

Verkündet am 1. Juni 1970

VGH 46/69

gez. Rosenbaum
Regierungsamtman
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle
des Verfassungsgerichtshofs

IM NAMEN DES VOLKES !

In dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung des § 17 Abs. 2 Satz 2 des Ersten Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen vom 8. April 1952 - SGV NW 223 - in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen, des Schulverwaltungsgesetzes und des Schulfinanzgesetzes vom 5. März 1968 - GV NW S. 36 -

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluß des V. Senats des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Juli 1969 (V A 545/69) -

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
in Münster

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. April 1970,

an der als Richter teilgenommen haben

der Präsident des Verfassungsgerichtshofs,
Präsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. B i s c h o f f ,
Oberlandesgerichtspräsident Dr. H e n s e ,
Oberlandesgerichtspräsident W o l f f r a m ,
Rechtsanwalt Professor Dr. K u n z e ,
Rechtsanwalt v a n d e L o o ,
Rechtsanwalt Dr. S c h u l t e s ,
Landgerichtspräsident a.D. Dr. S c h w e n s ,

für Recht erkannt:

§ 17 Abs. 2 Satz 2 des Ersten Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen vom 8. April 1952 - SGV NW 223 - in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen, des Schulverwaltungsgesetzes

und

und des Schulfinanzgesetzes vom 5. März 1968 - GV NW S. 36 - ist, soweit diese Vorschrift ein Bestimmungsverfahren bei der Zusammenlegung gleichartiger Schulen vorsieht, mit der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen - SGV NW 100 - vereinbar.

G r ü n d e :

A.

- I. Im Zuge der Neuordnung des Volksschulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen beschloß der Rat der Landeshauptstadt Düsseldorf am 16. Mai 1968 u.a., die katholische Grundschule für Jungen [REDACTED] und die katholische Grundschule für Mädchen [REDACTED] von Amts wegen zusammenzulegen. Die neue Schule sollte als Grundschule in der [REDACTED]straße betrieben werden. Im Anschluß hieran ordnete der Oberstadtdirektor der Landeshauptstadt Düsseldorf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung der Schulart an. Im Abstimmungsverfahren wurden 132 gültige Stimmen abgegeben, und zwar 126 für eine katholische Bekenntnisschule, 5 für eine Gemeinschaftsschule und eine für eine Weltanschauungsschule. Gemäß § 14 Abs. 3 der Vierten Verordnung zur Ausführung des Ersten Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen vom 8. März 1968 - SGV NW 223 - (4. AVOzSchOG) entschied daraufhin der Regierungspräsident in Düsseldorf, das Bestimmungsverfahren sei ordnungsgemäß durchgeführt worden, die Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebes seien nach dem Ergebnis des Abstimmungsverfahrens für keine Schulart erfüllt, eines Anmeldeverfahrens bedürfe es daher nicht und gemäß § 13 Abs. 1 S. 2 AVOzSchOG sei eine Gemeinschaftsschule zu errichten.

Nachdem die Widersprüche von Eltern grundschulpflichtiger Schülerinnen, die im Schuljahr 1967/68 die katholische Grundschule für Mädchen [REDACTED] besucht hatten, vom Regierungspräsidenten als unbegründet zurückgewiesen worden waren, erhoben die Eltern Klage beim Verwaltungsgericht in Düsseldorf mit dem Antrag,

die

die Widerspruchsbescheide und die Entscheidung des Regierungspräsidenten über das Ergebnis des Abstimmungsverfahrens aufzuheben. Das Verwaltungsgericht gab der Klage mit der Begründung statt, das Bestimmungsverfahren sei unzulässig gewesen; § 17 Abs. 2 Satz 2 des Ersten Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen vom 8. April 1952 - SGV NW 223 - (Schulordnungsgesetz - SchOG -) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen, des Schulverwaltungsgesetzes und des Schulfinanzgesetzes vom 5. März 1968 - GV NW S. 36 - (Schulordnungsänderungsgesetz - SchOÄG -) sei verfassungsgemäß dahin auszulegen, daß nur bei der Zusammenlegung von Schulen verschiedener Schularten ein Bestimmungsverfahren erforderlich und zulässig sei. Gegen das Urteil legte der beklagte Regierungspräsident Berufung ein mit dem Antrag, unter Änderung des angefochtenen Urteils die Klage abzuweisen.

II. Das Oberverwaltungsgericht hat durch Beschluß vom 14. Juli 1969 das Berufungsverfahren ausgesetzt und die Akten gemäß Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 7, 48 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. März 1952 - SGV 1103 - (VerfGHG) dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung darüber vorgelegt, ob § 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG, soweit er ein Bestimmungsverfahren auch bei der Zusammenlegung gleichartiger Schulen vorsieht, mit Art. 12 Abs. 3 Satz 1 LV unvereinbar und insoweit nichtig ist.

Das vorliegende Gericht hält die Entscheidung des Regierungspräsidenten über das Ergebnis des Abstimmungsverfahrens für einen selbständig anfechtbaren Verwaltungsakt, sieht bei 126 für eine katholische Grundschule abgegebenen Stimmen einen geordneten Schulbetrieb nicht als gewährleistet an und ist auch im übrigen der Ansicht, die Ergebnisfeststellung des Regierungspräsidenten sei fehlerfrei. Es hält jedoch § 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG, soweit er ein Bestimmungsverfahren auch bei der Zusammenlegung gleichartiger Schulen vorsieht, wegen Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 3 Satz 1 LV für verfassungswidrig. Zur Begründung dieser Ansicht führt es aus:

Auch

Auch nach der durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 5. März 1968 - GV NW S. 36 - geänderten Fassung von Art. 12 LV hätten alle Schularten gleichen Rang. Art. 12 Abs. 3 S. 1 LV schütze die verschiedenen Schularten auch in ihrem Bestande. Aus dem Vergleich des Art. 12 a. F. mit Art. 12 n. F. folge, daß vorhandene Grundschulen, die nach dem Abbau der Oberklassen als solche entstanden waren, in ihrer Schulart nicht verändert worden seien, der Elternwille vielmehr fortwirke. Demgemäß sei in Abschnitt A I 2.22 der Durchführungsbestimmungen zum Schulordnungsgesetz - Rd. Erl. des Kultusministers vom 27.3.1968 - I B I - 30 - 11/8 - 614/68 - (ABl des KM S. 106) - der Abbau der Oberklassen nicht als Errichtung einer Schule, sondern als Abbau einer bestehenden Schule behandelt und dadurch dem Gedanken des Besitzstandes Rechnung getragen worden.

Dieser Besitzstandsschutz bewirke, daß das Recht der Eltern nicht in unzumutbarer Weise beeinträchtigt werden dürfe. Deshalb verletze § 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG, soweit er ein Bestimmungsverfahren bei der Zusammenlegung gleichartiger Schulen anordne, sowohl die Gleichberechtigung der verschiedenen Schularten im Grundschulbereich als auch das Recht der Eltern auf den Fortbestand der von ihnen bestimmten Schulart. Durch die Zusammenlegung gleichartiger Schulen werde auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht ohne weiteres berührt. Der einmal in einem Antrags- (Bestimmungs-)verfahren oder Jahr für Jahr durch die Anmeldung der Schüler erklärte Elternwille ändere sich nicht ständig, so daß auch nicht mit Beginn eines jeden Schuljahres die Schulart neu zu bestimmen sei. Wenn aber Eltern die Änderung der Schulart wünschten, müßten sie die Umwandlung nach § 17 Abs. 3 SchOG mit der dort vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit durchzusetzen versuchen.

Der Schulträger dürfe die Schulart durch ein Bestimmungsverfahren wegen der Gleichrangigkeit der Schularten nur dann in Frage stellen, wenn der Schutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit anderer oder der aus der Sozialstaatsklausel abzuleitende Anspruch des Staatsbürgers auf ein Höchstmaß an Bildung und Aus-

Ausbildung in einem geordneten Schulbetrieb eine Neufeststellung des Elternwillens erfordere. Diesen Erfordernissen stehe aber nicht entgegen, bei der Zusammenlegung von Grundschulen gleicher Schulart von einem Bestimmungsverfahren abzusehen. Das Schulordnungsgesetz gehe - in seinem § 23 Abs. 5 - selbst davon aus, daß der Elternwille unterschiedlich und damit feststellungsbedürftig sein müsse. Nach dieser Vorschrift und nach Abschnitt C III 2.21 der Durchführungsbestimmungen des Kultusministers müßten alle Erziehungsberechtigten bestimmungsberechtigt sein, deren Kinder im Gebiet des Schulträgers in Frage kämen. Das sei jedoch bei der Zusammenlegung gleichartiger Grundschulen sinnwidrig, weil dabei der Schülerkreis nicht erweitert werde. Seien aber in diesem Falle nur die Erziehungsberechtigten der Schüler der zusammengelegten Schulen bestimmungsberechtigt, dann laufe das Bestimmungsverfahren auf ein Umwandlungsverfahren unter erleichterten Voraussetzungen hinaus.

III. Dem Landtag, der Landesregierung und den Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Der Landtag hat beschlossen, zu dem Verfahren nicht Stellung zu nehmen.

Die Landesregierung hält § 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG für verfassungskonform und das Bestimmungsverfahren bei der Zusammenlegung von Grundschulen gleicher Art zur Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit und des Elternrechts auf Bestimmung der Schulart für notwendig. Die Zusammenlegung führe zur Errichtung einer neuen Schule. Zur Errichtung einer religiös oder weltanschaulich einseitig ausgerichteten Schule sei aber der grundsätzlich zu religiöser und weltanschaulicher Neutralität verpflichtete öffentliche Schulträger nur dann legitimiert, wenn er sich auf eine entsprechende Willensbekundung der Erziehungsberechtigten stützen könne. Eine Fortwirkung der ursprünglichen Bestimmung der Schulart sei deshalb zu verneinen. Schutzbedürftig könne nur der Besitzstand sein, der dem jeweiligen tatsächlichen Willen der Geschützten entspreche. Von der Umwandlung unterscheide sich die Zusammenlegung dadurch, daß die Initiative beim Schulträger liege und dieser gewichtige Gründe für seine Maßnahmen habe. Schließlich spreche für die Vereinbarkeit

Vereinbarkeit von § 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG mit der Landesverfassung im Falle der Zusammenlegung gleichartiger Grundschulen auch der Wille des Gesetzgebers. Dieser sei durch die gemeinsame Beratung und Verabschiedung des Schulordnungsgesetzes und des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen eindeutig zum Ausdruck gekommen.

Die Kläger des Ausgangsverfahrens sind den Ausführungen der Landesregierung entgegengetreten und haben sich auf die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts im Vorlagebeschuß bezogen. Der Beklagte des Ausgangsverfahrens hat sich den Ausführungen der Landesregierung angeschlossen. Die Beigeladene des Ausgangsverfahrens, die Stadt Düsseldorf, hat sich nicht geäußert.

B.

I. Die Vorlage ist nach Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 7, 48 Abs. 1 VerfGG zulässig. Das Oberverwaltungsgericht hält ein Landesgesetz - § 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG - mit der Landesverfassung für unvereinbar. Auf die Gültigkeit dieser Bestimmung kommt es nach Meinung des vorlegenden Gerichts bei der Entscheidung über die Berufung des Regierungspräsidenten auch an.

Bei der Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der vom vorlegenden Gericht für nichtig gehaltenen Norm ist grundsätzlich von der Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts auszugehen, es sei denn, daß diese offensichtlich unrichtig oder unhaltbar ist (BVerfGE 18, 274 (280 f) unter Hinweis auf BVerfGE 10, 1 (3); 11, 294 (296); ferner VGH, Beschluß vom 2.8.1964 - VGH 2/63 -).

Das Bestimmungsverfahren könnte zwar entgegen der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts schon deshalb fehlerhaft sein, weil kein Anmeldeverfahren durchgeführt ist und der Regierungspräsident gemäß § 8 Abs. 3 des Schulverwaltungsgesetzes vom 3. Juni 1958 - SGV NW 223 - idF des Schulordnungsänderungsgesetzes iVm § 14 Abs. 3 der 4. AVozSchOG trotzdem festgestellt hat, daß

eine

eine Gemeinschaftsschule zu errichten sei. Dafür, daß grundsätzlich, also auch bei der Zusammenlegung gleichartiger Grundschulen, außer dem Abstimmungsverfahren auch/^{noch}ein Anmeldeverfahren erforderlich ist, spricht nicht nur der Wortlaut des § 23 Abs. 2 SchOG, sondern auch das aus dem Gesetz folgende Gebot, den Willen der Erziehungsberechtigten zuverlässig und vollständig zu ermitteln.

Wenn das Oberverwaltungsgericht trotz dieser Bedenken die Berufung nicht mit der Begründung zurückgewiesen hat, das Bestimmungsverfahren sei wegen der Verletzung des § 23 Abs. 2 SchOG fehlerhaft, so ist diese Meinung jedoch nicht offensichtlich unhaltbar. Auch der Kultusminister und die Landesregierung sind, wie § 13 Abs. 1 Satz 2 4. AVOzSchOG und die Äußerung in diesem Verfahren zeigen, der Ansicht, daß das Ergebnis des Bestimmungsverfahrens ohne Anmeldeverfahren festgestellt werden dürfe und eine Gemeinschaftsschule zu errichten sei, wenn nach dem Ergebnis des Abstimmungsverfahrens die Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebes für eine bestimmte Schulart nicht erfüllt sind.

II. Die Vorlage ist jedoch nicht begründet.

1. Insofern das Oberverwaltungsgericht meint, § 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG verletze, soweit er ein Bestimmungsverfahren auch bei der Zusammenlegung gleichartiger Grundschulen anordne, die Gleichberechtigung der verschiedenen Grundschularten, richten sich seine Bedenken in Wirklichkeit gegen § 24 SchOG. § 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG behandelt nach Wortlaut und Sinn alle Grundschularten gleich. Daß ein Bestimmungsverfahren unter Umständen wie z.B. in dem dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Falle zur Errichtung einer Gemeinschaftsschule führt, obwohl sich für diese Schulart keine Mehrheit gefunden hat, folgt nicht aus § 17 Abs. 2 Satz 2, sondern aus § 24 SchOG, der die Gemeinschaftsschule hier als die gegenüber allen Schularten subsidiäre Schulart vorsieht. Ob § 24 SchOG verfassungswidrig ist, darf der Verfassungsgerichtshof in diesem Verfahren nicht prüfen, weil die Vorlage des Oberverwaltungsgerichts diese Norm nicht zur Entscheidung gestellt hat. 2.

2. Ein verfassungsrechtlicher Grundsatz des Inhalts, daß der einmal bekundete Elternwille ein neues Bestimmungsverfahren ausschließe, besteht nicht. Allerdings darf der Gesetzgeber die Neubestimmung der Schulart nicht willkürlich, sondern nur aus sachlichen Gründen vorsehen. Solche Gründe liegen bei der Zusammenlegung von gleichartigen Grundschulen vor.

In der Regel ist die frühere Bestimmung der Schulart nach den damaligen gesetzlichen Vorschriften (§§16 bis 30 SchOG a. F.) nämlich nicht mehr repräsentativ. Die Schulen werden jetzt von Kindern besucht, deren Erziehungsberechtigte in der Mehrzahl der Fälle an der Bestimmung der Schulart nicht mitgewirkt haben.

Die Tatsache, daß die Erziehungsberechtigten ihre Kinder in der Schule angemeldet oder daß sie sie zu Beginn des Schuljahres nicht umgemeldet haben, kann als Bestimmung der oder als Zustimmung zu der bisherigen Schulart nicht gewertet werden, weil sie die Kinder oft ohne Rücksicht auf den an sich bestehenden Wunsch nach einer anderen Schulart in die am günstigsten liegende Schule geschickt oder in ihr belassen haben.

Es kommt hinzu, daß nach den damaligen gesetzlichen Vorschriften die Erziehungsberechtigten der Schüler der Volksschule, also aller neun Klassen, bestimmungsberechtigt waren, während nunmehr bei der Zusammenlegung von Grundschulen nur die Erziehungsberechtigten der Schüler der Klassen 1 bis 4 die Schulart bestimmen.

Dem Fortwirken der Willensbekundung früherer zu Lasten der jetzigen Bestimmungsberechtigten steht auch entgegen, daß sich die Einstellung zu den verschiedenen Schularten gewandelt hat. Dieser Wandel wird u.a. darin sichtbar, daß das Schulordnungsänderungsgesetz im Landtag nahezu einstimmig verabschiedet worden ist.

Die vorstehenden Überlegungen zeigen, daß die Beibehaltung der bisherigen Schulart keineswegs immer dem Willen einer ausreichenden Zahl von Erziehungsberechtigten der Kinder entspricht, die die zusammenzulegenden

zusammenzulegenden Schulen besuchen. Deshalb könnte sich beim Verzicht auf ein Bestimmungsverfahren in diesen Fällen ergeben, daß das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie das Bestimmungsrecht anders denkender Erziehungsberechtigter in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise unberücksichtigt blieben.

Eine weitere Folge des fehlenden Einverständnisses von Erziehungsberechtigten könnte sein, daß diese von ihren Rechten nach den §§ 25, 26 SchOG Gebrauch machten und deshalb alsbald eine weitere Zusammenlegung erforderlich würde. Der mit der ersten Zusammenlegung verfolgte Zweck, die Schulverhältnisse in dem betreffenden Bezirk im Rahmen der dem Gebot von Art. 8 Abs. 1 S. 1 und 3 LV entsprechenden Neuordnung des gesamten Schulwesens zu klären, würde dann nicht erreicht.

3. Daß § 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG, soweit er ein Bestimmungsverfahren bei der Zusammenlegung gleichartiger Schulen vorsieht, mit der Landesverfassung vereinbar ist, ergibt sich auch aus dem Willen des Verfassungsgebers. Sein erkennbar geäußelter Wille ging dahin, Art. 12 LV in der Weise zu ändern, daß die einzelnen Bestimmungen des Schulordnungsänderungsgesetzes durch die Neufassung des Art. 12 LV gedeckt würden. Die Entwürfe des Schulordnungsänderungsgesetzes und des Gesetzes zur Änderung des Art. 12 LV sind von Anfang an gemeinsam beraten und als ein geschlossener Komplex betrachtet worden.

Vgl. das Protokoll über die gemeinsame Sitzung des Hauptausschusses und des Kulturausschusses am 6. Februar 1968, Landtag Nordrhein-Westfalen - 6. Wahlperiode - Nr. 586/68 - 12. HptA - und Nr. 587/68 - 38. KultA - S. 4 ff. und die Niederschriften über die 17. Sitzung des Landtages am 27. Juni 1967, Stenografische Berichte Landtag Nordrhein-Westfalen - 6. Wahlperiode - Bd. 1, S. 485 f., sowie über die 31. Sitzung des Landtages am 29. Februar 1968, Stenografische Berichte Landtag Nordrhein-Westfalen - 6. Wahlperiode - Bd. 2, S. 1089 ff., insbesondere die Ausführungen des Berichterstatters für den Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Verfassung, des Abgeordneten Dr. Hofmann (Bd. 2,

S. 1089 B, C) und des Berichterstatters für das Änderungsgesetz, des Abgeordneten Bargmann (Bd. 2 S. 1092 C).

Beide Gesetze sind nach gemeinsamer Beratung am 5. März vom Landtag beschlossen und am 8. März 1968 verkündet worden (GV NW S. 36). Nach der Stellungnahme der Landesregierung war wesentlicher Grund für die gemeinsame Behandlung der beiden Gesetzentwürfe der Wunsch der Landtagsfraktionen, die konkreten Konsequenzen einer Verfassungsänderung und ihre Reichweite von vornherein in die Überlegung einbeziehen zu können und Art. 12 LV möglichst so zu fassen, daß er auf die für notwendig erachtete Änderung der Schulgesetze zugeschnitten war, darüber hinaus aber für den einfachen Gesetzgeber keinen weiteren Spielraum ließ. Das Gesetz zur Änderung des Art. 12 LV und das Schulordnungsänderungsgesetz sind also als ein einheitliches Gesetzgebungsvorhaben aufgrund gemeinsamer Beratung von dem Verfassungs- und Gesetzgeber in einem Zuge verabschiedet worden, so daß der Wille des Landtags, dem Art. 12 LV eine das Schulordnungsänderungsgesetz und damit auch § 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG deckende Fassung zu geben, unter diesen besonderen Umständen mit Sicherheit festgestellt werden kann.

§ 17 Abs. 2 Satz 2 SchOG ist demnach, auch soweit er bei der Zusammenlegung mehrerer Grundschulen derselben Schulart ein Bestimmungsverfahren vorsieht, mit der Landesverfassung vereinbar.

gez. Dr. Bischoff

gez. Dr. Hense

gez. Wolffram

gez. van de Loo

gez. Dr. Schultes

Prof. Dr. Kunze ist beurlaubt.

Landgerichtspräsident a.D. Dr. Schwens ist aus dem Verfassungsgerichtshof ausgeschieden.

gez. Dr. Bischoff