

Staatskirchenrechtliche Abhandlungen

Band 11

Die Einschulung von  
Kindern verschiedenen Bekenntnisses  
in eine öffentliche Bekenntnisschule

Von

Willi Geiger



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

WILLI GEIGER

**Die Einschulung von Kindern verschiedenen Bekenntnisses  
in eine öffentliche Bekenntnisschule**

# **Staatskirchenrechtliche Abhandlungen**

**Herausgegeben von Ernst Friesenhahn · Alexander Hollerbach · Josef Isensee  
Joseph Listl · Hans Maier · Paul Mikat · Klaus Mörsdorf · Ulrich Scheuner**

**Band 11**

**Die Einschulung von  
Kindern verschiedenen Bekenntnisses  
in eine öffentliche Bekenntnisschule**

**Von**

**Willi Geiger**



**DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN**

Schriftleitung der Reihe „Staatskirchenrechtliche Abhandlungen“:  
Prof. Dr. Joseph Listl, Lennéstraße 25, D-5300 Bonn 1

Alle Rechte vorbehalten

© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04615 3

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung stellt die in redaktioneller Hinsicht geringfügig überarbeitete Fassung einer gutachtlichen Stellungnahme dar, die Bundesverfassungsrichter a. D. Professor Dr. *Willi Geiger*, Karlsruhe, im August 1979 dem Katholischen Büro Nordrhein-Westfalen, Kommissariat der Bischöfe von Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, erstattet hat. Der ursprüngliche Titel des Gutachtens lautete: „Rechtsgutachten zur Frage, unter welchen Voraussetzungen eine als Bekenntnisschule geführte Grundschule in Nordrhein-Westfalen verpflichtet ist, Kinder aufzunehmen, die nicht dem Bekenntnis angehören, das der Schule Namen und Gepräge gibt“.

Die in dieser Arbeit behandelte Thematik ist gegenwärtig von großer Aktualität; in mehreren Fällen hat sie auch die Verwaltungsgerichte beschäftigt. Mit Rücksicht darauf und vor allem aus der Erwägung, daß der Verfasser in seinen Ausführungen zentrale Fragen des Schulrechts, wie z. B. den Begriff der öffentlichen Bekenntnisschule, den spezifischen Sinngehalt des Begriffs „Bekenntnis“ im Zusammenhang mit dieser Schulart, die besondere Prägung der in der konfessionellen Schule intendierten Erziehung und die dem elterlichen Erziehungsrecht bei der Wahl dieser Schulart gesetzten Grenzen eingehend erörtert, haben sich die Herausgeber entschlossen, diese Untersuchung in der Reihe „Staatskirchenrechtliche Abhandlungen“ zu veröffentlichen.

Bonn, 8. Dezember 1979

*Joseph Listl*



# Inhaltsverzeichnis

## A. Allgemeine Vorbemerkungen

I. Der Gegenstand der Untersuchung .....	13
II. Die Geschichtlichkeit jeder Institution .....	14
III. Das Schulrecht ist teils Landes-, teils Bundes-, teils gemeindeutsches Recht .....	14

## B. Entwicklung des Schulrechts in Nordrhein-Westfalen seit 1950

I. Aus der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen .....	16
1. Ursprüngliche Fassung vom 28. Juni 1950 .....	16
2. Fassung aufgrund der Verfassungsänderung vom 5. März 1968 .....	18
3. Fassung aufgrund der Verfassungsänderung vom 24. Juni 1969 .....	19
II. Landesschulrecht in Nordrhein-Westfalen .....	19
1. Aus dem Schulordnungsgesetz .....	19
a) Ursprüngliche Fassung .....	20
b) In der Fassung aufgrund des Änderungsgesetzes vom 5. März 1968 .....	22
c) In der Fassung aufgrund des Änderungsgesetzes vom 21. Februar 1978 .....	25
2. Schulverwaltungsgesetz .....	25
3. Allgemeine Schulordnung .....	27
4. Schulmitwirkungsgesetz .....	27
III. Schulpolitische Entwicklung als Hintergrund der dargestellten Entwicklung des Schulrechts .....	27
1. Vom besonderen Gewaltverhältnis zum Gesetzesvorbehalt ....	27
2. Verwissenschaftlichung der Schule .....	27
3. Größere Schuleinheiten .....	28
4. Weniger Raum für die Bekenntnisschule .....	28



**C. Doppelaufgabe der Schule:  
Unterricht und Erziehung**

I. Unterricht im Dienst der Erziehung .....	29
II. Erziehung als zentraler Begriff im Schulrecht .....	30
1. Bedachtnahme in der planmäßigen Erziehung auf alles, was erzieherische Wirkung hat .....	30
2. Erziehung ist Interaktion zwischen Lehrer und Schüler .....	31
3. Erziehung ist kontinuierlicher Prozeß .....	31
4. Meinungsverschiedenheiten über die Inhalte der Erziehung ...	32
5. Besinnung auf die im Grundgesetz und in der Landesverfassung genannten Erziehungsziele .....	34

**D. Rechtsbegriff der Bekenntnisschule**

I. Allgemeine Einordnung der Bekenntnisschule in das öffentliche Schulwesen .....	36
II. Bekenntnisschule ist mehr als eine Schule, die auf einem bestimmten organisatorischen Prinzip beruht .....	37
1. Was ist im Zusammenhang mit Bekenntnisschule „katholisches Bekenntnis“? .....	37
2. Bekenntnisschule ist staatliche Schule .....	38
3. Bedeutung des Religionsunterrichts in der Bekenntnisschule ..	38
4. Der Lehrer in der Bekenntnisschule .....	40
5. Die Schüler der Bekenntnisschule gehören einem und demselben Bekenntnis an .....	41
6. Unsicherheiten in der Formulierung des Rechtsbegriffs Bekenntnisschule .....	42
III. Bedeutung der Bekenntnisschule im Grundschulbereich .....	46
IV. Unvollkommenheit der Bekenntnisschule .....	48
V. Verhältnis der Schularten (Gemeinschaftsschule, Bekenntnisschule, Weltanschauungsschule) zueinander .....	48
1. Die drei Schularten sind gleichwertig .....	49
2. Die Gleichberechtigung der verschiedenen Schularten verbietet die Diskriminierung einer der Schularten .....	50
3. Im System des Schulrechts, das die drei Schularten kennt, gibt es eine „natürliche“ Zuordnung der an ihnen Interessierten ...	50

## Inhaltsverzeichnis

9

4. Ausschluß der Wahl des Erziehungsberechtigten zwischen den vorhandenen Konfessionsschulen unter dem Gesichtspunkt „was ist die bessere Schule für mein Kind?“ .....	51
VI. Der Bekenntnisschulbegriff ist in Nordrhein-Westfalen nicht relativiert .....	52
1. Das Grundgesetz hat den Bekenntnisschulbegriff schon im traditionellen Sinn festgelegt .....	53
2. Der Bekenntnisschulbegriff im Reichskonkordat ist mit dem des Grundgesetzes identisch .....	54
3. Im Schulrecht von Nordrhein-Westfalen stimmt der Bekenntnisschulbegriff mit dem des Grundgesetzes und des Reichskonkordats überein .....	55

### E. Folgerungen aus dem bisher gewonnenen Zwischenergebnis

I. Würdigung der auf Freiwilligkeit beruhenden Praxis der Aufnahme von Kindern eines Minderheitenbekenntnisses in eine Bekenntnisschule .....	57
1. Aus der Praxis kann sich ein Anspruch auf Aufnahme von Kindern des Minderheitenbekenntnisses ergeben .....	58
2. Die Praxis führt aufgrund des geltenden Schulrechts zu weitreichenden innerschulischen Veränderungen .....	58
II. Die Voraussetzungen, unter denen das geltende Recht fordert, daß die Bekenntnisschule auch Kinder eines anderen Bekenntnisses aufnimmt .....	61
1. Zusammenfassung der Vorschriften des nordrhein-westfälischen Schulrechts, in denen vorausgesetzt wird, daß in der Bekenntnisschule auch Kinder eines anderen Bekenntnisses unterrichtet werden .....	61
2. Systematische Einordnung dieser Vorschriften in die Verfassung und in das vom Landesschulrecht gestaltete Schulsystem	62
a) Die Vorschriften sind nicht integrale Elemente der rechtlichen Bestimmung dessen, was die Bekenntnisschule ausmacht .....	62
b) Die verfassungsrechtliche Garantie der Bekenntnisschule kann nur eingeschränkt werden durch einen anderen Verfassungssatz, der die Einschränkung zwingend fordert .....	63
c) Artikel 13 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen ist Ausfluß des Gleichheitssatzes .....	63
d) Das einfache Recht gibt nicht mehr Raum, als das Verfassungsrecht zuläßt .....	66
e) Die Vorschriften, die dem Erziehungsberechtigten ein Wahlrecht zwischen den Schularten gewähren, im besonderen ..	67
III. Bedeutung und Grenzen des Artikels 6 Absatz 2 des Grundgesetzes im Bereich des öffentlichen Schulwesens .....	70

1. Allgemeiner Ausgangspunkt der Überlegungen .....	70
2. Grenzen des Elternrechts gegenüber dem staatlichen Schulwesen .....	71
a) Elternrecht und Auftrag der Schule im Erziehungsprozeß ..	71
b) Bestimmungsrecht des Staates hinsichtlich des Aufbaus seines Schulwesens .....	71
aa) Das grundgesetzliche Minimum an Rücksicht auf das elterliche Erziehungsrecht .....	71
bb) Die günstigere Entscheidung der Landesverfassung ....	72
cc) Die Einschränkung des Elternrechts bei der Wahl der Schule durch die Landesverfassung .....	73
dd) Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Staates beim Aufbau seines Schulwesens .....	73
3. Zur Auslegung von Urteilsbegründungen des Bundesverfassungsgerichts .....	74
4. Die Rundverfügung eines Regierungspräsidenten betr. den Besuch von Bekenntnisschulen durch Schüler eines anderen Bekenntnisses .....	75
IV. Zum Prozeß einer richterlichen Urteilsfindung .....	76
<b>F. Ergebnis</b>	<b>78</b>
<b>Sachwortregister</b>	<b>79</b>

## Abkürzungsverzeichnis

abgedr.	= abgedruckt
Abs.	= Absatz
a. F.	= alte Fassung
Anm.	= Anmerkung
ArchÖR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
bad. württ.	= baden-württembergisch (e, er, es)
BayVerfGHE	= Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
Bd.	= Band
Beschl.	= Beschluß
betr.	= betreffend (e, er, es), betreffs
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
ders.	= derselbe
d. h.	= das heißt
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
ESVGH	= Entscheidungssammlung des Hessischen und des Württemberg-Badischen Verwaltungsgerichtshofs
f.	= folgende (Seite)
FamRZ	= Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
ff.	= folgende (Seiten)
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
HdbDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hdb.komm.W.Prax.	= Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HdbStKirchR	= Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland
kath.	= katholisch (e, er, es)
KirchE	= Entscheidungen in Kirchensachen
LS	= Leitsatz
MitwirkGes.	= Gesetz über die Mitwirkung im Schulwesen (Schulmitwirkungsgesetz) von Nordrhein-Westfalen
n. F.	= neue Fassung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
nw.	= nordrhein-westfälisch (e, er, es)

OVG	= Obergerverwaltungsgericht
RdJ	= Recht der Jugend
Rdnr.	= Randnummer
S.	= Seite
SchOG	= Erstes Gesetz zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen
SchVG	= Schulverwaltungsgesetz von Nordrhein-Westfalen
Sp.	= Spalte
st. Rspr.	= ständige Rechtsprechung
u. a.	= unter anderem
usf.	= und so fort
usw.	= und so weiter
Verf.	= Verfassung
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
v. H.	= vom Hundert
VUG	= (preuß.) Gesetz betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	= Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919
z. B.	= zum Beispiel

## A. Allgemeine Vorbemerkungen

### I. Der Gegenstand der Untersuchung

Die Bekenntnisschule hat in den deutschen Ländern eine lange Tradition, — eine Folge der Glaubensspaltung und des Kirchenregiments des Landesherrn. Die öffentliche Schule im heutigen Verstande war anfangs — also seit dem Ende des 18. Jahrhunderts und dem Beginn des 19. Jahrhunderts — regelmäßig Bekenntnisschule. Das änderte sich mit der reicheren Gliederung des Schulwesens und den höheren Ansprüchen, die an die Schule gestellt werden mußten, später infolge der Auflösung der konfessionell geschlossenen Siedlungsräume und der wachsenden Mobilität der Bevölkerung, zuletzt in Rücksicht auf pädagogisch für richtig gehaltene schulreformerische Neuerungen.

Heute sind die öffentlichen Schulen in den deutschen Ländern in der Regel Gemeinschaftsschulen. Die Bekenntnisschule bildet die Ausnahme.

In Nordrhein-Westfalen ist die Bekenntnisschule (mit rund 1400 Schulen) im *Grundschulbereich* neben der Gemeinschaftsschule (mit rund 2000 Schulen) die Regelschule, die im Schuljahr 1978/79 von rund 330 000 Schülern, das sind mehr als ein Drittel der grundschulpflichtigen Kinder, besucht wird. In den letzten Jahren haben hier schulorganisatorische Veränderungen und die zunehmende Mischung der Bekenntnisse innerhalb der örtlichen Bevölkerung und die Wahl der Erziehungsberechtigten zwischen den am Wohnort angebotenen Schularten für ihre Kinder dahin geführt, daß Bekenntnisschulen in immer größerem Umfang von Kindern eines anderen Bekenntnisses als dem, das der Schule das Gepräge gibt, besucht werden. Im Schuljahr 1978/79 wurden in die katholischen Grundschulen des Landes — im statistischen Mittel! — 9,3 v. H. evangelische Schüler, 5 v. H. Schüler anderer Konfessionen und 0,7 v. H. Schüler ohne Konfession — also insgesamt 15 v. H. „konfessionsfremde“ Kinder — eingeschult. Für die evangelischen Grundschulen des Landes liegt die statistische Quote der Kinder des Minderheitenbekenntnisses bei 22,0 v. H. Es mehren sich insbesondere die Fälle, in denen nichtkatholische Eltern *beanspruchen* und beantragen, daß ihr Kind in eine öffentliche Schule aufgenommen wird, die als katholische Bekenntnisschule geführt wird.

Diese Entwicklung wirft die Frage auf, ob und unter welchen Voraussetzungen die als katholische Bekenntnisschule errichtete und ge-

fürte staatliche Grundschule in Nordrhein-Westfalen ein nichtkatholisches Kind aufnehmen muß. Sie wird im folgenden untersucht.

## II. Die Geschichtlichkeit jeder Institution

Institutionen haben ihre Geschichte und sind ohne diese Geschichte nicht zu verstehen. Von der Geschichte der Institution hängt auch der Inhalt der Begriffe ab, mit denen man über die Institution redet.

Ohne Rückgriff auf die Geschichte der Institution lassen sich auch weder die für die Institution geltende gesetzliche Regelung begreifen noch die in ihr verwendeten Begriffe zutreffend auslegen.

Das vom Staat etablierte öffentliche Schulwesen ist eine solche, für die Gesellschaft und das gesellschaftliche Leben zentrale und wichtige Institution. Deshalb ist hier zunächst kurz seine Geschichte zu skizzieren, soweit sie für das in Nordrhein-Westfalen derzeit geltende Schulrecht im allgemeinen und für die Grundschule im besonderen von Bedeutung ist.

## III. Das Schulrecht ist teils Landes-, teils Bundes-, teils gemeindeutsches Recht

Schulrecht ist im wesentlichen Landesrecht. Das ist der Schulverwaltung, den Schulpolitikern und den Gerichten so in Fleisch und Blut übergegangen, so selbstverständlich und unbestritten, daß darüber meist vergessen wird, daß es auch bundesrechtliche Vorschriften gibt — insbesondere die Verfassungsbestimmung des Art. 7 GG<sup>1</sup> — und einen sie ergänzenden staatskirchenrechtlichen Vertrag, das Reichskonkordat, das heute noch gilt und für die Länder verbindlich ist, soweit es nicht von einem Land durch spätere Vereinbarungen mit dem Heiligen Stuhl geändert wurde<sup>2</sup>.

Es gibt außerdem innerhalb der Bundesrepublik Deutschland ein — ungeschriebenes — gemeindeutsches Schulrecht, das den landesrechtlichen Regelungen zugrundeliegt, soweit das Landesrecht nicht ausdrücklich eine Sonderregelung trifft. Eine besonders wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz. Das ist von besonderer Bedeutung für die Inhaltsbestimmung jener zentralen schulrechtlichen Begriffe, die im allgemeinen ohne nähere Definition in den Landesschulgesetzen verwendet werden.

<sup>1</sup> Dazu ausführlich *W. Geiger*, Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen des Verhältnisses von Schule und Staat, in: Studien und Berichte der Kath. Akademie in Bayern, Heft 9, München 1959, S. 13 ff., insbesondere S. 24 ff.

<sup>2</sup> Art. 123 Abs. 2 GG; Art. 23 nw. Verf.; BVerfGE 6, 309 [330 ff.].

Über die Folgerungen aus dem Bundesschulrecht und dem Bestand an gemeindeutschem Schulrecht wird am gehörigen Platz im folgenden noch zu handeln sein.