

06.09.2011

## Gesetzentwurf

**der Fraktion der CDU,  
der Fraktion der SPD und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

#### **A Problem**

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen enthält unter dem Oberbegriff der Volksschule eine institutionelle Garantie der Schulform Hauptschule als eigenständigen Bildungsgang.

Die seinerzeitige Vorstellung des Verfassungsgebers, die Schulform Hauptschule werde von einem großen Teil der Schülerinnen und Schüler besucht, trifft allerdings heute bei weitem nicht mehr zu. Der allgemeine demografische Wandel und insbesondere ein verändertes Schulwahlverhalten der Eltern haben zu einem massiven Schülerzahlrückgang an Hauptschulen geführt. Nach den aktuellen Prognosen wird sich diese Entwicklung in den kommenden Jahren fortsetzen.

Der Schülerzahlrückgang wiederum erschwert den Hauptschulen die Erfüllung der ihnen ebenfalls durch die Verfassung auferlegten Existenzbedingung eines geordneten Schulbetriebs. Die Schließung vieler Hauptschulstandorte macht es immer schwieriger, der institutionellen Garantie Rechnung zu tragen.

#### **B Lösung**

Um eine Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Schulstruktur als Reaktion auf die veränderte Lebenswirklichkeit zu erleichtern, wird die institutionelle Garantie der Hauptschule aufgegeben. Stattdessen garantiert die Landesverfassung ein öffentliches Schulwesen, das ein gegliedertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie andere Schulformen umfasst.

Der überkommene Begriff der Volksschule wird aus der Landesverfassung entfernt. Bestimmungen in Kirchenverträgen bleiben unverändert.

Datum des Originals: 06.09.2011/Ausgegeben: 06.09.2011

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

**C Alternativen**

Keine.

**D Kosten**

Keine. Die beabsichtigte Neufassung der Vorschrift über die Schulgeldfreiheit trägt dem Umstand Rechnung, dass die Schulgeldfreiheit bereits seit Jahrzehnten für alle öffentlichen Schulen eingeführt ist.

**E Zuständigkeiten**

Zuständig ist das Ministerium für Schule und Weiterbildung. Beteiligt sind das Ministerium für Inneres und Kommunales, das Justizministerium, das Finanzministerium und die Staatskanzlei.

**F Konnexitätsprinzip**

Aufgaben und Kostenbelastung der kommunalen Schulträger werden nicht ausgeweitet.

**G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte**

Private Haushalte sind ebenso wie private und öffentliche Unternehmen nicht betroffen.

## G e g e n ü b e r s t e l l u n g

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen**

**Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

### Artikel I

**Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

**Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NRW. S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juni 2004 (GV. NRW. S. 360), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 8 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

### Artikel 8

(1) Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung und Bildung. Das natürliche Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bildet die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens.

Die staatliche Gemeinschaft hat Sorge zu tragen, daß das Schulwesen den kulturellen und sozialen Bedürfnissen des Landes entspricht.

„(2) Es besteht allgemeine Schulpflicht. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

(2) Es besteht allgemeine Schulpflicht; ihrer Erfüllung dienen grundsätzlich die Volksschule und die Berufsschule.

(3) Land und Gemeinden haben die Pflicht, Schulen zu errichten und zu fördern. Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Landes. Die Schulaufsicht wird durch hauptamtlich tätige, fachlich vorgebildete Beamte ausgeübt.

(4) Für die Privatschulen gelten die Bestimmungen des Artikels 7 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 zugleich als Bestandteil dieser Verfassung. Die hiernach genehmigten Privatschulen haben die gleichen Berechtigungen wie die entsprechen-

den öffentlichen Schulen. Sie haben Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen öffentlichen Zuschüsse.

2. Artikel 9 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Schulgeld wird nicht erhoben.“

b) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „der Schulgeldfreiheit für die weiterführenden Schulen sowie“ gestrichen.

### **Artikel 9**

(1) Der Unterricht in den Volks- und Berufsschulen ist unentgeltlich.

(2) Einführung und Durchführung der Schulgeldfreiheit für die weiterführenden Schulen sowie der Lehr- und Lernmittelfreiheit für alle Schulen sind gesetzlich zu regeln. Zum Zwecke des Studiums sind im Bedarfsfalle besondere Unterhaltsbeihilfen zu gewähren. Soweit der Staat für die öffentlichen Schulen Schulgeldfreiheit gewährt, sind auch die in Artikel 8 Abs. 4 genannten Privatschulen berechtigt, zu Lasten des Staates auf die Erhebung von Schulgeld zu verzichten; soweit er Lehr- und Lernmittelfreiheit gewährt, sind Lehr- und Lernmittel in gleicher Weise für diese Privatschulen zur Verfügung zu stellen wie für die öffentlichen Schulen.

3. Artikel 10 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden nach dem Wort „auf“ das Komma und die Wörter „die Teil der Volksschule ist“ gestrichen.

b) In Satz 2 werden die Wörter „Die Gliederung des Schulwesens“ durch die Wörter „Das Schulwesen“ ersetzt.

c) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt :

„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.“

### **Artikel 10**

(1) Das Schulwesen des Landes baut sich auf einer für alle Kinder verbindlichen Grundschule auf, die Teil der Volksschule ist. Die Gliederung des Schulwesens wird durch die Mannigfaltigkeit der Lebens- und Berufsaufgaben bestimmt. Für die Aufnahme in eine Schule sind Anlage und Neigung des Kindes maßgebend, nicht die wirtschaftliche Lage und die gesellschaftliche Stellung der Eltern.

(2) Die Erziehungsberechtigten wirken durch Elternvertretungen an der Gestaltung

4. Artikel 12 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird aufgehoben.
- b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 1 und wie folgt gefasst:  
  
„(1) Schulen müssen entsprechend ihren Bildungszielen nach Organisation und Ausstattung die Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebs erfüllen.“
- c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.
- d) Die Absätze 4 und 5 werden aufgehoben.
- e) Die bisherigen Absätze 6 und 7 werden die Absätze 3 und 4.

des Schulwesens mit.

**Artikel 12**

(1) Die Volksschule umfaßt die Grundschule als Unterstufe des Schulwesens und die Hauptschule als weiterführende Schule.

(2) Grundschule und Hauptschule müssen entsprechend ihren Bildungszielen nach Organisation und Ausstattung die Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebes erfüllen.

(3) Grundschulen sind Gemeinschaftsschulen, Bekenntnisschulen oder Weltanschauungsschulen. Auf Antrag der Erziehungsberechtigten sind, soweit ein geordneter Schulbetrieb gewährleistet ist, Grundschulen einzurichten.

(4) Hauptschulen sind von Amts wegen als Gemeinschaftsschulen zu errichten. Auf Antrag der Erziehungsberechtigten sind Bekenntnisschulen oder Weltanschauungsschulen zu errichten, soweit ein geordneter Schulbetrieb bei der beantragten Hauptschule und der Besuch einer Gemeinschaftsschule in zumutbarer Weise gewährleistet sind.

(5) Hauptschulen sind in Gemeinschaftsschulen umzuwandeln, wenn Erziehungsberechtigte, die ein Drittel der Schüler vertreten, dieses beantragen.

(6) In Gemeinschaftsschulen werden Kinder auf der Grundlage christlicher Bildungs- und Kulturwerte in Offenheit für die christlichen Bekenntnisse und für andere religiöse und weltanschauliche Überzeugungen gemeinsam unterrichtet und erzogen.

In Bekenntnisschulen werden Kinder des katholischen oder des evangelischen Glaubens oder einer anderen Religionsgemeinschaft nach den Grundsätzen des betreffenden Bekenntnisses unterrichtet und erzogen.

In Weltanschauungsschulen, zu denen auch die bekenntnisfreien Schulen gehören, werden die Kinder nach den Grundsätzen der betreffenden Weltanschauung unterrichtet und erzogen.

(7) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

## **Artikel II**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## Begründung

### Allgemeiner Teil

#### I. Anlass

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) enthält in Art. 12 (i. V. m. Art. 8 Abs. 2, 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 S. 1) eine institutionelle Gewährleistung der Hauptschule als weiterführende Schule. Zugleich wird an verschiedenen Stellen der Begriff Volksschule erwähnt, der in der Schulwirklichkeit bedeutungslos geworden ist, da es diese Schulform im öffentlichen Schulwesen nicht mehr gibt.

Nach Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 23.12.1983 (- VerFGH 22/82 -) bezieht sich die institutionelle Garantie der Hauptschule nicht nur auf deren Bildungsziele, sondern auch auf die Eigenständigkeit des Bildungsgangs. Erforderlich sei ein Mindestmaß an organisatorischer Selbständigkeit.

Terminologie („Haupt“-Schule als Teil der „Volks“-Schule) und systematische Einordnung der Schulform Hauptschule als gleichrangig neben anderen weiterführenden Schulen (vgl. Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 9 Abs. 2 S. 1 LV) sprechen für die Annahme, dass der Verfassungsgeber seinerzeit die Vorstellung hatte, diese Schulform, die auf die Arbeits- und Alltagswelt vorbereiten, aber auch den Zugang zu weiteren Bildungswegen eröffnen soll, werde von einem großen Teil der Schülerinnen und Schüler besucht.

In der Realität leidet die Schulform Hauptschule - obwohl sie zu allen Abschlüssen führt und gute Arbeit leistet - allerdings bereits seit Jahrzehnten vielfach unter stark rückläufigen Schülerzahlen. In den Jahren 1970 bis 2010 sank die Schülerzahl in der Hauptschule von 646.057 um 457.675 auf 188.382 (- 70,8 %). Diese Entwicklung lässt sich teilweise durch den allgemeinen demografischen Wandel erklären, folgenreicher ist jedoch das veränderte Schulwahlverhalten der Eltern. Wechselten im Schuljahr 1970/71 noch 55,9 % aller Schülerinnen und Schüler nach der vierten Grundschulklasse in eine Hauptschule, so waren es im Schuljahr 2010/11 nur noch 12,3 %. Demgegenüber haben die anderen Schulformen steigende Übergangsquoten zu verzeichnen. Nach aktuellen Schülerzahlprognosen wird sich der Schülerzahlrückgang an Hauptschulen in den kommenden Jahren fortsetzen.

Bereits jetzt erreicht nahezu die Hälfte der nordrhein-westfälischen Hauptschulen nicht mehr die für eine durchgängige Zweizügigkeit unter Einhaltung des Klassenfrequenzrichtwertes erforderliche Schülerzahl. Gemäß Art. 12 Abs. 2 LV müssen u. a. Hauptschulen entsprechend ihren Bildungszielen nach Organisation und Ausstattung die Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebs erfüllen. Bei Einzügigkeit dürfte die verfassungsrechtliche Untergrenze eines geordneten Schulbetriebs erreicht sein.

Vor dem Hintergrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (a. a. O.) wird die Problemlage offenbar: Zwar ist die Hauptschule als eigenständiger Bildungsgang von Verfassungs wegen institutionell garantiert; es wird aber zunehmend schwieriger, der institutionellen Garantie Rechnung zu tragen, weil die Hauptschule die ihr gemäß Art. 12 Abs. 2 LV ebenfalls durch die Verfassung auferlegte Existenzbedingung eines geordneten Schulbetriebs immer weniger erfüllen kann.

Die Verfassung und die Schulwirklichkeit klaffen insoweit auseinander. Die institutionelle Garantie der Hauptschule erschwert zudem eine Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Schulstruktur als Reaktion auf den demografischen Wandel und den Wunsch

der Eltern nach Schulen, die den Bildungsweg länger offen halten und den Schülerinnen und Schülern die Chance auf vielfältige Abschlüsse mit mehr Berechtigungen bieten.

Die Schulstruktur bleibt weiterhin durch die Vielfalt der Schulformen und Bildungsgänge geprägt, wie sie der geänderte Art. 10 Abs. 1 verfassungsrechtlich gewährleistet. Die Landtagsfraktionen, die diesen Gesetzentwurf einbringen, sind sich einig, dass das schulgesetzlich vorgehaltene Angebot möglicher Schulformen für die Dauer des verabredeten schulpolitischen Konsenses Grundschule, Gymnasium, Realschule, Hauptschule, Sekundarschule, Gesamtschule, Berufskolleg, Weiterbildungskolleg sowie Förderschulen, soweit sie trotz Inklusion (vgl. Art. 24 VN-Behindertenrechtskonvention) erforderlich sind, umfassen soll (Entschließungsantrag zu den LT-Drs. 15/2362 und 15/1915, LT-Drs. 15/2428).

## **II. Lösung**

Die institutionelle Garantie der Hauptschule wird aus der Verfassung gestrichen. Zugleich wird auf die Verwendung des Begriffs „Volksschule“ in der Verfassung verzichtet.

Stattdessen garantiert die Landesverfassung ein öffentliches Schulwesen, das ein gegliedertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie andere Schulformen umfasst.



## Besonderer Teil

### Art. I

#### 1. zu Artikel 8:

An dieser wie auch an weiteren Stellen der Landesverfassung wird der Begriff Volksschule gestrichen, da er eher zur Verwirrung als zur Klarstellung beiträgt. Im öffentlichen Schulbereich gibt es die Schulform Volksschule nicht mehr. Es gibt auch keine Notwendigkeit, den Begriff „Volksschule“ weiterhin als Oberbegriff für die Grundschule und die Hauptschule zu verwenden.

Es besteht allgemeine Schulpflicht und hieran soll sich nichts ändern. Die verfassungsrechtliche Hervorhebung der Grundschule, der Hauptschule sowie der Berufsschule als Schulformen, an denen die Schulpflicht erfüllt werden kann, ist durch die schulische Praxis seit Jahrzehnten überholt. Die Regelung der Schulformen, an denen die Schulpflicht zu erfüllen ist, kann, wie in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland auch, dem Gesetzgeber überlassen bleiben.

#### 2. zu Artikel 9:

##### **Absatz 1**

An allen weiterführenden öffentlichen Schulen wird ebenso wie an den öffentlichen Grundschulen seit Jahrzehnten kein Schulgeld erhoben (vgl. § 92 Abs. 4 Schulgesetz NRW - SchulG). Hieran soll sich nichts ändern. Diese Grundsatzentscheidung für die öffentlichen Schulen wird daher wortgleich in die Landesverfassung übernommen. An der Rechtslage für Schulen in freier Trägerschaft ändert sich nichts.

##### **Absatz 2**

Folgeänderung zu Artikel 9 Abs. 1.

#### 3. zu Artikel 10:

Zu Satz 1 siehe die Begründung zu Artikel 8 (erster Absatz). Unverändert bleibt, dass unter den allgemeinen Schulen die öffentliche Grundschule als einzige Schulform der Primarstufe die Aufgabe hat, die Schülerinnen und Schüler in einem gemeinsamen Bildungsgang zu unterrichten und zu erziehen. Grundschulen in freier Trägerschaft, die als Ersatzschulen geführt werden, sind im Rahmen von Art. 7 Abs. 4 und 5 Grundgesetz möglich.

Das bereits bestehende Gliederungsgebot, dass das Schulwesen insgesamt durch die Mannigfaltigkeit der Lebens- und Berufsaufgaben bestimmt wird (Satz 2), wird durch den neuen Satz 3 konkretisiert. Dieser stellt ungeachtet des Umstandes, dass keine subjektiv-öffentlichen Rechte begründet werden, eine verfassungsrechtliche Garantie dafür dar, dass das Angebot der Schulen ab der Sekundarstufe I unterschiedliche Schulformen und Bildungsgänge umfasst. Die Gewährleistung durch das Land bedeutet, dass der Gesetzgeber die einzelnen Schulformen und ihre wesentlichen Merkmale im Schulgesetz regelt und als Haushaltsgesetzgeber den Landesanteil an der Finanzierung bereitstellt.

Zum Bildungs- und Schulwesen im Sinne dieser Vorschrift gehören die Schulen und besonderen Einrichtungen des Schulwesens. Das Angebot erstreckt sich nach dem derzeit geltenden Schulgesetz in der Sekundarstufe I auf die Schulformen des gegliederten Schulwesens (Hauptschule, Realschule, Gymnasium), die Gesamtschule als integrierte

Schulform und auf die Sekundarschule in ihren unterschiedlichen Organisationsformen, soweit ein Bedürfnis besteht und aufgrund der Schülerzahlen ein geordneter Schulbetrieb möglich ist (s. Art. 12 Abs. 1). In der Sekundarstufe II umfasst es derzeit die Bildungsgänge des Berufskollegs und die gymnasiale Oberstufe des Gymnasiums und der Gesamtschule. Neben den allgemeinen Schulen und den Schulen für Kranke gehören Förderschulen, soweit sie trotz Inklusion (vgl. Art. 24 VN-Behindertenrechtskonvention) erforderlich sind, sowie weitere Einrichtungen wie das Weiterbildungskolleg zum schulischen Angebot in Nordrhein-Westfalen.

Die Errichtung und Fortführung öffentlicher Schulen sind Pflichtaufgaben der Schulträger, in der Regel der Gemeinden und Kreise nach Maßgabe des § 78 SchulG. Das örtliche Angebot richtet sich danach, ob auf dem Gebiet des Schulträgers ein Bedürfnis besteht und die Mindestgröße (§ 82 SchulG) gewährleistet ist.

#### **4. zu Artikel 12:**

##### **Absatz 1**

Die Streichung der institutionellen Garantie der in Art. 12 Abs. 1, 2, 4 und 5 LV genannten Hauptschule aus der Landesverfassung passt die Verfassung der Schulwirklichkeit an und ermöglicht eine Weiterentwicklung der Schulstruktur in der Sekundarstufe I.

##### **Absatz 2**

Das Erfordernis eines geordneten Schulbetriebs ist künftig nicht mehr auf bestimmte Schulformen beschränkt, sondern gilt für alle Schulen.

##### **Absätze 3 bis 7**

Art. 23 des Reichskonkordats (RK) steht einer Streichung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Hauptschule als Gemeinschafts- oder Bekenntnisschule nicht entgegen. Das Konkordat verlangt keine verfassungsrechtliche Absicherung. Es wird daher als solches von der Streichung nicht berührt. Die Möglichkeit, katholische Bekenntnisschulen zu errichten, wird durch die einfach-gesetzlichen Bestimmungen in §§ 26 ff. SchulG eröffnet.

#### **Art. II**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Karl-Josef Laumann  
Armin Laschet

und Fraktion

Norbert Römer  
Marc Herter

und Fraktion

Reiner Priggen  
Sigrid Beer

und Fraktion