwiesen. Die Ausschüsse haben beschlossen, gemeinsam eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Für die uns zugegangenen Stellungnahmen spreche ich im Namen der Ausschüsse meinen ausdrücklichen Dank aus.

Die Damen und Herren Sachverständigen sind in der Einladung zu der Veranstaltung darauf aufmerksam gemacht worden, dass zu Beginn jedem Sachverständigen die Möglichkeit zu einem mündlichen Statement bis maximal fünf Minuten eingeräumt wird. Im Anschluss werden sich die Abgeordneten mit Fragen an Sie wenden.

In der Einladung habe ich vorgeschlagen, dass wir von 13:30 Uhr bis 16:30 Uhr tagen. Mir ist vorhin signalisiert worden, dass es eine Reihe von Terminproblemen gibt. Ich hoffe, Sie haben nichts dagegen, wenn ich den Versuch unternehme, diese Sitzung gegen 15:30 Uhr zu schließen.

Ich beginne nun mit dem Aufruf der Sachverständigen entsprechend dem ausgelegten Tableau.

Prof. Dr. Wolfgang Cremer (Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht):

Vielen Dank für die Einladung. Ich möchte mich zu Beginn entschuldigen, dass ich nicht in der Lage war, eine schriftliche Stellungnahme vorzulegen. Ich habe erst am 21. September von dieser Anhörung erfahren und bin danach auf einer längeren Dienstreise gewesen. Bitte entschuldigen Sie das.

Die vermeintlich zentrale Frage ist die nach der Vereinbarkeit der Verfassungsänderung mit höherrangigem Recht. Die Kollegen haben in ihren Stellungnahmen – ich beziehe mich auf die, die mir zugänglich waren – durchweg ausgeführt, dass hinsichtlich der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht keine Bedenken bestehen. Das gilt gleichermaßen für das Landesverfassungsrecht, für das Bundesrecht und für das europäische Recht, also insbesondere für das Recht der Europäischen Union. Diesen Ausführungen kann ich mich nur anschließen.

Im Zentrum der Stellungnahmen – es ist vielleicht ein bisschen unfair, weil ich selbst nichts produziert habe, nun aber zu den Anmerkungen der Kollegen Fragen stellen möchte – steht die Frage der Auslegung des neuen Art. 10 Abs.1 Satz. 3:

„Das Land gewährleistet in allen Landesteilen ein ausreichendes und vielfältiges öffentliches Bildungs- und Schulwesen, das ein gegliedertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie weitere andere Schulformen umfasst.“

Diesbezüglich möchte ich zu drei Punkten Stellung nehmen.

Der Kollege Fisahn hat in seiner Stellungnahme gewisse Bedenken im Hinblick auf die Begründung formuliert, in der es heißt, dass sich die Fraktionen einig sind, dass an dem Parteienkompromiss bis 2023 festzuhalten ist. Er hat kritisch gefragt, ob das eine sinnvolle Bezugnahme ist, weil es sich – verkürzt gesprochen – bei den Parteien um „Private“ handelt. Ich habe bei dieser Bezugnahme keine Bedenken. Es wird auf den Inhalt dieses Parteienkompromisses Bezug genommen und zum Ausdruck gebracht, dass man an dem Parteienkompromiss festhalten will. Ich bin allerdings auch der Meinung, dass das für die Interpretation der Verfassung letztlich ohne Bedeutung ist, weil die in Fraktionen zusammengeschlossene Abgeordneten zwar als verfassungsändernder Gesetzgeber tätig werden, aber mit diesem Einigsein nur zum Ausdruck gebracht haben, dass es eine politische Verbindlichkeit gibt. Ich denke nicht, dass das für die Verfassungsinterpretation von Bedeutung ist.

Eine Frage, die insbesondere im Gutachten von Herrn Kollegen Ennuschat angesprochen wurde, lautet, ob es sinnvoll ist, die Norm des Art. 10 Abs. 1 Satz 3 wie vorgelegt zu fassen. Er hat insbesondere vorgeschlagen, „umfasst“, das letzte Wort des neugefassten Satzes 3, durch „ermöglicht“ zu ersetzen. Hintergrund dieses Vorschlags ist die von ihm geäußerte Befürchtung, dass andernfalls jeder einzelne Schulträger, jede einzelne Gemeinde vor der Verpflichtung stehen könnte, alle im Schulgesetz vorgesehenen Schulformen – die im Parteienkompromiss bis 2023 verabredet worden sind – vorzuhalten.

Ich habe Zweifel, dass man diese Norm wirklich so auslegen wird. Der Kollege Ennuschat hat das ja auch vorsichtig formuliert. Es gibt mit Art. 12 Abs. 1 der Verfas-

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
sl-la

sung eine Norm, die man dazu heranziehen könnte. Sie besagt, dass es eine solche Verpflichtung für die einzelne Gemeinde nicht gibt. Ich meine, dass der Vorschlag, „umfasst“ durch „ermöglicht“ zu ersetzen, deshalb nicht zielführend ist, weil die Ersetzung von „umfasst“ durch „ermöglicht“ zumindest die Gefahr birgt, die Gewährleistung der dort genannten Schulformen lediglich als mögliche und damit im Ermessen des Landesgesetzgebers stehende Option auszuweisen.

Wenn man an der Systementscheidung „Gliederung plus Integration“ festhalten will, sollte man, meine ich, bei dem Begriff „umfasst“ bleiben, aber „in allen Landesteilen“ aus Art. 10 Abs. 1 Satz 3 herausnehmen, um zu vermeiden, dass jede einzelne Kommune Gefahr läuft, dazu verpflichtet zu werden, alle möglichen Schultypen anzubieten. Mein Vorschlag wäre aufgrund der Befürchtung von Herrn Ennuschat also, „in allen Landesteilen“ aus der Norm zu eliminieren, statt „umfasst“ durch „ermöglicht“ zu ersetzen.

Der dritte Punkt zur Interpretation, der in allen Stellungnahmen angesprochen worden ist, betrifft das subjektive Recht. Ich bin der Meinung der Kollegen, dass die Formulierung „gewährleistet“ hinreichend sicherstellt, dass keine weiteren subjektiven Rechte begründet werden. Es bleibt dann bei den subjektiven Rechten, dem Recht auf Bildung aus Art. 8 Abs. 1 Satz 1. Subjektive Rechte mögen nur in Extremfällen einen Anspruch des einzelnen Kindes auf die Zurverfügungstellung einer bestimmten Schule begründen.

Herr Pieroth hatte vorgeschlagen, „inklusive Schulform“ in die Norm einzufügen. Das würde ich deshalb nicht tun, weil dies keine Schulform ist, sondern Inklusion an allen Schulformen gewährleistet sein soll. Insofern würde ich nicht dazu raten, das an der Stelle aufzunehmen, sondern eher den Vorschlag entsprechend dem Hamburger Gesetz aufzugreifen und die Inklusion explizit in die Landesverfassung aufnehmen, aber eben nicht als inklusive Schulform. Das ist eine sprachliche Frage.

Prof. Dr. Jörg Ennuschat (Universität Konstanz): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Der Entwurf zur Änderung der Landesverfassung hat im Wesentlichen drei Inhalte – zwei sind unspektakulär, einer ist ein bisschen spannender.

Erstens. Gegen die Streichung der Begriffe „Hauptschule“, „Volksschule“, „Berufsschule“ aus dem Verfassungstext ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Am Rande sei aber bemerkt, dass die „Volksschule“ in der Landesverfassung erhalten bleibt, weil Art. 8 Abs. 4 der Landesverfassung auf Art. 7 Abs. 5 des Grundgesetzes Bezug nimmt – und das Grundgesetz kennt noch die Volksschule.

Die zweite Änderung betrifft die landesverfassungsrechtliche Festschreibung der Schulgeldfreiheit. Das ist schon mit Blick auf entsprechende völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands sinnvoll.

Spannend ist der dritte Punkt: Nach Art. 10 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs soll ein an das Land – nicht die Kommunen! – gerichteter schulischer Gewährleistungsauftrag in die Landesverfassung hineingeschrieben werden.

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
sd-meg

Der erste Teil des neuen Art. 10 Abs. 1 Satz 3 beinhaltet nichts Neues. Da geht es um „gewährleistet“, „ausreichendes“ und „vielfältiges“. Dass es ausreichende Schulangebote geben muss, das folgt jetzt schon aus dem Anspruch jedes Kindes auf Erziehung und Bildung nach Art. 8 Abs. 1 der Landesverfassung. Auch das Vielfaltsgebot kann man jetzt schon aus der Landesverfassung ableiten: Das Elternrecht ist die Grundlage des Schulwesens. – Eltern haben verschiedene Vorstellungen. – Das Schulwesen soll den kulturellen und sozialen Bedürfnissen des Landes entsprechen. – Auch das spricht für differenzierte, für vielfältige Bedürfnisse. – Und es gibt sowieso das Wort „mannigfaltig“ in der Landesverfassung, und zwar in Art. 10 Abs. 1 Satz 2. – Also: Vielfalt ist nichts Neues.

Neu ist der zweite Teil des Gewährleistungsauftrages, der „ein gegliedertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie weitere andere Schulformen“ umfassen soll. Die eigentliche inhaltliche Neuerung besteht in der Aufnahme integrativer Schulformen in den Verfassungstext.

Die jetzige Entwurfsfassung kann – vielleicht soll sie – in dem Sinne verstanden werden, dass integrative Schulformen in allen Landesteilen, also flächendeckend, vorhanden sein müssen. Und das wirft rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten auf. Die Kommunen sind durch diesen Gewährleistungsauftrag nicht verpflichtet, nur das Land. Das Land müsste also gegebenenfalls auf Kommunen einwirken, integrative Schulen zu errichten. Das aber steht in einem Spannungsverhältnis zur vielfach geäußerten Bekundung im Landtag, dass maßgeblich für das tatsächliche Schulangebot vor Ort die Entscheidung des Schulträgers vor Ort sein soll. Außerdem könnte sich bei knappen Schülerzahlen die landesverfassungsrechtliche Festlegung auf ein flächendeckendes Angebot integrativer Schulen dahin gehend auswirken, dass zunehmend nicht nur die Haupt-, sondern auch die Realschulen geschlossen werden müssen.

Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Interpretation nicht will, wenn er diese Interpretation einer flächendeckenden Bestandsgarantie zugunsten integrativer Schulformen vermeiden will, dann müsste er suchen, wie er dieses Missverständnis verhindern kann.

Mein Vorschlag – daran halte ich fest – wäre, sich an die Thüringer Landesverfassung anzulehnen, die eine ganz ähnliche Formulierung kennt, aber statt „umfasst“ „ermöglicht“ verwendet. Das würde klarstellen, dass der Gesetzgeber entsprechende schulgesetzliche Rahmenbedingungen schaffen muss, dass aber die Schulträger vor Ort entscheiden können, ob sie davon Gebrauch machen wollen oder nicht.

Ein letzter Punkt. Es überzeugt meines Erachtens nicht ohne weiteres, dass in Art. 10 des neuen Entwurfs auch das Wort „Bildungswesen“ auftaucht. In mehreren Kontexten des Art. 10 – von Art. 8 bis 14 – ist nur vom Schulwesen die Rede, nicht allgemein vom Bildungswesen. Deswegen würde ich auch hier nur „Schulwesen“ verwenden und nicht auch noch „Bildungswesen“. – Vielen Dank.

Prof. Dr. Andreas Fisahn (Universität Bielefeld): Vielen Dank für die Einladung! – Zu der eigentlichen Frage, zu der wir hier Stellung nehmen können, nämlich „Ist das verfassungsrechtlich zulässig?“, haben alle kurz und knapp gesagt: Kein Problem. Natürlich darf der Verfassungsgeber entsprechende Dinge regeln. – Ein Verstoß gegen höherrangiges Recht ist, wenn ich das richtig sehe, von niemandem moniert worden. Von daher kann man den Punkt schnell abhaken.

Damit komme ich zu dem Punkt, den meine beiden Vorredner schon angesprochen haben und der in der Tat kritisch ist und Interpretationsmöglichkeiten bietet.

Was ist eigentlich mit der Gewährleistungspflicht des Landes für die Schulformen? Da geht es also um die Gewährleistungspflicht des Landes und nicht der Schulträger, also vor allen Dingen der Kommunen und Kreise. In der Begründung heißt es ausdrücklich: Diese Gewährleistungspflicht soll kein subjektives öffentliches Recht beinhalten. – Das ist eine hilfreiche Klarstellung, die bei zukünftigen Interpretationen selbstverständlich herangezogen werden muss. Insofern ist diese Gewährleistungspflicht – da stimme ich meinen Vorrednern wieder zu – zunächst einmal als rechtliche Gewährleistungspflicht mit einem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für die Umsetzung zu verstehen.

Damit haben wir im Wesentlichen ein Problem der Praxis. Was heißt, es wird „in allen Landesteilen“ gewährleistet? Ich habe das so verstanden – wir haben eben schon einmal darüber geredet –, dass der Blick von der Rhein-Ruhr-Schiene zum Beispiel auf unsere ostwestfälische Provinz erweitert werden soll.

(Heiterkeit)

– So ist das! Wie das faktisch gewährleistet werden muss, ist Sache des Landesgesetzgebers, des einfachen Gesetzgebers.

Damit möchte ich auf den letzten Punkt eingehen: Wird die integrierte Schulform höherrangig bewertet als die anderen Schulformen? – Ich würde das nicht so interpretieren. Das ist zu spitzfindig, zu weit oder zu eng interpretiert.

Ich glaube auch nicht, dass das durch „ermöglicht“ statt „umfasst“ klarer gestellt werden muss. Wenn, dann würde ich eher in die Begründung hineinschreiben, was damit gemeint ist. Ich sehe also keine Engführung der Interpretation, sondern eher Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber. Dann müsste es beim Verlust der Vielfalt möglicherweise eine Handlungspflicht und eine Beobachtungspflicht geben. Das wird schwierig, ist aber wahrscheinlich am Ende eine Frage der Praxis: Passiert das wirklich, wird es irgendwelche Landesteile geben, die nur noch eine Schulform kennen? – Das muss man nicht zu intensiv diskutieren.

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Meine Damen und Herren! Zunächst einmal halte ich es insgesamt für sinnvoll – wie der Entwurf es vorsieht –, eine Regelung in der Landesverfassung vorzunehmen. Warum? In anderen Bundesländern war das teils umstritten vor dem Hintergrund des Arguments, das seien regelungstechnische Details, die eigentlich gar nicht in eine Verfassung hineinkommen sollten.

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
bar-hoe

In der Tat wäre es denkbar, solche Fragen überhaupt nicht zu regeln und damit einfachen Mehrheiten zu überlassen. Man muss allerdings sagen, dass der Schulstreit in Nordrhein-Westfalen schon eine lange und nicht sonderlich gute Tradition hat, so dass eine verfassungsrechtliche Absicherung, die die Fragen des Schulsystems partiell einfachen Mehrheiten entzieht, durchaus eine Befriedungsfunktion erfüllen kann.

Ich möchte nun kurz zum Inhalt der Verfassungsänderung Stellung nehmen.

Die Abschaffung der institutionellen Garantie der Hauptschule ist meines Erachtens uneingeschränkt zu begrüßen, weil es sich dabei um eine Schulform handelt, die in der Öffentlichkeit kaum mehr auf Akzeptanz stößt, die zwar nicht von heute auf morgen verschwinden wird, aber doch an Funktionskraft eingebüßt hat. So etwas muss man nicht verfassungsrechtlich garantieren.

Meine folgenden Anmerkungen decken sich teilweise mit dem, was die Kollegen hier schon referiert haben.

Zu dem ersten Problem, der flächendeckenden Sicherstellung integrierter Schulformen, möchte ich ergänzen: Das ist ein Gewährleistungsauftrag, der, weil es keine Übergangsregelung gibt, nach dem bisherigen Wortlaut sofort zu erfüllen ist. Da muss sich der Gesetzgeber – hier: der verfassungsändernde Gesetzgeber – Gedanken machen, ob das eigentlich praktisch operabel ist. Die einzige Schulform, die man unter „integrierte Schulform“ subsumieren könnte, wäre vielleicht noch die Gesamtschule. Das bestehende Angebot dürfte aber nicht ausreichen, um die Anforderungen dieser Verfassungsänderung zu erfüllen.

Der zweite Punkt ist natürlich auch eine Finanzierungslastentscheidung. Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung bleibt unberührt, sodass bei der bisher überwiegend kommunalen Schulträgerschaft jedenfalls über Folgeänderungen, was die Mittelbereitstellung durch das Land angeht, reflektiert werden müsste.

Es gab Kritik an der Unbestimmtheit des Begriffs „gegliedertes Schulsystem“. Aus dem Begriff „gegliedertes Schulsystem“ folgt lediglich, dass es zumindest zwei verschiedene Schulformen geben muss, aber nicht, was das für Schulformen sind. Das kann man allenfalls erahnen, wenn man sich die politische Genese des Entwurfes ansieht. Es wird sich aber nicht mit hinreichender Deutlichkeit – auch was die Begründung des Entwurfs angeht – historisch/genetisch festmachen lassen.

Wenn ein solcher Kompromiss Befriedungswirkung haben soll, dann muss vermieden werden, dass sich Fragen, die bisher legitimerweise im politischen Diskurs entfaltet worden sind, künftig in Fragen der Verfassungsinterpretation ventilieren. Wenn also etwa die Frage, ob das Gymnasium damit Bestand haben soll oder nicht, in der Verfassung nicht eindeutig festgeschrieben wird, dann haben wir dieselben Diskussionen, aber künftig verrechtlicht unter dem Gesichtspunkt: Was ist mit „gegliedertem Schulsystem“ gemeint?

Insofern wäre es besser, dazu überhaupt nichts in die Landesverfassung zu schreiben. Dann kann man das Ganze zumindest demokratisieren und Wahlkämpfe dar-

über führen. Oder man schafft eine präzise Regelung, die dann die Chance hat, in Nordrhein-Westfalen tatsächlich zum Schulfrieden beizutragen.

Dritte Anmerkung: Es soll ein Schulsystem gewährleistet werden, das auch aus „sonstigen Schulformen“ besteht. Entsprechend dem Wortlaut gewährleistet das Land dann auch landesweit das Bestehen sonstiger Schulformen. Ist das eigentlich funktionsgerecht? Heißt das, dass jede Schulform, die gesetzlich vorgesehen ist, dann flächendeckend, landesweit eingerichtet werden muss? Ich denke, hier dürfte es eher naheliegen, dass der Gesetzgeber lediglich „sonstige Schulformen“ nicht ausschließen wollte. Eine Infrastrukturgewährleistung verpflichtet das Land aber nur, die genannten Schulformen aufrechtzuerhalten, verbietet andere Schulformen jedoch nicht, sodass dieser letzte Passus meines Erachtens besser ersatzlos zu streichen wäre.

Prof. Dr. Matthias Jestaedt (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte zu zwei Punkten etwas sagen.

Ich denke auch, dass die Landesverfassung den richtigen Problemlösungsort markiert, indem man erstens die Beseitigung der institutionellen Garantie deutlich kundgibt und zweitens neue, weitergehende institutionelle Gewährleistungen – wenn man diese aufnehmen möchte – nicht zum Beispiel im Wege von Verfassungswandel, sondern verfassungsexplizit durch den Verfassungsgesetzgeber zum Ausdruck bringt.

Verfassungsnormen sind Normen, die die Richtlinien, die Rahmenbedingungen der Alltagspolitik darstellen und als solche außer Streit stehen sollen. Sie sollen nicht den politischen Streit ersetzen. Von daher sollte gut überlegt werden, was man in die Verfassung hineinnimmt und was nicht. So wichtig es ist, eine solche Klarstellung vorzunehmen, so schlank sollte sie doch sein, so wenig sollte sie Redundantes bzw. Zweifelhafte enthalten.

Damit komme ich zu der Änderung im Einzelnen. Ich habe in meiner Stellungnahme noch einige legistische Hinweise zu den sonstigen Bestimmungen gegeben. Auf die möchte ich im Moment noch nicht Bezug nehmen.

Zentral ist die Ersetzung der institutionellen Garantie der Volksschule durch eine institutionelle Garantie eines ausreichenden und vielfältigen öffentlichen Bildungs- und Schulwesens. Dazu kurz vier Anmerkungen:

Erstens. Vielleicht sollte man erwägen – da möchte ich mich Herrn Cremer anschließen, „in allen Landesteilen“ herauszunehmen. Das scheint mir wenn nicht redundant, dann eine gefährliche Formulierung zu sein. Die braucht es meines Erachtens nicht. Sie kann auch zu Interpretationsschwierigkeiten führen: dass der Landesgesetzgeber dann wirklich flächendeckend das ganze Angebot vorhalten muss. Das ist wohl kaum gemeint.

Zweitens. Die Gewährleistung „weiterer anderer Schulformen“ hat Kollege Gärditz schon angesprochen. Zunächst einmal ist es redundant, von „weiteren anderen“ zu reden. Es sind weitere Schulformen oder andere Schulformen, aber nicht weitere an-

Haupt- und Medienausschuss (23.)

04.10.2011

Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)

nie

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

dere. Aber ich denke, die Formulierung ist insgesamt – da möchte ich mich gerne Herrn Gärditz anschließen – überflüssig.

Noch einmal: Es geht darum, etwas außerhalb des alltagspolitischen Streits der regulären Mehrheiten zu stellen. Der Verfassungsgeber sollte sich daher nur auf die Formulierung verständigen: Wenigstens das gegliederte und das integrierte Schulsystem werden gewährleistet. – Alles andere sollte dem regulären Landesgesetzgeber überlassen bleiben.

Wenn Sie das nicht ausschließen wollen – ich habe ja einen Formulierungsvorschlag gemacht –, könnte man in der Norm unter Auslassung von „sowie weitere andere Schulformen“ formulieren: „wenigstens ein integriertes und gegliedertes“. Dann kann man das Umfassen nicht exklusiv verstehen – nur die beiden –, sondern nur inklusiv – mindestens die beiden. Alles Weitere ist Sache regulärer gesetzgeberischer Entscheidungen.

Der dritte Punkt wäre damit eigentlich auch schon angesprochen, nämlich dass der Verfassungsgesetzgeber den Landesgesetzgeber nicht unnötig einengen sollte. Wir sitzen heute hier, weil ein Verfassungsgesetzgeber den Landesgesetzgeber in einer Weise eingeengt hat, die heute nicht mehr tragfähig ist. Wenn wir in die Zukunft blicken, müssen wir uns die Frage stellen, ob wir eine mit Gewährleistung gespickte Norm wirklich haben wollen.

Prof. Dr. Bodo Pieroth (Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Nach den vielen bedenkenswerten und zustimmungswürdigen Reden meiner Kollegen kann ich gar nicht viel Neues beitragen. Deshalb fasse ich mich ganz kurz.

Erstens: kein Verstoß gegen höherrangigeres Recht.

Zweitens: gesetzssystematisch nicht optimal, weil in dem neuen Art. 10 sachlich Dinge konkretisiert werden, die in Art. 8 genereller angelegt sind.

Drittens. Rechtspolitisch ist es fraglich, ob man konkrete Schulformen überhaupt in der Verfassung festlegen sollte; hier unterstütze ich das, was Herr Jestaedt gesagt hat. Das gilt nach der Neufassung natürlich auch für die Grundschule. Dass man solche konkreten Schulformen festlegen und damit den einfachen Gesetzgeber binden soll, scheint mir zweifelhaft. Von der gegenwärtigen Regierung war ja bei der Verfolgung des Gemeinschaftsschulprojekts als Möglichkeit auch vorgesehen, die Primarstufe und die Sekundarstufe I zusammenzuführen. So etwas wäre nach der jetzigen Verfassungsänderung verfassungswidrig. Ob man das wirklich will, sollte man sich doch überlegen.

Im Übrigen hat dieser neue Art. 10 den typischen Charakter eines Verfassungskompromisses. Von daher will ich daran gar nicht viel rumzurren. Wie man es auch fasst: Es werden sich daraus wie bei jedem Kompromiss hinterher Auslegungsschwierigkeiten ergeben.

Haupt- und Medienausschuss (23.)

04.10.2011

Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)

nie

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Einige Hinweise wie der, „sowie weitere andere Schulformen“ wegzulassen, weil sie ansonsten missverständlich in den Gewährleistungsauftrag hineingezogen werden könnten, sind schon gegeben worden.

Zu meinem letzten Punkt. Er ist rechtspolitischer Natur. Herr Prof. Cremer hat natürlich recht: Der Begriff „inklusive Schulform“ ist sprachlich nicht richtig. Man könnte, wenn man es überhaupt verfassungsrechtlich festschreiben wollte, die Formulierung „gegliedertes und inklusives Schulsystem“ wählen. Dann fiel der sprachliche Einwand weg.

Im Übrigen ist der Weg des Hamburger Gesetzgebers, diese Verpflichtung aus dem Völkerrecht im einfachen Recht umzusetzen, ein guter Weg.

Prof. Dr. Angela Faber (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich vertrete heute nicht nur den Städtetag, sondern auch den Städte- und Gemeindebund und den Landkreistag und werde die kommunale Perspektive beleuchten.

Das, was in der Verfassung steht, soll dem politischen Alltagsgeschäft eigentlich entzogen sein. Daher sind Regelungen, die Detailfragen in die Verfassung heben, bedenklich. Die Festschreibung eines bestimmten Bildungsganges – wie bisher den der Hauptschule – dürfte eine solche Detailfrage sein. Daher ist es gut und befürworten die kommunalen Spitzenverbände es, dass sich der Verfassungsgeber zu der jetzt vorliegenden Verfassungsänderung entschlossen hat.

Soll eine Verfassung keine Herrschaft der Toten über die Lebenden sein, so ist sie einerseits immer wieder mit Inhalt zu füllen, andererseits ist sie zu ändern, wenn sie die Wirklichkeit verfehlt. So macht es keinen Sinn, einen Bildungsgang bzw. eine Schulform verfassungsrechtlich zu zementieren – das erst recht nicht, wenn die Schüler/Schülerinnen schon lange mit den Füßen dagegen abgestimmt haben und die entsprechenden Schulen unter die Mindestgrößen rutschen und trotz entsprechender Unterstützung mit Ressourcen eigentlich geschlossen werden müssten, gäbe es da nicht die Verfassungsgarantie.

