10. 3. 1952

Ausgabe A

Bayerisches Gesetz- u. Verordnungsblatt

83

Nr. 7 München, den 7. März 1952

Inhalt:

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes betreffend Meinungsverschiedenheiten zwischen der Minderheit und der Mehrheit des Bayerischen Landtags über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Organisation der Volksschulen (Schulorganisationsgesetz) vom 8. August 1950, vom 21. Dezember 1951 . . . . . S. 83

Berichtigung zur Wahlordnung für die Gemeinde- und Landkreiswahlen (GWO) vom 16. 2. 1952 (GVBl. S. 54) . . . . . S. 97

Entscheidung

des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes

betreffend Meinungsverschiedenheiten zwischen der Minderheit und der Mehrheit des Bayerischen Landtags über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Organisation der Volksschulen (Schulorganisationsgesetz) vom 8. August 1950

Im Namen des Freistaates Bayern!*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erläßt in der Sache betreffend

Meinungsverschiedenheiten zwischen der Minderheit und der Mehrheit des Bayerischen Landtags über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Organisation der Volksschulen (Schulorganisationsgesetz) vom 8. August 1950

ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung vom 21. Dezember 1951, an der teilgenommen haben:

als Vorsitzender:

der Präsident des Verfassungsgerichtshofs, Oberlandesgerichtspräsident Dr. Welsch,

die Beisitzer:

1. Senatspräsident Decker, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
2. Senatspräsident Schmidt, Oberlandesgericht München,
3. Oberverwaltungsgerichtsrat Dollmann, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
4. Landgerichtspräsident Dr. Holzinger, Landgericht Memmingen,
5. Senatspräsident Braun, Oberlandesgericht München,
6. Senatspräsident Dr. Wintrich, Oberlandesgericht München,
7. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Eichhorn, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
8. Oberstlandesgerichtsrat Dr. Stürmer, Bayer. Oberstes Landesgericht,

folgende

Entscheidung:

§ 1 Abs. 1 und 3, § 8 Abs. 2, § 13 und § 17 des Gesetzes über die Organisation der Volksschulen (Schulorganisationsgesetz) vom 8. August 1950 (GVBl. S. 159) widersprechen nicht der Bayerischen Verfassung.

Gründe:

Der Bayerische Landtag beschloß am 5. Juli 1950 das — am 8. August 1950 ausgefertigte und in der Nr. 21 des Bayer. Gesetz- und Verordnungsblattes vom 4. Oktober 1950 veröffentlichte — „Gesetz über die Organisation der Volksschulen" (Schulorganisationsgesetz, SchOG).

I.

Noch vor der Beschlußfassung in der Vollsitzung des Landtags, am 4. Juli 1950 (eingelaufen am 6. Juli), stellten 62 Mitglieder des Landtags, der Sozialdemokratischen Fraktion und der Fraktion der Freien Demokratischen Partei angehörig, schriftlich und unterschriftlich beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof den Antrag, über die Meinungsverschiedenheiten zu entscheiden, die innerhalb des Landtags über die Verfassungsmäßigkeit des vorerwähnten Gesetzes entstanden waren; die Unterzeichner des Antrags verträten die Anschauung, daß durch jenes Gesetz die Bayerische Verfassung vom 2. 12. 1946 geändert werde. Zur Einreichung des Antrags und zu seiner Vertretung vor dem Verfassungsgerichtshof seien als Bevollmächtigte gewählt worden:

1. Staatsrat Dr. Wilhelm Hoegner, M.d.L.,
2. Oberlandesgerichtsrat Otto Bezold, M.d.L.

*) Die Entscheidung (Vf. 104 - IV - 50) wird gem. § 44 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof v. 22. 7. 47 (GVBl. S. 147) veröffentlicht.

Meinungsverschiedenheiten bestünden

1) über § 1 Absätze 2 und 4 SchOG, wonach die Volksschulen vom Staat im Benehmen mit den beteiligten Gemeinden errichtet werden sollen und den Gemeinden nur die vermögensrechtliche Verwaltung und Vertretung der Volksschulen obliege. Nach Art. 83 der Bayerischen Verfassung (BV) falle aber das Volks- und Berufsschulwesen in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden „Diese haben also das Recht, das Volks- und Berufsschulwesen im Rahmen der Gesetze als eigene Angelegenheit selbst zu ordnen und zu verwalten. Der Ausdruck ‚ordnen' bedeutet, daß den Gemeinden auch die Regelung einer solchen eigenen Angelegenheit zusteht (Nawiasky-Leusser zu Art. 11 BV). Es erscheint deshalb unzulässig, die Gemeinden nur auf die vermögensrechtliche Verwaltung und Vertretung der Volksschulen zu beschränken, wie es im SchOG geschieht. Ebenso widerspricht es dem Wesen der Selbstverwaltung im eigenen Wirkungskreis, wenn Volksschulen vom Staat nur ‚im Benehmen' mit den Gemeinden errichtet werden sollen. Der Ausdruck ‚Benehmen' bedeutet nur, daß die Gemeinden angehört werden müssen, im Gegensatz zu ‚Einvernehmen', was eine Zustimmung der Gemeinden voraussetzen würde. Das Wesen der Selbstverwaltung im eigenen Wirkungskreis verlangt, daß den Gemeinden das Recht der Errichtung und Erhaltung von Volksschulen a l l e i n zusteht. Die gleiche Auffassung vertritt Nawiasky-Leusser zu Art. 130 BV. — Anders verhält es sich mit der ‚Einrichtung' der öffentlichen Anstalten (Art. 133 BV). Bei ihr wirken Staat und Gemeinden zusammen. Im SchOG ist darüber nichts vorgesehen, was ebenfalls der Verfassung widerspricht. Zur ‚Einrichtung' gehört auch der Schulunterricht. Auch hier sieht die Verfassung ein Mitspracherecht der Gemeinden vor, während das SchOG sich darüber ausschweigt."

Die weiteren Meinungsverschiedenheiten betreffen (die nähere Begründung des Antrags wird unten bei der Behandlung der einzelnen Meinungsverschiedenheiten eingehender wiedergegeben werden):

2) den § 8 SchOG, „wonach auch bei Gemeinschaftsschulen die Lehrer nach bestimmten Bekenntnissen ausgewählt werden sollen"; das widerspreche dem Wesen der Gemeinschaftsschule und damit dem Art. 135 BV;

3) den § 13 SchOG, nach dem nur eine kirchliche Genossenschaft, nicht auch eine weltanschauliche Gemeinschaft mit der Erteilung des Unterrichts an einer Bekenntnisschule beauftragt werden kann; er verstoße gegen den Grundsatz des Art. 133 BV, der auch weltanschauliche Gemeinschaften als Bildungsträger anerkenne, und gegen Art. 140 des Bonner Grundgesetzes (GG) mit Art 137 Abs. 7 der Weimarer Verfassung, der die weltanschaulichen Gemeinschaften den Religionsgesellschaften gleichstelle;

4) die §§ 17 ff. SchOG, die private Volksschulen mit öffentlichem Charakter vorsehen; es gebe nur öffentliche und private Volksschulen.

II.

Den Antrag übermittelte der Präsident des Verfassungsgerichtshofs dem Landtagspräsidenten zur Stellungnahme, wobei der Gegenpartei (Mehrheit des Landtags, die dem Gesetz zugestimmt hat) gemäß § 15 Abs. 3 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (VfGHG) und § 9 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofs aufgetragen wurde, sich durch einen Bevollmächtigten vertreten zu lassen. Ferner leitete der Präsident des Verfassungsgerichtshofs den Antrag der Bayerischen Staatsregierung, zu Händen des Ministerpräsidenten, zu zwecks etwaiger Gegenäußerung.

Die Fraktion der CSU des Bayerischen Landtags teilte dem Verfassungsgerichtshof daraufhin mit, sie habe mit der Vertretung der Landtagsmehrheit die Abgeordneten Dr. Lacherbauer und Otto Schefbeck beauftragt dergestalt, daß jeder einzeln zur Vertretung befugt sei. Der Präsident des Verfassungsgerichtshofs wies demgegenüber darauf hin, daß „anderer Streitsteil" bei einem solchen Verfassungsstreit die Mitglieder des Landtags seien, welche die gegenteilige Ansicht vertreten; für die beiden ebenerwähnten Vertreter möge deshalb eine Vollmacht ausgestellt werden, die von sämtlichen Abgeordneten zu unterzeichnen sei, die den angefochtenen Gesetzesbestimmungen zugestimmt haben. Daraufhin liefen 81 Erklärungen über die Bevollmächtigung der beiden Abgeordneten ein, die als Vertretung der Mehrheit (114) wohl hinreichend seien. In der Folge trat ein Wechsel in der Person der bevollmächtigten Abgeordneten ein. Die Fraktion der CSU beauftragte den Abgeordneten Meixner mit der Vertretung der Landtagsmehrheit; 61 Vollmachtserklärungen (darunter eine eines Mitglieds der FFG) wurden vorgelegt.

III.

a) Der Ministerpräsident übermittelte als Stellungnahme der Staatsregierung einen umfangreichen Schriftsatz des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus. Darin sind gegenüber den einzelnen Meinungsverschiedenheiten im wesentlichen folgende Gesichtspunkte angeführt:

Z u 1: Zunächst wurde ein geschichtlicher Rückblick auf die bisherige Rechtslage gegeben, unter der in allen Entwicklungsabschnitten das Recht der Staatsregierung — Zuständigkeit der Kreisregierung — zur Organisation, Leitung und Beaufsichtigung der Volksschulen und die Beschränkung der Gemeinden auf die finanzrechtlichen Angelegenheiten dieser Schulen (seit 1919 auf den sächlichen Bedarf) außer Zweifel stand. Der Art. 83 BV bedarf nach der Ansicht des Ministeriums der geeigneten Auslegung. Es gehe aus ihm nicht klar hervor, daß die bisher dem Staat zustehenden Aufgaben im Volksschulwesen durch diesen Artikel in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden übergegangen seien. Der Abgeordnete Dr. Hoegner habe bei der Beratung des Schulaufsichtsgesetzes in den Ausschüssen (152. Sitzung) selbst den Übergang der Aufgaben auf die Gemeinden nur mit Einschränkung als Willen des Verfassunggebers bezeichnet, nur eine Mitwirkung der Gemeinden bei der Errichtung und Einrichtung der Volksschulen und ein Mitspracherecht bei der Auswahl der Lehrer als Sinn des Art. 83 BV bezeichnet. Bei der Aufstellung des Staatshaushalts unter der neuen Verfassung habe bisher niemand die Folgerung gezogen, daß die staatlichen Ausgaben für den personellen Bedarf der Volksschulen zu streichen und den Gemeinden zu überbürden seien. Fielen die Volksschulen vollständig in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden, so bestände auch Personalautonomie der Gemeinden und die Volksschullehrer müßten aus dem bisherigen Stand der Staatsbeamten in jenen der Gemeindebeamten übergeführt werden. Das wäre ein Rückschritt selbst hinter das Jahr 1825 (Regelung der Zuständigkeit der Kreisregierung im Volksschulwesen). Den persönlichen Belangen der Lehrer (heranwachsende Kinder) könnte nicht mehr durch Versetzung in Städte mit höherer Bildungs-

gelegenheit entgegengekommen werden, von anderen Unzuträglichkeiten der persönlichen Abhängigkeit des Lehrers von den Gemeindebehörden abgesehen. Die Verfassunggebende Landesversammlung hätte sich, wenn sie diese umwälzenden Folgerungen gewollt hätte, darüber ausdrücklich Rechenschaft geben müssen; es sei aber nicht darüber gesprochen worden. Man habe das (bisherige) Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden verfassungsmäßig festlegen wollen und sei sich darüber einig gewesen, daß die Gemeinden für alle Kosten, die in ihrem eigenen Wirkungskreis anfallen, selbst aufkommen müßten. Niemand habe aber bei der Beratung des Art. 83 verlangt, daß den Gemeinden nun neue Einnahmequellen für die g e s a m t e n Volksschulkosten erschlossen würden. Es müsse aus all dem gefolgert werden, daß der eigene Wirkungskreis der Gemeinden im Volksschulwesen auf ihre bisherige Aufgabe, vermögensrechtliche Verwaltung mit Feststellung und Aufbringung des Sachbedarfs beschränkt bleiben sollte. Das bestätigten auch die Verhandlungen über den Abschnitt „Bildung und Schule" (Schulartikel) der Verfassung. (Die einschlägigen Äußerungen auch der Mitglieder der Sozialdemokratischen Fraktion werden wiedergegeben, soweit sie die Fortdauer des staatlichen Charakters der Volksschulen geltend machten.) Auch bei der Beratung des SchOG selbst hätten Mitglieder dieser Fraktion — darunter auch ein ehemaliges Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung — als den Willen des Verfassunggebers festgestellt, daß die Regelung so bleiben solle wie bisher; niemand hätte sonst die Zustimmung zu einer Atomisierung des Volksschulwesens gegeben und man könne die Entwicklung nicht auf eine längst vergangene Zeit zurückschrauben; immer habe die Sozialdemokratische Partei in ihrem Programm an der Volksschule als Staatsschule festgehalten. Auch der Zusammenhang des Art. 83 mit den Schulartikeln der Verfassung ergebe jene einschränkende Auslegung: Nach der Weimarer Verfassung, deren Artikel 143 von dem jetzigen Art. 133 BV in der Hauptsache übernommen sei, seien öffentliche Volksschulen als reine Gemeindeanstalten nicht zulässig gewesen. In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden gebe es nur eine Staatsaufsicht (Art. 83 Abs. 4 BV); die staatliche Schulaufsicht, die der Art 130 BV festlege, sei aber keine Staatsaufsicht. Art. 130 würde also nach der Auslegung der Antragsteller dem Grundgedanken des Art. 83 selbst widersprechen. Die Verfassung würde auch sonst die Freiheit der Gemeinden eingeschränkt haben mit allen Bestimmungen vom ausschlaggebenden Willen der Erziehungsberechtigten in persönlichen Erziehungsfragen (Art. 126 BV) und vom eigenen Recht der Religionsgemeinschaften und anerkannten Weltanschauungsgemeinschaften auf angemessenen Einfluß in der Erziehung (Art. 127 BV) sowie mit ihrer Anordnung, daß Gemeinschaftsschulen nur in Gemeinden mit gemischter Bevölkerung errichtet werden können.

