

B e s c h l u ß

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

auf die Beschwerde des
als Vertrauensmann der Bürgerinitiative

Verfahrensbevollmächtigter:

wegen Ablehnung der Zulassung der Listenauslegung für ein Volksbegehren

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff
Präsident des Oberlandesgerichts Köln Weltrich
Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing
Professor Dr. Brox
Professor Dr. Kriele
Rechtsanwältin Schwarz
Professor Dr. Stern

am 4. März 1983 gemäß § 20 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof
für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. März 1952 - VerfGHG -
beschlossen:

Die Beschwerde wird als offensichtlich
unbegründet verworfen.

G r ü n d e :

G r ü n d e :

I.

1. Die "Bürgerinitiative" beantragte mit Schreiben vom 17. März 1982 beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen die Zulassung der Auslegung von Eintragungslisten für ein Volksbegehren, das auf den Erlaß eines Gesetzes über die Einführung muttersprachlicher Regelklassen für ausländische Schüler in Nordrhein-Westfalen gerichtet war. Das Gesetz sollte folgenden Wortlaut haben:

§ 1: Schulpflichtige ausländische Kinder, die ihren Wohnsitz in Nordrhein-Westfalen haben, werden in der Regel in muttersprachlichen Klassen unter deutscher Schulaufsicht und Berücksichtigung der heimatlichen Lehrpläne unterrichtet. Deutsch wird als Pflichtfach in den Lehrplan aufgenommen.

Ausländische Schulen in privater Trägerschaft können als Ersatzschule für ausländische Kinder anerkannt werden.

§ 2: Ausländische Kinder ohne Sprachschwierigkeiten können auf Antrag ihrer Erziehungsberechtigten in deutsche Regelklassen eingeschult werden. Die Muttersprache ist für sie Pflichtfach.

In der Begründung zu dem Gesetzentwurf wurde ausgeführt, in vielen Schulklassen seien deutsche Kinder durch einen hohen Ausländeranteil in ihren Bildungschancen beeinträchtigt. Deshalb sollten muttersprachliche Klassen eingeführt werden. Dadurch werde eine "Entflechtung der Nationalitäten" erreicht. Die bisherige Regelung der Integration beseitige nicht die Bildungsdefizite der ausländischen Kinder und erschwere deren Rückkehr in die Heimat.

2. Der Innenminister teilte namens der Landesregierung durch Schreiben vom 29. März 1982 dem Vertrauensmann der Bürgerinitiative mit, daß die beantragte Listenauslegung nicht zugelassen werde. Zur Begründung führte er im einzelnen aus, der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf sei mit dem UNESCO-Übereinkommen vom 15. Dezember 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen nicht vereinbar.

3. Gegen diese Entscheidung richtet sich die Beschwerde des Vertrauensmanns der Bürgerinitiative vom 19. April 1982. Er meint, die Landesregierung sei nicht befugt, die Gültigkeit eines entsprechend dem beantragten Volksbegehren zustande gekommenen Gesetzes zu prüfen und die Listenauslegung vom Ergebnis dieser Prüfung abhängig zu machen. Im übrigen verstoße das geplante Gesetz weder gegen Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland - GG - noch gegen das genannte UNESCO-Übereinkommen noch gegen die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 25. Juli 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern. Abgesehen davon müßten das Übereinkommen und die Richtlinie darauf überprüft werden, ob sie mit höherrangigem deutschen Recht vereinbar seien, und im Falle der Unvereinbarkeit verfassungskonform ausgelegt werden.

Die Landesregierung hält die Beschwerde für unbegründet und tritt den Rechtsansichten des Beschwerdeführers entgegen.

Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

II.

Die Beschwerde ist zulässig (Art. 75 Nr. 4, Art. 68 Abs. 1 Satz 6 der Landesverfassung - LV -, § 5 Abs. 2 des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid - VBVEG -). Sie ist aber offensichtlich unbegründet. Die Landesregierung hat die Zulässigkeit des Volksbegehrens zu Recht verneint.