Die kommunalen Spitzenverbände befürworten also die vorgelegte Verfassungsänderung, die ein gegliedertes Schulsystem gewährleistet, aber nicht spezielle Schulformen und Bildungsgänge.

Jetzt komme ich zu unserer Interpretation, wie wir diese Verfassungsänderung bisher gesehen haben, nämlich so, dass fortan durch den Schulgesetzgeber mit der Palette der verschiedenen Schulformen, also integrierter Schulformen – zum Beispiel ist die Grundschule eine integrierte Schulform – und nichtintegrierter Schulformen – darunter fällt zum Beispiel die Realschule –, ein Rahmen vorgegeben wird, in dem der kommunale Schulträger in Abhängigkeit des Bedarfs vor Ort sein Schulangebot gestalten kann. – Diese Interpretation sahen wir bisher auch durch die Begründung dieser Verfassungsbestimmung gestützt.

Die kommunalen Spitzenverbände haben den Schulkonsens begrüßt und hoffen, dass dieser nicht nur auf dem Papier steht, sondern in Zukunft auch gelebt wird, da-

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
nie

mit tatsächlich etwas mehr Ruhe einkehrt und wir uns auf die wichtigen bildungspolitischen Herausforderungen, die vor uns liegen – Schaffung von mehr Bildungsgerechtigkeit, Verbesserung der Unterrichtsqualität im Sinne einer individuellen Förderung, die schon seit Jahren im Schulgesetz steht, und im Sinne von Inklusion –, konzentrieren können.

Ich will es nicht wiederholen – das ist immer das Schicksal des letzten Redners –, dennoch ein kleiner Hinweis zur Gestaltung des Textes des neuen Art. 10 Abs. 1 Satz 3: Da würde ich den Professoren Cremer, Ennuschat und Jestaedt recht geben. Es sollten – so habe ich Sie verstanden – die Worte „in allen Landesteilen“ gestrichen werden. Diese Begrifflichkeit ist nirgendwo klar definiert; auch in der Verfassung Nordrhein-Westfalen kommt sie kein weiteres Mal vor. Von daher ist diese Passage missverständlich, zumindest redundant. Eine Verfassung sollte aber klar sein und nicht Juristengenerationen Gelegenheit zur Abarbeitung geben. Daher der Vorschlag, schlicht zu formulieren: „Das Land gewährleistet ein ausreichendes und vielfältiges öffentliches Bildungs- und Schulwesen ...“

Es wurde hier auch angeregt, in demselben Satz das Wort „umfasst“ durch „ermöglicht“ zu ersetzen. Damit könnten die kommunalen Spitzenverbände sich durchaus zufriedengeben – wenn denn die Interpretation in diesem Sinne sicherstellt, dass das ein Rahmen ist, der den kommunalen Schulträgern vorgegeben wird, aber nicht die Verpflichtung, die ganze Palette vor Ort vorzuhalten.

Vorsitzender Wolfram Kuschke: Herr Prof. Avenarius ist leider verhindert. – Ich ergänze außerdem meine Begrüßung mit dem Hinweis, dass auch Vertreterinnen und Vertreter des Evangelischen und des Katholischen Büros zu Gast sind – seien Sie uns herzlich willkommen! –, ebenso Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung.

Wir treten jetzt in eine Frage- und Diskussionsrunde ein. Ich darf die Kolleginnen und Kollegen, die sich gemeldet haben, herzlich bitten, auch diejenigen zu benennen, die sie befragen wollen. – Zunächst Frau Böth, dann Herr Witzel und Herr Prof. Bovermann.

Gunhild Böth (LINKE): Frau Prof. Faber, sehr geehrte Herren! Erst einmal vielen Dank von der Fraktion Die Linke für Ihre ausführlichen Stellungnahmen.

Ich muss als Nichtjuristin drei Sachen nachfragen, weil es uns insbesondere darum geht, nicht das gleiche Problem wiederherzustellen, das wir mit der sogenannten Hauptschulgarantie gehabt haben. – Darauf will ich mich beschränken.

Erstens. Die Hauptschulgarantie hat ja dazu geführt, dass Kommunen sich in Bezug auf ihre Schulplanung gegenseitig verklagt haben. In der Anhörung heute Morgen ist gesagt worden: Die Kommune, die die letzte Hauptschule zugemacht hat, beißen die Hunde, weil diese Kommune möglicherweise die Garantie für andere Kommunen im Umfeld war. – In diesem Zusammenhang habe ich die Frage: Wird der jetzige Vorschlag nicht wieder zu etwas Ähnlichem führen und mit Rückgriff auf die Verfas-

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
mr-ad

sungsformulierung genau das Gleiche passieren, wenn sich eine Kommune entscheidet, die letzte Realschule oder möglicherweise das letzte Gymnasium der Umgebung zu schließen?

Zweitens. Sie haben ja diskutiert: Was heißt überhaupt „gegliedert“? Für mich als Nichtjuristin stellt sich die Frage: Würde man da nicht auf das Schulgesetz zurückgehen, in dem alle Schulformen der Sekundarstufe I aufgezählt sind – Hauptschule, Realschule, Gesamtschule, Gymnasium – und in das jetzt die Sekundarschule eingefügt wird? Würde das Schulgesetz nicht die Frage beantworten: „Was ist in Nordrhein-Westfalen überhaupt ein gegliedertes Schulsystem?“, und wir hätten wieder das Problem, wie viel davon vorgehalten werden muss?

Nach der Vereinbarung von SPD, Grünen und CDU soll das Ganze zwölf Jahre halten. Ist es überhaupt möglich, eine Verfassungsänderung auf zwölf Jahre zu begrenzen? Ist es also denkbar, die Verfassung so zu ändern, dass sie vorgibt, nach zwölf Jahren noch einmal darüber zu diskutieren?

Vorsitzender Wolfram Kuschke: An wen gehen die Fragen?

Gunhild Böth (LINKE): Unterschiedliche Sachverständige haben sich zu den verschiedensten Aspekten geäußert. Ich glaube, alle wissen, wer angesprochen ist.

Vorsitzender Wolfram Kuschke: Wir sortieren das gleich.

Ralf Witzel (FDP): Ich bin im Namen der FDP-Landtagsfraktion sehr froh, dass sich die Fraktionen doch einig geworden sind, mehrere Experten zu hören. Denn ich glaube, dass die Ausdifferenzierung, der Fassettenreichtum, was Detailsaspekte angeht, schon sehr erkenntnistiftend war.

Ich habe eine konkrete und eine offenere Nachfrage. Die konkrete Nachfrage geht an Herrn Prof. Pieroth. Ich weiß schlichtweg nicht, ob ich Sie gerade richtig verstanden habe. Sie hatten Ausführungen zur Schule von Klasse 1 bis Klasse 10 gemacht. Wenn ich Sie gerade richtig verstanden habe, haben Sie den hier vorliegenden Entwurf für die Verfassungsänderung so aufgefasst, dass Schule von Klasse 1 bis Klasse 10 nach den Beschreibungen über den Aufbau des Schulwesens dieser Verfassung nicht geht. – Vielleicht können Sie den Punkt noch ausführen.

Sollte ich Sie da richtig verstanden haben, wäre das für uns wichtig zu wissen. Denn parallel zu dieser Verfassungsänderung gibt es ein einfachrechtliches Schulrechtsänderungsgesetz, das im Jahr 2013 mit der ersten Staffel von Schule von Klasse 1 bis Klasse 10 anfängt. Das ist ein Pilotprojekt. Aber kein Politiker macht ein Pilotprojekt, wenn er nicht das Ziel und die Absicht hat, sich das zumindest ergebnisoffen – freundlich formuliert – anzuschauen, um das nachher in die Fläche zu tragen und um weitere Stufen zu erweitern.

Der zweite Fragenkomplex ist nicht speziell an eine Person adressiert, sondern an alle, die sich dazu äußern möchten. Einige haben es getan, andere noch nicht. Viel-

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
mr-ad

leicht möchte der eine oder andere das noch vertiefen. Was ist eigentlich der Wert von Bestandsschutz und Rechten, die durch die Verfassungsänderung verbrieft werden?

Die Frage nach dem Wert möchte ich weiter auffächern. Sie werden mir wohl recht geben, dass das, was Parteien, Fraktionen – drei von fünf – im Gesamtkontext dieses Gesetzgebungsverfahrens, der Verfassungsänderung, verabreden, für die Zukunft, für die nächsten zwölf Jahre, keine rechtlich bindende Wirkung entfalten kann, zumal kein Mensch weiß, wie sich die Mehrheit zukünftiger Landtage zusammensetzt. Ich vermute, das ist für die Auslegung der Verfassung nicht entscheidend; sie muss sich aus sich selber heraus erklären. Gesetzesbegründungen und andere Quellen können sicher Hinweise geben, aber vieles auch offenlassen, wenn zukünftige Mehrheiten dieses Hauses das anders sehen – auch vor Ablauf von zwölf Jahren.

Ich möchte nun auf die beiden Punkte „Gewährleistungsauftrag“ und „gegliedertes Schulwesen“ eingehen.

Welchen Spielraum habe ich bei dem gegliederten Schulwesen? Es hieß, als die Gespräche über den sogenannten Schulkonsens begannen, die Hauptschule käme aus der Verfassung heraus; dafür würden aber Gymnasium und Realschule geschützt. – Das wäre angesichts des Anmeldeverhaltens der Eltern durchaus eine lebensnahe Betrachtung. Einige von Ihnen sagten gerade aber, Gymnasium und Realschule seien hierdurch explizit nicht geschützt. Man könnte es zwar so interpretieren, dass sie geschützt seien, aber wenn sich in zukünftigen Legislaturperioden parlamentarische Mehrheiten finden würden, die diese Position durch einfachrechtliches schulgesetzliches Handeln nicht abbilden würden, sei die Verfassung nicht automatisch ein Schutz für den weiteren Erhalt von Gymnasien und Realschulen.

Ich bitte die, die sich dazu nicht geäußert haben, das noch etwas auszuführen. Die Frage lautet ganz plastisch: Was ist hier geschützt? Könnte eine parlamentarische Mehrheit irgendwann sagen: „Es gibt eine Förderschule, es gibt eine Sekundarschule, es gibt eine Gesamtschule, und damit habe ich eine hinreichende Gliederung, weil Kinder eines Alters drei unterschiedliche Beschulungsmöglichkeiten haben“? Woran mache ich das Kriterium „Gliederung“ fest, wenn ich keine Schulformen benenne?

Der zweite Aspekt der Frage „Was ist die Vereinbarung wert?“ betrifft den Gewährleistungsauftrag. Ich habe Sie überwiegend richtig verstanden, dass hieraus keinerlei subjektives Recht resultiert, dass kein Schüler durch diese Verfassungsänderung eine Zusage erwirbt, eine bestimmte Schulform besuchen zu können? Was ist aber objektiv zu tun, damit der Anspruch aus der Verfassung nicht nur auf dem Papier steht?

Vorsitzender Wolfram Kuschke: Nur für das Protokoll: Es war natürlich nie daran gedacht, nur einen Sachverständigen einzuladen.

Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD): Zunächst auch vonseiten der SPD-Fraktion ganz herzlichen Dank an die Expertinnen und Experten, dass Sie uns heute zur Ver-

fügung stehen, vor allen Dingen diejenigen, die aus Süddeutschland angereist sind und den Bildungsäquator überschritten haben! Aber Ostwestfalen-Lippe erwähne ich natürlich auch noch extra.

(Heiterkeit)

Vieles in der Einschätzung seitens der Expertinnen und Experten ist ja konsensual. Deshalb brauchen wir da, denke ich, nicht im Einzelnen nachzubohren.

Im Wesentlichen geht es hier natürlich um den neuen Art. 10. Frau Prof. Faber hat deutlich gemacht, was eigentlich der Problemaufriss war, nämlich für die Kommunen Handlungsspielräume und Lösungsmöglichkeiten anzubieten.

Meine Frage an Prof. Pieroth ist darauf zugespielt. Es war bei den Gewährleistungspflichten die Rede vom Spannungsverhältnis zwischen dem Land und den Kommunen. Wie schätzen Sie als Verfassungsrechtler das ein? Wie groß sind die Spielräume der Kommunen, wenn die Verfassungsänderung so in Kraft tritt?

Ingrid Pieper-von Heiden (FDP): Ich habe eine Frage zur Gliederung. Herr Prof. Pieroth, Sie haben auch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, verfassungsrechtlich garantiert bleibe nur die eigenständige Grundschule. Könnte man da auf den Gedanken kommen, es rechtlich als vertikale Gliederung des Schulwesens zu betrachten, wenn es auf der einen Seite die Grundschule und darüber hinaus nur eine einzige weiterführende Schulform gibt? Dann hätte man zwar nicht die horizontale, aber zumindest die vertikale Gliederung. Wäre das im rechtlichen Sinne als Gliederung des Schulwesens zu betrachten?

Armin Laschet (CDU): Die Grundfrage, die auch in den Stellungnahmen aufflammt, ist ja: Gehören Schulsysteme überhaupt in die Verfassung? Oder ist es nicht Aufgabe des parlamentarischen Mehrheitsgesetzgebers, die Schulpolitik zu definieren, und wenn man sie anders will, muss man halt für andere Mehrheiten sorgen?

Wenn man das jetzt so in die Verfassung schreibt, würde ich daran gerne eine Frage anknüpfen. Die Grundaussage kann ja lauten – das war auch im politischen Diskurs der Fall –: Mit uns wird es keine Hauptschule, keine Realschule, kein Gymnasium geben; es gibt nur noch eine Gemeinschaftsschule. – Ist diese Theorie mit diesem Verfassungstext ausgeschlossen? Ist er also eine Garantie – so ähnlich hatte auch Frau Pieper von Heiden gefragt – auch für andere Schulformen ab der 5. Klasse? Oder kann man das mit diesem Text in der Tat vertikal auseinandernehmen?

Die zweite Frage betrifft die Wörter „in allen Landesteilen“. Das ist, glaube ich, sprachlich eine schwierige Formulierung. Denn was sind die Landesteile Nordrhein-Westfalens? Es ist ja nirgendwo definiert, was ein Landesteil ist. Sind das die Regierungspräsidien oder sind es Rheinland, Westfalen bzw. Ostwestfalen und Lippe? Das wird in der Verfassung nicht klar. Würde man, wenn irgendwo in Westfalen diese Vielfalt gegeben wäre, sagen können, dass damit dieser Verfassungsartikel erfüllt wäre? Oder welche andere Formulierung könnte man finden, um dieses „in allen Landesteilen“ etwas präziser zu fassen?

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
ei-scha

Dritte Frage. Man geht ja einmal von dem Bestand, den man heute hat, aus und fragt: Was ist eigentlich die Pflicht, in Zukunft etwas herzustellen? Oder umgekehrt: Welche Schulform gibt es noch nicht, könnte es aber geben? – Das Wort „gewährleisten“ könnte ja in der Tat dazu führen – wie Herr Prof. Ennuschat es eben gesagt hat –, dass eine Kommune, selbst wenn sie eine bestimmte – eine integrative – Schulform nicht einrichten will, durch diesen Artikel dazu gezwungen wird.

Unsere Schulministerin spricht ja immer von „ermöglichen“. Dieses Wort wäre hier wahrscheinlich die sanftere Form. Es ist aber auch die sanftere Form für bestehende Systeme. Wenn eine Stadt also sagt: „Wir wollen kein Gymnasium mehr“, würde sie durch das Wort „ermöglichen“ vielleicht weniger dazu angehalten, die Vielfalt zu sichern, als durch das Wort „gewährleisten“.

Wenn wir gleich die Antwortrunde machen, wäre ich dankbar, wenn Sie alle speziell zu dieser Frage „gewährleisten“ oder „ermöglichen“ noch einmal eine juristische Wertung vornehmen könnten.

Sigrid Beer (GRÜNE): Sehr geehrte Frau Prof. Faber, sehr geehrte Herren Professoren, ich danke erst einmal im Namen der Grünen-Fraktion für Ihre ausführlichen schriftlichen Stellungnahmen und das Bemühen, uns bei dieser Verfassungsänderung behilflich zu sein.

Ich möchte das Stichwort „Inklusion“ aufgreifen und fragen: Inwieweit wäre die Formulierung „Das Land gewährleistet in allen Landesteilen ein ausreichendes und vielfältiges inklusives öffentliches Schulwesen ...“ vorstellbar? Was würde das insgesamt an Konnexität auslösen? Welche Folgen hätte das auch für die Schulrechtsänderung, die auf einfacher Ebene erfolgt?

Ich möchte sie, Herr Prof. Ennuschat, bitten, noch einmal zu präzisieren, inwieweit die Fragen der Mannigfaltigkeit und der Gliederung des Schulwesens schon bestimmt sind durch das Elternwahlrecht. Inwieweit kommt es da zu einem Gliederungsgebot?

Wir sind ja gehalten – und das finde ich auch richtig –, die Landesverfassung nicht so oft zu ändern und die dafür notwendige Offenheit vorzusehen. Die Landesverfassung und die Hauptschulgarantie haben bekanntlich nicht dafür gesorgt, dass die Hauptschule weiterhin Bestand haben wird. Deswegen hat uns das ja auch bewogen, hier gemeinsam eine Änderung anzugehen. Ist nicht gerade die offene Formulierung, wie wir sie hier gefunden haben, so weit anpassungsfähig, dass mit Blick auf die Demografie nicht überall alle Formen des derzeitigen gegliederten Schulwesens erhalten bleiben und wir nicht dauernd Schulformbezüge neu herstellen müssen?

Prof. Dr. Thomas Sternberg (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Liebe Kollegen! Auch von mir noch einmal vielen Dank für die Stellungnahmen.

Ich möchte ein Thema aufgreifen, das Herr Laschet gerade schon angesprochen hat, nämlich die Frage der Landesteile. Es war ja die Absicht, deutlich zu machen, dass die streitige Frage, ob ein bestimmtes Schulsystem in diesem Land flächendeckend

eingeführt wird, durch die Garantie eines vielfältigen Schulwesens ersetzt werden soll. Natürlich steht das auch in einer gewissen Parallele zur Hauptschulgarantie, die im Moment, wenn ich es richtig sehe, mit 25 km Erreichbarkeit interpretiert wird.

Sie haben, Herr Ennuschat, auf die Schwierigkeiten bei der Formulierung „in allen Landesteilen“ hingewiesen. Eine Frage habe ich dazu noch: Kann es auch die Interpretation geben, als Landesteile tatsächlich die drei Teile des Landes – Lippe, Westfalen und Rheinland – anzusehen? Das sagte mir zumindest kürzlich ein Jurist. Ich war darüber, wie ich gestehen muss, etwas erstaunt. Lässt sich diese Vielfältigkeit im Land mit dieser Formulierung – unter Umständen mit dem Wort „ermöglichen“ – weiterhin gewährleisten? Oder welche anderen Möglichkeiten gibt es, dass diese Absicht des Gesetzgebers deutlich zum Tragen kommt und dass das gewährleistet wird?

Wolfram Kuschke (SPD): Herzlichen Dank für die Fragestellungen. – Wir vertrauen Ihnen jetzt einfach, dass Sie selbst beurteilen können, von wem Sie sich bei den Fragestellungen angesprochen gefühlt haben. Denken Sie bei der Beantwortung daran, dass wir gestern – 3. Oktober – noch ein Jubiläum gefeiert haben. Sie können sich auch an dem Kunstwerk hinter mir orientieren. Aber wir sind natürlich auch daran interessiert, ganz neue Erkenntnisse zu hören, was das Land Nordrhein-Westfalen ausmacht.

Prof. Dr. Angela Faber (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände): Das waren jetzt viele Aspekte. Ich fühle mich auch nicht bei allen Dingen so berufen wie die anderen Redner und Experten hier. Ich sage daher jetzt nur etwas zu den Punkten, zu denen ich gut etwas sagen kann.

Ausgangspunkt dieser Verfassungsänderung ist der schulpolitische Konsens gewesen. Ein Punkt, über den Einigkeit bestand, war, dass die Kommunen größeren Gestaltungsspielraum bekommen sollten. Gerade die kleinen Kommunen im ländlichen Raum sollten auf demografische Entwicklungen reagieren können, aber auch auf die geänderte Bildungsaspiration der Eltern. Auf der anderen Seite wollte man keine Einheitsschule. Und die beliebteste Schulform, das Gymnasium, soll weiterhin bestehen können.

Wir haben diesen schulpolitischen Konsens letztendlich so verstanden und die Verfassungsbestimmung des Art. 10 Abs. 1 Satz 3 so gelesen, dass das Land – das steht, meine ich, auch in der Begründung – inklusive der neuen Schulform der Sekundarschule die verschiedenen Schulformen, die wir jetzt haben, Gymnasium, Grundschule usw., weiterhin anbietet. Vor Ort soll dann die Kommune schauen, was sie braucht, welche Schulform die Eltern nachfragen.

Selbstverständlich gibt es als integrierte Schulform erst einmal die Grundschule. Danach wird das Gymnasium – die hohen Übergangsquoten, die wir jetzt haben, zeigen, dass das Gymnasium eine der beliebtesten Schulformen ist – eingerichtet. Daneben wird man sich überlegen, ob man auf Dauer eine Gesamtschule, eine Sekun-

darschule oder aber eine Hauptschule hat, wenn diese gut arbeitet und noch hinreichend Nachfrage dafür da ist.

„Integrierte Schulformen“ – Plural – haben wir so interpretiert, dass das Land im Schulgesetz abstrakt mindestens zwei weitere andere Schulformen vorhalten muss – das sind jetzt natürlich sehr viel mehr, wie Sie wissen –, sodass der kommunale Schulträger vor Ort flexibel auf die Bedürfnisse vor Ort reagieren kann.

Herr Sternberg, ich würde „in allen Landesteilen“ einfach streichen. Ich glaube, es verschlägt nichts, wenn da nur steht: „Das Land gewährleistet ... ein gegliedertes Schulsystem“ mit integrierten Schulformen und weiteren anderen Schulformen.

Prof. Dr. Bodo Pieroth (Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Ich bin mehrfach direkt angesprochen worden – ich hoffe, dass ich zu allen Fragen etwas sagen kann.

Erstens. Eine Verfassungsänderung auf Zeit ist schwer vorstellbar. Es gibt Gesetze auf Zeit. Bei einer Grundordnung ist das ein Widerspruch in sich.

Zweitens. „Gegliedert“ heißt: mindestens zwei; das hat Herr Gärditz schon ausgeführt. Deshalb, Frau Böth, ist das tatsächlich eine Änderung gegenüber dem bisherigen Zustand, wo wir ja noch mehr garantierte Schulformen haben.

Die Garantie der Grundschule steht in Art. 10 Abs. 1. Aus systematischen Gründen kann „gegliedert“ deshalb nicht nur im vertikalen Sinne verstanden werden. Wenn die Grundschule in § 10 Abs. 1 garantiert ist und daneben ein gegliedertes Schulsystem, verweist das auf etwas Zusätzliches, auf mehrere Angebote auf den anderen Stufen.

„Gewährleistung“ ist eine schwächere Form von konkreter Verpflichtung, die bedeutet, dass das Land darauf hinzuwirken hat. Das Spannungsverhältnis zwischen Land und Kommunen kommt gerade in der Formulierung „in allen Landesteilen“ zum Ausdruck. Das ist äußerst unbestimmt. Man kann nur eine klare systematische Trennung machen, nämlich: Das sind nicht alle Kommunen. Denn: Die Verfassung spricht an vielen Stellen von Gemeinden; und wenn hier die Gemeinden angesprochen werden sollen, dann hätte man das auch so hineinschreiben müssen. Es ist also ein größerer Zusammenhang.

In der Tat: Wir haben ein dreigeteiltes Wappen. Insofern lässt sich natürlich auch denken: Dreiteilung des Wappens, Dreiteilung des Landes. Es sind jedenfalls größere Zusammenhänge.

Dass diese größeren Zusammenhänge, Herr Sternberg, mit 25 km aufgefangen werden, erscheint mir fraglich; denn viele Gemeinden, zum Beispiel Köln, sind weiträumiger als 25 km. Sprakel, Hiltrup, wo wir herkommen, liegen in der Größenordnung.

Es gibt höchstrichterliche Rechtsprechungen zu zumutbaren Schulwegen. Die richten sich aber nicht nach Kilometern; denn in verschiedenen Gegenden gibt es unterschiedlich schnelle Beförderungsmittel. Das OVG Greifswald und andere Gerichte sehen eine Stunde für den Hinweg und eine Stunde für den Rückweg als den Schulweg an, der im Äußersten zugemutet werden kann.

Die Folge von „inklusiv“ ist auch die Verpflichtung des Landes, möglichst keine Sonderungen nach Begabungsstrukturen und Lernbehinderungen vorzunehmen. In der völkerrechtlichen Norm, der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, steht „integrativ“. Um das, was in der UN-Konvention „integrativ“ genannt wird, nicht mit „integriert“ zu verwechseln, wählt man in der Verfassung den Begriff „inklusiv“. Einzelheiten sind dann in der Tat der Schulrechtsgesetzgebung zu überlassen.

Prof. Dr. Matthias Jestaedt (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Ich fange mit den drei Fragen von Frau Böth an.

Erstens. Ich denke, Sie haben Recht: Strukturell ist das Problem enthalten. Wenn Sie das gewährleisten und die letzte Schule zur Streichung ansteht, haben Sie in der Tat dasselbe Problem.

Zweitens: „gegliedert“. Meine Damen und Herren, Sie sind es, die uns sagen müssen, was Sie wollen. Sie sollten uns nicht die ganze Zeit fragen: Was haben wir gewollt, wenn wir Folgendes gesagt haben?