Vorsorglich — wenn nicht schon nach Vorstehendem anerkannt werden sollte, daß Art. 83 BV nur die bisherigen Aufgaben der Gemeinden im Schulwesen aufrecht erhielt — machte die Staatsregierung noch geltend: Art. 83 zähle Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden auf mit der ausdrücklichen Verweisung auf Art. 11 Abs. 2 der Verfassung; dieser aber bestimme, daß die Gemeinden das Recht haben, ihre eigenen Angelegenheiten „im Rahmen der Gesetze" selbst zu ordnen und zu verwalten. Diesen Rahmen könnten jederzeit auch einfache Gesetze ziehen, also auch das SchOG. Auch die Schulartikel der Verfassung, namentlich die soeben erwähnten, schränkten das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ein. Es hätte nicht ein Bruch des bisherigen Systems eingeführt werden können; eine völlige Umstellung auf Gemeindeschulen hätte das durch Krieg und Kriegsfolgen schwer beeinträchtigte Volksschulwesen erschüttert. In den letzten Jahren hätten sich bereits Gemeinden unter Berufung auf ihr Selbstverwaltungsrecht geweigert, den Schulartikeln der Verfassung Rechnung zu tragen; wenn sie erst auf dem Umweg über die Staatsaufsicht dazu angehalten werden müßten, sei ein geordnetes Schulwesen nicht möglich Das alles habe bei der Grenzziehung im SchOG berücksichtigt werden müssen. Dabei sei dieses Gesetz den Gemeinden aber nach Möglichkeit entgegengekommen: die Gemeinden und die Schulpflegschaften, in denen auch die Gemeinden vertreten sind, seien hiernach vor der Errichtung einer Schule zu hören, sie hätten also Anspruch darauf, daß ihr Vorbringen pflichtgemäß gewürdigt wird; ähnlich bei der Bildung der Schulsprengel, bei der Errichtung von Gemeinschaftsschulen und bei der Besetzung von Lehrerstellen an diesen in strittigen Fällen, auch bei der Übertragung des Unterrichts an eine kirchliche Genossenschaft. Der Staat beteilige die Gemeinden an der Schulaufsicht. Im übrigen regele das SchOG nicht das ganze Schulwesen, sondern nur einen Teil davon. Inwieweit das Recht der Gemeinden aus Art. 83 BV auf den sonstigen Gebieten zu berücksichtigen sei, werde bei den späteren Gesetzen zu würdigen sein. Dazu gehörten auch die Vorschriften über die Gestaltung des Schulunterrichts; der vorliegende Antrag, schon jetzt ein Mitspracherecht der Gemeinden darin festzulegen, sei deshalb hinfällig. Übrigens würde durch solche Mitsprache die Einheitlichkeit des Unterrichts und damit das ganze Schulwesen vernichtet.

Z u 2 : Zunächst werde der Verfassungsgerichtshof zu prüfen haben, ob hier eine „Meinungsverschiedenheit" und damit die Voraussetzung zu seiner Entscheidung gegeben sei. Bei der 2. Lesung des SchOG sei § 8 ohne Widerspruch geblieben, er sei also von allen Abgeordneten angenommen worden. Auch im Unterausschuß des Verfassungsausschusses, dem die beiden Bevollmächtigten der Antragsteller angehörten, sei keine Erklärung darüber abgegeben worden, daß keine Einigung erzielt worden sei, § 8 Abs. 1 vielmehr einstimmig angenommen worden; die Neufassung des Abs. 2 beruhe sogar auf einstimmiger Neufassung durch den Unterausschuß.

Sachlich sei ein Widerspruch des § 8 SchOG mit der Verfassung nicht zu erkennen. Das Ministerium ergeht sich zunächst in Ausführungen über § 8 Abs. 1, der aber nicht bestritten worden ist; insbesondere sollen diese Ausführungen mit Zitaten von Äußerungen der Abgeordneten — auch aus den Reihen der Antragsteller — beweisen, daß auch die Gemeinschaftsschulen der Verfassung von 1946 christliche Schulen seien. Der angefochtene Abs. 2 des § 8 beruhe auf einem Vorschlag des Unterausschusses und sei in den vereinigten Ausschüssen für kulturpolitische Fragen und Rechtsfragen einstimmig, auch mit den Stimmen der Bevollmächtigten der Antragsteller, angenommen worden. Er stehe mit Art. 107 BV (Einfluß des Bekenntnisses auf die staatsbürger-

lichen Rechte und auf den Zugang zu den öffentlichen Ämtern) nicht in Widerspruch, wie einer der Antragsteller selbst anerkannt habe. Im Schulwesen könne man dem religiösen Bekenntnis des Lehrers nicht jeden Einfluß absprechen, so wenig wie bei den öffentlichen Kirchenämtern. Ein Atheist könne z. B. die in Art. 131 Abs. 2 unter den obersten Bildungszielen aufgestellte Erziehung zur Ehrfurcht vor Gott nicht verwirklichen. Abs. 2 des § 8 verlange nur bei der Auswahl der Lehrer an Gemeinschaftsschulen Rücksicht auf die verschiedenen Bekenntnisse der Kinder, er sage aber nicht, welcher Bekenntnisse; bei einer entsprechenden Anzahl von freireligiösen Kindern könne das auch ein freireligiöser Lehrer sein. Der Wille der Eltern müsse berücksichtigt werden; denn den Eltern sei in der Öffentlichkeit auch immer wieder versichert worden, daß die Gemeinschaftsschule eine christliche Schule sei. Im übrigen habe der Unterrichtsminister wiederholt erklärt, daß Lehrer einer Gemeinschaftsschule, die aus einer religiösen Gemeinschaft ausgeschieden sind, dennoch an den Gemeinschaftsschulen weiter verwendet werden; noch nie sei ein Lehrer wegen Austritts oder Ausschlusses aus einer Religionsgemeinschaft aus dem Schuldienst überhaupt entfernt worden. Eine Nichtberücksichtigung des Bekenntnisses in der Auswahl der Lehrer würde den Grundsätzen der Demokratie widersprechen.

Zu 3: Weibliche Orden seien in Bayern früher vielfach nur unter der Bedingung zugelassen worden, daß sie den Unterricht an den Volksschulen übernehmen. Schon 1861 sei diese Übertragung gesetzlich geregelt worden. Die einschlägigen Übertragungen könnten nie an einzelne bestimmte Lehrpersonen, sondern nur generell an die betreffenden Orden oder Diakonieverbände erfolgen. § 13 handle nur von Bekenntnisschulen, solche gebe es in Bayern nur für das katholische und das evangelische Bekenntnis. Ohne Verletzung des Art. 135 Abs. 2 BV (die Lehrer an Bekenntnisschulen müssen nach den Grundsätzen des Bekenntnisses unterrichten wollen) könnte an der Schule eines christlichen Bekenntnisses keinesfalls einer freireligiösen Genossenschaft der Schulunterricht übertragen werden. Wenn man das an Gemeinschaftsschulen tun wolle, müßte man auch kirchliche Verbände zur Unterrichtserteilung an Gemeinschaftsschulen zulassen. Ob man das gesetzlich aussprechen wolle, sei eine Frage der Zweckmäßigkeit, keine zum Verfassungsgerichtshof gehörige Frage des Vollzugs der Verfassung. Für „Volksschulen mit öffentlichem Charakter" (§ 17; s. unten zu 4) sei auch Weltanschauungsgemeinschaften die Möglichkeit eingeräumt, Unterricht zu erteilen.

Zu 4: Als Volksschulen, denen öffentlicher Charakter verliehen werden kann, kämen nur Privatschulen in Betracht, wie die Überschrift des II. Teiles SchOG (zu §§ 16—19) „Private Volksschulen" zeige. Privaten Volksschulen könne nach Maßgabe des Gesetzes der Öffentlichkeitscharakter verliehen werden. Sie seien keine öffentlichen Schulen, sondern würden nur in ihrer Auswirkung weitgehend den öffentlichen Volksschulen gleichgestellt. Auch Art. 133 BV verbiete nicht, private Anstalten den öffentlichen Anstalten irgendwie gleichzustellen. Das sei auch bisher schon der Fall gewesen (Ausführungsbekanntmachung zum Schulaufsichtsgesetz vom 22. 4. 1938, Ziff. 1 Abs. II und III). Die Bayerische Verfassung hätte es ausdrücklich bestimmen müssen, wenn hierin eine Änderung hätte eintreten sollen. Daß aber die Verfassung die Schulen mit öffentlichem Charakter nicht habe abschaffen wollen, ergebe sich aus Art. 182 BV, der die Verträge des Bayerischen Staates mit den christlichen Kirchen vom 24. 1. 1925 ohne Einschränkung in Kraft ließ; dort sei aber bestimmt, daß den Schulen von Orden bzw. Diakonieverbänden auch künftighin der Charakter öffentlicher Schulen durch die Staatsregierung verliehen werden könne. Damit stehe fest, daß im Einklang mit der Bayerischen Verfassung auch weiterhin privaten Schulen der Charakter öffentlicher Schulen verliehen werden könne. Eine Beschränkung auf christliche Schulen aber würde der Gleichstellung der Weltanschauungen widersprechen. Die Bedeutung der Verleihung des öffentlichen Charakters liege zunächst auf schulischem Gebiet. Er habe aber darüber hinaus vor allem eine finanzielle Bedeutung (Hinweis auf Art. 33 ff. des Schulbedarfsgesetzes von 1919). Auch das kommende Schulbedarfsgesetz werde privaten Schulen mit öffentlichem Charakter weitgehend finanzielle Unterstützung gewähren müssen, und zwar gleichviel, ob es sich um Schulen von Religionsgemeinschaften oder um Schulen von weltanschaulichen Gemeinschaften handle.

b) In der Folge nahm auch der Bevollmächtigte der Landtagsmehrheit zu dem Antrag Stellung. Er machte sich die Stellungnahme der Staatsregierung in vollem Umfang zu eigen und hob nochmals die Hauptargumente derselben hervor.

Zu 1: Der Wille des Verfassunggebers sei nicht nur aus den Absichten der Verfassunggebenden Landesversammlung und des Verfassungsausschusses derselben bei der Beratung des Art. 83, sondern auch aus jenen bei den Schulartikeln der Verfassung zu ermitteln; bei deren Beratung sei aber Art. 83 — auch von Sprechern der Sozialdemokratischen und der Demokratischen Fraktion — in dem Sinn ausgelegt worden, wie ihn jetzt das SchOG zugrunde legt.

Zu 2: Zu § 8 SchOG sei auch auf einen Aufsatz des Hessischen Kultus- und Justizministers Dr. Stein in NJW 1950 S. 658 ff. hinzuweisen, wonach unter Gemeinschaftsschulen im Sinne des Bonner Grundgesetzes nur die christlichen Simultanschulen zu verstehen und bei der Besetzung der Lehrerstellen an solchen Schulen auf die religiösen Bekenntnisse oder die Weltanschauung der Schüler Rücksicht zu nehmen sei; auch die keinem Bekenntnis angehörigen Minderheiten von Schülern sollten nach Möglichkeit einen Lehrer ihrer Weltanschauung erhalten. Dies sage auch § 8 SchOG, nur begnüge er sich mit einer Sollvorschrift. Jener Artikel betone auch, daß Vorschriften wie der Art. 107 Abs. 4 BV (Zulassung zu den öffentlichen Ämtern unabhängig vom religiösen Bekenntnis) schon seit 1919 in allen Verfassungen beständen und daß man immer — auch Anschütz habe seine Ansicht erst in der 12. Auflage seines Kommentars geändert — die Rücksichtnahme auf die Konfession der Schüler bei der Besetzung der Lehrerstellen für zulässig gehalten habe; es handle sich dabei schließlich nur um die Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes, der aber bei einer Berücksichtigung des Bekenntnisses der Schüler nicht verletzt werde. Der Schriftsatz betont weiter, daß auch an Gemeinschaftsschulen das Recht der Eltern auf christliche Erziehung der Kinder gewahrt bleiben müsse. Soweit dieser Wille der Eltern im Einzelfalle einen Lehrer nicht ablehne, der kein Bekenntnis hat, stehe auch in Bayern der Verwendung eines solchen Lehrers nichts entgegen, wenn dadurch nur nicht der Gesamtcharakter der Gemeinschaftsschule als christ-

liche Schule zerstört wird. Tatsächlich sei auch in Bayern kein Lehrer, der aus einem Bekenntnis ausgeschieden ist, deswegen seiner beamtenrechtlichen Stellung verlustig gegangen; diese werde durch das SchOG nicht berührt.

Zu 3: Zu § 13 SchOG sei darauf hinzuweisen, daß die Verwendung von weltanschaulichen „Genossenschaften", die es im übrigen überhaupt nicht gebe, an christlichen Bekenntnisschulen ein Widerspruch mit der Verfassung (Art. 135 Abs. 2) und auch an sich unmöglich wäre; ebenso wäre ihre Verwendung an den — christlichen — Gemeinschaftsschulen unzulässig.

Zu 4: Zu § 17 SchOG sei zu erwägen, daß unter der Weimarer Verfassung, obwohl auch nach ihrem Art. 143 für die Bildung der Jugend durch öffentliche Anstalten zu sorgen war, es nie beanstandet wurde, daß gewissen privaten Volksschulen der öffentliche Charakter verliehen wurde; auch die einschlägigen Bestimmungen der Kirchenverträge habe die Reichsregierung bei deren Überprüfung nicht beanstandet.

c) Auf diesen Schriftsatz und den Schriftsatz der Staatsregierung erwiderten die Bevollmächtigten der Landtagsminderheit.

Zu 1 verwiesen sie auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs Nr. Vf. 20—VII—49 vom 21. 11. 1949 (GVBl. 1950 S. 16/24), wonach die Gemeinden auf die Ausübung der Gemeindegewalt innerhalb ihres eigenen Wirkungskreises ein natürliches Recht, ein „Grundrecht" hätten, das Recht der Selbstverwaltung. (Dessen Wesen und Inhalt — wozu auch die Regelung der Gemeindeorganisation, die Bestellung der Gemeindeorgane, die finanzielle Autonomie und die Verwaltungsautonomie, nämlich Besorgung der Gemeindeaufgaben durch selbstgewählte Organe gehöre — wurde durch den Hinweis auf das Schweizer Recht und das Schrifttum darüber näher dargelegt.) Als Grundrecht könne die Selbstverwaltung nicht durch einfache Gesetze eingeschränkt werden; der Vorbehalt „im Rahmen der Gesetze" in Art. 11 Abs. 2 BV könne keine solche Ermächtigung für den Staat bedeuten, sondern nur, daß auch die Gemeinden bei der Ausübung der Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten an die allgemeinen Staatsgesetze, den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden seien. Da das „Volks- und Berufsschulwesen" in Art. 83 dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zugewiesen sei, träfen alle rechtlichen Überlegungen, die für den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden im allgemeinen gelten, auch für das Volks- und Berufsschulwesen zu. Ob sich der Verfassunggeber über diese Auswirkungen Gedanken gemacht habe oder nicht, könne für die Auslegung des Art. 83 BV keine Rolle spielen. Die Errichtung und Unterhaltung sowie das Vermögen der Schulen seien als „äußere Angelegenheiten" ausschließlich Sache der Gemeinden (auch nach der Weimarer Verfassung); die Errichtung der Schulen durch den Staat nur im Benehmen mit den Gemeinden stehe also in Widerspruch zu Art. 83 BV.

Zu 2: § 8 Abs. 1 SchOG sei nicht angefochten worden. Auch ein einzelner Abgeordneter, der bei der Beschlußfassung des Landtags einer Gesetzesbestimmung zugestimmt habe, könne nachträglich verfassungsrechtliche Bedenken erheben. Der Unterrichtsminister habe wiederholt im Landtag erklärt, daß er freireligiöse Lehrer nicht mehr einstellen werde, was vom Abgeordneten Dr. Hoegner sofort als verfassungswidrig bezeichnet worden sei. Im übrigen sei zwischen freireligiös und atheistisch zu unterscheiden, was aus den Ausführungen der Staatsregierung nicht klar hervorgehe. In diesen Ausführungen werde auch dem elterlichen Willen eine Bedeutung zugewiesen, die verfassungsrechtlich kaum gerechtfertigt sei. Art. 135 BV (Wahl der Schulart durch die Erziehungsberechtigten) sei eine lex specialis gegenüber Art. 126 BV (Erziehungsrecht der Eltern), was auch Nawiasky anerkenne. Der elterliche Wille könne gegenüber einer freireligiösen Lehrkraft nicht so weit berücksichtigt werden, daß durch ihn das Wesen der Gemeinschaftsschule verändert wird.

Zu 3 behaupte die Staatsregierung zu Unrecht, daß auch weltanschaulichen Gemeinschaften die Möglichkeit eröffnet sei, mit der Erteilung des (allgemeinen) Unterrichts an einer öffentlichen Volksschule betraut zu werden; in § 13 SchOG sei nur von „kirchlichen Genossenschaften" die Rede. — Das Bonner Grundgesetz erkenne — Art. 7 — auch bekenntnisfreie Schulen als öffentliche Schulen an. Infolgedessen müßte auch weltanschaulichen Gemeinschaften, z. B. einer freireligiösen Gemeinde, die Möglichkeit eröffnet sein, an einer öffentlichen Schule mit der Erteilung des (allgemeinen) Unterrichts beauftragt zu werden.

Zu 4: Private Volksschulen mit dem Charakter öffentlicher Volksschulen seien ein Widerspruch in sich selbst. Dadurch würde das Wesen der Privatschule geändert, indem dann Schulkinder gezwungen werden könnten, an einer solchen Schule ihrer Schulpflicht zu genügen. Das Ermessen der Staatsregierung, auch neuen Schulen von Orden und Kongregationen den Charakter öffentlicher Schulen zu verleihen, sei durch Art. 133 BV eingeschränkt; seit dem Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung könnten öffentliche Schulen nur noch vom Staat oder den Gemeinden eingerichtet werden. Freiwillige Leistungen des Staates könnten allen Privatschulen gewährt werden.

Abschließend bekämpft der Schriftsatz noch die erwähnten Ausführungen von Stein und weist ferner darauf hin, daß man bei der Auslegung von Verfassungsbestimmungen nicht den Grundsatz verfolgen dürfe, daß Abgeordnete, die an den Verfassungsberatungen teilgenommen haben — das war nicht bei allen Antragstellern der Fall —, durch Stillschweigen eine Zustimmung ausgedrückt hätten. Der Verfassungsgerichtshof habe in seiner Entscheidung vom 18. 11. 1949 Vf. 5—VII—49 — GVBl. 1950 S. 1/9 — ausgesprochen, daß mangels entsprechender Anhaltspunkte für die Absichten des Gesetzgebers der Sinn eines Gesetzes nach den sonstigen Regeln der Gesetzesinterpretation erschlossen werden müsse; der Sinn des „eigenen Wirkungskreises" der Gemeinde sei aber klar und in der Rechtslehre unbestritten.

d) Auf diese Ausführungen antworteten noch der Bevollmächtigte der Landtagsmehrheit und der Vorsitzende der Fraktion der CSU in einem gemeinsamen Schriftsatz.

Zu 1: Hier wird der neue Gesichtspunkt vorgebracht, daß der Vorbehalt „im Rahmen der Gesetze" in Art. 11 BV nicht die Bedeutung haben könne, die an einer anderen Stelle der Verfassung (Art. 142) mit den Worten „im Rahmen der allgemein geltenden Gesetze" ausgedrückt sei. Sonst könnten — und müßten — die Gemeinden auch das Vormundschafts-

wesen regeln nur mit Bindung an die allgemeinen Gesetze, d. h. an die Voraussetzungen, unter denen Vormundschaften angeordnet und aufgehoben werden können. Im übrigen könnten sie das Vormundschaftswesen nach Belieben regeln. Der Bevollmächtigte Dr. Hoegner habe aber als Justizminister nicht die Gerichte angewiesen, das Vormundschaftswesen an die Gemeinden abzutreten. Daß auch einfache Gesetze den Gemeinden für ihr Selbstverwaltungsrecht einen Rahmen ziehen können, gebe auch der Kommentar von Nawiasky-Leusser zu Art. 11 zu, wo er ausführt, das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden finde seine Schranken an der staatlichen Rechtsordnung („im Rahmen der Gesetze"), womit die These von der „Ursprünglichkeit" der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2 Satz 1: „Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts") ihres beherrschenden Charakters wieder entkleidet werde. — Die Verfassung 1946 sei nicht für ein Gebiet ergangen, in dem noch keine verfassungsmäßigen Zustände geherrscht hätten; das bisherige Leben des Bayerischen Staates sei durch die neue Verfassung nicht ausgelöscht worden, sondern diese knüpfe an das Vorhandene an; das historisch Gewordene und organisch Gewachsene sollte wieder in sein Recht eingesetzt und weiter entwickelt werden. Ein völliger Bruch mit der Vergangenheit könne dem Verfassunggeber nicht unterstellt werden, wenn diese Absicht bei den Verfassungsberatungen keinerlei Ausdruck gefunden habe. Nach der These der Antragsteller würde das Volksschulwesen um anderthalb Jahrhunderte zurückgeworfen werden; denn dann wären a l l e Angelegenheiten des Volks- und Berufsschulwesens Gemeindesache, man könne sich aus den einzelnen Zuständigkeiten nicht das heraussuchen, was man wolle, etwa die Anstellung und Besoldung der Lehrer. Diese wollten auch die Antragsteller sicherlich nicht mehr vom Staat wegnehmen. — Die Errichtung der Volksschulen durch den Staat habe im Einklang mit der Weimarer Verfassung gestanden; das SchOG gewähre nun aber den Gemeinden und Schulpflegschaften weitergehende Rechte und trage so zur organischen Fortentwicklung des historisch gewordenen Schulrechts bei.

Z u 3 : Es treffe nicht zu, daß die Staatsregierung in ihrem Schriftsatz auch weltanschaulichen Gemeinschaften die Möglichkeit zuerkannt habe, mit der Erteilung des (allgemeinen) Unterrichts an einer öffentlichen Volksschule betraut zu werden.

Z u 4 : Durch die Verleihung des öffentlichen Charakters würden private Volksschulen nicht zu öffentlichen Volksschulen; sie würden ihnen nur teilweise gleichgestellt d. h. sie verliehen Berechtigungen wie öffentliche Schulen. Niemand könne gezwungen werden, sie zu besuchen. Solche „anerkannten" Schulen gebe es in allen Ländern. Die Landtagsminderheit sei ausweislich ihres Schriftsatzes offenbar der Meinung, die Bestimmung des Konkordats (Art. 9 § 2 S. 2) könne nur noch mit den sich aus Art. 133 BV ergebenden Einschränkungen angewendet werden. Dagegen sei einzuwenden, daß Art. 182 BV, wonach die Kirchenverträge in Kraft blieben, nicht die Einschränkung brächte, daß sie nur im Rahmen der Bestimmungen dieser Verfassung in Kraft blieben. Eine solche Einschränkung wäre auch gar nicht ohne Verhandlungen mit dem Vertragspartner möglich gewesen. Auch die übrigen Bestimmungen des Konkordats müßten nicht im einzelnen auf ihre Übereinstimmung mit neuen Verfassungsbestimmungen geprüft werden. Daß es sich im Art. 9 § 2 S. 2 des Konkordats um eine sog. Kann-Vorschrift handelt, spiele dabei keine Rolle, denn es gehe um die grundsätzliche Frage, ob die Bestimmung (des Kirchenvertrages) noch gilt oder nicht. Der Vertragspartner werde vom Bayerischen Staat verlangen, daß er auch von einer Kann-Vorschrift Gebrauch mache, wenn nicht besondere Gründe dagegen sprechen. Das Ermessen dürfte nicht zu einem Ermessensmißbrauch werden. Wie schon erwähnt, sei das Konkordat von der Reichsregierung mit der Weimarer Verfassung — die schon die gleiche Bestimmung hatte wie Art. 133 BV — übereinstimmend befunden worden. Die Verleihung des öffentlichen Charakters nach dem Kirchenvertrag stehe zwar im Ermessen, aber nicht im Belieben des Staates.

e) In einem neuerlichen Schriftsatz vom 19. Januar 1951 betonen die Vertreter der Landtagsminderheit — statt des Abgeordneten und jetzigen Staatsministers Dr. Hoegner unterzeichnet der Abgeordnete L. v. Rudolph — z u 1 : das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde könne nur nach Art. 98 BV, also nur dann durch ein Gesetz eingeschränkt werden, wenn „die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt es zwingend erforderten"; diese Voraussetzungen lägen hier natürlich nicht vor. Die Heranziehung des Vormundschaftswesens im Schriftsatz der Landtagsmehrheit gehe fehl. Das Bürgerliche Gesetzbuch sehe in verschiedenen Bestimmungen die Mitwirkung des Gemeindewaisenrats vor. Durch den Plan für den Aufbau des Rechtspflegewesens in der amerikanischen Zone vom 4. 10. 1945 (Teil II Nr. 50) seien die Amtsgerichte als zuständig im Vormundschaftswesen erklärt worden. Dieser Plan sei Besatzungsrecht und allen deutschen Gesetzen, auch der Bayerischen Verfassung von 1946, vorangegangen; auch der Justizminister habe sich daran halten müssen.

Z u 2 : Ob das Bayerische Konkordat mit der Weimarer Verfassung in Einklang stand, sei hier nicht zu erörtern; Anschütz habe jedenfalls verschiedene Bestimmungen der bayerischen Kirchenverträge für nicht vereinbar mit der Verfassung erklärt.

Z u 4 : Durch Art. 9 § 2 des Konkordats sei nur der Besitzstand gewahrt. Die von Orden und religiösen Kongregationen geleiteten Schulen, die bisher den Charakter öffentlicher Schulen hatten, behielten ihn, sofern sie die an gleichartige Schulen gestellten Anforderungen erfüllten. Die Bestimmung in Satz 2, daß die Staatsregierung auch neuen Schulen von Orden und Kongregationen den Charakter als öffentliche Schule verleihen könne, stehe unter der Bedingung, daß der Staat rechtlich dazu in der Lage sein müsse, von dieser Befugnis Gebrauch zu machen. Sie bedeute aber keine Garantie, daß der Staat diese Befugnis in alle Zukunft besitzen werde. Wenn dem Staat durch Gesetz diese Befugnis entzogen werde, sei die rechtliche Möglichkeit für die Verleihung nicht mehr vorhanden Es bleibe dann nur die Bestandsgarantie des 1. Satzes des § 2 im Art. 9 des Konkordats übrig.