1. Die Ansicht des Beschwerdeführers, daß die Landesregierung die Zulassung der Listenauslegung nicht davon abhängig machen dürfe, ob das geplante Gesetz gültig sein würde, trifft nicht zu. Die Landesregierung ist vor der Zulassung verpflichtet zu prüfen, ob der Gesetzentwurf inhaltlich geeignet ist, Gegenstand eines Gesetzesbeschlusses des Landtags zu werden. Diese Prüfung hat sich auch auf die Frage zu erstrecken, ob das angestrebte Gesetz der Verfassung entsprechen würde (HessStGH, DVBl. 1982, 491 [492 f]; BVerfGE 60, 175 [204]). Kommt die Landesregierung bei dieser Prüfung zu dem Ergebnis, daß das geplante Gesetz höherrangigem Recht widerspricht, hat sie den Antrag auf Zulassung

abzulehnen

abzulehnen (§§ 3 Satz 2, 5 Abs. 1 VBVEG); denn sie darf kein Volksbegehren ermöglichen, dessen Ziel ein Gesetz ist, das der Landesgesetzgeber nicht erlassen darf.

2. Das Gesetz, das durch das Volksbegehren erreicht werden soll, würde sich nicht im Rahmen höherrangigen Rechts halten. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob das Gesetz gegen Art. 4 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 und Art. 6 Abs. 2 GG oder gegen die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 25. Juli 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern (77/486/EWG; Abl. EG-Nr. L 199/32) verstößt. Jedenfalls wäre es - wie die Landesregierung zutreffend dargetan hat - mit dem UNESCO-Übereinkommen vom 15. Dezember 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen (BGBI. II 1968 S. 387) nicht vereinbar. Dieses Übereinkommen muß der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen beachten.

a) In Art. 3 Buchst. e des UNESCO-Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsstaaten, "um jede Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens zu beseitigen und zu verhüten",

"ausländischen Staatsangehörigen, die in ihrem Hoheitsgebiet ansässig sind, denselben Zugang zum Unterricht zu gewähren wie ihren eigenen Staatsangehörigen".

Dieser Verpflichtung widerspricht der Gesetzentwurf. Er sieht für schulpflichtige ausländische Kinder in Nordrhein-Westfalen als Regel den Unterricht in muttersprachlichen Klassen unter Berücksichtigung der heimatlichen Lehrpläne vor. Lediglich im Ausnahmefall sollen Kinder ohne Sprachschwierigkeiten auf Antrag der Erziehungsberechtigten in deutsche Regelklassen eingeschult werden können.

Es braucht hier nicht entschieden zu werden, ob die vorgesehene Regelung verwaltungsorganisatorisch überhaupt durchführbar ist. Es ist ferner nicht Sache des Verfassungsgerichtshofs, die letztlich politische Frage zu entscheiden, ob dem Ziel einer Integration oder dem einer Rücksiedlung ausländischer Kinder der Vorrang einzuräumen ist. Zu beanstanden ist der Entwurf auch nicht allein deshalb, weil er die Einrichtung muttersprachlicher Klassen vorsieht; denn es gilt nicht als Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens, wenn aus sprachlichen

Gründen getrennte Unterrichtssysteme oder -anstalten geschaffen oder unterhalten werden, die einen den Wünschen der Eltern oder des Vormunds des Schülers entsprechenden Unterricht vermitteln (Art. 2 Buchst. b). Aus Art. 2 Buchst. b ist aber zu entnehmen, daß eine Diskriminierung dann vorliegt, wenn ein Zwang zum Besuch einer solchen Anstalt ausgeübt wird.

Einigen solchen Zwang sieht der Gesetzentwurf vor. Er bestimmt für einen großen Teil der ausländischen Kinder zwingend den Besuch einer muttersprachlichen Klasse, ohne daß es auf den Willen der Erziehungsberechtigten ankommen soll. Diese haben nicht das Recht, für das Kind zwischen einer muttersprachlichen Klasse und einer deutschen Regelklasse zu wählen. Selbst in den Ausnahmefällen der ausländischen Kinder "ohne Sprachschwierigkeiten" sollen die Erziehungsberechtigten kein echtes Wahlrecht haben, sondern auf eine Ermessensentscheidung der Verwaltung angewiesen sein.