(Heiterkeit)

Wenn ich den Schulkompromiss richtig verstehe, ist es doch im Großen und Ganzen eindeutig, was das Wort „gegliedert“ bedeuten soll. Man kann sprachlich natürlich alles Mögliche hineinlegen – genauso wie in die Formulierung „in allen Landesteilen“. Man kann alles hineinlegen. Dazu sind wir als Juristinnen und Juristen hinreichend gut ausgebildet worden. Wir können Ihnen aus Schwarz Weiß machen. Aber Sie müssen uns sagen, was Sie haben wollen. Das ist ganz wichtig.

Ich sehe überhaupt keinen Anlass, an dem „gegliedert“ zu zweifeln, wenn ich mir die interfraktionelle Absprache anschau, die ja hier Eingang gefunden hat. Als solche bindet sie natürlich nicht. Aber soweit der Verfassungsgesetzgeber sie sich zu eigen macht, kann sie natürlich als Interpretationsfolie herangezogen werden. Freilich – dann gehe ich im Ergebnis in Richtung dessen, was Herr Cremer gesagt hat –: Mehr als ein politisches Gentlemen’s Agreement sehe ich darin nicht. Es ist wohl kein rechtlicher Bindungswille. Möglich wäre das jedoch.

Es ist aber ganz klar herauszulesen, was derzeit ein gegliedertes Schulsystem sein soll. Deswegen verstehe ich nicht ganz, wo in dem Punkt Ihre Unsicherheiten liegen. Sie sind es, die die Vorgaben machen. Juristen müssen denen dann, wenn sie hinreichend klar in den Debatten und Materialien zum Ausdruck gekommen sind, entsprechend Folge leisten.

Vorsitzender Wolfram Kuschke: Herr Prof. Jestaedt, der Kollege Laschet hat direkt eine Nachfrage zu Ihren trostspendenden Worten.

(Heiterkeit)

Armin Laschet (CDU): Ich glaube, es ist schon jetzt relativ eindeutig, was wir wollen. Die Frage ist aber, ob das, was wir im Verfassungstext als Ziel jetzt teleologisch vorgeben, reicht, wenn man ihn in 15 oder 20 Jahren liest, oder ob jemand – deswegen ist das eher eine vorsichtige Frage – in 15 Jahren mit diesem Text schlicht sagen könnte, das sei alles ganz anders gemeint gewesen, und die Gymnasien abschafft? Deshalb haben wir Sie gefragt, wie man diesen Text liest, obwohl wir genau wissen, was wir gerne mit ihm ausdrücken möchten.

Prof. Dr. Matthias Jestaedt (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Das kann ich natürlich nicht gewährleisten.

(Heiterkeit)

Aber je klarer und bestimmter Sie hier auftreten und sagen: „Genau das wollen wir“, umso schwieriger ist es später für Interpreten, davon herunterzugehen. Das ist wichtig.

Natürlich können Sie eine Verfassungsnorm auf zwölf Jahre machen. Zur Sinnhaftigkeit hat Herr Pieroth, glaube ich, schon etwas gesagt. Aber möglich ist das. Da gibt es keine höherrangigen Bindungen, denen Sie unterliegen, die Ihnen das verbieten.

Natürlich reicht bei einem gegliederten Schulwesen keine vertikale Gliederung aus. Es muss sich vielmehr um eine horizontale Gliederung handeln, um eine Mehrzahl von konkurrierenden, nach Bildungs- und Leistungsniveau unterschiedlichen Schulangeboten. Das wird man sagen können. Es ist eindeutig, dass der Begriff „gegliedert“ schon systematisch der Gegenbegriff zu „integriert“ ist. Also müssen Sie eine kritische Masse haben, ansonsten macht das gar keinen Sinn. Das integrierte Schulsystem noch einmal hineinzurechnen und als Teil des gegliederten zu betrachten scheint mir als Verfassungsauslegung eher Hokusfokus zu sein.

Ich möchte als letzten Punkt gerne zu dem Wahlrecht der Eltern Stellung nehmen. Da ich dazu auch einiges erarbeitet habe, fühle ich mich neben Herrn Ennuschat berufen, dazu etwas zu sagen.

Erstens. Die Eltern haben keinen Anspruch darauf, dass ein bestimmtes Schulsystem, dass eine bestimmte Schulform zur Verfügung gestellt wird. Das heißt, im Grundsatz gibt es nur ein Wahlrecht im Rahmen der bestehenden Schulformen.

Zweitens. Natürlich darf der Gesetzgeber, darf der Staat, darf der Landesverfassungsgesetzgeber – insoweit ist er an höherrangiges Recht, Art. 6 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes, gebunden – kein Schulwesen etablieren, das den Elternwünschen überhaupt keinen Raum lässt und die elterliche Kindeserziehung konterkariert. Aber ich glaube, davon geht auch niemand von Ihnen aus; das ist sozusagen „out of range“. Lediglich das wäre eine elternrechtliche Schranke für den Landesschulgesetzgeber und erst recht für den Landesverfassungsgesetzgeber.

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Ich möchte zu ein paar Punkten Stellung nehmen, bei denen ich meine indirekt angesprochen worden zu sein.

Frau Böth, Sie haben die berechtigte Frage aufgeworfen, ob mit einer institutionellen Garantie für ein gegliedertes Schulsystem das, was jetzt im Schulgesetz steht, gewährleistet werden soll. Ich habe dazu auch schriftlich Stellung genommen und meine, dass das nicht der Fall ist, denn die Verfassungsänderung soll – auch unter Zugrundelegung des Kompromisses – sicherlich nicht das gegenwärtige Schulsystem von der einfachgesetzlichen auf die verfassungsrechtliche Garantieebene heben, so dass der Status quo festgeschrieben wird. Das ist damit sicher nicht gemeint.

Damit stellt sich aber die Frage, die Herr Witzel zu Recht angeschlossen hat: Was ist damit eigentlich gemeint? – Zur Gliederung können wir nicht viel mehr sagen, als dass es in der Tat zwei verschiedene Schulformen sind, die im Rahmen einer horizontalen Gliederung nebeneinander bestehen. Mehr lässt sich mit hinreichender Bestimmtheit nicht herauslesen.

Jetzt kann man sich überlegen, ob man über die Genese dieser künftigen Verfassungsänderung das Ganze mit Interpretationssubstrat anreichert und sagt: Ja, aber das und das ist gewollt worden. – Gut, wenn Sie es hier hinreichend präzise zum Ausdruck bringen, werden Sie die Interpretationsspielräume entsprechend einengen können. Ich meine aber: Wenn Sie konkret wissen, was Sie auch in inhaltlicher Hinsicht garantieren wollen, dann wäre es besser, Sie würden es hineinschreiben und nicht einen offenen Begriff wie „gegliedertes Schulsystem“ verwenden. Es sei denn, Sie wollen bewusst Dynamik hineinbringen! Dann erscheint es mir allerdings nicht sinnvoll, überhaupt eine institutionelle Garantie zu geben. Man sollte es vielmehr den einfachen Mehrheiten überlassen und keine zusätzlichen Unsicherheiten dahingehend schaffen, was die verfassungsgerichtliche Judikatur möglicherweise einmal daraus machen wird.

Eine andere Frage war, was die Formulierung „in allen Landesteilen“ bedeutet. Ich hatte dem – zugegeben – ein eher weites Verständnis zugrunde gelegt. Als ich diesen Entwurf sah, habe ich sehr stark an die Infrastrukturgewährleistungsaufträge zur flächendeckenden Versorgung im Bereich Telekommunikation/Post gedacht. In Art. 87f Grundgesetz und den Parallelbestimmungen im TKG und im Postgesetz hat man etwas Ähnliches gemacht. Ich würde eher in Richtung „zumutbare Schulwege“ gehen. Die Zumutbarkeit hängt eher von der Fahrzeit als von der Entfernung in Kilometern ab. Denn liegt beispielsweise ein hoher Berg zwischen Start und Ziel, den man nicht überwinden kann, dann bringt einem auch die geringe Luftlinie nichts. – Das wäre ein Orientierungspunkt, der jedoch nicht mit hinreichender Sicherheit herauszulesen wäre.

Sie haben nach einer schöneren Formulierung gefragt. Da könnte man möglicherweise tatsächlich auf die Versorgung mit anderen Basisinfrastrukturen gucken. Ich glaube, im TKG und im Postgesetz ist von „flächendeckend“ die Rede. „Flächen-

deckend“ bedeutet da beispielsweise, dass geschaut wird, welcher Weg zum nächsten Briefkasten zumutbar ist. Diese Regelung wird eher im Sinne des schwächsten Gliedes ausgelegt. Auch die alte Oma, die nicht mehr Auto fahren kann oder gar keinen Führerschein hat, muss den Briefkasten auf eine zumutbare Art und Weise erreichen können. Also: Die Schulkinder, die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind, müssen zu zumutbaren Zeiten aufstehen und auch wieder zu Hause sein können. Das würde durch den Begriff „flächendeckend“ schöner ausgedrückt werden.

Prof. Dr. Andreas Fisahn (Universität Bielefeld): Ich habe das gerade so verstanden, dass dieser Textvorschlag ein Mittelding zwischen Interpretationsgeschlossenheit und -dynamik ist und damit einen typischen Kompromiss darstellt.

Hier wurde gefragt, was eigentlich gewährleistet ist bzw. inwieweit die Formulierung offen ist. Der Regelungsentwurf gewährleistet ein ausreichendes und vielfältiges öffentliches Schulwesen. Das Schulwesen umfasst – „ermöglicht“ wäre hier ein komisches Wort – „ein gegliedertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie weitere andere Schulformen.“

Das bedeutet Offenheit vor allen Dingen für die Kommunen; hier würde ich mich Frau Faber anschließen. Vielfältigkeit bedeutet ja nicht, dass es alles überall gibt. Das scheint relativ klar zu sein. Insofern würde ich „in allen Landesteilen“ nicht als „flächendeckend“ verstehen. Vielmehr kommt es darauf an – das ist das Entscheidende –, dass der Gesetzgeber eine rechtliche Gewährleistung schafft, sodass sich die Kommunen entscheiden können, ob sie wollen oder nicht.

Es hängt natürlich auch davon ab, was die Eltern wollen. Wenn ich merke – es geht bei der ganzen Angelegenheit ja wohl nur darum, die Hauptschule zu streichen –, dass keine Eltern mehr die Hauptschule oder die Realschule wollen, dann kann ich diese beiden Schulformen auch abschaffen und habe trotzdem eine ausreichende Vielfalt, weil das andere eben nicht mehr gewollt ist. Das ist eine Offenheit, die meiner Ansicht nach vernünftig ist. Hier würde ich also auf die Eltern abstellen.

Was die Begriffe „flächendeckend“ und „in allen Landesteilen“ anbelangt, würde ich an der Formulierung „in allen Landesteilen“ festhalten; denn die liefert einen anderen Blick und verpflichtet das Land nicht, die einzelnen Schulen in ihrer Vielfältigkeit zu gewährleisten. Welche Schulen es sein sollen und was „gegliedert“ heißt, scheint relativ klar zu sein – das sagen inzwischen auch alle Anwesenden –: Es sollen zwei mögliche Schulformen sein.

Prof. Dr. Jörg Ennuschat (Universität Konstanz): Zunächst zu dem Merkmal „in allen Landesteilen“. In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich spekuliert, ob diese Formulierung dem einfachen Schulrecht entnommen worden ist. In § 80 des Schulgesetzes taucht die Formulierung „in allen Landesteilen“ nämlich auf. Damit werden die Schulträger verpflichtet, ein umfassendes Schulangebot bereitzustellen, das alle Schulformen und Schularten des Landes umfasst. – Also: Sowohl der Begriff „in allen Landesteilen“ als auch der Begriff „umfasst“ scheinen ihre Wurzeln in § 80 des Schulgesetzes zu haben.

Ich will den Kollegen sofort vorwegnehmen: Ich weiß, dass man Verfassungsinhalt nicht durch einfaches Recht auslegen darf – aber die Formulierungen scheinen aus diesem einfachen Recht zu kommen.

Wenn diese Formulierungen den Sinn haben sollten, der ihnen in § 80 des Schulgesetzes zugeschrieben wird, dann hieße das tatsächlich, dass alle Schulformen und alle Schularten flächendeckend vorhanden sein müssten. Deswegen wäre jetzt wieder die Frage an Sie: Wollen Sie das? Wollen Sie, dass integrierte Schulen flächendeckend im Lande vorhanden sind? Dann lassen Sie die Formulierung so stehen. Wenn Sie das nur als Option für die Kommunen wollen, dann würde ich darüber nachdenken, die Formulierung zu ändern.

Ich würde trotz der wiederholten Kritik im Kollegenkreis mangels besserer – mir einfallender – Alternative an dem Wort „ermöglicht“ festhalten, weil es immerhin bewährt ist. Es wird in der thüringischen Landesverfassung für dieselbe Konstellation verwendet.

Was heißt „gegliedert“? Nach § 10 des vorliegenden Entwurfs scheint das Schulwesen aus zwei Säulen zu bestehen. Es gibt die Säule 1, das gegliederte Schulsystem, und es gibt die Säule 2, das sind andere Schulformen. Diese anderen Schulformen sind die integrierten Schulformen und weitere andere Schulformen. Die traditionelle Säule wäre das gegliederte Schulsystem. „Gegliedert“ heißt: mindestens zwei. Es müssten also mindestens zwei Schulformen aus dem gegliederten Schulsystem übrig bleiben. Das ist nicht zwingend das Gymnasium – das steht nicht im Verfassungstext –, aber mindestens zwei aus dem, was herkömmlich als gegliedert betrachtet wird.

Prof. Dr. Wolfgang Cremer (Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht):

Ich versuche es einmal mit dem Kompromiss zwischen Herrn Fisahn und Herrn Ennuschat. In der Tat findet sich die Formulierung „in allen Landesteilen“ in § 80 des Schulgesetzes und bedeutet da zweifelsfrei, weil es auf die Schulträger bezogen ist – da gehe ich mit Herrn Ennuschat –, dass die Kommunen verpflichtet sind. Allerdings sind sie natürlich nur in ihrem Bereich verpflichtet; das geht ebenfalls aus § 80 hervor. Das ist ebenfalls eine unnötige Dopplung. Auch da müsste „in allen Landesteilen“ herausgenommen werden, weil eine Kommune natürlich nicht die Verantwortung dafür tragen kann, in allen Landesteilen ein vielfältiges Schulangebot vorzuhalten.

Was folgt daraus, dass die Formulierung „in allen Landesteilen“ möglicherweise in Anknüpfung an § 80 des Schulgesetzes nun in der Landesverfassung auftaucht? Herr Kollege Ennuschat hat zu Recht gesagt, dass wir das Verfassungsrecht nicht durch das einfache Recht interpretieren können. Wir können aber historisch argumentieren. Der Gesetzgeber hat einen Begriff des einfachen Rechts aufgenommen. Der ist entsprechend zu verstehen – und das offenbar flächendeckend, weil es ja alle Schulträger betrifft. Dann hätte man einen Anknüpfungspunkt, im Wege der genetischen Auslegung, also einer Auslegung in Anknüpfung an den mutmaßlichen Willen

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
roe-meg

des verfassungsändernden Gesetzgebers, „in allen Landesteilen“ als „flächendeckend“, als „quasi überall“ zu interpretieren.

Wenn man das so sieht, dann müsste man aber doch gerade „in allen Landesteilen“ eliminieren und dürfte nicht „umfasst“ durch „ermöglicht“ ersetzen. Denn sonst laute die Norm: Das Land gewährleistet in allen Landesteilen ein ausreichendes und vielfältiges öffentliches Bildungs- und Schulwesen, das ein gegliedertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie weitere andere Schulformen ermöglicht. – Das Wort „ermöglicht“ würde die Gefahr bergen, es dem Landesgesetzgeber zu überlassen, ein integriertes Schulsystem einzuführen – oder ein gegliedertes; denn man könnte auch ein „oder“ herauslesen, wenn da „ermöglicht“ steht.

Deswegen sollte man es bei dem Wort „umfasst“ belassen und die Formulierung „in allen Landesteilen“ streichen. Dann hat man das, was man will: eine Systementscheidung für Integration und Gliederung. Zugleich verpflichtet man nicht alle Kommunen auf die Zurverfügungstellung jeder einzelnen dieser vielfältigen Schulformen.

Also: Aus meiner Sicht ist das mit dem jetzigen Textentwurf sprachlich gut machbar, wenn man die Wörter „in allen Landesteilen“ streicht. Man hat dann das Problem mit der genetischen, also der entstehungsgeschichtlichen Auslegung nicht, und man hat gleichzeitig die Systementscheidung für Integration plus Gliederung.

Herr Pieroth, ich glaube, das Wort „Inklusion“ ist in authentischen Fassungen der Behindertenrechtskonvention durchaus enthalten. Die deutsche Übersetzung ist „Integration“. Das ist auch eine starke Kritik an der deutschen Übersetzung, die eben genau darauf abzielt, inklusive Beschulung als Rechtsanspruch zu vermeiden.

Zur Aufnahme von Inklusion in den Text: Frau Beer, wenn man das als Recht formuliert, dann muss man natürlich wissen, in welchem Umfang es Gegenrechte gibt. Als unbedingtes Recht können wir das im Moment nicht realisieren; Sie kennen die Diskussion. Natürlich gibt es Vorstellungen, Gegenrechte im Einzelfall in Stellung zu bringen und den Rechtsanspruch im Einzelfall nicht durchdringen zu lassen. Aber vielleicht spricht doch vieles dafür, das einfachgesetzlich zu verankern, wie Herr Pieroth das vorgeschlagen hat.

Das Thema „Gliederung“ ist sicher jenseits der Grundschule zu verstehen. Neben der Integration gibt es ein zweigliedriges Schulsystem. Das muss nicht Gymnasium bedeuten, aber ein Abschluss mit allgemeiner Hochschulreife wird doch erreichbar sein müssen. Ich denke, dass es auch im politischen Raum derzeit kaum Überlegungen gibt, das Gymnasium zu streichen, sodass ich persönlich mit dieser Formulierung gut leben könnte. Wenn das ergänzt wird durch einen kräftigen, erkennbaren, in der Gesetzesbegründung nachvollziehbaren Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers, an der Gliederung festzuhalten, dann hat diese Interpretation noch stärkeren Rückhalt.

Vorsitzender Wolfram Kuschke (SPD): Ich stelle mit Genugtuung fest, dass wir in der Debatte keine Landesteile verloren haben, aber auch keine dazugewonnen haben.

(Heiterkeit)

Wir kommen zu einer neuen Fragerunde.

Ralf Witzel (FDP): Ich glaube, ein paar Aspekte sind noch einmal sehr deutlich geworden. Vor allem habe ich mitgenommen, dass nicht automatisch auf Dauer spezielle Schulformen durch diese schulgesetzliche Änderung gesichert sind. Sonst müsste man das hier noch präzisieren.

Ich habe noch vertiefende Fragen, insbesondere an die Professoren Ennuschat und Gärditz, aber selbstverständlich gerne auch an alle anderen – ich will ja niemanden ausschließen –, die sich dazu einbringen wollen.

Vorhin wurde gesagt, es sei logisch, dass, wenn eine Schulform nicht mehr gewählt würde, es auch keinen Sinn machen würde, wenn die Verfassung sie schütze. – Ich glaube, da sind wir uns alle einig: Eine Schulform, die nicht gewählt wird, die sich auch vor dem Hintergrund anderer Angebote im Marktwettbewerb der Schulen nicht behaupten kann, muss nicht durch die Verfassung geschützt werden.

Natürlich ist aber bei den Vertretern auch hier im Haus, die die Entwicklung im Schulbereich kritisch sehen, die Angst da, dass eine Schule zwar sehr wohl anmeldestabil ist, sehr wohl auch eine qualitativ ordentliche Arbeit macht, aber – weil es den politischen Willen nicht mehr gibt, Leistungsdifferenzierung im Bildungswesen in Form von Schulstrukturen und unterschiedlichen Schulformen abzubilden – durch politische Entscheidungen trotz Eltern- und Schülerwahlverhalten für bestimmte schulische Angebote eliminiert werden könnte.

Deshalb ist die Frage schon eine sehr wichtige: Wenn die Verfassungsänderung, wie hier von Schwarz-Rot-Grün vorgeschlagen, erfolgt, wo gibt es dann eine Klageposition, wann ist ein Punkt erreicht, an dem man auf etwas klagen kann, wenn es nicht mehr vorhanden ist?

Ich finde die Überlegung von Herrn Prof. Ennuschat sehr interessant, sich einmal genau zu überlegen, was dieser Anspruch zum Beispiel bezogen auf das integrierte Schulwesen bedeutet. Wir haben heute Flächenkreise, in denen es keine Gesamtschule und auch ansonsten kein integriertes schulisches Angebot gibt. Das gilt zum Beispiel für den Kreis Borken, von der Ausdehnung her einer der größten Flächenkreise in Deutschland. Würde dieser unzweifelhaft sehr große Kreis, der Hunderttausende Einwohner hat, quasi mit Inkrafttreten des Gesetzes gezwungen, so etwas aus dem Boden zu stampfen? Oder ist gewährleistet, dass er im Katalog der Möglichkeiten zwar die unterschiedlichen Schulformen vorhalten, aber keinen Gebrauch von dem machen muss, was der Landesgesetzgeber schulgesetzlich erlaubt, solange vor Ort andere politische Entscheidungen fallen? Bei einer anderen demokratischen Willensbildung in den Kommunen könnte ja, was die Ausgestaltung der Schullandschaft angeht, auch anders optiert werden. Ich glaube, das ist eine ganz wichtige Frage, zu der ich aus den Beiträgen der Experten unterschiedliche Nuancen herausgehört habe. Was muss das Land als Schulgesetzgeber gewährleisten, und wie muss die konkrete Umsetzung vor Ort ausgestaltet werden?

Haupt- und Medienausschuss (23.)

04.10.2011

Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Die letzte Frage – auch um das Prinzip der Verfassungsänderung deutlich zu machen –: Wäre es dem Landesgesetzgeber – es ist nicht explizit ausgeschlossen, aber vielleicht schlägt sich schon ein bisschen die Abbildung des jetzigen Schulsystems nieder – zukünftig erlaubt, landesweit eine sechsjährige Grundschule einzuführen, womit jede Gliederung – die im Schulgesetz auch beschrieben ist – erst ab Klasse 7 erfolgen würde? Wäre so etwas durch diese Verfassungsänderung, würde sie beschlossen, gedeckt?

Ingrid Pieper-von Heiden (FDP): Herr Prof. Jestaedt und Herr Prof. Ennuschat haben eben eine ganz spannende Frage behandelt. In der Verfassung soll „integriertes“ und „gegliedertes“ Schulsystem stehen; das ist im Entwurf so vorgesehen. Ein gegliedertes Schulsystem muss aus mindestens zwei weiterführenden Schulformen bestehen. Man kann definitiv sagen, dass die Gesamtschule eine integrierte Schulform ist. Die Sekundarschule wäre nach meiner Einschätzung – dazu erbitte ich Ihre Meinung – auch eine integrierte Schulform, weil sie zwingend den integrierten Unterricht in der fünften und sechsten Klasse voraussetzt, dann möglichst weiterhin den integrierten Unterricht bis zum Ende der zehnten Klasse anbietet, zumindest aber teilintegriert oder mit integriertem Unterricht in differenzierten Bildungsgängen. Wie würden Sie die Sekundarschule einordnen, wenn es ab der siebten Klasse nicht vollintegriert weiterginge?

Wenn ich das alles beiseitelassen und die Sekundarschule der integrierten Schulform zurechnen würde, dann hätten wir auf der einen Seite die Sekundarschule und die Gesamtschule und auf der Seite des gegliederten Schulwesens, auf der wir mindestens zwei Schulformen haben müssen, unter Umständen das Gymnasium. Es müsste dann noch die Hauptschule oder die Realschule geben bzw. die Hauptschule und die Realschule. Oder – wo das nicht gegeben ist und nur eine Schulform des gegliederten Schulwesens vorhanden ist, das Gymnasium – eine zweite Schulform müsste, wenn es diese gäbe und es eine Sekundarschule wäre, zwingend differenzierten Unterricht anbieten, also in Bildungsgänge aufgeteilt sein. Das scheint mir recht kompliziert zu sein.

Ich hätte gerne Ihre Einschätzung: Ist die Sekundarschule, so wie sie beschrieben ist, eine integrierte Schulform, oder kann man sie, selbst wenn sie bis Ende der sechsten Klasse zwingend integriert arbeitet, als Schule des gegliederten Schulwesens bezeichnen? Sonst brauchen wir tatsächlich zwei in reiner Form gegliederte Schulformen.

Sören Link (SPD): Ich habe eine konkrete Nachfrage an Herrn Prof. Cremer. Sie hatten gesagt, wenn man den Verfassungstext so lässt, wie er derzeit ist, und nur das Wort „umfasst“ gegen das Wort „ermöglicht“ austauscht, dann würden Sie die Aufzählung mit einem „Oder“ lesen. Es wäre dann quasi möglich, dass der Verfassungsgesetzgeber oder der einfache Gesetzgeber sagt: ein gegliedertes Schulsystem oder integrierte Schulformen.

Wenn ich den Text lese – ich bin kein Jurist –, dann komme ich beim besten Willen nicht zu einem „Oder“. Ich zitiere: „... das ein gegliedertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie weitere andere Schulformen“ ermöglicht. Können Sie noch einmal kurz darstellen, wie Sie das gemeint haben? Denn das ist durchaus ein wichtiger Punkt.

Prof. Dr. Wolfgang Cremer (Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht):

Ich behaupte nicht, dass das die einzig denkbare Lesart ist, aber ich halte es für eine mögliche Lesart. „Das Land gewährleistet ... ein ... vielfältiges Schulwesen, das ein gegliedertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie weitere andere Schulformen“ ermöglicht. Dann ermögliche ich auch andere weitere Schulformen. Es stellt sich ohnehin die Frage, ob wir die „weiteren Schulformen“ in der Verfassung belassen. Dann wird das Problem jedenfalls virulent. Aber selbst mit „sowie“ lässt sich das Ganze als „oder“ lesen. Ich ermögliche A, B und C. So steht es dort. Wenn ich A, B und C ermögliche, kann ich mir A, B und C aussuchen, A und B, A und C, B und C oder A oder B oder C.

Das andere Problem hätten wir damit auch nicht gelöst; denn die Gewährleistung „in allen Landesteilen“ und die Eröffnung einer Möglichkeit passen nicht recht zusammen. Das Wort „umfasst“ steht für die klare Systementscheidung, die Sie ja auch wollen. Sie wollen doch Integration plus Gliederung verankern – vielleicht nicht weitere andere Schulformen, aber das andere wollen Sie doch. Sie wollen nur nicht, dass jede einzelne Kommune verpflichtet ist, jede einzelne Schule einzurichten. Warum machen Sie es dann nicht so, streichen „in allen Landesteilen“ und lassen das andere so stehen? Das halte ich auf jeden Fall für die sprachlich bessere und sicherere Variante, die den politischen Willen abbildet.

Prof. Dr. Angela Faber (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände): Ich möchte Herrn Cremer insoweit zur Seite springen, als dass auch ich an Sie appelliere, die Worte „in allen Landesteilen“ zu streichen.

Ansonsten sage ich noch einmal, wie wir das bisher verstanden haben. Man muss das meiner Meinung nach folgendermaßen lesen: Ein gegliedertes Schulsystem umfasst Schulformen. Der Gegenbegriff ist nicht „integrierte Schulformen“. Ein Schulsystem besteht aus Schulformen. Der Verfassungsgeber wollte hier sagen – so habe ich es verstanden –: integrierte Schulformen und andere Schulformen. Vielleicht hätte man hinter „weitere andere Schulformen“ ein Komma setzen sollen, dann wäre es etwas klarer gewesen.

Gewollt ist – so haben wir das verstanden –, dass das Land schulgesetzlich alle Schulformen vorsieht, dass aber der kommunale Schulträger vor Ort nach dem Bedarf vor Ort, nach dem Elternwillen, der ja erhoben wird, entscheidet, welche Schulformen, seien es gegliederte, seien es nichtgegliederte, er vorhält. Das heißt, das Land ermöglicht – von daher finde ich das Wort „ermöglicht“ auch ganz gut –, der kommunale Schulträger entscheidet, allerdings nicht ganz alleine, sondern auf der Basis von Elternbefragungen und Abstimmungen mit den Schulen.

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
rt-hoe

Das könnte dazu führen, dass wir in Nordrhein-Westfalen auf Dauer ein Zweisäulenmodell bekommen. Das würde diese Verfassungsbestimmung nach meiner Lesart zulassen: dass wir ein Zweisäulenmodell wie in anderen Bundesländern bekommen, wenn die Entwicklung vor Ort dafür spricht und die Abstimmung, das Schulwahlverhalten, entsprechend sein sollte.

Eine sechsjährige Grundschule wäre nach meinem Verständnis durch die Verfassung nicht ausgeschlossen. In Art. 10 Abs. 1 Satz 1 steht ja:

„Das Schulwesen des Landes baut sich auf einer für alle Kinder verbindlichen Grundschule auf, ...“

Es ist also nicht verfassungsrechtlich vorgeschrieben, dass die Grundschule vier Jahre dauern muss.

Prof. Dr. Bodo Pieroth (Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Direkt im Anschluss daran: Die Rechnung, die Sie aufgemacht haben, stimmt deshalb nicht, weil wir zwischen System und Formen unterscheiden müssen. Formen sind ein Unterfall und machen die Mehrgliedrigkeit des Systems aus. Deshalb heißt „gegliedertes Schulsystem“: mindestens zwei, davon kann eine die integrierte Schulform oder eine weitere andere Schulform sein. – So lese ich das.

Vorsitzender Wolfram Kuschke: Ich sehe auch Zustimmung bei denen, die das geschrieben haben.

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Die Frage war: Wie stabil ist das Ganze, wenn eine Schulform vor Ort nachgefragt ist, aber der politische Wille fehlt? – Man kann natürlich sagen: Der Gesetzgeber selber schreibt erst einmal fest, welche Schulformen überhaupt bestehen. Auf eine gesetzlich nicht vorgesehene Schulform kann es natürlich auch keinen Anspruch geben.

Ich verstehe die Frage aber so, dass der Gesetzgeber etwa eine Palette von Schulformen anbietet und eine aus politischen Gründen bewusst schließen will. Die Verfassung selber gibt auch in dieser neuen Fassung hierzu nicht viel her, weil die Grenze allenfalls dann überschritten ist, wenn eine bestimmte Schulform in einer bestimmten Kommune mit zumutbaren Schulwegen nicht zu erreichen ist.

Sie hatten konkret gefragt, wann geklagt werden kann. Die Schwelle im Einzelfall zu bestimmen, ist natürlich sehr schwierig. Ich darf aber sagen, dass die nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte bis hin zum OVG die Norm über die Schulstrukturplanung, namentlich den bereits erwähnten § 80, als drittschützend ausgelegt haben mit der Folge, dass sich zum Beispiel betroffene Nachbarkommunen – dazu gab es einen Fall –, aber durchaus auch Eltern darauf berufen können, sodass die zunächst einmal nichtdrittschützenden Vorgaben der Landesverfassung vielleicht mittelbar eine Rolle spielen können, wenn nämlich jemand sagt, ein konkretes Schulangebot verletze ihn in seinen Rechten, und er sich darauf beruft, dass schon die

Schulplanung, die dem zugrunde liegt, in rechtswidriger Weise zustande gekommen ist. Dass es im Hintergrund Möglichkeiten gibt, das zu resubjektivieren, würde ich, gemessen an der bisherigen Rechtsprechung zu diesen Bestimmungen, also für naheliegend halten.

Natürlich meint „gewährleisten“ nicht allein – so habe ich es jedenfalls verstanden –, dass der Gesetzgeber bestimmte Schulformen vorsieht, sondern es soll auch eine operative Zurverfügungstellung vor Ort stattfinden, sodass beispielsweise ein Austrocknen ganzer Landesteile – um das Wort noch einmal zu gebrauchen – durch politische Entscheidungen, die Schule hier nicht fortzuführen, wahrscheinlich nicht möglich wäre. Ganz sicher ist das aber nicht. Wir sehen ja, dass Unklarheiten bestehen, wie präzise der Gewährleistungsumfang ist. Aber ein rein gesetzliches Schulangebot, das von den Kommunen überhaupt nicht umgesetzt, nicht in Anspruch genommen wird, ist mit dem Gewährleistungsgehalt dieser Bestimmung wohl auch nicht vereinbar.

Eine sechsjährige Grundschule wird meines Erachtens – da gebe ich Frau Faber sofort recht – nicht ausgeschlossen. Die Grundschule ist weiterhin in der Landesverfassung vorgesehen. Es steht aber nicht drin, wie lange die dauert. Die Dauer der Grundschule wäre auch – das muss ich sagen – eine technische Frage, die nicht auf Verfassungsebene geregelt werden sollte. Dass man darüber triftig streiten kann, dafür haben wir Vorlagen insbesondere aus Hamburg bekommen. Die Gliederung, die mit der Sekundarstufe ansetzt, kann man aber rechtlich gesehen nach hinten verschieben. Dafür oder dagegen lässt sich aus der Bestimmung nichts entnehmen.

Letzter Aspekt: Was ist mit der Sekundarschule? Ist das eine teilintegrierte Schule, eine integrierte Schule im Sinne dieser Verfassungsbestimmung? Wahrscheinlich schon! Man hat hier mit „integriert“ einen Begriff verwendet, der alle möglichen Formen des Unterrichts umfasst. Man kann Integration beispielsweise auch durch Bindendifferenzierung erwirken. Man kann den Unterricht etwa unter einem organisatorischen Dach differenzieren, aber teilweise auch integrieren. Man kann Integration für bestimmte Fächer auflösen, ohne dass der integrative Charakter dabei verlorengeht. Deswegen meine ich, auch eine teilintegrierte Schule wäre noch darunter zu fassen.

Prof. Dr. Jörg Ennuschat (Universität Konstanz): Zunächst kann ich meinen Vordnern zustimmen: Die sechsjährige Grundschule wäre auch nach der Verfassungsänderung möglich – aber auch nur eine sechsjährige, eine siebenjährige Grundschule wohl nicht mehr. Das liegt allerdings nicht an der Landesverfassung, sondern an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, das bei etwa sechs Jahren die Obergrenze gezogen hat.

Zu der Frage: Was ist mit der Sekundarschule? – Ich meine, dass die Sekundarschule nicht Teil des gegliederten Schulsystems ist. Die Gewährleistungsbestimmung sieht ein gegliedertes Schulsystem vor – und daneben integrierte Schulformen und weitere andere Schulformen. Also müsste es aufseiten des gegliederten Schulsystems zwei Schulformen geben, die nicht benannt sind; beispielhaft: Gymnasium und Realschule – plus eine Sekundarschule, die entweder integriert, teilintegriert oder

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
sl-la

kooperativ ist. Das heißt aber nicht, dass jeder Schulträger drei weiterführende Schulen vorhalten muss, denn man muss die Schulen ja nur dann vorhalten, wenn geordneter Schulbetrieb möglich ist. Realistischerweise ist davon auszugehen, dass für die Realschule dann kein geordneter Schulbetrieb mehr möglich ist.

Zum Abschluss noch etwas zu einem Aspekt, den Herr Cremer benannt hat. Ich stimme zu: Die Systementscheidung – so offensichtlich der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers – soll in die Verfassung hineingeschrieben werden. Deutlich gemacht werden sollte meines Erachtens – aber es ist natürlich Ihre Entscheidung –, wen diese Systementscheidung trifft. Trifft die den Gesetzgeber, der entsprechende gesetzliche Vorkehrungen treffen muss? Oder trifft die auch den Schulträger, der das umsetzen muss? An der Stelle müssen Sie möglicherweise entscheiden, ob Sie das Wort „ermöglicht“ oder das Wort „umfasst“ verwenden.

Prof. Dr. Matthias Jestaedt (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Zu der Position, die Herr Pieroth in der Frage „gegliedert“ eingenommen hat: Ich bin nicht ganz sicher, ob ich dem zustimmen geneigt bin. So, wie ich es im Moment lese, steht das Wort „Schulsystem“ nicht einfach als Oberbegriff da, der mit Schulformen zu füllen wäre. Vielmehr soll – so lese ich diese Bestimmung; das geht auch aus dem Kompromiss hervor – einerseits das herkömmliche gegliederte Schulsystem als solches in seinen Grundstrukturen als System gewährleistet werden und daneben die integrierten Schulformen und gegebenenfalls noch weitere. Insoweit haben wir schon eine Aufzählung. Ich würde die Gliederung nicht als gegeben ansehen, wenn wir integrierte Schulformen hineinrechnen und vom Prinzip her sagen würden: Eine einzige weitere Schulform würde in diesem Schulsystem schon ausreichen.

Aber auch da liegt es an Ihnen, das klarzustellen. Sie können sagen: Wir rechnen das hinein und haben ein gegliedertes Schulsystem, auch wenn wir nur eine weitere Schulform neben den integrierten Schulformen haben. – Oder Sie sagen: Das gegliederte Schulsystem umfasst nicht die integrierten Schulformen.

Soweit es um teilintegrierte Schulformen geht, dürfte die Systementscheidung, also die Entscheidung für ein gegliedertes Schulsystem, doch wohl eher den Aspekt umfassen, konkurrierende Angebote mit unterschiedlichen Abschlüssen zu machen. Wenn wir die Grundschule bis zum sechsten Schuljahr hochziehen, haben wir gleichsam dasselbe Ergebnis wie mit einer Teilintegration in den Klassen 5 und 6. Das scheint mir keine relevante Frage zu sein. Die sechsjährige Grundschule ist damit auch unproblematisch.

Prof. Dr. Andreas Fisahn (Universität Bielefeld): Ich habe das genauso gelesen wie Herr Pieroth: ein gegliedertes Schulsystem, das eine von den alten, gegliederten Schulformen enthalten kann, plus Gesamtschule. Wenn man es anders liest – wie Herr Ennuschat und andere das eben getan haben –, heißt das: Wir müssen im Umkreis von einer Stunde Fahrzeit Realschule, Gymnasium – möglicherweise Hauptschule; aber das kann man weglassen –, eine integrierte Schule plus eine sonstige Schule anbieten. – Ich weiß nicht, ob Sie das gewollt haben. Jedenfalls kann man

das tatsächlich hineinlesen. Ich hätte es anders verstanden. Da scheint aber das Problem als solches zu liegen, das in den Papieren bisher überhaupt noch nicht richtig angesprochen worden ist.

Man muss deutlich machen, ob man mit „Schulsystem“ die integrierten Schulen plus die alten Schulen meint oder ob man das als Bestandteil ansieht. Das sollte man meines Erachtens doch ziemlich deutlich machen – gerade im Interesse der Kommunen, die wissen müssen, was eigentlich vorgehalten werden muss –, wenn man schon vermutet, dass die Gerichte zu Ansprüchen kommen könnten, auch wenn der Gesetzgeber das in seiner Begründung deutlich ausgeschlossen hat.

Prof. Dr. Dr. Thomas Sternberg (CDU): Frau Faber, meine Herren! Man muss es natürlich etwas emotionalisieren, wenn Sie sagen: Der Gesetzgeber soll sagen, was er will, dann können die Juristen antworten.

Eines ist klar: Wenn wir hier eine Verfassungsänderung machen, dann doch deswegen, um eine Bildungsgarantie zu geben anstelle der Volksschulgarantie mit Tradition, die 1968 in die Hauptschulgarantie umgewandelt wurde. Die Bildungsgarantie soll bestehen bleiben, eine Garantie, die Entwicklungen ermöglichen soll. Deshalb werden die Schulen auch nicht einzeln festgeschrieben. Natürlich soll es auch weiterhin politische Debatten und Entwicklungen geben können. Insofern würde ich das mit der Grundschule so wie Frau Faber sehen.

Allerdings soll eine bestimmte Entwicklung ausgeschlossen werden, nämlich die, dass dieses Schulwesen zu einem Schulsystem führt, das eine einzige Schule bzw. eine einzige Schulform flächendeckend in ganz Nordrhein-Westfalen vorsieht. Diese Entwicklung soll ausgeschlossen werden. Darum geht es.

Es ist eine Palette an Formen genannt worden. Entscheidend ist der Satz: „Das Land gewährleistet ein vielfältiges öffentliches Bildungs- und Schulwesen ...“ – Dann wird das exemplifiziert: mit Schulen des gegliederten Wesens, integrierten Formen und weiteren Schulformen. Das ist die Exemplifikation dieser Sache. Eine Sekundarschule als integrierte Schule würde trotzdem als eine Schule des integrierten Systems gelten. So verstehe ich das. Wenn daneben ein Gymnasium bestehen würde, wäre das ein Element des klassischen gegliederten Schulsystems. Damit wäre der Spielraum für Träger und Kommunen tatsächlich gewährleistet.

Was der Gesetzgeber hier will, ist, wie gesagt, die Feststellung, dass ein solches vielfältiges Schulwesen die Grundlage für die Schulentwicklung bleiben muss. Dass darunter Schulentwicklung stattfinden soll, ist allen klar. Deshalb stehen da auch keine einzelnen Schulformen. Das ist Ziel der Übung.

Ingrid Pieper-von Heiden (FDP): Wenn allgemein bei den Experten die Auffassung herrscht, das maximal zu Akzeptierende bei der Grundschule seien sechs Jahre, dann habe ich noch ganz konkret die Frage, ob der geplante Schulversuch „Grundschule von 1 bis 10“, der auch gesetzlich geregelt werden soll, demnach verfassungswidrig wäre.

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
sd-ad

Ralf Witzel (FDP): Ich fand die auseinandergehenden Meinungen sehr interessant, die wir vielleicht noch hinsichtlich eines Punktes beleuchten sollten. Wird auf einer Fläche, die in einer Stunde Fahrtzeit pro Strecke durchfahren werden kann – was schon eine riesige Distanz ist; das ist nicht gerade mal eben um die Ecke –, ein gegliedertes Schulwesen gewährleistet, indem es wenigstens zwei schulische Angebote gibt? Oder kann ich – wie Prof. Pieroth das gemacht hat – das Vorhandensein einer Gliederung auch daran festmachen, dass es eine Schule des klassischen dreigliedrigen Systems gibt und daneben eine integrierte?

In Klammern der Hinweis: Das könnte dazu führen, dass, wenn sich dort eine Schulform durchsetzt – wahrscheinlich hat es das Gymnasium am einfachsten –, flächendeckend im Land oder in allen Landesteilen nicht mehr durchgängig Teile oder Aspekte, die heute die Gliederung des Schulwesens ausmachen, vorgehalten würden.

Also: Genügt als zweite Säule auch ein integriertes Angebot, um zusätzlich zu einer vorgehaltenen Schule des bisherigen Systems – dadurch, dass beides vorhanden ist – eine Gliederung herzustellen? Dazu würde ich gerne die Expertenmeinung derer hören, die sich noch nicht dazu geäußert haben.

Zu der gerade in der letzten Runde interessanterweise thematisierten Figur dieser sonstigen Schule: Ist das so, wie ein, zwei Experten es gerade gesagt haben, dass man irgendetwas nebenher belegen muss? Wenn ja: Was deckt diese Figur der sonstigen Schule aus Ihrer Sicht innovativ abschließend alles ab? Wenn ich in der Verfassung zwischen integrierten und nichtintegrierten Schulen unterscheide, dann sind das die beiden Pole. Vom Strukturordnungsprinzip her müsste sich jedwede Schule, auch jedwedes neue schulische Angebot – wenn ich dieses 1:0-Kriterium habe –, dort einsortieren lassen. Was ist die rechtliche Bedeutung der Figur der sonstigen Schule? Was fällt tatbestandsmäßig darunter? Was resultiert daraus für die Politik?

Abschließend noch einmal eine Frage, die ich schon in den beiden letzten Fragerunden gestellt habe, die mir bislang aber keiner befriedigend beantworten konnte: Gibt es auf der Grundlage dieser wahrscheinlich erfolgenden Verfassungsänderung – jedenfalls was die politischen Mehrheiten hier im Hause angeht – irgendwo Anknüpfungspunkte für betroffene Menschen, zu klagen, weil die öffentliche Hand Ansprüche, die die Verfassung vorsieht, nicht gerecht wird? Liefert die Anknüpfungen dafür?

Vorsitzender Wolfram Kuschke: Auf die Beantwortung dieser Frage bin ich sehr gespannt. Wer ist so mutig und will sich zukünftig arbeitslos machen? – Herr Kollege Prof. Sternberg, ich trete Ihnen nicht zu nahe, wenn ich feststelle: Das war nicht als Frage gedacht, sondern als Stellungnahme, was völlig in Ordnung ist.

Nun zunächst zu der Frage von Frau Pieper von Heiden.

Prof. Dr. Wolfgang Cremer (Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht): Zur Frage nach der zehnjährigen Grundschule: Der Grund dafür, dass Herr En-

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
sd-ad

Ennuschat gesagt hat, dass die sechsjährige Grundschule zulässig sei, liegt in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Dieses sagt: Ein mehr als sechsjähriges gemeinsames Lernen ohne jede Binnendifferenzierung wird den Ansprüchen des Kindes auf Persönlichkeitsentfaltung – meinetwegen auch Art. 12 Satz 1 GG, aber vor allen Dingen Art. 2 Satz 1 GG – in Verbindung mit dem Wahlrecht der Eltern nicht gerecht. Das heißt, wir brauchen ab diesem Zeitpunkt mindestens von Grundrechts wegen eine Binnendifferenzierung.

Wenn man sieht, dass es um ein Wahlrecht geht, kann das Angebot einer zehnjährigen Grundschule, solange es nicht exkludiert, bestehen bleiben. Es muss die Möglichkeit bestehen, eine andere Schulform zu wählen, die dann, wenn man es denn akzeptiert, begabungsgerecht ist. Deswegen sehe ich, solange es in zumutbaren Entfernungen andere Angebote gibt, keine Probleme mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. – Das ist jetzt meine spontane Antwort auf die Frage. Das scheint mir aber in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes so angelegt zu sein.

Herr Witzel, es gibt nicht nur Individualklagen. Es gibt, wie Sie wissen, auch die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 75 Nr. 3 der Landesverfassung. Im Moment stellt sich da für die FDP allerdings ein kleines Problem, weil sie dafür nicht die Zustimmung von einem Drittel des Landtages erhalten würde. Aber natürlich gibt es Möglichkeiten: Wenn das Landesrecht den Anforderungen des Art. 10 der Landesverfassung nicht gerecht wird, dann können Sie dagegen auch über die abstrakte Normenkontrolle vorgehen, zum Beispiel mit einer anderen Oppositionspartei.

Klagerechte des Einzelnen können im einfachen Recht verbürgt sein. Das ist im Fluss begriffen. Da gibt es unterschiedliche Entscheidungen, auch in den verschiedenen Bundesländern. Es gibt aber – ich glaube, Herr Ennuschat hat die Normen in der Landesverfassung kommentiert – ein subjektives Recht – ob das ein Grundrecht oder ein anderes subjektives Recht ist, ist egal –: Art. 8 Abs. 1 Satz 1. Dieses Recht auf Bildung wird verbreitet so interpretiert, dass es jedenfalls in Ausnahmekonstellationen, ich sage jetzt mal: in Extremkonstellationen, auch ein subjektives Recht begründet. Das bedeutet vor allen Dingen: Wenn Ihnen als Kind in zumutbarer Entfernung keine Schule zur Verfügung steht, die einen Bildungsabschluss gewährt, den das Schulgesetz vorsieht, vor allen Dingen keine allgemeine Hochschulreife, dann können Sie einen solchen Anspruch auch subjektivrechtlich durchsetzen.

Im Übrigen wollen Sie mit der Gewährleistung eine objektivrechtliche Regelung. Die ist verpflichtend, deswegen Art. 75 Nr. 3 der Landesverfassung. Das geht, wenn es sich um die Frage der Unvereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung handelt. Darauf kann der Einzelne sich aber nicht berufen.

Prof. Dr. Jörg Ennuschat (Universität Konstanz): Unter die „sonstigen Schulformen“ bzw. die „weiteren anderen Schulformen“ könnte ich beispielsweise die kooperative Sekundarschule subsummieren.

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
bar-ro

Zu der Frage, wie viele Schulen man jetzt mindestens neben der Sekundarschule braucht, wäre meine Interpretation: Ich brauche zwei gegliederte Schulformen – welche auch immer – plus die integrierte Schulform, aber die beiden gegliederten Schulformen nur dann, wenn ein geordneter Schulbetrieb möglich ist, was bei der Realschule wahrscheinlich nicht der Fall sein wird.

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Ich will etwas zu der zehnjährigen Grundschule nachschieben. Bundesrechtlich wären wir uns da einig; das kommt in der Tat von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Ich will nur anmerken: Dagegen hätte ich doch landesverfassungsrechtliche Bedenken. Denn die Landesverfassung würde ja, falls diese Änderung jetzt kommen sollte, weiterhin die Grundschule institutionell verbürgen; und die Grundschule ist systematisch abgesetzt von dem restlichen Schulsystem, das jetzt neu ausdifferenziert wird, sodass auch das gegliederte Schulsystem erst mit der Sekundarstufe I ansetzen würde. Das heißt, ich brauche irgendeinen materiellen Begriff der Grundschule und muss mich fragen, welche Funktion sie erfüllen soll. Eine Grundschule, die im Grunde genommen die ganze schulische Bildung abdeckt, kann es jedenfalls nicht sein. Grundschule zehn Jahre – jedenfalls im Ergebnis –, denke ich, geht nicht.

Prof. Dr. Bodo Pieroth (Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Ich möchte der Interpretation von Herrn Ennuschat, für die auch Herr Jestaedt eine Neigung hat erkennen lassen, ganz klar widersprechen. Der Wortlaut unterscheidet zwischen Schulsystem und Schulformen. Wenn das richtig wäre, was die beiden Kollegen sagen, müsste der Text lauten: ... die gegliederte Schulformen, integrierte Schulformen sowie weitere ... Dann hätten wir die Garantie für drei Formen in der Sekundarstufe; die Grundschule ist immer ein anderes Problem. Das wäre indirekt eine verfassungsrechtliche Garantie der Realschule, da die Hauptschule ja eh „tot“ ist.

Prof. Dr. Jörg Ennuschat (Universität Konstanz): Ich möchte noch einen Satz sagen, um meiner von Herrn Pieroth bestrittenen Auffassung noch etwas Munition zu geben. Ich verstehe die Formulierung „weitere andere Schulformen“ so, dass es ein Zweisäulenmodell gibt: das gegliederte Schulsystem und die anderen Schulformen. Die anderen Schulformen sind die integrierten Schulformen und weitere andere Schulformen.

Vorsitzender Wolfram Kuschke (HMA): Vielen Dank. – Weitere Beiträge sind im Augenblick nicht gewünscht. Meine Damen und Herren, dann darf ich diese Anhörung schließen und mich noch einmal im Namen aller Kolleginnen und Kollegen ganz herzlich bei den Sachverständigen für ihr Kommen und für ihre Beiträge heute bedanken. Das ist durchaus einen Beifall wert.

(Beifall)

Haupt- und Medienausschuss (23.)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung (28.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.10.2011
bar-ro

Das Wortprotokoll der heutigen Veranstaltung wird Ihnen natürlich auch zugänglich gemacht. Das verbinde ich gleich mit dem provisorischen Dank an den Stenografischen Dienst.

Wir haben ein straffes Beratungsverfahren. Der Schulausschuss wird sich am 12. Oktober 2011 abschließend mit den Ergebnissen dieser Anhörung befassen, der Hauptausschuss am darauffolgenden Tag. Die zweite und dritte Lesung sollen an den Plenartagen vom 19. bis 21. Oktober 2011 erfolgen. Das ist ein straffes Programm, aber wir haben es so gewollt.

Kommen Sie gut nach Hause!

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Wolfram Kuschke
Vorsitzender

06.10.2011/07.10.2011

227