Z u 2 : Ob die bayerische Gemeinschaftsschule eine christliche Schule im Rechtssinn ist oder nicht, habe der Verfassungsgerichtshof im vorliegenden Falle nicht zu entscheiden. Die Bezeichnung als christliche Schule schließe nicht aus, daß an ihr auch ein freireligiöser Lehrer tätig sein könnte, weil über die Verwendung der Lehrer nur für die Bekenntnisschulen die Sonderbestimmung des Art. 135 Abs. 2 BV getroffen sei. Für Gemeinschaftsschulen und bekenntnisfreie Schulen gelte mangels einer Sonderbestimmung die

Vorschrift in Art. 107 Abs. 4 BV, derzufolge die Zulassung zu den öffentlichen Ämtern von dem religiösen Bekenntnis unabhängig ist.

f) Abschließend äußerte sich noch der Vorsitzende der Fraktion der CSU Dr. Hundhammer zu diesem Schriftsatz. Es treffe nicht zu, daß der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung Vf. 20—VII—49 das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden bereits als Grundrecht behandelt habe, er habe es vielmehr ausdrücklich dahingestellt sein lassen. Er habe anerkannt, daß formell-gesetzliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht zulässig seien, wenn dieses nur dem Grund nach (als Institution) anerkannt sei. Art. 11 Abs. 2 BV sage nicht „im Rahmen der Gesetze nach Maßgabe des Art. 98 BV". Der Kommentar zur Bayerischen Verfassung von Nawiasky-Leusser gehe davon aus (Ausführungen zu Art. 11 und Vorbemerkung S. 177 und 181 unten), daß das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nur als Institution anzuerkennen sei, während die Gestaltung im einzelnen der einfachen Gesetzgebung überlassen sei, die nicht durch Art. 98 BV eingeschränkt werde. Im übrigen sei die Landtagsmehrheit durchaus der Ansicht, daß das SchOG und seine einzelnen Bestimmungen durch die öffentliche Wohlfahrt zwingend erfordert würden. — Der erwähnte Plan der Militärregierung für den Aufbau des Rechtspflegewesens sei nicht Besatzungsrecht, das dem Verfassungsrecht vorgegangen sei; nur die Viermächtegesetze und die grundlegenden Richtlinien der Besatzungspolitik seien von der Militärregierung vorbehalten worden. Der Plan vom 4. 10. 1945 hätte übrigens selber die Übertragung des Vormundschaftswesens an die Gemeinden nicht gehindert. Die Landtagsminderheit widerspreche sich mit ihrer Auslegung des Art. 83 BV auch insofern selber, als sie am 14. Juni 1950 (Beil. 3952) einen Gesetzentwurf über das Berufsschulwesen einbrachte, wonach die Errichtung und Unterhaltung der öffentlichen Berufsschulen nicht den Gemeinden, sondern den Stadt- und Landkreisen aufgetragen werden sollte. Es zeige sich eben, daß man mit dem Art. 83 BV nicht auskommen könne, wenn man ihn nicht unter Berücksichtigung des historisch Gegebenen auslege.

Zu 2: Zu Unrecht werde dem Verfassungsgerichtshof bestritten, daß er darüber zu entscheiden habe, ob die bayerischen Gemeinschaftsschulen christliche Schulen im Rechtssinn seien oder nicht; denn von dieser Vorfrage hänge es ab, inwieweit freireligiöse Lehrer an ihr verwendet werden können.

IV.

Alle Beteiligten haben auf mündliche Verhandlung verzichtet.

V.

A) Nach Art. 75 Abs. 3 BV „entscheidet der Bayerische Verfassungsgerichtshof Meinungsverschiedenheiten darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung geändert wird oder ob ein Antrag auf unzulässige Verfassungsänderung vorliegt". Nach § 2 Nr. 7a und § 3 Abs. 2 Ziff. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (VfGHG) vom 22. 7. 1947 in der Fassung des 1. Änderungsgesetzes vom 28. 4. 1949 (GVBl. S. 91) entscheidet der Verfassungsgerichtshof solche Meinungsverschiedenheiten in der Besetzung nach Art. 68 Abs. 2 Buchst. b der Verfassung. Entstehen die Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Landtags, so wählen die Beteiligten einen oder mehrere Bevollmächtigte, durch die der Antrag einzureichen ist. Anderer Streitteil sind die Mitglieder des Landtags, welche die gegenteilige Ansicht vertreten (§ 43 VfGHG in der Fassung des 2. Änderungsgesetzes vom 10. 5. 1949, GVBl. S. 113).

Wie der Verfassungsgerichtshof in feststehender Rechtsprechung ausgesprochen hat, muß die Meinungsverschiedenheit, die zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofs berechtigt, zwischen der Einbringung des Gesetzentwurfs und der Schlußabstimmung erkennbar geworden sein; in einer ablehnenden Abstimmung für sich allein kann eine Meinungsverschiedenheit nicht erblickt werden, es sei denn, daß aus dem inneren Zusammenhang mit Bestimmungen, die ausdrücklich Gegenstand der Meinungsverschiedenheit geworden waren, das Gegenteil hervorgeht; Gegenstand des Verfahrens sind die Meinungsverschiedenheiten in der Abgrenzung, wie sie von den Antragstellern schriftlich eingereicht werden (Entsch. d. VfGH vom 2. 12. 49, Vf. 5—VII—49 und vom 12. 10. 50, Vf. 79—VII—50, VGHE n. F. Bd. 2 Teil II S. 181/198, Bd. 3 Teil II S. 115/118; GVBl. 1950 S. 1 ff. u. S. 247 ff.). Daß diese Voraussetzungen bei allen Punkten des vorliegenden Antrags gegeben sind, wird unten jeweils bei der Behandlung der einzelnen Meinungsverschiedenheiten dargelegt werden. Die Meinungsverschiedenheit konnte auch schon vor der Veröffentlichung des Gesetzes vor den Verfassungsgerichtshof gebracht werden (vgl. die oben erwähnte Entsch., GVBl. 1950 S. 7 und S. 249).

B) Zur 1. Meinungsverschiedenheit

a) Die erste Meinungsverschiedenheit darüber, ob die Absätze 2 und 4 des § 1 des SchOG — gemeint sind die jetzigen Absätze 1 und 3 dieses Gesetzes — mit Art. 83 BV in Widerspruch stehen, wurde von den Antragstellern in mehreren Abschnitten der Landtagsberatungen, sowohl in den Ausschüssen wie in der Vollversammlung, vorgebracht; so u. a. schon gegen den Regierungsentwurf in der öffentlichen Sitzung vom 23. Februar 1949 (stenogr. Bericht S. 655, 661/2), sodann in der öffentlichen Sitzung vom 5. Juli 1950 sowohl durch den Bericht des Berichterstatters über die Ausschußsitzungen (stenogr. Bericht S. 567, 569 — hier mit einigen einschränkenden Äußerungen einiger der Unterzeichner des Antrags —, S. 574) wie auch von einigen der Unterzeichner beider antragstellenden Fraktionen unmittelbar (stenogr. Bericht S. 588, 599).

b) Art. 11 Abs. 2 BV bestimmt: „Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. . ." Art. 83 BV zählt eine Reihe von Aufgaben und Zuständigkeiten auf, die „insbesondere in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2) fallen", darunter „Volks- und Berufsschulwesen".

Der Kernpunkt der Meinungsverschiedenheit ist hier die Frage, ob der Ausdruck „Volks- und Berufsschulwesen" im allgemeinen, also weitesten Sinn oder aber von vornherein mit einer inhaltlichen Beschränkung gebraucht ist und im ersteren Falle, ob der Vorbehalt in Art. 11 Abs. 2 BV „im Rahmen der Gesetze" den Gesetzgeber ermächtigt, so wie im SchOG geschehen, mit einfacher Mehrheit den Begriff „Volks- und Berufsschulwesen" inhaltlich einzuschränken.

Ist jener Ausdruck im allgemeinen Wortsinn zu verstehen, so fallen in den eigenen Wirkungskreis

der Gemeinden, also in die eigene Entscheidung und Verwaltung der Gemeinden alle Anordnungen und Maßnahmen, die das Gebiet des Volks- und Berufsschulwesens ausmachen; mithin außer der Aufbringung des Schulbedarfs auch: die Bestimmung, wer Schulen zu errichten hat sowie die tatsächliche Errichtung derselben; der etwaige Zusammenschluß mit Nachbargemeinden zu einer Verbandsschule und die Abgrenzung der Selbstbestimmung der so beteiligten Gemeinden; die Bestimmung, wer die Schule besuchen muß und unter welchen Voraussetzungen Befreiung davon gewährt wird, welche Schule besucht werden muß und wie lange, sowie über die Erzwingung des Schulbesuchs; das gesamte Organisationsrecht, also die Bestimmung, wie viele Lehrer an den Schulen zu unterrichten haben, welche Voraussetzungen diese erfüllen müssen, die Bestimmung ihrer Rechtsverhältnisse, Bezüge, Versorgungsansprüche und Dienstwohnungen, ferner die Auswahl und Anstellung der Lehrer selbst; Bestimmungen über die Gliederung der Schulen, über Lehrstoff, Lehrplan und Unterrichtsmittel; über Aufsich und Leitung der Schulen, Disziplinarbestimmungen; endlich über die Beteiligung der Erziehungsberechtigten, der Lehrer und der übrigen Bildungsträger an der Schulverwaltung.

Ist allein der Wortlaut des Art. 83 entscheidend, so ständen die erwähnten Befugnisse seit der Geltung der Verfassung von 1946 der Gemeinde insoweit zu, als nicht — abgesehen vom Grundgesetz — die Verfassung selbst und die durch sie bestätigten Kirchenverträge (Art. 182 BV) etwas anderes bestimmen. Solche anderweitigen und eigenen Bestimmungen der Verfassung selbst sind: Art. 11 Abs. 5 (Gleichheit der politischen Rechte und Pflichten aller in der Gemeinde wohnenden Staatsbürger) in Verbindung mit Art. 118 (Rechtsgleichheit aller); Art. 70 („die für alle verbindlichen Gebote und Verbote bedürfen der Gesetzesform") in Verbindung mit Art. 55 Ziff. 2 S. 3 („Rechtsverordnungen, die über den Rahmen einer Ausführungsverordnung hinausgehen, bedürfen besonderer gesetzlicher Ermächtigung"); aus dem II. Hauptteil der Verfassung (Grundrechte und Grundpflichten) besonders die Art. 100 (Würde der menschlichen Persönlichkeit), 107 (Glaubens- und Gewissensfreiheit), 119 (Verbot der Entfachung von Rassen- und Völkerhaß). Aus dem III. Hauptteil der Bayerischen Verfassung („Das Gemeinschaftsleben") engen die Selbstbestimmung der Gemeinden im Schulwesen ein: vom 1. Abschnitt die Art. 126 Abs. 1 („Die Eltern haben das natürliche Recht und die oberste Pflicht, ihre Kinder zur leiblichen, geistigen und seelischen Tüchtigkeit zu erziehen. Sie sind darin durch Staat und Gemeinden zu unterstützen. In persönlichen Erziehungsfragen gibt der Wille der Eltern den Ausschlag") und Art. 127 („Das eigene Recht der Religionsgemeinschaften und staatlich anerkannten weltanschaulichen Gesellschaften auf einen angemessenen Einfluß bei der Erziehung der Kinder ihres Bekenntnisses wird unbeschadet des Erziehungsrechts der Eltern gewährleistet"); endlich die Bestimmungen des 2. Abschnittes „Bildung und Schule". Daraus seien hier angeführt die Art. 129 [„(1) Alle Kinder sind zum Besuch der Volksschule und der Berufsschule verpflichtet. (2) Der Unterricht an diesen Schulen ist unentgeltlich"]; Art. 130 [„(1) Das gesamte Schul- und Bildungswesen steht unter der Aufsicht des Staates; er kann daran die Gemeinden beteiligen. (2) Die Schulaufsicht wird durch hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt"]; Art. 131 (enthält die allgemeinen Bildungsziele); Art. 132 (Grundsätze für den Aufbau des Schulwesens); Art. 133 [„(1) Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen. Bei ihrer Einrichtung wirken Staat und Gemeinde zusammen. Auch die anerkannten Religionsgesellschaften und weltanschaulichen Gesellschaften sind Bildungsträger . . . (2) Die Lehrer an öffentlichen Schulen haben grundsätzlich die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten"]; Art. 134 (Voraussetzungen für die Zulassung von Privatschulen, darunter Abs. 3: „Private Volksschulen dürfen nur unter besonderen Voraussetzungen zugelassen werden. Diese Voraussetzungen liegen insbesondere vor, wenn den Erziehungsberechtigten eine öffentliche Schule ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung nicht zur Verfügung steht"); Art. 135 (über Bekenntnis- und Gemeinschaftsschulen); Art. 136 (über den Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach aller Volks- und Berufsschulen, darunter Abs. 3: „Kein Lehrer kann gezwungen oder gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen"); Art. 137 (über die Teilnahme am Religionsunterricht).

Seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland ist die Selbstbestimmung der Gemeinden im Volks- und Berufsschulwesen auch eingeschränkt durch die einschlägigen Bestimmungen dieses Grundgesetzes selbst, nämlich die Artikel über die Grundrechte, namentlich Art. 3 Abs. 3, Art. 4, 6 Abs. 2, 7, neben denen allerdings die gleichlaufenden Bestimmungen der Landesverfassung in Kraft geblieben sind (Art. 142 GG.); ferner ist das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden eingeschränkt durch vormaliges und vorerst unverändert gebliebenes Reichsrecht wie z. B. das Reichsschulpflichtgesetz (dessen Ersetzung durch Landesgesetz steht bevor).

Von den Bestimmungen der Verträge des Bayerischen Staates mit den christlichen Kirchen vom 24. Januar 1925 kommen als maßgebende Richtlinien für die Gestaltung des Schulwesens in Betracht Art. 5 des Konkordats bzw. Art. 5, 6 und 8 des Vertrags mit der Evang.-Luth. Kirche über die Eigenschaften der Lehrkräfte an den Bekenntnisschulen, ferner Art. 9 des letzteren Vertrags bzw. Art. 6 des Konkordats über die Pflicht zur Errichtung von Bekenntnisschulen auf Antrag der Erziehungsberechtigten unter den dort angegebenen Voraussetzungen, endlich die Bestimmungen über den Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an den Volksschulen und über seine Beaufsichtigung.

Den Gemeinden ständen hiernach, wenn die Worte „Volks- und Berufsschulwesen" des Art. 83 BV im weitesten Wortsinn auszulegen wären, immerhin noch eine Reihe von Befugnissen zu, die bisher — in einer 150jährigen Entwicklung — dem Staat zustanden, insbesondere die Errichtung der Volks- und Berufsschulen und die Aufstellung von Normen über die Voraussetzung zu solcher Errichtung (z. B. über die Höchstschülerzahl einer Klasse) unter Beachtung der oben angegebenen Pflicht zur Errichtung von Bekenntnis- und Gemeinschaftsschulen. Die Gemeinden hätten weiter Verfügung zu treffen über die Voraussetzungen zum Volksschullehramt und über die Rechte und Pflichten der Volksschullehrer und ihre Besoldung unter Beachtung des erwähnten Art. 133 Abs. 2 BV, auch die Auswahl und Anstellung der Lehrkräfte stände den Gemeinden zu. Endlich läge bei den Gemeinden die Bestimmung des Lehrstoffs und des Lehrplans.

Daß diese Befugnisse, insbesondere auch die letztere etwa dem Staat vorbehalten wäre, ergibt sich aus Art. 130 Abs. 1 BV selbst nicht. Wenn die Selbstbestimmung der Gemeinden nicht durch herkömmliche und fortgeltende Rechtssätze und Rechtsübungen eingeschränkt wird, fehlt es an jeder sachlichen Bestimmung und Abgrenzung der Aufsichtsbefugnisse des Staates. Diese Aufsicht müßte sich dann auf die Befugnisse nach Art. 83 Abs. 4 S. 1 und 2 BV, also darauf beschränken, ob die obenerwähnten Sonderbestimmungen der Verfassung und die Anordnungen der Gemeindeverwaltung eingehalten werden (in der Ausdehnung, die der Begriff „Aufsicht" des Staates in den Erläuterungswerken zu Art. 144 der Weimarer Verfassung gefunden hat — s. Landé im „Handbuch d. deutschen Staatsrechts" von Anschütz - Thoma Bd. 2 [1932] S. 703, 708 f. —, kann er angesichts des Art. 83 BV nicht mehr ausgelegt werden).

c) Es ist offensichtlich, daß die Einräumung so weitgehender Selbstbestimmung im Schulwesen an die Gemeinden — namentlich die kleineren Gemeinden — einen Bruch mit der bisherigen Rechtsentwicklung und Rechtsanschauung darstellte. Diese Entwicklung hatte, seitdem die Schule aus der alleinigen Leitung der Kirche herausgetreten war, zur Gewährleistung der Gründlichkeit der Erziehung und Unterrichtung der Kinder und der Einheitlichkeit ihrer Ausbildung viel weitergehende Rechte dem Staat vorbehalten.

Gewiß ist solche „Staatsomnipotenz" im Schulwesen nicht überall unangefochten geblieben. Sie wurde in vielen Ländern und in einzelnen Zeiträumen bekämpft, weil die Eltern und das Volk dem Staat nicht einen beherrschenden Einfluß auf die Bildung der Gesinnung der Kinder zugestehen wollten, sei es der politischen Gesinnung (vgl. z. B. den Kampf hannoveranischer Kreise gegen die preußische Schulverwaltung nach 1866), sei es der religiös-weltanschaulichen Gesinnung (vgl. die Schulkämpfe in den Niederlanden und in Belgien um die „Freie Schule", insbes. Art. 17 Abs. 1 der belg. Verf. v. 1831). Auch in Deutschland wurde von manchen Seiten aus ähnlichen Gründen die „Selbstverwaltung" im Schulwesen angestrebt; aber nicht die Selbstverwaltung der politischen Gemeinden — da das nur eine Verlagerung der gleichen Bedenken und Probleme auf eine andere Ebene bedeutet hätte —, sondern eine Selbstverwaltung der an der Erziehungsarbeit der Schule Beteiligten (vgl. neuerdings Prof. E. v. Hippel „Schulverfassung und Demokratie" in „Öffentl. Verwaltung" 1950 S. 601 ff.), auch vereinzelte Ausführungen bei der Beratung der Bayerischen Verfassung von 1946 und bei der Beratung des SchOG gegen das „Staatsmonopol" (Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Landesversammlung Prot. Bd. 1 S. 242, Bd. 2 S. 264/5, 347; Landtagssitzung vom 5. 7. 1950, stenogr. Bericht S. 600 ff., 606).

In Bayern sind derartige gegen den beherrschenden Einfluß des Staates im Schulwesen gerichtete Volksbewegungen und Bestrebungen nicht aufgetreten oder wenigstens nicht einflußreich geworden. Insbesondere wurde nicht die Übertragung der vorerwähnten staatlichen Befugnisse im Schulwesen auf die Gemeinden verlangt. Auch bei den jahrzehntelangen parlamentarischen Kämpfen um ein bayerisches Schulgesetz (vgl. Seydel Bayer. Staatsrecht, 1. Aufl., Bd. 6 S. 352 ff.) ging es um andere Dinge (Abgrenzung des staatlichen und kirchlichen Einflußgebietes; Festsetzung der Dauer der Schulpflicht; Bekenntnis- oder Simultanschule, auch Abgrenzung der Rechte der Regierung und des Landtags), nicht aber um eine Erweiterung der Rechte der Gemeinden gegenüber dem Staat. Auf allen Seiten ging man davon als von einer Selbstverständlichkeit aus, daß das Recht der inneren und äußeren Organisation des Schulwesens beim Staate, nicht bei der Gemeinde liege. Es war eben auch das allgemeine rechtspolitische Bestreben, die Schulfragen, die leicht zu örtlichem Unfrieden an unzähligen Stellen führen konnten, an einer Stelle durch das Parlament des Landes zu lösen. Die Regierung hatte allerdings bei der Einbringung des Schuldotationsgesetzes vom 10. 11. 1861 in dessen § 1 die Bestimmung vorgesehen, die auch Gesetz geworden ist, daß die deutschen Schulen Gemeindeanstalten seien. Die damalige Mehrheit der Kammer der Abgeordneten begrüßte die Neuerung. Aber auch diese Kreise dachten dabei nicht an die Einräumung einer Selbstverwaltung an die Gemeinden, sie unterstützten vielmehr einmütig den Gesetzesvorschlag über die staatliche Regelung der Mindestschülerzahl der Volksschulklassen, der Mindestgehälter der Lehrer, der Kategorisierung der Lehrerstellen, der Begründung von Unterstützungsvereinen der Lehrer. Viele Redner begrüßten jene Gesetzesdefinition („sind Gemeindeanstalten") vor allem deshalb, weil die Gemeinden damit das Recht auf Anstellung der Lehrer oder doch wenigstens auf Präsentation der Lehrer oder sonstige Mitwirkung bei der Anstellung erhielten. Die Minderheit widersprach dem allerdings besonders mit dem Hinweis auf die nachteiligen personellen und schulischen Folgen einer Abhängigkeit der Lehrer von den Stimmungen und Bestrebungen in der Gemeinde. In der Kammer der Reichsräte wurde denn auch unter Zustimmung des Ministers festgelegt, daß jene Definition lediglich die Feststellung bezweckte, in welcher Weise die Dotation der Volksschulen aufgebracht werden sollte (s. Verhandlungen der Kammer der Reichsräte v. 1859 u. 1861, Bd. 3 S. 282 ff., 310 ff., 3. Beilagenband S. 325 ff.; v. Seydel a.a.O. S. 368 ff., 398). — Bei der Rechtsübung, daß der Gemeinde nur die Aufbringung des Schulbedarfs obliege, daß aber die Organisation des Volksschulwesens und insbesondere die Anstellung der Lehrer dem Staat zustehe, verblieb es auch nach dem Schulbedarfsgesetz von 1902 (vgl. Seydel-Graßmann, Bayer. Verwaltungsrecht S. 586 ff.).

In der vom Staatsministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten an den Bayerischen Landtag vorgelegten Denkschrift v. 12. 6. 1914 über die Neuregelung der Dienst- und Gehaltsverhältnisse des Volksschullehrerpersonals (Verh. d. Kammer der Abg. 1913/14, Beil. Bd. 6, Beil. 939) wird insbesondere betont, die Volksschullehrer gälten bisher nicht als Beamte des Staates, aber auch nicht als Beamte der Gemeinden, ihre Stellung müsse gesetzlich geklärt werden. Nach geltendem bayerischen Recht liege die Organisation und unmittelbare Leitung des Volksschulwesens in der Hand des Staates. Die Aufgabe der Lehrer sei eine Staatsaufgabe in hervorragendem Sinn. Der Staat stelle denn auch die Lehrer an, versetze und entlasse sie, übe die Dienstaufsicht und Dienststrafgewalt über sie. Inhalt des Dienstverhältnisses der Lehrer sei die Verpflichtung zur Dienstleistung im öffentlichen Volksschuldienst überhaupt, nicht in einer bestimmten Gemeinde. Der Staat habe den

Gemeinden weitgehende Verpflichtungen auferlegt in bezug auf Unterhalt ihrer Lehrerschaft (damals hatten die Gemeinden noch grundsätzlich den Besoldungsaufwand aufzubringen), er habe ihnen auch bestimmte Befugnisse im Volksschulwesen eingeräumt; dazu gehöre aber nicht das Recht der Anstellung der Lehrer. Der Staat schreibe auch die Besoldung der Lehrer vor, bestimme Inhalt und Umfang ihrer Verpflichtungen, er stelle die Schulordnungen und Lehrpläne auf; die Gemeinden könnten die Unterrichtsaufgaben nicht einseitig erweitern. Schon seit Beginn der staatlichen Regelung des Volksschulwesens, in den Formationsverordnungen von 1825, werde der Lehrer als Staatsdiener bezeichnet. Daß dem Staat die volle Gewalt über das Dienstverhältnis und die unmittelbare Leitung des Volksschulwesens zukomme, sei auch im Schrifttum und in der Rechtsprechung (Entsch. d. Verwaltungsgerichtshofs Bd. 19 S. 259, Bd. 22 S. 131) anerkannt. An dieser Regelung müsse aus Gründen der Staatswohlfahrt festgehalten werden. Da aber die Volksschule nicht reine Staatsanstalt, sondern eine Anstalt gemischter Art sei, seien die Volksschullehrer nicht Staatsbeamte im engeren Sinn. Sie müßten auch fernerhin eine besondere Gruppe der öffentlichen Diener bleiben. Aber das bisherige Fassionssystem in der Besoldung sollte geändert werden, es sollte zur reinen Geldbesoldung, und zwar zur einheitlichen Besoldung und zum Gehaltsbezug aus nur e i n e r Kasse übergegangen werden. Die Gemeinde solle als erste Trägerin der Schullasten zur Aufbringung des Grundgehalts des Lehrers verpflichtet bleiben — bei leistungsschwachen Gemeinden mit Zuschüssen des Kreises und des Staates —; die Gehaltsvorrückungen solle der Staat aufbringen.

Eine gesetzliche Regelung im Anschluß an diese Denkschrift und im Anschluß an den entsprechenden Gesetzentwurf der Regierung vom 27. 7. 1918 (Beil. Bd. 19 vom Jahr 1917/18, Beil. 2581) kam wegen des Krieges nicht mehr zustande. Nach Kriegsende 1918 sah es die neue Regierung als eine ihrer vordringlichsten Aufgaben an, die Verhältnisse der Volksschullehrer in der Richtung einer vollständigen Einreihung unter die Staatsbeamten zu regeln. Ihr neuer Gesetzentwurf beruht „auf dem Grundgedanken — der übrigens durch die Beschlüsse des Ausschusses noch wesentlich verstärkt wurde —, daß die Volksschule mehr als bisher aus der Gewalt der Gemeinden heraus in die Gewalt des Staates übergeführt werden solle", weshalb insbesondere die gesamten Personallasten in Zukunft vom Staat zu tragen seien. Die Sachleistungen zu den Volksschulen sollten allerdings auch künftig noch bei der Gemeinde bleiben. Über die Wichtigkeit der Volksschule als einer Einrichtung des Staates habe im Ausschuß nur e i n e Meinung bestanden (Referat des Abgeordneten Link vor dem Landtag zu Bamberg am 13. 8. 1919, stenogr. Bericht S. 376). In der gleichen Sitzung (S. 388) wurde von dem Abgeordneten Nimmerfall betont, daß die Ablehnung dieser neuen Grundsätze den größten Unwillen des bayerischen Volkes zur Folge haben würde. Die Lehrer müßten unabhängig sein vom lokalen Streit und unabhängig von den Gemeinden, unabhängig aber auch vom Willen der Erziehungsberechtigten allein, lediglich ihrer Anstellungsbehörde gegenüber verpflichtet.

Die neuen Grundsätze fanden ihren Niederschlag in dem Volksschullehrergesetz und dem Schulbedarfsgesetz vom 14. August 1919 (GVBl. S. 437, 489). (Die früheren Präsentations- und Vorschlagsrechte — auch die gemeindlichen — „in bezug auf die Besetzung von Schulstellen" hat das Schulbedarfsgesetz von 1919 [Art. 76] aufgehoben.) Auch die Gesetze des Jahres 1938/39 (GVBl. 1938 S 141, 1939 S. 12) hielten an diesen Grundsätzen fest. (Über die vorübergehende Übernahme des Schulbesoldungsaufwandes für das Volksschullehrerpersonal durch das Reich s. RGBl. 1944 S. 288.)

d) Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß es zu der Zeit, als im Jahre 1946 an die Schaffung einer Verfassung herangegangen wurde, der allgemeinen Rechtsüberzeugung entsprach, daß die Volksschullehrer Staatsbeamte und vom Staat anzustellen und zu besolden seien. Eine Abkehr von diesem Standpunkt hätte bei den Verfassungsberatungen jedenfalls nicht stillschweigend, nicht ohne ausdrückliche Erwähnung der Tatsache dieser Abkehr und ohne Erörterung des Für und Wider erfolgen können. Nun ist aber bei den Verfassungsberatungen nie eine solche Absicht zum Ausdruck gekommen.

Man könnte übrigens auch nicht durch Auslegung etwa die Anstellung der Lehrer allein aus dem Wirkungsbereich der Gemeinden nach Art. 83 ausnehmen. Denn abgesehen davon, daß die Ausnahme eines einzigen Gebietes willkürlich wäre, wäre es für das Haushaltsrecht des Staates unmöglich, daß die Gemeinden die Zahl der Schulen und der Lehrer selber bestimmten, während der Staat die Besoldung für diese Lehrer aufbringen müßte. (Im bayerischen Staatshaushalt wird auch noch seit 1946 der Besoldungsaufwand für die Volksschullehrer aufgebracht, ohne daß aus den Reihen des Landtags dagegen im Hinblick auf Art. 83 BV Einspruch erhoben worden wäre.) Es wurde überdies auch über eine Änderung des Organisationsrechts des Staates in bezug auf die Volksschulen weder im Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Landesversammlung noch in letzterer selbst irgendein Wort gesprochen. Im Gegenteil ergab sich aus verschiedenen Äußerungen der Abgeordneten bei der Behandlung des Abschnitts „Bildung und Schule", daß sie, obwohl der heutige Art. 83 schon zuvor beraten worden war, ohne weiteres und ohne von irgendwem Widerspruch zu finden, von der Fortdauer des staatlichen Organisationsrechts und Anstellungsrechts und von der weiteren Besoldung der Lehrer aus der Staatskasse ausgingen. (Prot. Bd. 1 S. 252, Abgeordneter Dr. Fendt. SPD, gegenüber der Anregung einer Beteiligung der Gemeinden an der Schulaufsicht: man solle es beim alten lassen. Die Volksschulen seien an und für sich Staatsanstalten. — Derselbe in der Landesversammlung S. 43: Die Bildung der Jugend sei eine Sache des Staates; es sei vorteilhaft und seit Jahrzehnten bewährt, daß der Staat die Bildungsgelegenheiten bereitstellt. Im Verfassungsausschuß [Bd. 2 S. 451] gingen beide Berichterstatter davon aus, daß die Volksschullehrer Staatsbeamte sind.)

Bei der Behandlung des Art. 83 wurde über einzelne der darin als eigener Wirkungskreis der Gemeinden aufgezählten Aufgaben (17 Aufgabengebiete) keinerlei Erörterung gepflogen, auch nicht über das Volks- und Berufsschulwesen. Aus einzelnen Äußerungen kann entnommen werden, daß man als Zweck für diese Aufzählungen ansah, das (bisherige) Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden verfassungsmäßig zu verankern, zu untermauern. (Prot. der Verfassunggebenden Landesversammlung S. 69,

der Referent: „Das Selbstverwaltungsrecht wird ausdrücklich anerkannt." Ähnlich der Abgeordnete Maag [SPD] S. 110: Die Selbstverwaltung müsse garantiert und geschützt werden, zumal sie im 3. Reich geschmälert und durchbrochen wurde.) — Von einer Erweiterung der Selbstverwaltung war nirgends die Rede.

Der Verfasser des ursprünglichen Verfassungsentwurfs, Ministerpräsident Dr. Hoegner, ließ zwar bei der Beratung des SchOG einmal durch einen Zwischenruf erkennen, daß er auch eine Erweiterung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden ins Auge gefaßt hatte (öffentl. Sitzung vom 23. 2. 1949, stenogr. Bericht S. 665); er hat aber nicht dargelegt, inwiefern und bei welchem Aufgabengebiet das hätte sein sollen. Jedenfalls kam bei den Verfassungsberatungen im Verfassungsausschuß und in der Landesversammlung nicht zum Ausdruck, daß es der Wille des Gesetzgebers war, im Volks- und Berufsschulwesen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gegenüber dem bisherigen Zustand zu erweitern; im Gegenteil gingen die Redner davon aus, daß die bisherigen Zuständigkeiten des Staates im Volks- und Berufsschulwesen weiter bestehen sollten. Es kann nicht die Absicht und die Aufgabe einer Verfassungsbestimmung sein, als „Überrumpelung" des Gesetzgebers selbst zu wirken (um mit den Worten eines Mitunterzeichners des Antrags zu sprechen: stenogr. Bericht vom 5. 7. 1950, S. 569), weshalb auch eine Verfassungsbestimmung nicht in diesem Sinne auszulegen ist, wenn eine andere Auslegung möglich ist.

e) Ergibt so der rechtliche Hintergrund der Verfassungsregelung, das „vorrechtliche Gesamtbild" (Nawiasky, Allg. Rechtslehre, 2. Aufl., S. 138) ebenso wie der Wille des Gesetzgebers, daß der Ausdruck „Volks- und Berufsschulwesen" im Art. 83 BV nicht im weitesten Wortsinn sondern nur mit einer sachlichen Einschränkung verstanden werden kann, so führt zu dem gleichen Ergebnis die Erforschung des Zwecks jener Bestimmung und ihr Zusammenhang im Rechtssystem und mit allgemeinen Aufgaben des Staates. Zweck jener Bestimmung in Art 83 konnte nicht die Verminderung der Güte und Nachhaltigkeit der Volksschulbildung im Lande sein. Eine solche würde sich aber ergeben, wenn wesentliche inhaltliche und organisatorische Regelungen des Volksschulwesens der Vielzahl der Gemeinden anheimgegeben wären. Bei der heutigen Auffassung vom Wesen und den Aufgaben der Volksschulbildung, bei ihrer Notwendigkeit im Existenzkampf des deutschen Volkes, bei dem starken Fluktuieren der Bevölkerung und namentlich der jugendlichen Generation auch auf dem Lande ist die Notwendigkeit einer einheitlichen Mindestbildung und ihrer Gewährleistung nicht zu bestreiten. Dies ergibt sich auch aus Art. 128 BV und ist mit der Sinn der Forderung der Verfassung (Art. 130) und des Grundgesetzes (Art. 7) auf staatliche Beaufsichtigung des gesamten Schulwesens. Diese staatliche Schulaufsicht muß weiter gehen, als die Staatsaufsicht über den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde (Art. 83 Abs. IV). Gerade aus der Tatsache, daß neben letzterer Bestimmung eine Sonderbestimmung in Art. 130 BV für notwendig befunden wurde, ergibt sich, daß die Verfassung dem Staat im Schulwesen weitere Befugnisse einräumen wollte. Ein einheitlicher Bildungsstand im Lande kann nur erreicht werden, wenn — neben der einheitlichen Schulpflicht und neben der einheitlichen Lehrerausbildung — auch einheitliche staatliche Weisungen über Lehrstoff, Lehrplan und im möglichen Umfang für die Lehrmethode erlassen werden und wenn durch unmittelbare Leitung und Aufsicht staatlicher Schulaufsichtsbeamter — sei es auch unter Beteiligung der Gemeinden — die sachgemäße Tätigkeit der Lehrer überwacht wird und gegebenenfalls die Versetzung der Lehrer auf geeignete Posten verfügt werden kann. Auf den haushaltsrechtlichen Zusammenhang der staatlichen Lehrerbesoldung und des staatlichen Schulorganisationsrechts wurde bereits hingewiesen. Auch für die Bildung von Verbandsschulen für Volksschulen und von gemeindlichen Verbänden für Berufsschulen kann die staatliche Einwirkung nicht entbehrt werden (vgl. auch Art. 128 Abs. 2 BV).

Nach Art. 133 wirken Staat und Gemeinde bei der „Einrichtung" der öffentlichen Anstalten für die Bildung der Jugend zusammen. Das Verhältnis dieser Bestimmung zu Art. 83 wurde bei der Verfassungsberatung nicht erörtert. Wenn hier statt des Wortes Errichtung das Wort Einrichtung gebraucht wird, so will letzteres einen weiteren Tatbestand ausdrücken. Zur Einrichtung gehört der rechtliche Akt der Errichtung, die Bereitstellung von Schulräumen und der Sachbedarfsgegenstände, die Abstellung der Lehrer, die rechtliche Bestimmung des Schulsprengels und die innere Gestaltung des Unterrichts. Weil diese Tatbestände teils vom Staat, teils von der Gemeinde zu verwirklichen sind, wurde der gemeinsame Satz aufgestellt: Bei der Einrichtung wirken Staat und Gemeinde zusammen. (Ähnlich die Auslegung des gleichlautenden Art. 143 Abs. 1 der Weim. Verf. in den Kommentaren von Anschütz und Giese.) Aus diesem Satze (Art. 133 BV) kann daher jedenfalls nicht gefolgert werden, daß der rechtliche Akt der Errichtung nicht mehr wie bisher dem Staat zustünde. Bei dem dargelegten Sinn des Art. 133 Abs. 1 S. 2 bestand auch kein Anlaß, im SchOG selbst noch das „Zusammenwirken" von Staat und Gemeinde bei der Einrichtung der Volksschulen näher zu normieren. Der Staat wird allerdings durch § 1 des SchOG verpflichtet, die Errichtung einer Schule jeweils „im Benehmen mit der Gemeinde und nach gutachtlicher Stellungnahme der Schulpflegschaft" zu verfügen.

f) Im Schrifttum besteht keine Übereinstimmung in der Anerkennung und Wertung der verschiedenen Regeln zur Auslegung der Gesetze und über ihre Reihenfolge, insbesondere über die Berücksichtigung des Willens des Gesetzgebers und des Willens des Gesetzes (über den Stand der Meinungen siehe W. Sauer „Juristische Methodenlehre" S. 298/99 und Nawiasky, Allgemeine Rechtslehre, S. 126 ff.). Eine Stellungnahme dazu erübrigt sich aber, wenn, wie hier, alle diese Auslegungsmittel zum gleichen Ergebnis führen, nämlich dem, daß in Art. 83 BV die Worte „Volks- und Berufsschulwesen" in einem eingeschränkten Sinn, in dem überkommenen Sinn zu verstehen sind, also die verfassungsmäßige Gewährleistung der Selbstverwaltung sich hier auf die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinden im bisherigen Umfang bezieht und beschränkt.

g) Dieses Ergebnis erscheint — bei aller gebotenen Vorsicht in der erweiternden oder einschränkenden Auslegung von Verfassungsbestimmungen — um so weniger auffallend, als eine ähnliche Einschränkung des Wortlautes auch bei anderen der im Art. 83 BV aufgezählten Aufgabengebiete der Gemeinden stattfindet. Dort wird unter den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden auch die „örtliche Polizei" aufgeführt. Auch wenn nicht die Vorschrift

der Amerikanischen Militärregierung (Titel 9, Öffentliches Sicherheitswesen, Nr. 9—211 und 9—212) die oberste deutsche Landesbehörde bzw. die Landpolizei mit der Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben in den Landgebieten und in den Gemeinden ohne Polizeiabteilungen (also regelmäßig jenen unter 5000 Einwohnern) betraut hätte, könnte und kann der Staat vom Art. 83 her nicht gehindert sein, bestimmte polizeiliche Aufgaben selbst und durch eigene Organe — also nicht erst im Wege der etwa veranlaßten Staatsaufsicht nach Art. 83 Abs. 4 — zu erfüllen; so insbesondere die Sicherung des Staates selbst, aber auch — neben den Aufgaben nach §§ 161, 163 StPO — die Verhütung strafbarer Handlungen, wenn dies als überörtliche Aufgabe anzusprechen ist (so Gesetz vom 24. 11. 1950, GVBl. S. 240; vgl. auch § 13 Abs. 2 der Dienstvorschrift für die Landpolizei in Bayern). Es kann nicht Sinn der Verfassungsbestimmung des Art. 83 sein, den Staat an der Erfüllung unabweisbarer Pflichten zu hindern. Weiterhin werden in Art. 83 BV zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden auch das Vormundschaftswesen und die Wohlfahrtspflege gezählt. Auch dies zwang den Staat nicht dazu, in der Zeit zwischen dem Erlaß der Bayerischen Verfassung von 1946 und dem Grundgesetz, wo ihm eine landesrechtliche Änderung des BGB und des Reichsgesetzes über die freiwillige Gerichtsbarkeit sowie der Reichsfürsorgepflichtverordnung zugestanden wäre (vgl. VGHE n. F. Bd. 3, II. Teil, S. 93), den Vormundschaftsgerichten das Vormundschaftswesen und den Bezirksfürsorgeverbänden die Fürsorgeaufgaben zu entziehen. (Nach dem in den Schriftsätzen erwähnten Plan der Amerikanischen Militärregierung für die Justizverwaltung in der US-Zone — Teil II Nr. 5 Einleitung und Buchst. c — richtet sich die Zuständigkeit der Amtsgerichte in Vormundschaftssachen „nach deutschem Recht".)

Der Staat kann in seiner Fürsorgepflicht für den allgemeinen Stand des Unterrichtswesens unter Umständen auch gezwungen sein, aus dem Aufgabengebiet der Gemeinden im Volks- und Berufsschulwesen einzelne Aufgaben gemäß Art. 10 Abs. 2 BV zum eigenen Wirkungskreis der Gemeindeverbände zu erklären. Denn Art. 83 gilt für kleine wie für große Gemeinden; die kleinen Gemeinden sind aber tatsächlich vielfach nicht in der Lage, die zur Erfüllung der Berufsschulpflicht vorauszusetzenden Berufsschulen aus eigener Kraft zu errichten und zu unterhalten. Unter welchen Voraussetzungen und in welcher Weise eine solche Übertragung geschehen kann, ohne das Recht und den Willen einzelner Gemeinden zu eigener Besorgung zu beeinträchtigen, ist hier nicht zu erörtern.

h) Ist hiernach die Beschränkung der Zuständigkeit der Gemeinden im Volks- und Berufsschulwesen auf das zur Zeit des Inkrafttretens der Bayerischen Verfassung ihnen zustehende Maß dem Art. 83 BV immanent, so bedarf es keiner weiteren Untersuchung, ob diese Zuständigkeit durch ein einfaches Gesetz auf Grund des Art. 11 Abs. 2 S. 2 BV eingeschränkt werden könnte.

Die Bestimmungen in Abs. 1 und 3 des § 1 SchOG engen, wie schon gesagt, das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in seinem in den Verfassungsschutz eingegangenen Umfang überhaupt nicht ein. Sie enthalten vielmehr durch Beifügung der Worte „im Benehmen mit den beteiligten Gemeinden" eine Rücksichtnahme auf das Selbstverwaltungsrecht und eine gewisse Ausweitung desselben. Auch dies liegt im Sinne der Aufnahme des Volks- und Berufsschulwesens in den Art. 83 BV, daß der Staat bei weiteren Gesetzen und Verordnungen im Schulwesen auch auf dem ihm an sich vorbehaltenen Gebiet, soweit es ohne Beeinträchtigung der vom Staat zu erfüllenden Aufgaben möglich ist, die Gemeinden zur Vorbehandlung einzelner Maßnahmen beizieht.

Nicht unerwähnt soll bleiben, daß bei der Beschreibung der den Gemeinden nun verfassungsmäß gewährleisteten überkommenen Zuständigkeiten im Schulwesen in jedem Fall von den Grundgedanken der Bayerischen Verfassung ausgegangen werden muß. Auch wo der Text eines einschlägigen Artikels der Bayerischen Verfassung gleich oder ähnlich lautet wie in der Weimarer Verfassung, kann nicht ohne weiteres das über letztere entstandene Schrifttum übernommen, sondern muß berücksichtigt werden, daß sich das Verhältnis von Staat und Bürger teilweise gewandelt hat, daß der Staat nicht mehr „von der staatlichen Zwangsgewalt ausgehen kann, dergegenüber elterliche Rechte (und gemeindliche Rechte) nur als Ausnahmen auftreten", daß er auch nicht mehr von vornherein „ein im umfassendsten Sinn auszulegendes Aufsichtsrecht" in Anspruch nehmen kann (so Anschütz-Thoma „Handbuch des deutschen Staatsrechts" 1932 Bd. 2 S. 702, 703 Anm. 76).

Die 2. Meinungsverschiedenheit

Die Antragsteller vertreten die Meinung, „daß die Bestimmung des § 8 SchOG, wonach auch an Gemeinschaftsschulen die Lehrer nach bestimmten Bekenntnissen ausgewählt werden sollen, dem Wesen der Gemeinschaftsschule und damit dem Art. 135 BV widerspricht". Sie begründen diese Meinung wie folgt:

„Nach Anschütz, 12. Auflage, Anmerkung 4 zu Art. 146 der Weimarer Verfassung ist eine Gemeinschaftsschule eine solche, bei der Anstellung und Aufnahme ohne Ansehen des religiösen Bekenntnisses erfolgt und eine Trennung der Schüler nach Bekenntnissen nur beim Religionsunterricht eintritt, während der Unterricht in den übrigen Lehrfächern allen Schülern gemeinsam erteilt wird durch Lehrer, deren Konfessionszugehörigkeit gleichgültig ist." Der § 8 SchOG mache es überdies schwierig, wenn nicht unmöglich, freireligiöse Lehrer anzustellen, die keinem Bekenntnis angehören. Dadurch würde Art. 107 Abs. 4 BV verletzt.

Auch diese Meinungsverschiedenheit ist von den Antragstellern schon bei den Verhandlungen des Landtags über das Schulorganisationsgesetz vorgetragen worden (Berichte über die öffentliche Sitzung vom 23. 2. 1949, stenogr. Bericht S. 665, und über die Ausschußverhandlungen in der öffentlichen Sitzung vom 5. 7. 1950, stenogr. Bericht S. 570).

Das Problem „Bekenntnisschule und Gemeinschaftsschule" hat der bayerische Verfassunggeber unabhängig von den Postulaten der Weimarer Verfassung gelöst. Insbesondere ist der Bekenntnisschule — auch aus Rücksicht auf die Kirchenverträge Bayerns — eine andere Stellung eingeräumt worden, als sie nach Art. 146 der Weimarer Verfassung — dessen Abs. 2 zufolge Art. 174 nicht aktuelles Recht wurde — beabsichtigt war. Infolgedessen hat auch die Gemeinschaftsschule eine andere systematische Stellung und einen anderen strukturellen Gehalt bekommen und es geht nicht an,

frühere Lehrmeinungen über die einschlägigen Bestimmungen der Weimarer Verfassung ohne weiteres auf die Bayerische Verfassung zu übertragen.

Bei der Verfassungsberatung im Ausschuß und in der Vollversammlung der Verfassunggebenden Landesversammlung sind über die Gestaltung und das Verhältnis der Bekenntnis- und Gemeinschaftsschulen keine sehr eingehenden Ausführungen gemacht worden, weil hier ohne weiteres Abmachungen zugrunde gelegt wurden, die schon vor der Verfassungsberatung zwischen der Staatsregierung und den beiden Kirchen in Bayern getroffen worden waren und in einem Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung vom 16. 1. 1946 Niederschlag gefunden hatten (vgl. die Ausführungen des Ministerpräsidenten im Verfassungsausschuß der Landesversammlung. Prot. Bd. 1 S. 254, 257, 280, Bd. 2 S. 349/50 ff.). Aber Redner aller Parteien betonten und gingen davon aus, daß die Gemeinschaftsschule christlichen Charakter habe (Prot. Bd. 2 S. 351, 352, 353).

§ 8 Abs. 1 SchOG bestimmt:

„Gemeinschaftsschulen sind Schulen, in denen Kinder, abgesehen von dem nach Bekenntnissen getrennten Religionsunterricht, gemeinsam nach christlich-abendländischen Grundsätzen unterrichtet und erzogen werden."

Bezüglich dieser Bestimmung besteht keine Meinungsverschiedenheit. Sie ist also nicht Gegenstand der Nachprüfung durch den Verfassungsgerichtshof.

§ 8 Abs. 2 SchOG lautet:

„An Gemeinschaftsschulen soll bei der Auswahl der Lehrer auf die verschiedenen Bekenntnisse der Kinder Rücksicht genommen werden. In strittigen Fällen ist die Schulpflegschaft zu hören."

Diese Sollvorschrift ist eine Folgerung aus der im demokratischen Staat selbstverständlichen Rücksichtnahme auf die — ausgesprochenen oder zu vermutenden — Wünsche der Eltern, die nach Art. 126 das natürliche Recht haben, ihre Kinder zu erziehen und darin durch Staat und Gemeinden zu unterstützen sind; sie ist eine Rücksichtnahme auf die Abstimmung für die Gemeinschaftsschule, die nach Art. 135 nur an Orten mit bekenntnismäßig gemischter Bevölkerung von den Erziehungsberechtigten vorzunehmen war, also ebenfalls unter dem Gesichtspunkt des Bekenntnisses statthatte; sie bedeutet eine Beachtung der Tatsache, daß nach aller in der Geschichte und der Rechtsentwicklung der deutschen Staaten gesammelten Erfahrung die Eltern gerade in dieser Frage eine besondere Rücksicht auf ihre Interessen vom Staate fordern. Die Bestimmung in § 8 Abs. 2 trägt deshalb Forderungen Rechnung, die in der Verfassung selbst ihren Niederschlag gefunden haben. Daß sie als Sollvorschrift gefaßt ist, ermöglicht die billige Rücksichtnahme auf besondere Verhältnisse durch die Unterrichtsverwaltung; gegen Ermessensmißbrauch wäre in solchen Fällen die verwaltungsgerichtliche Klage gegeben.

Die Bestimmung in § 8 Abs. 2 SchOG spricht nur von der Rücksichtnahme auf die verschiedenen Bekenntnisse der Kinder der Gemeinschaftsschulen bei der „Auswahl" der Lehrer. Hier werden immer verschiedene Anwärter zur Auswahl stehen und der einzelne von ihnen hat keinen Rechtsanspruch auf Berücksichtigung und auf Bevorzugung vor anderen wegen seiner Weltanschauung.

Über die Frage, welche Folgerungen die Unterrichtsverwaltung im einzelnen Falle zieht, wenn Lehrer der Gemeinschaftsschule ihre religiöse Einstellung ändern, hat der Verfassungsgerichtshof hier nicht zu urteilen.

Die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift in § 8 Abs. 2 SchOG wird von der Handhabung dieser Vorschrift im einzelnen Fall nicht berührt, diese Handhabung untersteht zunächst auf Anrufung der Kontrolle der Verwaltungsgerichte.

Die 3. Meinungsverschiedenheit

Die dritte Beanstandung des SchOG durch die Landtagsminderheit betrifft den § 13. Danach könne, so wird zur Begründung ausgeführt, nur eine kirchliche Genossenschaft mit der Erteilung des Unterrichts an einer Bekenntnisschule beauftragt werden; es verstoße gegen den Grundsatz des Art. 133, der auch weltanschauliche Gemeinschaften als Bildungsträger anerkenne. Ebenso liege ein Verstoß gegen Art. 140 des Grundgesetzes mit Art. 137 Abs. 7 der Weimarer Verfassung vor, der bestimme, daß den Religionsgesellschaften die Vereinigungen gleichgestellt werden, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen. Die Möglichkeit, mit der Erteilung des Unterrichts an einer Schule beauftragt zu werden, müsse im Schulorganisationsgesetz auch weltanschaulichen Gemeinschaften offen gehalten sein.

Die hier vorgetragene Meinungsverschiedenheit wurde in den Verhandlungen des Landtags nicht ausdrücklich als solche vorgebracht (vgl. Bericht des Berichterstatters in der Vollversammlung des Landtags am 5. 7. 1950, stenogr. Bericht S. 578; ferner S. 619), doch hat der Abgeordnete Dr. Hoegner in der gemeinsamen Sitzung der beiden Landtagsausschüsse vom 8. 3. 1949 (Niederschrift S. 5) allgemein verfassungsrechtliche Bedenken u. a. gegen den (damaligen) § 13 angemeldet (auf der Grundlage von Beil. 2166), andererseits in der Sitzung vom 9. 3. 1949 (Niederschr. S. 2) an der Formulierung des jetzigen § 13 mitgewirkt; er hat aber in der Sitzung des Unterausschusses des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen vom 10. 6. 1950 immerhin die Frage aufgeworfen, ob bei § 13 Abs. 1 die Parität für Weltanschauungsgemeinschaften hergestellt werden könne. Wenn diese Frage auch in den vorliegenden Verhandlungen der Ausschüsse und der Vollversammlung nicht weiter verfolgt wurde, so sieht sie der Verfassungsgerichtshof doch in dem oben unter A angegebenen Sinn als im inneren Zusammenhang stehend mit Bestimmungen an, die ausdrücklich Gegenstand der Meinungsverschiedenheit geworden sind.

Soweit ein Verstoß des § 13 SchOG gegen Art. 140 GG und den darin übernommenen Art. 137 Abs. 7 der Weimarer Verfassung geltend gemacht wird, ist nicht der Bayerische Verfassungsgerichtshof zur maßgeblichen Auslegung — auch nicht einer Meinungsverschiedenheit zwischen Landtagsminderheit und Landtagsmehrheit — zuständig, sondern unter den Voraussetzungen des Art. 93 Abs 1 Nr. 2 GG das Bundesverfassungsgericht. Es ist jedoch offensichtlich, daß Art. 137 Abs. 7 der Weimarer Verfassung im vorliegenden Falle nicht einschlägig ist, da sich die Gleichstellung der Weltanschauungsgemeinschaften durch diesen Abs. 7 nach seiner

systematischen Stellung — was auch im Schrifttum anerkannt ist — nur auf die im Abs. 1—6 des gleichen Art. 137 den Religionsgemeinschaften eingeräumten Rechte bezieht (Freiheit vom Staat; Bedingungen der Rechtsfähigkeit und der Stellung als Körperschaft des öffentlichen Rechts; Besteuerungsrecht). Etwas Derartiges steht aber hier nicht in Frage.

Nach der Bayerischen Verfassung sind die öffentlichen Schulen entweder Bekenntnisschulen oder Gemeinschaftsschulen (Art. 135). Wie die Weimarer Verfassung (vgl. Art. 146 Abs. 2) unterscheidet auch die Bayerische Verfassung zwischen Bekenntnissen und Weltanschauungen (vgl. Art. 134 Abs. 3). Volksschulen für die letzteren können nach Art. 134 BV als Privatschulen errichtet werden; wenn die Weltanschauungsgemeinschaft eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, soll ihr nach § 17 Abs. 2 SchOG auch der Charakter einer öffentlichen Volksschule verliehen werden können.