Die von dem geplanten Gesetz vorgesehenen muttersprachlichen Klassen könnten dann mit Art. 3 Buchst. e des UNESCO-Übereinkommens vereinbar sein, wenn es sich dabei lediglich um Vorbereitungsklassen für ausländische Schüler mit geringeren deutschen Sprachkenntnissen handelte und wenn - etwa entsprechend dem vom Beschwerdeführer angeführten bayerischen Modell - der Anteil der Muttersprache in jedem Schuljahr zugunsten des Gebrauchs der Zweitsprache Deutsch als Unterrichtssprache weiter abnähme. Auf eine solche Weise kann der Forderung des Art. 3 Buchst. e entsprochen werden, den Ausländern denselben Zugang zum Unterricht zu gewähren wie den eigenen Staatsangehörigen. Diesem Ziel wird die von der Bürgerinitiative angestrebte gesetzliche Regelung jedoch nicht gerecht. Denn danach sollen die ausländischen Kinder regelmäßig in eine muttersprachliche Klasse kommen und in einer solchen Klasse auch bleiben. Damit ist ihnen - auch auf lange Sicht - "derselbe Zugang zum Unterricht" wie den deutschen Kindern versperrt. Ein Unterricht in der Muttersprache unter Berücksichtigung der heimatlichen Lehrpläne führt - wie die Landesregierung zu Recht hervorhebt - nicht zu einem deutschen Schulabschluß und nicht zu einem Bildungsstand, wie die deutschen Kinder ihn erlangen.

b) Das genannte UNESCO-Übereinkommen muß der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen beachten; das Land ist jedenfalls nach seinem eigenen Verhalten gehindert, Landesrecht zu erlassen, das dem Übereinkommen entgegensteht. Der Bundestag hat dem UNESCO-Übereinkommen durch Gesetz vom 9. Mai 1968

(BGBI. II S. 385) zugestimmt. Laut Bekanntmachung vom 18. April 1969 (BGBI. II S. 956) ist es für die Bundesrepublik Deutschland am 17. Oktober 1967 in Kraft getreten. Die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen hat ihre Zustimmung zu dem Übereinkommen gemäß Nr. 3 des Lindauer Abkommens vom 14. November 1957 durch Beschluß vom 2. April 1963 erklärt; der Landtag hat dem Übereinkommen nach Art. 66 Satz 2 LV durch Beschluß vom 26. Mai 1964 zugestimmt.

Bei diesem Sachverhalt darf das Land nicht gegen das UNESCO-Übereinkommen handeln; denn damit würde es gegen den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue verstoßen. Wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Beschluß vom 26. Juni 1981 - VerfGH 19/80 - auf eine Beschwerde desselben Beschwerdeführers als Vertrauensmann derselben Bürgerinitiative bereits näher ausgeführt hat, haben die Länder ebenso wie der Bund nach dem Grundsatz der Bundestreue die verfassungsrechtliche Pflicht, dem Wesen des sie verbindenden verfassungsrechtlichen "Bündnisses" entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung der wohl verstandenen Belange des Bundes und seiner Glieder beizutragen (BVerfGE 1, 299 [315]). Durch den Grundsatz der Bundestreue wird dem Bund und den Ländern in erster Linie eine Schranke gezogen, ihre Zuständigkeiten ohne Rücksicht auf den anderen auszuüben (vgl. BVerfGE 4, 115 [140]; 8, 104 [138]). Ein Land darf von seinen Kompetenzen nur so Gebrauch machen, daß es die Belange des Gesamtstaates und die der anderen Länder nicht in unvertretbarer Weise schädigt oder beeinträchtigt (BVerfGE 34, 9 [44]). Insbesondere auf die nach außen gerichteten Interessen des Bundes hat das Land Rücksicht zu nehmen; gerade auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen ist die Treuepflicht der Länder dem Bund gegenüber besonders ernst zu nehmen (BVerfGE 6, 309 [361 f]).

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern