

13.10.2011

Beschlussempfehlung und Bericht

des Haupt- und Medienausschusses

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

2. Lesung

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Berichterstatter

Abgeordneter Wolfram Kuschke

Beschlussempfehlung

Der Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Drucksache 15/2768, wird mit folgender Änderung angenommen:

Artikel I Nummer 3 Buchstabe c) wird wie folgt gefasst:

„c) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Das Land gewährleistet ein ausreichendes und vielfältiges öffentliches Schulwesen, das ein gegliedertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie weitere andere Schulformen ermöglicht.“ “

Datum des Originals: 13.10.2011/Ausgegeben: 17.10.2011

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

Bericht

A Allgemeines

Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 15/2768, wurde vom Plenum am 9. September 2011 nach 1. Lesung zur federführenden Beratung an den Haupt- und Medienausschuss sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Schule und Weiterbildung überwiesen.

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

B Beratung

Der Haupt- und Medienausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 9. September 2011, 4. Oktober 2011 und 13. Oktober 2011 mit dem Gesetzentwurf befasst.

Die Fraktionen im Haupt- und Medienausschuss verständigen sich am 9. September 2011 auf die Durchführung einer öffentlichen Anhörung. Der zur Mitberatung aufgerufene Ausschuss für Schule und Weiterbildung schließt sich dem Beratungsverfahren an.

Im Vorfeld der öffentlichen Anhörung gehen von folgenden geladenen Sachverständigen schriftlich erbetene Stellungnahmen ein:

Prof. Dr. Bodo Pieroth
Westfälische Wilhelms-Universität
Institut für Öffentliches Recht, Münster

Stellungnahme 15/873

Prof. Dr. Andreas Fisahn
Universität Bielefeld
Fakultät für Rechtswissenschaft

Stellungnahme 15/904

Prof. Dr. Matthias Jestaedt
Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie, Freiburg im Breisgau

Stellungnahme 15/909

Landkreistag NRW

Stellungnahme 15/910

Professor Dr. jur. Jörg Ennuschat
Universität Konstanz
Lehrstuhl für öffentliches Recht und Europarecht mit Schwerpunkt Verwaltungsrecht

Stellungnahme 15/926

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Bonn

Stellungnahme 15/929

In der Sitzung am 4. Oktober 2011 hören der Haupt- und Medienausschuss und der Ausschuss für Schule und Weiterbildung Sachverständige in öffentlicher Sitzung an. Das Wortprotokoll der Anhörung steht als APr 15/297 zur Verfügung.

Neben den oben Genannten gibt dort auch Prof. Dr. Cremer, Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V. (IfBB), An-Institut der Ruhr-Universität Bochum, ein mündliches Statement ab. Alle Sachverständigen beantworten im Anschluss an ihre Vorträge die Fragen aus der Mitte des Ausschusses.

Kein Sachverständiger trägt verfassungsrechtliche Bedenken vor. Hingegen erachten alle Sachverständigen den neuen Artikel 10 Absatz 1 Satz 3, die Gewährleistungspflicht des Landes für ein öffentliches Bildungs- und Schulwesen, als interpretationswürdig. Erörtert werden insbesondere der Inhalt des Gewährleistungsauftrages des Landes, der Definitionsgehalt des „gegliederten Schulsystems“, die etwaige Verpflichtung von Gemeinden sowie der regionale Bezug.

Prof. Dr. Cremer, Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V. (IfBB), An-Institut der Ruhr-Universität Bochum, spricht sich in der Anhörung für eine Beibehaltung der Formulierung „umfasst“ aus, da diese aus seiner Sicht die Systementscheidung für ein gegliedertes Schulsystem und Integration klar beschreibt. Um eine etwaige Verpflichtung der Kommunen auszuschließen, sollen die Worte „in allen Landesteilen“ ersatzlos gestrichen werden. Die Gewährleistungspflicht des Landes öffne bei der gewählten Formulierung keine neuen subjektiven Rechte.

Um der Interpretation einer womöglich flächendeckenden Gewährleistungspflicht zuvor zu kommen, erachtet Prof. Dr. Ennuschat die Formulierung „ermöglicht“ statt „umfasst“ als zielführend und bewährt. Zudem schlägt er vor, das Wort „Bildungswesen“ mangels Kontext zu streichen. Die Verwendung der Begriffe „in allen Landesteilen“ oder alternativ „flächendeckend“ sind für den Sachverständigen abhängig vom Ziel der Gesetzgeber, dem Wunsch nach Option oder Verpflichtung.

Für Prof. Dr. Fisahn stellt die Gesetzesbegründung klar, dass die Gewährleistungspflicht des Landes kein subjektives öffentliches Recht beinhalten soll. Wie auch von ihm grundsätzlich mit den verwendeten Formulierungen eher ein Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber denn einengende Interpretationsmöglichkeiten gesehen werden. Der Sachverständige würde an der Beschreibung „in allen Landesteilen“ festhalten und regt an, dass der Gesetzgeber verdeutlicht, was unter „Schulsystem“ zu subsumieren ist.

Prof. Dr. Gärditz nimmt zur Auslegung des Begriffs „gegliedertes Schulsystem“ Stellung und schlägt vor, entweder eindeutige Festschreibungen zu treffen oder gänzlich auf konkretisierende Angaben zu Schulformen zu verzichten. Statt den Worten „in allen Landesteilen“ würde der Sachverständige dem Begriff „flächendeckend“ den Vorzug geben, sofern die Zumutbarkeit von (Wege-)Zeiten beschrieben werden soll.

Auch Prof. Dr. Jesteadt spricht sich für die Streichung der Worte „in allen Landesteilen“ und dem Verzicht auf konkretisierende Angaben zu Schulformen in der Verfassung aus. Die Aufnahme von Gewährleistungspflichten in die Verfassung wird von ihm grundsätzlich in Frage gestellt. Spekulationen über den Inhalt eines gegliederten Schulsystems vermag der Sachverständige nicht folgen, da dies mit dem getroffenen Konsens hinreichend festgelegt und ohne eine Mehrzahl an Schulangeboten ein „gegliedertes Schulsystem“ sinnentleert sei.

Prof. Dr. Pieroth unterstützt ebenfalls den Verzicht auf konkretisierende Angaben zu Schulformen. Das Schulsystem könne im Sinne einer Klarstellung mit den Worten „gegliedertes und inklusives Schulsystem“ beschrieben werden.

Für die drei kommunalen Spitzenverbände führt Prof. Dr. Faber aus, dass diese durch die gewählte Formulierung keine Verpflichtung der Kommunen begründet sehen. Die Sachverständige befürwortet mangels hinreichender Definition die Streichung der Worte „in allen Landesteilen“.

Darüber hinaus wird erörtert, ob die Verfassung einen bestimmten Zeitraum für den Grundschulbesuch vorgibt, unter welches Schulsystem die Sekundarschule zu subsumieren und was eine „andere Schulform“ ist, ob die Verfassung letztlich auch nur eine Schulform als zulässig einräumen würde und welche Anknüpfungspunkte für gerichtliche Überprüfungen durch die Novellierung eröffnet werden.

Der Wortlaut der Stellungnahmen sowie der Beiträge in der Anhörung bleiben verbindlich.

Der Ausschuss führt in seiner Sitzung am 13. Oktober 2011 eine Auswertung der Anhörung durch und stimmt über eine Beschlussempfehlung an das Plenum ab (Ausschussprotokoll APr. 15/305).

Zu der Sitzung liegt das Votum des mitberatenden Ausschusses vor. Der Ausschuss für Schule und Weiterbildung empfiehlt dem Haupt- und Medienausschuss in Kenntnis eines gemeinsamen Änderungsantrages der gesetzeseinbringenden Fraktionen die Annahme des Gesetzentwurfes in dieser geänderten Fassung.

Zum Auftakt der Auswertung würdigt die Fraktion der SPD die öffentliche Anhörung als sehr wertvoll. Die Fraktion hebt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs hervor und erläutert die in einem Änderungsantrag aufgegriffenen Anregungen aus dem Kreis der Sachverständigen. Sie wirbt für breite Zustimmung, da mit der Verabschiedung der Verfassungsänderung eine lange und kontrovers geführte Auseinandersetzung beendet und Schulgeschichte geschrieben werden kann.

Auch die Fraktion der CDU verweist auf eine erkenntnisreiche und intensive Anhörung. Sie betont, dass durch eine Änderung des Begriffs „umfasst“ in „ermöglicht“ der kommunalen Hoheit deutlicher Rechnung getragen wird.

Bei der Fraktion der FDP hat die Anhörung zu keiner Änderung ihrer Bewertung geführt. Nach wie vor komme es zu keiner hinreichenden Absicherung der Betroffenen für ein differenziertes Angebot in der Fläche. Die Fraktion befürchtet insbesondere Nachteile für den Bestand an Gymnasien und Realschulen.

Die Fraktion DIE LINKE kritisiert, dass nunmehr das gegliederte Schulsystem Verfassungsgarantie erhält. Sie prognostiziert, dass sich das Schulwesen für die Kommunen deutlich erschweren wird.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schließt sich den Ausführungen der Fraktionen der SPD und CDU an.

Die Landesregierung bewertet die Verfassungsänderung als großen Schritt, der den Kommunen Handlungs- und Gestaltungsfreiheit gibt. Sie stellt heraus, dass die geltende Verfassung bereits ein gegliedertes Schulsystem vorsieht und die Änderung lediglich eine weitergehende Verfeinerung darstellt. Die Änderung begründe keine subjektiven Rechte und die

Kommunen seien nicht zu Zwangsvorhaltungen verpflichtet. Abschließend würdigt sie die wichtigen Vorarbeiten im Rahmen der Gesetzeserarbeitung, insbesondere durch die Bildungskonferenz.

Die Fraktionen der CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legen einen gemeinsamen Änderungsantrag in Form einer Tischvorlage vor, der zur Abstimmung gestellt wird:

„Änderungsantrag

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

zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen“ Drucksache 15/2768

Der Gesetzentwurf wird wie folgt geändert:

Art. 1 Nr. 3 (Artikel 10) Buchst. c) wird wie folgt gefasst:

„c) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

Das Land gewährleistet ein ausreichendes und vielfältiges öffentliches Schulwesen, das ein gegliedertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie weitere andere Schulformen ermöglicht.“

Begründung:

Die Anhörung des Landtags zum Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung am 04. Oktober ergab einige Hinweise, die mit diesem Änderungsantrag aufgenommen werden.

Es gibt keine verfassungsrechtliche Legaldefinition des aus § 80 SchulG übernommenen Begriffs „Landesteile“. Die Sachverständigen spekulierten bei der Anhörung darüber, ob mit den Landesteilen das Rheinland, Westfalen und Lippe gemeint sein könnten, oder ob dieser Begriff im Sinne von „flächendeckend“ auszulegen sei. Allgemeine Meinung am Ende der Anhörung war, der Begriff „Landesteile“ sei entbehrlich.

Die Wörter „Bildungs- und“ sollten nach Auffassung aller Sachverständigen gestrichen werden, da sich Artikel 10 LV nur mit der Schule befasst.

Die Ersetzung des Wortes „umfasst“ durch „ermöglicht“ macht - so die Anregung einiger Sachverständiger - deutlicher, dass der Landesgesetzgeber allein den Rahmen schafft, innerhalb dessen die kommunalen Schulträger auf der Grundlage einer Bedürfnisprüfung über die örtlichen Schulangebote entscheiden.

“

Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird gegen die Stimmen der Fraktionen der FDP und DIE LINKE angenommen.

Weitere Änderungsanträge werden nicht gestellt.

C Ergebnis

In der Schlussabstimmung empfiehlt der Haupt- und Medienausschuss dem Landtag mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen von FDP und DIE LINKE den Gesetzentwurf, Drucksache 15/2768, in der vom Ausschuss geänderten Fassung anzunehmen.

Wolfram Kuschke
Vorsitzender