§ 13 SchOG sieht nur für öffentliche Bekenntnisschulen die Übertragung des gesamten Unterrichts an eine „kirchliche Genossenschaft" vor (unter Fortdauer des öffentlichen Charakters der Schule und der Vorschriften über Schulpflegschaft und Schulaufsicht). Diese Bestimmung knüpft an die geschichtlich gewordene Lage an. Als solche kirchliche Genossenschaft bestehen bisher in Bayern für das katholische Bekenntnis weibliche Schulorden — männliche Schulorden sind an den bayerischen Volksschulen nicht eingeführt —, für das evangelische Bekenntnis die weibliche Diakonie. Die Wiedereinführung der ersteren — nach der Klösteraufhebung zu Beginn des 19. Jahrhunderts — geht z. T. auf eine Veranlassung der Staatsregierung zurück. Es war einer der schulpolitischen Grundsätze des Königs Ludwig I. und seiner Regierung, daß die schulpflichtigen Mädchen tunlichst von Frauen erzogen werden sollten. Nachdem bei der Klösteraufhebung noch einige Zentralanstalten von Schulschwesternorden erhalten worden waren, wirkten der König und die Regierung selbst auf die Wiedereinführung von Schulfilialen durch diese Genossenschaften und auf die Erweiterung des Ordens der Armen Schulschwestern auf weite Landesgebiete hin (Nachweise bei M. Spindler „Briefwechsel zwischen Ludwig I. von Bayern und Eduard v. Schenk" S. 30, 314, 347, 367, 456; ferner M. Doeberl „Entwicklungsgeschichte Bayerns" Bd. 3 S. 18/19, vgl. auch Kgl. Entschl. v. 9. 1. 1852 Vorsorge gegen Verarmung, hier die Verbreitung der Armen Schulschwestern betr., Weber Ges.Sammlg. Bd. 4 S. 324). Weltliche Lehrerinnen gab es in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts nur vereinzelt in den großen Städten (in der dem Landtag mit dem Entwurf eines Schuldotationsgesetzes 1861 vorgelegten Übersicht über die Ordensschulen ist vermerkt, daß mit weltlichen Lehrerinnen [27] nur 5 Schulen der Stadt München besetzt seien: K. d. Abg. 1859—1861, Beil. Bd. 6 S. 29. Öffentliche Lehrerinnenbildungsanstalten wurden erst in den 70er Jahren errichtet). Im Schulbedarfsgesetz von 1902 wurde auch die Möglichkeit der Übertragung des Unterrichts an öffentlichen Volksschulen an die Verbände der evangelischen weiblichen Diakonie gesetzlich gesichert.

An diesen Stand des weiblichen Unterrichtswesens und den Besitzstand der kirchlichen Genossenschaften knüpft § 13 SchOG an. Er räumt Rechte bestimmten kirchlichen Genossenschaften, nicht den Kirchen selbst ein. Für eine Gleichstellung kämen also von vornherein nicht Weltanschauungsgemeinschaften als solche in Betracht, sondern nur etwaige Genossenschaften, die sich auf der Grundlage jener Weltanschauung der Erteilung des Schulunterrichts widmeten. Solche bestehen aber bislang nicht — für die israelitischen Glaubensgemeinschaften besteht die Sonderbestimmung des § 18 SchOG — und es ist — zumal bei dem geringen Anteil an der Gesamtschülerzahl — auch nicht abzusehen, wann solche entstehen sollten. Schon deshalb müßte es nicht als Aufgabe eines Ausführungsgesetzes zur Bayerischen Verfassung betrachtet werden, eine bis auf weiteres nicht reale Angelegenheit zu regeln. Aber auch abgesehen davon wäre eine Ausdehnung des § 13 auf solche Weltanschauungs-Lehrgruppen nicht möglich, weil öffentliche Volksschulen, die § 13 im Auge hat, nach der Verfassung, wie erwähnt, nur für „Bekenntnisse", nicht für „Weltanschauungen" in Betracht kommen.

§ 13 SchOG steht also nicht mit der Bayerischen Verfassung in Widerspruch.

Die 4. Meinungsverschiedenheit

Die vierte Meinungsverschiedenheit betrifft die §§ 17 ff. (also den § 17 selbst) SchOG, die private Volksschulen mit öffentlichem Charakter vorsehen. Nach Art. 133 BV gebe es, so wird zur Begründung ausgeführt, nur „öffentliche Anstalten" oder Privatschulen. Unter öffentlichen Anstalten seien nach Nawiasky-Leusser zu Art. 133 BV nur die vom Staat oder den Gemeinden eingerichteten Schulen zu verstehen. Alle anderen Schulen seien mangels abweichender Regelung Privatschulen im Sinne des Art. 134 BV. Private Volksschulen mit öffentlichem Charakter widersprächen daher der Bayer. Verfassung.

Aus den Sitzungsniederschriften des Landtags ist nicht mit Sicherheit zu ersehen, ob die hier aufgeworfene Frage als Meinungsverschiedenheit schon bei den Landtagsberatungen vorgebracht wurde. Der Berichterstatter teilte über die Ausschußberatungen in der 168. Sitzung vom 5. 7. 1950 (stenogr. Ber. S. 571) mit: Abgeordneter Korff — ein Mitunterzeichner des jetzigen Antrags — „meinte, die Verfassung werde durch § 15 und § 16 verletzt" (also der § 17 ist nicht erwähnt). In der Debatte der Vollsitzung selbst wurde die Frage nicht angeschnitten. Auch in der Schlußbemerkung nach der Abstimmung, in der der Abgeordnete Dr. Hoegner die Anrufung des Verfassungsgerichtshofs zur ersterwähnten Meinungsverschiedenheit ankündigte, erwähnte er diese Frage nicht. Dieser Abgeordnete hatte aber in der Sitzung des mehrerwähnten Unterausschusses vom 10. 6. 1950 „darauf hingewiesen, daß die Verfassung nur öffentliche und private Schulen kenne, aber keine privaten Schulen mit öffentlichem Charakter". Auf die Aufklärung des Regierungsvertreters hin wurde das Bedenken nicht weiter verfolgt. Immerhin hält der Verfassungsgerichtshof die Voraussetzungen für gegeben, auch diese Frage zu untersuchen.

Privatschulen mit öffentlichem Charakter bestehen in Bayern schon lange. Die Verordnung von 1883 hat es in § 11 Abs. 1 S. 4 und Abs. 2 den beteiligten Eltern ermöglicht, eine Schule ihrer Konfession aus eigenen Mitteln zu gründen; diese Schulen waren in bezug auf Dotation, Organisation, Besetzung und Leitung wie öffentliche Volksschulen zu behandeln. Das Schulbedarfsgesetz von 1902 hat es solchen Eltern erlassen, außerdem noch für den Bedarf der

gemeindlichen Volksschulen mit Umlagen aufzukommen. Man war sich damals im Schrifttum nicht einig, ob man diese Schulen — es gab 14 in ganz Bayern — den öffentlichen oder privaten Schulen zuzählen sollte (vgl. Seiler „Schulbedarfsgesetz von 1902“ S. 147 und Bl. f. a. Pr. Bd. 15 [1865] S. 410). Sie wurden vom Staat nicht nur genehmigt, sondern auch unmittelbar beaufsichtigt, die Lehrer wurden vom Staat ernannt und waren „öffentliche Staatsdiener“ wie die Lehrer der öffentlichen Schulen, erhielten auch ihre Alterszulagen aus der Staatskasse wie diese; die einschlägigen Schüler erfüllten in solchen Schulen ihre Schulpflicht, ohne eines Dispenses dafür zu bedürfen, und erhielten dort ihre gleichwertigen Zeugnisse. Die Schulen unterschieden sich also von den öffentlichen allein darin, daß die Mittel von den Unternehmern aufzubringen waren. Auf die Errichtung der Schule bestand bei Erfüllung der Voraussetzungen ein Anspruch.

Im Schulbedarfsgesetz von 1919 (Art. 33) wurden diese Schulen aufrechterhalten. Der von den Schulunternehmen aufzubringende Besoldungsbetrag wurde auf 1400 Mark je Lehrerstelle fixiert.

Auf diese Bekenntnissonderschulen bezog sich die Vereinbarung in den Kirchenverträgen von 1925 (Art. 9 § 2 des Konkordats; Art. 13 Abs. II des Vertrags mit der Evangel.-Lutherischen Kirche), wonach „die von Orden und religiösen Kongregationen geleiteten (‚von kirchlich anerkannten Diakonen- und Diakonissenanstalten geleiteten‘) Schulen, die bisher den Charakter öffentlicher Schulen gehabt haben, ihn behalten, sofern sie die an gleichartige Schulen gestellten Anforderungen erfüllen. Unter den gleichen Vorbedingungen kann auch neuen Schulen von Orden und Kongregationen (von kirchlich anerkannten Diakonen- und Diakonissenanstalten) dieser Charakter durch die Staatsregierung verliehen werden.“

Die nationalsozialistische Regierung hat (im Art. 20 ihres Schulaufsichtsgesetzes vom 14. 3. 1938) jenen Art. 33 des Schulbedarfsgesetzes und den § 11 Abs. 1 S. 4 und Abs. 2 der VO von 1883 aufgehoben. Den wenigen (7) christlichen Bekenntnissonderschulen wurde der Öffentlichkeitscharakter entzogen; sie wurden — sofern man sie nicht „wegen mangelnden Bedürfnisses“ aufheben wollte — als Privatschulen schlechthin behandelt. Vertragliche Bindungen fand man diesem Vorgehen nicht entgegenstehend. Nur die Anstalten von Stiftungen und gemeinnützigen Unternehmungen mit Schülern, die wegen seelischer oder körperlicher Defekte eine Belastung für die öffentlichen Schulen bedeuteten, blieben noch private Volksschulen mit öffentlichem Charakter.

Das SchOG hat in seinem § 17 die Bezeichnung „Volksschulen mit dem Charakter einer öffentlichen Volksschule“ aus der Vollzugsbekanntmachung zum Schulaufsichtsgesetz von 1938 bzw. aus den Kirchenverträgen übernommen.

Für jene Bekenntnissonderschulen, die zur Zeit der Erlassung der Bayerischen Verfassung von 1946 schon bestanden und von katholischen Orden bzw. Kongregationen oder von evangelischen, kirchlich anerkannten Diakonen- oder Diakonissenanstalten geleitet wurden, blieb nach den erwähnten Kirchenverträgen und dem Art. 182 BV der bisherige Charakter aufrechterhalten. Insoweit kann § 17 keinen Widerspruch mit der Verfassung darstellen.

Bezüglich der künftigen Errichtung solcher Anstalten liegen die Ausführungsbestimmungen noch nicht vor. In den Verhandlungen des Landtags wurde von der Staatsregierung lediglich dies bereits jetzt festgestellt, daß der Besuch solcher Schulen, ohne im einzelnen Fall genehmigungspflichtig zu sein, Erfüllung der Schulpflicht bedeutet und daß die Zeugnisse dieser Schulen jenen der öffentlichen Schulen gleichwertig sind. Dies einer bestimmten Gruppe von Privatschulen — eben den in § 17 SchOG aufgezählten — zuzuerkennen, verbietet die Verfassung nicht, es ist kein Widerspruch mit Art. 134 Abs. 3 BV, wonach — neben den öffentlichen Volksschulen — „private Volksschulen“ nur unter besonderen Voraussetzungen zugelassen werden. (Vgl. über die privilegierten Privatschulen Anschütz-Thoma a. a. O. S. 704 Anm. 78, 707.) Dagegen ist noch nicht ersichtlich, wie diese Sonderschulen bezüglich ihrer Errichtung, ihrer Dotation und bezüglich der Dienst- und Besoldungsverhältnisse der Lehrer künftig behandelt werden sollen. Eine Stellungnahme des Verfassungsgerichtshofs hiezu wäre erst nach Vorliegen namentlich der einschlägigen Bestimmungen des künftigen Schulbedarfsgesetzes möglich.

C) Der Verfassungsgerichtshof hat hiernach festgestellt, daß durch § 1 Abs. 1 und 3, § 8 Abs. 2, § 13 und § 17 SchOG die Bayerische Verfassung nicht geändert wird.

Das Verfahren ist kostenfrei (§ 23 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

gez.: Dr. Welsch	Decker	Schmidt
gez.: Dollmann	Dr. Holzinger	Braun
gez.: Dr. Wintrich	Dr. Eichhorn	Dr. Stürmer

Berichtigung

In der **Wahlordnung für die Gemeinde- und Landkreiswahlen (GWO)** vom 16. 2. 1952 (GVBl. S. 54) muß im § 32 Abs. (I) Ziff. 1 der dritte Satz richtig lauten:

„Bei gemeinsamen Wahlvorschlägen kann das Kennwort aus mehreren Worten bestehen.“

I. A. gez. Platz, Ministerialdirektor.

*

In der **Landkreisordnung für den Freistaat Bayern** vom 16. Februar 1952 (GVBl. S. 39) muß im Art. 43 Abs. (1) der erste Satz richtig lauten:

Mitglieder des Kreistags können an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen, wenn der Beschluß ihnen selbst, ihren Ehegatten, einem Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grade oder einer von ihnen kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretenen natürlichen oder juristischen Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann.

Herausgegeben vom Informations- und Presseamt der Bayer. Staatsregierung, München, Prinzregentenstraße 7. Druck: Hermann Vitalowitz & Co., München 15, Bayerstraße 57/59. — Redaktion und Auslieferung: München 22, Reitmorstraße 29/II. Tel. 2 52 33/210. Bezugspreis: Ausgabe A durch die Post vierteljährlich DM 1.50 + Zustellgebühr, Einzelpreis bis 8 Seiten 20 Pfennig, je weitere 4 Seiten 10 Pfennig + Porto und Verpackung. Ausgabe B einseitig bedruckt.

Neuer Bezugspreis ab 1. April 1952: Ausgabe A durch die Post vierteljährlich DM 2.— + Zustellgebühr; Einzelpreis bis 8 Seiten 30 Pfennig, je weitere 4 Seiten 10 Pfennig + Porto und Verpackung.