



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 22/82

Verkündet am 23. Dezember 1983

Ronner

Verwaltungsgerichtsangestellte als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen des Antrages der Mitglieder des Landtages

Prof. Dr. Kurt Hans Biedenkopf

Doris Altewischer

Hermann-Josef Arentz

Hanns Backes

Dr. Albrecht Beckel

Bernhard Brinkert

Gerhard Brock

Helmut Brömmelhaus

Dr. Wolfgang Brüggemann

Franz Karl Burgmer

Peter Daners

Dr. Hans Daniels

Leo Dautzenberg

Günter Detert

Hubert Doppmeier
Heinrich Dreyer
Wilhelm Droste
Franz Ebert
Helmut Elfring
Klaus Evertz
Herbert Faust
Dr. Karl Fell
Karl Frey
Hermann-Josef Geismann
Konrad Grundmann
Helmut Harbich
Heinz Hardt
Lothar Hegemann
Dr. Wilfried Heimes
Günther Hochgartz
Peter-Olaf Hoffmann
Hans-Heinrich Hoof
Dr. Hans Horn
Wolfgang Jaeger
Johannes Kaptain
Dietmar Katzy
Werner Kirstein
Rolf Klein
Dr. Hans-Ulrich Klose
Karl Knipschild
Joseph Köhler
Ernst Kraft
Leonhardt Kuckart
Dr. Hans-Jürgen Lichtenberg
Wilhelm Lieven
Dr. Helmut Linssen
Helmut Loos
Hildegard Matthäus
Heinrich Meuffels
Hans Dieter Morgenstern
Karl Nagel
Walter Neuhaus

Heinz-Josef Nüchel
Heinrich Ostrop
Hans Paumen
Heinz Paus
Dr. Ottmar Pohl
Franz Püll
Dr. Helmut Reinhardt
Elsbeth Rickers
Franz Riehemann
Franz Riscop
Dr. Gerhard Rödding
Jürgen Rosorius
Antonius Rösenberg
Dr. Manfred Sanden
Lukas Schaa
Hartmut Schauerte
Norbert Schlottmann
Kurt Schmelter
Paul Schmitz
Otto-Friedrich von Schönberg
Anton Schröder
Josef Schürgers
Werner Schumacher
Helmut Schwartz
Dr. Theodor Schwefer
Heinz Soenius
Bernhard Spellerberg
Christa Thoben
Eckard Uhlenberg
Hans-Karl von Unger
Margarete Verstegen
Heinz Voetmann
Christel Wagner
Johannes Wagner
Hans Watzke
Dr. Benno Weimann
Hans Georg Weiss
Hans Wichelhaus
Johannes Wilde

Bernd Wilz
Dr. Bernhard Worms
Siegfried Zellnig

Haus des Landtags, Postfach 11 34, 4000 Düsseldorf,

Verfahrensbevollmächtigte:

die Nichtigkeit des Art. I Nr. 5 und Nr. 8 des Gesetzes zur Änderung
des Schulverwaltungsgesetzes vom 21. Juli 1981 (GV NW S. 402) festzu-
stellen,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 23. September 1983

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff

Präsident des Oberlandesgerichts Köln Weltrich

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing

Professor Dr. Brox

Professor Dr. Kriele

Rechtsanwältin Schwarz

Professor Dr. Stern

für Recht erkannt:

1. § 10 Abs. 2 Sätze 2 und 3 des Schulverwaltungsgesetzes idF des Gesetzes zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes vom 21. Juli 1981 (GV NW S. 402) sind nichtig.
2. § 10 Abs. 4 des Schulverwaltungsgesetzes idF des Gesetzes zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes vom 21. Juli 1981 (GV NW S. 402) ist in der aus den Gründen ersichtlichen Auslegung mit der Landesverfassung vereinbar.
3. Die Regelungen über die Gesamtschule in § 4 e und § 10 Abs. 2 Sätze 4 bis 7 des Schulverwaltungsgesetzes idF des Gesetzes zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes vom 21. Juli 1981 (GV NW S. 402) sind mit der Landesverfassung vereinbar.
4. Den Antragstellern ist die Hälfte der durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Landeskasse zu ersetzen.

G r ü n d e :

A.

I.

Durch Art. I des Gesetzes zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes vom 21. Juli 1981 (GV NW S. 402) wurden die §§ 4 und 10 des Schulverwaltungsgesetzes (SchVG) idF der Bekanntmachung vom 16. August 1978 (GV NW S. 516) geändert und folgender § 4 e eingefügt:

Gesamtschule

- (1) Die Gesamtschule ermöglicht in einem differenzierten Unterrichtssystem Bildungsgänge, die ohne Zuordnung zu unterschiedlichen Schulformen zu allen Abschlüssen der Sekundarstufe I führen.
- (2) Der Unterricht der Klassen 5 und 6 wird in der Regel im Klassenverband, der Unterricht der Klassen 7 bis 10 wird im Klassenverband und in einer mit den Jahrgangsstufen zunehmenden Anzahl von Fächern in Kursen erteilt, die nach Leistung und Neigung der Schüler gebildet werden.
- (3) Die Sekundarstufe II der Gesamtschule wird in der Regel als gymnasiale Oberstufe geführt.
- (4) Die Gesamtschule wird als Ganztagschule geführt, wenn die personellen, sächlichen und schulorganisatorischen Voraussetzungen dafür vorliegen. Die Entscheidung trifft die obere Schulaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Schulträger.

§ 10 Abs. 2 SchVG hatte bis zur Änderung folgenden Wortlaut:

Die Gemeinden sind verpflichtet, Hauptschulen zu errichten und fortzuführen. Die Gemeinden sind verpflichtet, Realschulen und Gymnasien zu errichten und fortzuführen, wenn ein Bedürfnis dafür besteht.

Besitzen die kreisangehörigen Gemeinden nicht die erforderliche Verwaltungs- und Finanzkraft, sind die Kreise verpflichtet, Realschulen und Gymnasien zu errichten und fortzuführen.

Durch das Änderungsgesetz wurde § 10 Abs. 2 SchVG wie folgt gefaßt:

Die Gemeinden sind verpflichtet, Hauptschulen zu errichten und fortzuführen. Diese Verpflichtung kann auch durch die Errichtung und Fortführung einer Gesamtschule erfüllt werden. In diesem Fall muß die Gesamtschule den Bildungsgang der Hauptschule enthalten. § 18 Abs. 2 SchOG bleibt unberührt. Die Gemeinden sind verpflichtet, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen zu errichten und fortzuführen, wenn ein Bedürfnis dafür besteht. Besteht in mehreren kreisangehörigen Gemeinden ein Bedürfnis für die Errichtung und Fortführung einer Realschule, eines Gymnasiums oder einer Gesamtschule, ohne daß in einer dieser Gemeinden die für die Errichtung und Fortführung erforderliche Mindestzügigkeit (§ 10 a) erreicht wird, und kommt eine Regelung der Schulträgerschaft durch eine oder mehrere dieser Gemeinden nicht zustande, ist der Kreis verpflichtet, die Schule zu errichten und fortzuführen. Ist ein derartiges Bedürfnis lediglich von einer kreisangehörigen Gemeinde festgestellt worden, ohne daß die erforderliche Mindestzügigkeit (§ 10 a) in dieser Gemeinde erreicht wird, so hat der Kreis zu ermitteln, inwieweit ein entsprechendes Bedürfnis anderer kreisangehöriger Gemeinden nach deren Feststellung besteht.

Außerdem wurde in § 10 folgender Absatz 4 eingefügt:

Das Schüleraufkommen und der Wille der Erziehungsberechtigten sind bei der Feststellung des Bedürfnisses zu berücksichtigen.

II.

1. Mit dem Normenkontrollantrag machen die Antragsteller geltend, die §§ 4 e und 10 Abs. 2 und 4 SchVG n.F. seien mit den Vorschriften der Art. 8, 10 und 12 LV und mit dem sich aus dem Rechtsstaats- und dem

Demokratieprinzip ergebenden Parlamentsvorbehalt nicht vereinbar. Sie beantragen,

festzustellen, daß das Gesetz zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes vom 21. Juli 1981 (GV NW S. 402) idF der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1981 (GV NW S. 548) verfassungswidrig-nichtig ist, soweit durch das Gesetz § 4 e, § 10 Abs. 2 und 4 SchVG neu eingefügt bzw. neu gefaßt worden sind, und anzuordnen, daß ihnen die aus Anlaß dieses Verfahrens entstandenen Kosten und Auslagen aus der Landeskasse erstattet werden.

Zur Begründung führen die Antragsteller aus:

- a) § 10 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SchVG n.F. seien mit Art. 8, 10, 12 LV nicht vereinbar. Der Landesverfassung müsse eine institutionelle Garantie der Hauptschule entnommen werden. Art. 8, 10, 12 LV enthielten das Verfassungsgebot, Hauptschulen zu errichten und fortzuführen. Zum verfassungsrechtlich gesicherten Kernbereich der Hauptschule gehöre nicht nur das Bildungsziel der Hauptschule, sondern auch deren Bildungsgang als Weg zur Erreichung des Bildungsziels und vor allem eine organisatorisch selbständige Schule. Die in § 10 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SchVG n.F. vorgesehene Möglichkeit, die Hauptschule durch eine Gesamtschule zu ersetzen, die den Bildungsgang der Hauptschule enthalte, verletze diesen von der Verfassung garantierten Kernbereich. Denn durch eine solche Eingliederung werde die organisatorische Selbständigkeit der Hauptschule beseitigt, der Bildungsgang verliere sein Profil.

Mit dem Angebot eines Bildungsganges der Hauptschule genügten die Schulträger nicht der durch Art. 8 iVm Art. 12 LV begründeten Verpflichtung, Hauptschulen als organisatorisch verselbständigte Einrichtungen zu errichten und fortzuführen.

- b) § 4 e SchVG sei mit dem Parlamentsvorbehalt nicht vereinbar. Der Gesetzgeber habe es unterlassen, selbst alle wesentlichen Merkmale der Gesamtschule zu regeln. So sei dem § 4 e SchVG nicht zu entnehmen,

ob die integrierte oder kooperative (additive) Gesamtschule eingeführt werden sollte oder ob beide Arten von Gesamtschulen zulässig seien. Die Groblernziele ergäben sich nicht aus dem Gesetz. Die zu unterrichtenden Fächer seien nicht genannt, die Bildungsgänge nicht näher ausgestaltet. Es fehle auch eine nähere Bestimmung über Art und Umfang der Differenzierung des Unterrichtssystems sowie über die Fächer, in denen es Kurse auf verschiedenem Leistungsniveau geben solle. Die in § 26 b Abs. 1 SchVG enthaltene Ermächtigung zum Erlaß ergänzender Rechtsverordnungen sei zwar für die überkommenen Schulformen ausreichend. Bei der Gesamtschule handele es sich jedoch um eine neue Schulform; hier bedürfe es einer eingehenden Regelung im formellen Gesetz selbst, um dem Parlamentsvorbehalt zu genügen.

- c) § 10 Abs. 4 SchVG n.F. entspreche ebenfalls nicht dem vom Parlamentsvorbehalt geforderten Maß an Regelungsdichte, Bestimmtheit und Normenklarheit. Ihm sei nicht zu entnehmen, in welchem Verfahren der Elternwille zu ermitteln und wie er zu berücksichtigen sei.

Zur Ergänzung ihres Vorbringens haben die Antragsteller eine gutachtliche Stellungnahme von _____ vorgelegt.

2. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.

Der Landtag hat zu dem Normenkontrollantrag nicht Stellung genommen.

Die Landesregierung hält das Gesetz für verfassungsgemäß. Sie vertritt die Auffassung, eine organisatorisch selbständige Hauptschule sei durch die Verfassung nicht gewährleistet. § 10 Abs. 2 SchVG n.F. sei daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. § 4 e SchVG enthalte die notwendigen Regelungen. Seinem Wortlaut sei zu entnehmen, daß integrierte Gesamtschulen errichtet werden sollten. Die Bildungsgänge der Gesamtschule müßten in einem differenzierten Unterrichtssystem absolviert werden. Der Parlamentsvorbehalt fordere nicht, daß der Fächerkatalog sowie Art und Umfang der Differenzierung in einem formellen Gesetz geregelt würden.

Vielmehr sei es zulässig, die Normierung insoweit dem Verordnungsgeber zu überlassen. Auch § 10 Abs. 4 SchVG werde den Anforderungen des Parlamentsvorbehalts an Dichte und Bestimmtheit einer gesetzlichen Regelung gerecht. Aus dem Sinnzusammenhang ergebe sich, daß der Schulträger ein Verfahren zur Bedürfnisfeststellung durchzuführen habe. Die Einzelheiten des Verfahrens könne er entsprechend den örtlichen Verhältnissen festlegen.

Zur Ergänzung ihrer Ausführungen hat die Landesregierung eine gutachtliche Stellungnahme ihres Verfahrensbevollmächtigten und des Rechtsanwalts Joachim Wieland vorgelegt.

3. Der Verfassungsgerichtshof hat Beweis erhoben durch Anhörung der Sachverständigen

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gesetzesmaterialien und die Akten Bezug genommen.

B.

Der nach Art. 75 Nr. 3 LV, § 45 Nr. 1 VerfGHG zulässige Normenkontrollantrag ist teilweise begründet.

I.

§ 10 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SchVG idF des Gesetzes zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes vom 21. Juli 1981 (GV NW S. 402) sind nichtig. Sie sind mit Art. 8 und 12 LV in Verbindung mit dem Parlamentsvorbehalt nicht vereinbar.

1. Die Landesverfassung enthält eine institutionelle Garantie der Hauptschule. Sie gewährleistet die Hauptschule nicht nur in ihren Bildungszielen, sondern auch als eigenständigen Bildungsgang. Diese Garantie verlangt ein Mindestmaß an organisatorischer Selbständigkeit, nicht dagegen die Hauptschule als selbständige Organisationseinheit im Sinne des Schulbegriffs des Schulverwaltungsgesetzes.

a) Daß die Verfassung eine institutionelle Garantie der Hauptschule enthält, ist Art. 8 Abs. 2 und Art. 12 LV zu entnehmen: Nach Art. 8 Abs. 2 LV besteht allgemeine Schulpflicht, deren Erfüllung grundsätzlich die Volksschule und die Berufsschule dienen. Da die Schulpflicht ohne ein ihr entsprechendes Angebot an Schulen nicht erfüllbar wäre, ist die Bereitstellung dieser Schulen verfassungsrechtlich geboten. Nach Art. 12 Abs. 1 LV umfaßt die Volksschule die Grundschule als Unterstufe des Schulwesens und die Hauptschule als weiterführende Schule. Die Institution der Hauptschule wird dadurch von der Verfassung garantiert, daß die Volksschule, deren Teil sie ist, verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Die Nennung der Hauptschule in Art. 12 LV ist eine nach der Entstehungsgeschichte wesentliche schulverfassungsrechtliche Aussage (vgl. Stenografische Berichte, 6. Wahlperiode, S. 486 ff). Bei der Verfassungsänderung von 1968 ging es zwar primär darum, der Gemeinschaftsschule den Vorrang vor der Bekenntnisschule einzuräumen. Daneben war jedoch auch die Einleitung einer Neuordnung wesentlicher Teil des Schulwesens und dabei insbesondere die Einführung der Hauptschule bezweckt. Dementsprechend sind die Bildungsziele der Hauptschule und ihr Bildungsgang verfassungsrechtlich gewährleistet; dieser ist notwendige Voraussetzung zur Erreichung der Bildungsziele.

b) Die zum verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Hauptschule gehörenden Inhalte und Strukturen sind anhand der Zielvorstellungen zu ermitteln, die sich aus der Entstehungsgeschichte der Verfassungsänderung des Jahres 1968 ergeben. Diese Änderung, durch die der Art. 12 LV seine heutige Fassung erhielt, verfolgte einen mehrfachen Zweck: Die Volksschuloberstufe (Hauptschule) sollte zukünftig als Gemeinschaftsschule und nicht mehr in erster Linie als Bekenntnisschule

geführt, die sog. Zwergschule beseitigt werden; soweit die Volksschuloberstufe weiterführende Schule ist, sollte sie einen neuen Bildungsinhalt bekommen. Nach der Vorstellung des Verfassungsgebers hat die Hauptschule auf die Arbeitswelt vorzubereiten, zu weiterführenden Formen des beruflichen Schulwesens hinzuführen sowie die anderen mittleren und höheren Schulabschlüsse zu ermöglichen.

Verfassungsrechtlich gewährleistet werden - wie es einer institutionellen Garantie entspricht - allerdings nicht alle Einzelheiten, sondern nur die wesentlichen Elemente der Hauptschule. Deren Bildungsinhalte sind für Veränderungen offen. Das ist notwendig, um die erforderlichen Anpassungen an die sich ständig ändernden Verhältnisse vornehmen zu können.

Ein eigenständiger Bildungsgang mit entsprechendem Inhalt und Methoden, wie er durch die Verfassungsänderung 1968 garantiert ist, verlangt jedoch ein Mindestmaß an organisatorischer Selbständigkeit, zu der auch die notwendige Ausstattung mit personellen und sächlichen Mitteln gehört. Auch nach dem überkommenen und allgemeinen Sprachgebrauch deutet der Begriff "Schule" auf eine hinreichende organisatorische Selbständigkeit hin, wie beispielsweise auf eine Klasse oder einen Zweig einer Bildungsstätte (vgl. Heckel in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1. Auflage 1957, Bd. II, S. 114 sowie Geller-Kleinrahm-Fleck, Kommentar zur Landesverfassung NW, 2. Auflage 1963, Art. 8, Anm. 1 b). Dieser Sprachgebrauch liegt auch der Landesverfassung zugrunde. Die Hauptschule muß nach Art. 12 Abs. 2 LV entsprechend ihren Bildungszielen nach Organisation und Ausstattung die Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebes erfüllen. Ein Bildungsgang, dem jede organisatorische Selbständigkeit fehlt, genügt dieser Voraussetzung nicht. Das notwendige Mindestmaß an Organisation und Ausstattung ist entsprechend dem verfassungsrechtlichen Sicherungszweck in einem eigenständigen Unterrichtsbetrieb zu sehen, der auf die Bildungsziele und -inhalte der Hauptschule auszurichten ist. Es müssen Klassen und Kurse angeboten werden, in denen der Unterrichtsstoff nach dem Unterrichtskonzept und der Eigenart dieser Ausbildung vermittelt wird.

Gesetzgeber und Exekutive sind verpflichtet, eine eigenständige Haupt-
schulbildung, die den verfassungsrechtlich vorgegebenen Bildungs-
zielen Rechnung tragen muß, aufrechtzuerhalten und diese den Schul-
pflichtigen und ihren Erziehungsberechtigten zur Verfügung zu stellen.
Für jeden Schulpflichtigen, der nach dem Willen seiner Erziehungs-
berechtigten seine Schulpflicht gem. Art. 8 Abs. 2 LV durch den Besuch
der Hauptschule (im Sinne der Landesverfassung) erfüllen soll, muß in
zumutbarer Entfernung ein Hauptschulplatz zur Verfügung stehen, so-
fern sich die notwendige Mindestzahl von Schülern für einen geord-
neten Schulbetrieb (Art. 12 Abs. 2 LV) findet.

- c) Die verfassungsrechtliche Garantie der Hauptschule erfordert keine
selbständige Schule im Sinne des Schulverwaltungsgesetzes. Die Landes-
verfassung verwendet den Begriff "Schule" nicht im Sinne einer organi-
satorisch selbständigen Bildungsstätte. In diesem Sinne wird der Begriff
erst durch das Schulverwaltungsgesetz festgelegt. Die Gliederung des
Schulwesens wird durch die Landesverfassung nicht abschließend geregelt,
sondern weitgehend dem Gesetzgeber überlassen (Art. 10 LV). Die Ziele
der Verfassungsänderung lassen sich unabhängig davon verwirklichen,
ob die Hauptschule als selbständige Schule im Sinne des Schulverwal-
tungsgesetzes oder lediglich als organisatorisch selbständiger Zweig
im Rahmen einer anderen Bildungsstätte geführt wird.

Daß die Sicherung des Bildungsganges der Hauptschule einschließlich
der Bildungsinhalte, nicht dagegen die Sicherung als selbständige
Schule im Sinne des Schulverwaltungsgesetzes entscheidend ist, kommt
in Art. 12 Abs. 2 LV zum Ausdruck. Danach sind Organisation und Aus-
stattung funktional auf die Bildungsziele ausgerichtet und ihnen unter-
geordnet. Die Schulorganisation würde entgegen Art. 12 Abs. 2 LV zum
Selbstzweck, wenn die Gewährleistung der Hauptschule auf die selb-
ständige Schule im Sinne des Schulverwaltungsgesetzes ausgedehnt
würde.

- d) Der Gesetzgeber ist durch die institutionelle Garantie der Haupt-
schule in den Art. 8 und 12 LV nicht gehindert, neue Formen der
Organisation für die Hauptschule zu entwickeln. Er muß weder jede

errichtete Hauptschule noch überhaupt die Hauptschule als organisatorisch selbständige Schule im Sinne des Schulverwaltungsgesetzes erhalten. Der Gesetzgeber kann die Verbindung der Hauptschule mit Schulen anderer Schulformen vorsehen. Soll die Hauptschule Teil einer anderen Bildungsstätte sein, so muß sie jedoch einen abgegrenzten und dadurch erkennbaren Zweig dieser Schule bilden.

2. Mit diesem verfassungsrechtlichen Gebot sind § 10 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SchVG n.F. nicht vereinbar.

- a) Durch die Regelung des § 10 Abs. 2 Satz 2 SchVG n.F. wird die institutionelle Garantie der Hauptschule in der Landesverfassung verletzt. Die Gemeinde kann nach dieser Vorschrift ihre Pflicht zur Errichtung einer Hauptschule durch die Errichtung oder Fortführung einer Gesamtschule erfüllen. Sie kann dies auch dann, wenn ihre Maßnahme zur Folge hat, daß für die Schulpflichtigen, die nach dem Willen ihrer Erziehungsberechtigten die Hauptschule besuchen sollen, in zumutbarer Entfernung ein Platz in einer Hauptschule im Sinne des Schulverwaltungsgesetzes nicht mehr zur Verfügung steht, sondern nur noch ein Platz an einer Gesamtschule angeboten wird.

Die Gesamtschule gemäß § 4 e SchVG enthält keine Hauptschule im Sinne der dargelegten institutionellen Verfassungsgarantie. Diese Vorschrift normiert nur die integrierte Gesamtschule. Vorgesehen werden in einem differenzierten Unterrichtssystem Bildungsgänge, die - ohne Zuordnung zu unterschiedlichen Schulformen - zu allen Abschlüssen der Sekundarstufe I führen. In dieser Schule werden Kurse auf unterschiedlichem Leistungsniveau angeboten; je nach Zusammenstellung der Kurse können die Schüler unterschiedliche Abschlüsse erwerben. Die Schulformen des dreigliedrigen Schulsystems sind zu einer neuen Organisationseinheit verschmolzen. Eine solche Gesamtschule vermittelt zwar formell auch die Abschlüsse der Hauptschule; der Bildungsgang der den Erfordernissen und Besonderheiten der Hauptschule Rechnung trägt, ist jedoch nicht notwendigerweise in dieser Art Gesamtschule enthalten. Auch gibt es keine eigenständige Unterrichtsorganisation nur für

Hauptschüler. Jegliche organisatorische Selbständigkeit für den Bildungsgang der Hauptschule ist ausgeschlossen. Dies hat auch die Sachverständigenvernehmung ergeben.

- b) Auch die Vorschrift des § 10 Abs. 2 Satz 3 SchVG n.F. gewährleistet nicht die Hauptschule im Sinne der verfassungsrechtlichen Garantie. Die Gesamtschule nach dieser Bestimmung entspricht nicht der in § 4 e SchVG geregelten. Im Fall der Ersetzung (§ 10 Abs. 2 Satz 2 SchVG n.F.) müßte nach dem Gesetzeswortlaut eine andersartige Gesamtschule errichtet werden, die in der Lage wäre, die Bildungsziele der Hauptschule in einem organisatorisch abgrenzbaren Zweig zu verwirklichen.

Dies hätte einer näheren gesetzlichen Regelung bedurft. Die Regelung in § 10 Abs. 2 Satz 3 SchVG n.F. ist angesichts der Definition der Gesamtschule in § 4 e SchVG nicht ausreichend. Das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip, die nach dem Gebot des Art. 28 Abs. 1 GG auch Inhalt der Landesverfassung sind, verpflichten den parlamentarischen Gesetzgeber, die für einen Regelungsbereich wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und sie nicht der Exekutive zu überlassen (Parlamentsvorbehalt). Ob eine Maßnahme wesentlich ist und damit vom Parlament selbst getroffen werden oder doch wenigstens aufgrund einer inhaltlich bestimmten parlamentarischen Ermächtigung ergehen muß, richtet sich nach der Verfassung, insbesondere nach den in ihr enthaltenen Grundrechten und institutionellen Garantien (vgl. zuletzt etwa BVerfGE 58, 257 (268 f); BVerwGE 64, 308 (310 f); Hess. StGH DÖV 1983, 546 (547 f); BayVGH DVBl. 1983, 1157 (1159 f) jeweils m. w. Nachw.). Für das Schulwesen im Lande Nordrhein-Westfalen ist die Sicherung der Hauptschule wesentlich im Sinne des Parlamentsvorbehalts, weil die Hauptschule von der Landesverfassung in Art. 8 und 12 gewährleistet ist.

Mit der Regelung in § 10 Abs. 2 Satz 3 SchVG n.F. ist die Pflicht des Gesetzgebers aus dem Parlamentsvorbehalt nicht erfüllt. Es fehlen Bestimmungen darüber, wie und in welcher Form der Bildungsgang der Hauptschule in der Gesamtschule enthalten ist und organisatorisch gesichert werden soll. Die Gesamtschule, mit der die Gemeinde ihre

Pflicht, eine Hauptschule zu errichten oder fortzuführen, erfüllt, muß den Hauptschülern spezielle Klassen und Kurse anbieten, in denen der Unterrichtsstoff der Hauptschule vermittelt wird. Die wesentlichen Regelungen für eine solche Gesamtschule sind in einem formellen Gesetz festzulegen. Einzelheiten können, sofern eine hinreichend konkrete Ermächtigung geschaffen wird, einer Rechtsverordnung überlassen bleiben.

II.

§ 10 Abs. 4 SchVG n.F., wonach das Schüleraufkommen und der Wille der Erziehungsberechtigten bei der Feststellung des Bedürfnisses zu berücksichtigen sind, läßt sich verfassungskonform auslegen.

Nach Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV bildet das natürliche Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens. Dieses Grundrecht verlangt eine verfahrensmäßige Sicherung. Der Wille der Erziehungsberechtigten kann nur dann die Grundlage des Schulwesens bilden, wenn er in einem ordnungsgemäßen Verfahren ermittelt worden ist. Der Gesetzgeber ist nach Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV verpflichtet, Bestimmungen darüber zu treffen, wie der Wille der Erziehungsberechtigten festzustellen ist und welche Erziehungsberechtigten zu beteiligen sind.

§ 10 Abs. 4 SchVG n.F. erfüllt diese verfassungsmäßigen Anforderungen, weil er unter Heranziehung der grundlegenden Rechtsgedanken aus den §§ 17, 18 und 23 SchOG verfassungskonform ausgelegt werden kann. Die Befragung der Eltern hat in einem förmlichen Verfahren zu erfolgen. Daran sind die im Gebiet des Schulträgers wohnenden Erziehungsberechtigten zu beteiligen, deren Kinder für den Besuch der Schule der gewünschten Form in Frage kommen.

III.

Soweit die übrigen Änderungen des Schulverwaltungsgesetzes Gegenstand des Normenkontrollverfahrens sind, stehen sie mit der Landesverfassung im Einklang.

1. § 4 e SchVG widerspricht nicht dem Parlamentsvorbehalt. Danach ist es Aufgabe des parlamentarischen Gesetzgebers, die Grenzen zwischen dem staatlichen Erziehungsauftrag (Art. 8 Abs. 3 Satz 2 LV) und dem Elternrecht (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV) sowie dem Bildungsanspruch des Kindes (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV) festzulegen. Ob die Regelung in einem formellen Gesetz erfolgen muß oder ob auch eine Rechtsverordnung aufgrund einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung (Art. 70 LV) genügt, bestimmt sich nach dem Regelungsbereich und der Intensität, mit, mit denen die Grundrechte und die institutionellen Garantien der Verfassung betroffen werden (vgl. BVerfGE 58, 274 f, BVerwGE 64, 311 f; BayVGH DVBl. 1983, S. 1159 f).

§ 4 e SchVG n.F. iVm § 26 b SchVG genügt diesen Anforderungen. Die Grundentscheidung über die Einführung der Gesamtschule als Regelschule ist in einem formellen Gesetz getroffen worden. Es ist auch nicht offen geblieben, ob dadurch eine integrierte, kooperative oder additive Gesamtschule eingeführt werden sollte. Diese Entscheidung ist nicht der Exekutive überlassen worden, sondern durch § 4 e Abs. 1 SchVG n.F. zugunsten der integrierten Gesamtschule gefallen. Damit ist die grundlegende Organisationsentscheidung vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen worden. Weiteres brauchte er nicht zu regeln.

2. § 10 Abs. 2 Satz 1 SchVG ist nicht Gegenstand des Normenkontrollantrages; er ist durch das Gesetz zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes vom 21. Juli 1981 nicht geändert worden. § 10 Abs. 2 Satz 4 SchVG n.F. ist zwar neu eingefügt worden; er bringt jedoch keine Veränderung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand. Seine Verfassungsmäßigkeit ist nicht zweifelhaft.

3. § 10 Abs. 2 Sätze 5 bis 7 SchVG n.F. sind mit der Verfassung vereinbar, soweit sie sich auf die Gesamtschule beziehen. Der Verfassungsgerichtshof hat seine Prüfung auf diese Frage beschränkt; denn die Antragsteller erstreben mit ihrem Normenkontrollantrag ausschließlich eine Überprüfung unter diesem Gesichtspunkt. Das folgt aus der Begründung ihres Antrages, mit der Verstöße gegen die institutionelle Garantie

der Hauptschule und den Parlamentsvorbehalt gerügt werden. § 10 Abs. 2 Sätze 5 bis 7 SchVG n.F. sind lediglich Annexbestimmungen zu § 4 e SchVG n.F.. Da § 4 e SchVG n.F. verfassungsgemäß ist, gilt diese Feststellung auch für § 10 Abs. 2 Sätze 5 bis 7 SchVG n.F.

IV.

Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 51 Abs. 3 VerfGHG.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern