

**Ausschussvorlage HAA 20/21**

**Ausschussvorlage KPA 20/47**

Stellungnahmen der Anzuhörenden

zu der mündlichen/schriftlichen Anhörung im Hauptausschuss

zu dem

**Gesetzentwurf**

**Fraktion der Freien Demokraten**

**Gesetz zur Änderung des Artikel 56 der Verfassung des Landes  
Hessen (Recht auf Bildung)**

– Drucks. [20/10508](#) –

**HAA, KPA**

1. Hessischer Landkreistag	S. 1
2. Prof. Dr.jur Kyrill-A. Schwarz, Universität Würzburg	S. 3
3. Elternbund Hessen e. V. (ebh)	S. 9
4. Hauptpersonalrat Schule beim Hessischen Kultusministerium	S. 11
5. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Landesverband Hessen	S. 14
6. Initiative Familien	S. 16
7. Evangelisches Büro Hessen	S. 20
8. Kommissariat der Katholischen Bischöfe	S. 22
9. Landeselternbeirat	S. 23
10. Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Prof. Dr. Sebastian Piecha	S. 25
11. Justus-Liebig-Universität Gießen, Prof. Dr. Franz Reimer	S. 35



Kommunale Spitzenverbände in Hessen

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Hauptausschusses  
Schlossplatz 1- 3  
65183 Wiesbaden

**Hessischer Landkreistag**  
Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden  
Telefon (0611) 17 06-0  
Telefax (0611) 17 06-27  
info@hlt.de  
www.hlt.de

**Hessischer Städtetag**  
Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden  
Telefon (0611) 17 02-0  
Telefax (0611) 17 02-17  
posteingang@hess-staedtetag.de  
www.hess-staedtetag.de

**Gemeinsame Stellungnahme des Hessischen Städtetages  
und des Hessischen Landkreistages zu  
Gesetzesentwurf (Recht auf Bildung) der Fraktion der Freien  
Demokraten - Drucks. 20/10508  
Ihr Schreiben vom 30.3.2023**

Datum: 11.04.2023  
Az. : 00246.0; 200.0, 200.2 Sv/Zi

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP, die ein Gesetz zur Änderung des Artikel 56 der Verfassung des Landes Hessen mit dem Ziel, ein Recht auf Bildung in der Verfassung zu verankern, initiiert, kann von der Geschäftsstelle des Hessischen Städtetages und der Geschäftsstelle des Landkreistages nicht begleitet werden.

Das Begehrt ist politisch wie rechtlich für die kommunale Ebene mit komplexen Fragen verbunden, die sich in der Kürze der Zeit, die dem 20. Landtag noch verbleibt, adäquat nicht beantworten lassen. Um der Diskontinuität zu entgehen, müsste der Landtag einen Volksentscheid parallel zur Landtagswahl am 8.10.2023 vorbereiten. Ein der Bedeutung der Sache gerecht werdendes Verfahren steht in solcher Zeitnot nicht zur Verfügung.

Wir sind uns somit einig, dem scheidenden 20. Landtag zum hiesigen Gesetzesvorhaben keine weiteren Erklärungen abzugeben. Gerne werden wir uns mit aus heutiger Sicht

offenem Ergebnis gegenüber dem 21. Landtag einlassen, sofern er uns ein entsprechendes verfassungsänderndes Gesetz vorlegen sollte.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jürgen Dieter  
Geschäftsführender Direktor



Dr. Michael H. Koch  
Geschäftsführender Direktor

Professor Dr. iur. Kyrill-A. Schwarz

Juristische Fakultät der Universität Würzburg  
Domerschulstr. 16  
97070 Würzburg  
Tel.: 0177-8310768  
Email: kyrillschwarz@web.de

---

- Prof. Dr. K.-A. Schwarz . Juristische Fakultät . Universität Würzburg -

An den Vorsitzenden des Hauptausschusses  
des Hessischen Landtages  
Herrn Frank-Peter Kaufmann, MdL

### **Per Mail**

Würzburg, den 17. April 2023

## **Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Freien Demokraten zur Änderung des Artikels 56 der Verfassung des Landes Hessen, LT-Dr. 20/10508**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 30.März 2023 ist der Unterzeichner um die Abgabe einer sachverständigen Stellungnahme zu o.g. Gesetzentwurf gebeten worden; dieser Bitte komme ich gerne nach und lege folgende Stellungnahme vor:

### **I. Vorbemerkung**

Der Entwurf zur Änderung der Hessischen Verfassung führt in Art. 56 Abs. 1 ein Recht auf Bildung (Satz 1), die Gewährleistung eines freien und gleichen Zugangs zu öffentlichen Bildungseinrichtungen nach Maßgabe der Gesetze (Satz 2) und einen Rechtsanspruch auf Förderung aller Menschen entsprechend der jeweiligen individuellen Fähigkeiten (Satz 3) ein.

Damit soll der zentralen Bedeutung von Bildung als Voraussetzung der soziokulturellen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ebenso wie als Bedingung für die Verwirklichung der eigenen Persönlichkeit geschaffen werden. Unbestreitbar zielt ein – wie auch immer ausgestaltetes – Recht auf Bildung darauf ab, jedem Einzelnen das Wissen und die Kenntnisse zu vermitteln, die notwendige Voraussetzung für eine Teilnahme am Leben in einer modernenn Industriegesellschaft mit ihren hoch komplexen Fragestellungen und Herausforderungen ist.

Allerdings wirft der Gesetzentwurf eine Vielzahl von Fragen auf, die sich vor allem aus der Einordnung eines entsprechenden Rechts auf Bildung und seiner Einzelausprägungen ergeben. Dies ergibt sich vor allem aus dem Umstand, dass ein Recht auf Bildung und seine Konkretisierungen auf der einen Seite sicherlich mehr sind als ein Staatsziel oder ein Programmsatz der Verfassung, sie aber auf der anderen Seite auch keinen leicht zu ermittelnden abwehrrechtlichen Gehalt haben und sie damit im Ergebnis wohl als ein – im Einzelnen noch näher zu bestimmendes – Leistungsrecht gegen den Staat zu interpretieren sind. Zusätzlich zu den sich daraus ergebenden Problemen dürfte auch fraglich sein, wie solche Vorgaben, die zwar an der Verbindlichkeit der Verfassung teilhaben, aber gleichwohl kaum justiziable Vorgaben enthalten, zu interpretieren sind. Sanktionierbare Verletzungen eines solchen Rechts sind wohl erst dann denkbar, wenn der Staat keinerlei Bildungseinrichtungen zur Verfügung stellt. Daneben sind aber viele Fragen offen: Wie weit geht der Gesetzesvorbehalt für den freien und gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen? Ist der hier implementierte Vorbehalt des Möglichen zugleich der Hebel zur Rückführung des mit dem Anspruch in Satz 1 gewährten Rechts? Schließt die Regelung in Satz 3 finanziell gestaffelte Förderung aus oder gilt der Anspruch – gerade so wie er formuliert ist – einkommensunabhängig und weist damit keine soziale Ausgestaltung aus?

## II. Verfassungsrechtliche Bewertung

### 1. Bisherige Deutungsmöglichkeiten

Während die Literatur bei der dogmatischen Verortung eines Rechts auf Bildung zwischen einer Staatszielbestimmung einerseits, einem verbindlichen Verfassungsauftrag andererseits und zuletzt auch als weiterer Möglichkeit einem derivativen Teilhaberecht changierte, ist sich die Rechtsprechung der Oberverwaltungs- und der Landesverfassungsgerichte bei allen Nuancierungen im Einzelnen aber doch weitgehend in der Ablehnung originärer einklagbarer Leistungsansprüche einig. So verpflichtet das Recht auf Bildung oder Ausbildung nach der Rechtsprechung des BayVerfGH (*VerfGHE* 35, 126 (135 f.)) den Staat nicht dazu, „...so viele Ausbildungsstätten zu errichten oder so viele Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen, dass jedermann an jedem Ort die ihm entsprechende Ausbildung erhalten kann.“ Maßgeblich für diese Erwägungen, die sich im Übrigen auch in der Judikatur anderer Gerichte finden (zum Vorbehalt des Möglichen siehe auch: OVG NRW, *OVGE* 34, 211 (213); BayVerfGH, *VerfGHE* 38, 152 (160)), ist die Gefahr einer Überforderung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates. Allerdings bleibt das Gericht dabei eine Antwort auf die Frage schuldig, ob die entsprechende Gewährleistung der Bayerischen Verfassung lediglich als Programmsatz zu verstehen sei oder dem Einzelnen ein subjektives Recht einräume. Nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichts Brandenburg sei das Recht auf Bildung dagegen von vornherein auf das vorhandene Bildungsangebot bezogen und könne nicht davon isoliert betrachtet werden (*VerfG Brb*, *LVerfGE* 10, 151 (155)). In ähnlicher

Richtung geht auch der ThürVerfGH, wenn er ein einklagbares subjektives Recht auf Bildung ablehnt, und stattdessen von einem „zentrale(n) Staatsziel“ spricht (VerfGH Thür, Beschl. v. 19.11.2014, (24/12), juris, Rn. 31, 33). Etwas abweichend wiederum spricht der StGH BW von einem „...klaren Verfassungsgebot für die Legislative und die Exekutive“ (StGH BW, *ESVGH* 20, 1 (3)). Dies modifizierend spricht der VGH BW von einem „subjektiven Teilhaberecht auf Bildung (...), das jedoch im Einzelnen der staatlichen Ausgestaltung bedarf“ (VGH BW, NVwZ-RR 2021, 309 (309 f.)); vor diesem Hintergrund vermittele die Landesverfassung aber weder einen Anspruch auf die Errichtung eines bestimmten Bildungsangebots noch auf bestimmte Formen der Beschulung; allerdings sei die entsprechende landesverfassungsrechtliche Vorschrift, wenn der Staat entsprechende öffentliche Erziehungs- oder Ausbildungseinrichtungen geschaffen hat, als „landesrechtliches Grundrecht (...) auf gleichen und der jeweiligen Begabung entsprechenden Zugang zu diesen Einrichtungen zu verstehen“ (VGH BW, NVwZ-RR 2021, 309 (309 f.)).

## 2. Deutungsmöglichkeiten im Lichte der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG

Kann man also bisher davon ausgehen, dass landesverfassungsrechtliche Gewährleistungen eines Rechts auf Bildung – ungeachtet ihrer Ausgestaltung im Einzelnen – kaum einen originären leistungsrechtlichen Gehalt aufweisen und daher auch eher eine subjektive Erwartungshaltung zu erfüllen geeignet sind denn als Anspruchsgrundlage im Sinne subjektiver Rechte herangezogen werden zu können, so ist die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (*BVerfGE* 159, 355 (380 ff.)) nunmehr maßgeblich für die Beantwortung der zuvor angedeuteten Fragen, hat doch das Gericht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG ein Recht auf schulische Bildung abgeleitet, dessen Reichweite und Bedeutung bisher noch nicht einmal annähernd im Schrifttum ausgeleuchtet wurde (vgl. insoweit erhellend den Versuch eines Mitglieds des Senats, die eigene Entscheidung zu deuten, siehe nur: *Christ*, NVwZ 2023, 1 ff.).

Bei Lichte besehen ist diese Entscheidung die konsequente Fortentwicklung einer Rechtsprechungslinie, die zunächst auf dem Befund beruht, dass Kinder und Jugendliche des Schutzes und der Hilfe bedürfen, um sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft entwickeln zu können (*BVerfGE* 121, 69 (92 f.)). Neben den Eltern, denen diese Aufgabe in erster Linie zukommen, trage aber auch der Staat eine besondere Schutzverantwortung (*BVerfGE* 101, 361 (385 f.); 121, 69, (94 f.)). Nach der jüngeren Rechtsprechung des Gerichts umfasst der Schutzbereich des Grundrechts auf schulische Bildung die Schulbildung als Ganzes in allen Elementen und damit neben Erziehung und Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten auch die Vermittlung von Allgemeinbildung und sozialen Kompetenzen (*BVerfGE* 159, 355 (383 f.)).

Jenseits der den Eltern primär obliegenden Aufgabe der Schutzgewährung für die Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit haben Kinder nach der Rechtsprechung

ein aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitetes, gegen den Staat gerichtetes Recht auf Unterstützung und Förderung bei ihrer Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gesellschaft; der Staat muss daher diejenigen Lebensbedingungen sichern, die für ein gesundes Aufwachsen erforderlich sind (so *BVerfGE* 159, 355 (382)). Im engen Zusammenhang mit dieser Gewährleistung steht dann auch das Recht auf schulische Bildung gegenüber dem Staat als subjektiv-rechtliches Gegenstück zur objektiv-rechtlichen Verpflichtung des Staates aus Art. 7 Abs. 1 GG, schulische Bildungsmöglichkeiten zu eröffnen, die der Persönlichkeitsentwicklung dienen (vgl. zum Vorstehenden *BVerfGE* 159, 355 (383)).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. *BVerfGE* 159, 355 (384 f.)) umfasst das Recht auf schulische Bildung verschiedene Gewährleistungsdimensionen:

Zunächst ist im Sinne einer negativen Umschreibung festzuhalten, dass das Recht auf schulische Bildung keinen originären Leistungsanspruch auf eine bestimmte Gestaltung staatlicher Schulen gibt, was nicht nur die Schaffung neuer, sondern auch die Beibehaltung bestehender Strukturen betrifft (*BVerfGE* 159, 355 (384 f.)). Dementsprechend lässt sich einem Recht auf Bildung auch kein individueller Anspruch auf eine wunschgemäße Ausgestaltung von Schule entnehmen, was in Ansehung der Vielfalt der Bildungsvorstellungen und -konzepte auch nicht zu realisieren wäre.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Staat sich beim Recht auf Bildung auch auf den Vorbehalt des Möglichen berufen kann (dazu jüngst umfassend: *Munaretto*, Der Vorbehalt des Möglichen, 2022). So hat der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu entscheiden, in welchem Umfang die vorhandenen Mittel unter Berücksichtigung anderer gleichrangiger Staatsaufgaben für Zwecke der Bildung eingesetzt werden sollen (vgl. nur *BVerfGE* 96, 288 (305 f.); 159, 355 (386)).

Abgeleitet werden kann aus der Verfassung ein Anspruch auf Einhaltung eines nach allgemeiner Auffassung für ihre chancengleiche Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit unverzichtbaren Mindeststandards von Bildungsangeboten an staatlichen Schulen, wobei selbst dieser Anspruch bei Vorliegen zwingender Gründe unterschritten werden kann (vgl. nur *BVerfGE* 159, 355 (386 f.)), was zu einer deutlichen Relativierung des Schutzgehalts im Einzelnen führen kann.

Zusätzlich – und von zentraler Bedeutung – ist die teilhaberechtliche Ausgestaltung eines Rechts auf Bildung zu berücksichtigen (ausführlich *BVerfGE* 159, 355 (387 f.)). Dieses ist bei Lichte besehen ein Recht auf gleiche Teilhabe an staatlichen Bildungsleistungen (dazu *BVerfGE* 33, 303 (332 ff.); 134, 1 (13); 147, 253 (305 f.); 159, 355 (387 f.)). Dieses Recht ist derivativer Natur und besteht nur nach Maßgabe der vom Staat im Rahmen seiner bildungspolitischen Gestaltungsfreiheit zur Verfügung gestellten Bildungsgänge und Schulstrukturen sowie der Zugangsvoraussetzungen; diese dürfen nicht willkürlich oder diskriminierend ausgestaltet oder angewendet werden (*BVerfGE* 159, 355 (388)).

Zuletzt umfasst das Recht auf Bildung auch noch eine abwehrrechtliche Komponente gegenüber solchen staatlichen Maßnahmen, die die Wahrnehmung des Bildungsrecht einschränken (vgl. dazu *BVerfGE* 159, 355 (388 ff.)).

### 3. Konsequenzen

Zu Recht wird im Schrifttum schon jetzt darauf hingewiesen, dass der materielle Gehalt eines Anspruchs auf Bildung nicht nur eine Frage der juristischen Deutung, sondern auch und gerade eines interdisziplinären Zugriffs im Zusammenwirken mit Bildungs- und Erziehungswissenschaften sei; insgesamt seien jedenfalls eine Vielzahl von Fragen offen: Dies fange mit der Frage einer chancengleichen Bildung und ihrem Verhältnis zu den sozioökonomischen Rahmenbedingungen von Bildung überhaupt an; auch die Entwicklung von Mindeststandards von Bildungsangeboten müsse sich in die Koordinaten von Förderung und Fordern einfügen lassen. Ungeklärt dürfte auch die Frage sein, in welchem Maße ein Recht auf Bildung zur Gewährleistung von Mindeststandards bei der Ausgestaltung von Bildungseinrichtungen führt?

Insgesamt gilt damit für die Schaffung eines sozialen Grundrechts auf Bildung, dass es in der Sache den Bedenken begegnet, die auch sonst für Leistungsrechte insgesamt gelten (dazu ausführlich auch *Rüfner*, Leistungsrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), HbGR II, 2006, § 40, Rn. 11 ff.). Eine in der Verfassung angelegte Verpflichtung zur Leistung schränkt die Gestaltungsfreiheit der Politik ein und bindet damit – in antidemokratischer Weise – nicht nur den gegenwärtigen, sondern auch den zukünftigen Gesetzgeber. Will man diesem Vorwurf entgegen, müssen die Inhalte eines Leistungsrechts so vage formuliert sein, dass sie im Ergebnis mangels materieller Konturen keinen substantiellen, erfüllbaren Anspruch begründen. Auch die finanzielle Belastung, die im Übrigen aber auch für anderen Grundrechtskonflikte gilt, ist jedenfalls ein Faktor, da zukünftigen Generationen durch das Gebot zur Erfüllung bestimmter Ansprüche Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit genommen wird.

Von zentraler Bedeutung dürfte aber sein, dass die Nichterfüllung grundrechtlicher Ansprüche nicht nur eine Glaubwürdigkeitskrise verursachen kann, sondern sich zugleich als Verfassungskrise erweist, wenn Mindeststandards im Einzelfall leerlaufen und damit der Geltungsanspruch einer auf Normativität angelegten Verfassung in Frage gestellt wird. Auch darf man die Gefahr von Fehlentwicklungen nicht unterschätzen, wenn bestimmte politische Entscheidungen unter Hinweis auf die verfassungsrechtliche Radizierung eines Leistungsanspruchs nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen geändert werden können.

Da soziale Leistungsrechte – wie beispielsweise ein Recht auf Bildung – wegen ihres verpflichtenden Charakters zu einer Erweiterung staatlicher Befugnisse führen können, so

mag dies für die Begünstigten zwar einen Vorteil begründen; zugleich wirken soziale Grundrechte aber auch freiheitsbeschränkend, weil sie die Möglichkeiten staatliche Eingriffe zugunsten der Realisierung sozialer Rechte erweitern (vgl. dazu nur *BVerfGE* 57, 70 (99)). Soweit ein Grundrecht auf Bildung staatliche Maßnahmen zur Verwirklichung verlangt, begründet die Verfassung damit einklagbare Realisierungspflichten, bei deren beharrlicher Nichterfüllung der Gesetzgeber wegen eines gesetzgeberischen Unterlassens in Anspruch genommen werden könnte (vgl. nur *BVerfGE* 77, 170 (214); siehe ferner auch *Möstl*, DÖV 1998, 1029 ff.; *Schwarz*, Verfassungsprozessrecht, 2021, § 12 Rn. 38; *Sodan*, NVwZ 2000, 601 ff.). Damit stellen sich dann aber auch – anders als bei Freiheitsrechten – auch Umverteilungsfragen, da zunächst Art und Maß der Leistungen (also der Inhalt eines Rechts auf Bildung) bestimmt werden müssen und dann diese in Relation zu anderen Staatsaufgaben gesetzt werden müssen.

Vor diesem Hintergrund „schadet“ der Entwurf zur Änderung der Landesverfassung nicht; ob es ein Akt verfassungspolitischer Klugheit ist, eine Landesverfassung um ein soziales Grundrecht anzureichern, dessen Existenz – gerade in Ansehung der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – gar nicht notwendig ist, kann man aus den o.g. Argumenten bezweifeln.



Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz

Frankfurt am Main, 17.04.2023

Herrn Vorsitzenden  
 des Hauptausschusses  
 Hessischer Landtag  
 Schlossplatz 1-3  
 65183 Wiesbaden

**Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten, Gesetz zur Änderung des Artikel 56 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Bildung) – Drucks. 20/10508 –**

Sehr geehrter Herr Kaufmann,

der elternbund hessen e.V. (ebh) bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten im Hessischen Landtag Stellung nehmen zu können.

Der ebh begrüßt die Aufnahme des Rechts auf Bildung in die Hessische Verfassung.

Zu Recht wird in der Begründung zum Gesetzentwurf hervorgehoben, dass es in Anbetracht der Erfahrungen aus der COVID19-Pandemie einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Rechts auf Bildung bedarf, das dem durch Art. 3 HessVerf verbürgten Gesundheitsschutz entspricht. Hierdurch wird gewährleistet, dass den schutzwürdigen Interessen von Kindern und Jugendlichen und ihren Eltern auf möglichst ungehinderten Zugang zu Schulen bzw. alternativen Einrichtungen des Distanzunterrichts in künftigen Krisensituationen weitaus mehr Gewicht beigemessen werden muss. Dies erscheint umso wichtiger und dringlicher, als die während der Pandemie angeordneten temporären Schließungen von Kitas und Schulen in der Rückschau bezüglich ihrer Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit durchaus kritisch bewertet werden (vgl. Abschlussbericht der Corona-KiTa-Studie des Deutschen Jugendinstituts und des Robert Koch Instituts).

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 19.11.2021 - 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21 - aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 GG (erst-mals) ein Grundrecht von Kindern und Jugendlichen auf schulische Bildung hergeleitet hat, das dem nunmehr auf der Ebene der Landesverfassung vorgesehenen Recht auf Bildung entspricht. Aus dieser im Zusammenhang mit den pandemiebedingten Schulschließungen

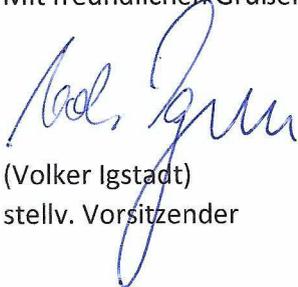
ergangenen Entscheidung ist zu entnehmen, dass das Recht auf schulische Bildung ein Individualrecht beinhaltet, das dem allgemeinen Belang eines effektiven Infektions- und Gesundheitsschutzes gleichrangig gegenübersteht.

Der schwerwiegende Eingriff in dieses Recht durch das Verbot von Präsenzunterricht war - so das Bundesverfassungsgericht - nur deshalb zu rechtfertigen, weil Gemeinwohlbelange von überragender Bedeutung in Gestalt des Schutzes der Bevölkerung vor infektionsbedingten Gefahren für Leib und Leben gegenüberstanden, auf die auch einzelne Maßnahmen des Gesamtschutzkonzepts zur Bekämpfung der Pandemie wie das Verbot von Präsenzunterricht gestützt werden konnten (vgl. BVerfG, a.a.O., Rdnr. 153). Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus aus dem Grundrecht auf schulische Bildung in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ein Recht auf gleiche Teilhabe an den staatlichen Bildungsleistungen hergeleitet (Rdnr. 59). Ferner hat das Bundesverfassungsgericht die Aufgabe des Staates hervorgehoben, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen Kindern und Jugendlichen gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet und ihnen so eine möglichst ungehinderte Entfaltung ihrer Persönlichkeit und damit ihrer Anlagen und Befähigungen ermöglicht (Rdnr. 168).

Damit sind letztlich alle Inhalte, die jetzt in die Hessische Verfassung eingeführt werden sollen, schon bundesverfassungsrechtlich gewährleistet und abgesichert. Die vorgesehene Einführung eines Rechts auf Bildung in Ergänzung von Art. 56 HessVerf kann somit lediglich als Bestätigung und Bekräftigung des schon auf der Ebene des Grundgesetzes anerkannten Grundrechts auf schulische Bildung dienen. Ungeachtet dessen ist es wichtig und begrüßenswert, dass das Recht auf Bildung auch in der Landesverfassung den ihm gebührenden Platz erhält.

Das verfassungsrechtlich verbürgte Recht auf schulische Bildung ist im Übrigen, was den Bereich der hieraus ableitbaren Individualansprüche anbelangt, durchaus begrenzt. Aus ihm lassen sich insbesondere keine individuellen Ansprüche auf spezifische Fördermaßnahmen zum Ausgleich pandemiebegründeter schulischer Defizite und auch keine anderweitigen Ansprüche auf bestimmte Förderungen ableiten, die sich etwa aus schwierigen sozioökonomischen Verhältnissen der Familie ergeben. Der Ausgleich dieser sozialen und ökonomischen Benachteiligungen bleibt eine staatlich-politische Aufgabe, die durch ein in der Hessischen Verfassung manifestiertes Recht auf Bildung allenfalls unterstrichen werden kann.

Mit freundlichen Grüßen



(Volker Igstadt)  
stellv. Vorsitzender

DER VORSITZENDE

BEIM HESSISCHEN KULTUSMINISTERIUM

---

An den Hessischen Landtag  
Der Vorsitzende des Hauptausschusses  
Schlossplatz 1 – 3  
65183 Wiesbaden

Aktenzeichen IV/13

Datum 27. April 2023

**Öffentliche mündliche Anhörung im Hauptausschuss****Gesetzentwurf****Fraktion der Freien Demokraten****Gesetz zur Änderung des Artikel 56 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Bildung)****- Drucks. 20/10508 -****Schreiben des HLT vom 30. März 2023 – Aktenzeichen: I 2.1**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der HPRS begrüßt alle politischen Bestrebungen, die Verwirklichung des Menschen- und Kinderrechts auf Bildung in Hessen zu stärken. Zu diesem Zweck kann auch eine Änderung beziehungsweise Ergänzung der Verfassung zielführend sein. Bezüglich des hier vorgelegten Gesetzentwurfs stellen sich uns allerdings einige Fragen, die zunächst zu klären wären. Diese Fragen möchten wir im Folgenden umreißen.

Die Problembeschreibung weckt den Eindruck, das bestehende Recht auf Bildung von Kindern und Jugendlichen sei in der Vergangenheit in erster Linie durch eine Priorisierung des Gesundheitsschutzes in der Corona-Pandemie, hinter welcher das Recht auf Bildung zurücktreten musste, eingeschränkt gewesen. Die vollumfängliche Verwirklichung des Rechts auf Bildung ist jedoch sehr viel stärker – und auch langfristig – gefährdet durch die strukturelle Vernachlässigung und Unterfinanzierung des Bildungssystems. Diese drücken sich derzeit unter anderem in einem massiven Lehrkräftemangel und in oftmals maroden Schulbauten aus. Wenn nun beispielsweise der jüngste IQB-Bildungstrend einen deutlichen Leistungsrückgang der hessischen Schülerinnen und Schüler der 4. Klasse feststellt, so hängt das auch mit diesen Mängeln zusammen, nicht nur mit der Pandemie.

Daher sollte aus Sicht des HPRS von Anfang an klar sein, dass sich aus einer Verfassungsänderung in diesem Sinne eine deutliche Verbesserung der personellen und sächlichen Ausstattung des gesamten hessischen Bildungssystems ergeben

muss. Keinesfalls wäre aus einer solchen Verfassungsänderung hingegen abzuleiten, dass in einer etwaigen zukünftigen Pandemie das Recht auf Gesundheitsschutz, das auch für Schülerinnen und Schüler wie für das pädagogische Personal gilt, einfach hintenangestellt werden kann, um das Recht auf Bildung in Form eines uneingeschränkten Präsenzunterrichts ohne weitergehende Gesundheitsschutzmaßnahmen zu verwirklichen.

Der HPRS begrüßt den Verweis auf das Menschenrecht auf Bildung nach Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Allerdings hielte es der HPRS für sinnvoll, in der Begründung auch auf die UN-Kinderrechtskonvention einzugehen, die in Artikel 28 das Recht auf Bildung für Kinder und Jugendliche noch weitergehend ausformuliert. Zu Recht geht der Gesetzentwurf davon aus, dass von einer Verwirklichung des Rechts auf Bildung positive Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu erwarten sind. In diesem Zusammenhang wäre auch ein Verweis auf die UN-Behindertenrechtskonvention angebracht. Das Recht auf inklusive Bildung, das in Artikel 24 verankert ist, sehen wir bislang als nicht eingelöst ein: Es mangelt in Hessen an „angemessenen Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen“. Mit den derzeitigen Gelingensbedingungen für inklusiven Unterricht verfehlt Hessen das Ziel, ein inklusives Bildungssystem „auf allen Ebenen“ zu schaffen.

Bezogen auf die konkret vorgeschlagene Änderung stellt sich die Frage, ob die vorgesehene Einfügung eines neuen Absatz 1 in Artikel 56 der bestmögliche Weg ist, um das Recht auf Bildung in der Hessischen Verfassung zu verankern. In diesem Artikel ist insbesondere die Schulpflicht verankert, er bezieht sich insgesamt ausschließlich auf das Schulwesen. Daher erscheint unklar, ob auch die außerschulischen Bildungsbereiche inklusive der frühkindlichen Bildung und der Hochschulbildung angesprochen sind, wenn von „öffentlichen Bildungseinrichtungen“ die Rede ist. Es wäre zu überprüfen, ob diese Ergänzung nicht an einer anderen Stelle besser platziert wäre, beispielsweise am Anfang des V. Abschnitts zu „Erziehung, Bildung und Denkmalschutz“. Alternativ könnte auch eine Ergänzung von Artikel 59 in Betracht kommen, in dem die Schulgeldfreiheit an Schulen und Hochschulen sowie die Lernmittelfreiheit verankert ist. Artikel 59 Absatz 2 sieht übrigens bereits vor, dass der Zugang zu Schulen und Hochschulen nur von der Eignung abhängig zu machen ist. Dies wirft die Frage auf, wie sich dieser Absatz zu dem zweiten Satz der vorgeschlagenen Ergänzung von Artikel 56 verhält, demzufolge der „freie und gleiche Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen“ nach Maßgaben der Gesetze gewährleistet wird. Redundanzen sollten vermieden werden.

Die ausdrückliche Aufnahme eines Rechts auf eine Förderung aller Menschen entsprechend ihren individuellen Fähigkeiten, wie sie der dritte Satz des vorgeschlagenen neuen Artikel 56 Absatz 1 beinhaltet, würde nach Auffassung des HPRS eine wertvolle inhaltliche Ergänzung der Verfassung darstellen. Der HPRS möchte aber noch einmal betonen, dass die Aufnahme eines solchen weitreichenden Verfassungsgebots vom Gesetzgeber und der Landesregierung auch in entsprechende politische Maßnahmen übersetzt werden muss, was ohnehin eine Selbstverständlichkeit darstellt, denn das bestehende Bildungssystem ist noch weit von diesem Ideal entfernt. Eine deutlich bessere personelle und sächliche Ausstattung der Schulen, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung der Inklusion, müsste also zwingend folgen.

Richtigerweise wird in der Begründung angesprochen, dass sich soziale und ökonomische Benachteiligungen auf den Bildungserfolg auswirken. Abschließend möchten wir daran erinnern, dass sich aus diesem Zusammenhang nicht nur ein Auftrag an das Bildungssystem, dem entgegenzuwirken, ableiten lässt. Der Anteil der in Armut lebenden Kinder ist in den vergangenen Jahren massiv angestiegen. Inzwischen wächst dem Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zufolge jedes fünfte Kind in Hessen in Armut auf. Daher müssen Bemühungen zur Stärkung des Rechts auf Bildung einhergehen mit einer deutlichen Verbesserung der finanziellen Situation von Familien, etwa im Rahmen der auf Bundesebene geplanten Kindergrundsicherung, deren Ausfinanzierung derzeit noch nicht gesichert ist.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Zeichner

**// Vorsitzender //**

GEW Hessen • Postfach 170316 • 60077 Frankfurt

Hessischer Landtag  
Hauptausschuss  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Telefon: 069 971293 -0  
Fax: 069 971293 -93  
E-Mail: [info@gew-hessen.de](mailto:info@gew-hessen.de)  
Web: [www.gew-hessen.de](http://www.gew-hessen.de)  
Frankfurt, 27. April 2023

Per Mail:

[u.lindemann@ltg.hessen.de](mailto:u.lindemann@ltg.hessen.de)  
[a.czech@ltg.hessen.de](mailto:a.czech@ltg.hessen.de)

**Stellungnahme der GEW Hessen zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz zur Änderung des Artikel 56 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Bildung)  
Drucks. 20/10508**

Sehr geehrte Frau Dr. Lindemann,  
sehr geehrte Frau Czech,

die GEW Hessen begrüßt alle politischen Bestrebungen, die Verwirklichung des Menschen- und Kinderrechts auf Bildung in Hessen zu stärken. Zu diesem Zweck kann auch eine Änderung beziehungsweise Ergänzung der Verfassung zielführend sein. Bezüglich des hier vorgelegten Gesetzentwurfs stellen sich uns allerdings einige Fragen, die zunächst zu klären wären. Diese Fragen möchten wir im Folgenden umreißen.

Die Problembeschreibung weckt den Eindruck, das bestehende Recht auf Bildung von Kindern und Jugendlichen sei in der Vergangenheit in erster Linie durch eine Priorisierung des Gesundheitsschutzes in der Corona-Pandemie, hinter welcher das Recht auf Bildung zurücktreten musste, eingeschränkt gewesen. Die vollumfängliche Verwirklichung des Rechts auf Bildung ist jedoch sehr viel stärker – und auch langfristig – gefährdet durch die strukturelle Vernachlässigung und Unterfinanzierung des Bildungssystems. Diese drücken sich derzeit unter anderem in einem massiven Lehrkräftemangel und in oftmals maroden Schulbauten aus. Wenn nun beispielsweise der jüngste IQB-Bildungstrend einen deutlichen Leistungsrückgang der hessischen Schülerinnen und Schüler der 4. Klasse feststellt, so hängt das auch mit diesen Mängeln zusammen, nicht nur mit der Pandemie.

Daher sollte aus Sicht der GEW von Anfang an klar sein, dass sich aus einer Verfassungsänderung in diesem Sinne eine deutliche Verbesserung der personellen und sächlichen Ausstattung des gesamten hessischen Bildungssystems ergeben muss. Keinesfalls wäre aus einer solchen Verfassungsänderung hingegen abzuleiten, dass in einer etwaigen zukünftigen Pandemie das Recht auf Gesundheitsschutz, das auch für Schülerinnen und Schüler wie für das pädagogische Personal gilt, einfach hintenangestellt werden kann, um das Recht auf Bildung in Form eines uneingeschränkten Präsenzunterrichts ohne weitergehende Gesundheitsschutzmaßnahmen zu verwirklichen.

Wir begrüßen den Verweis auf das Menschenrecht auf Bildung nach Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Allerdings hielten wir es für sinnvoll, in der Begründung auch auf die UN-Kinderrechtskonvention einzugehen, die in Artikel 28 das Recht auf Bildung für Kinder und Jugendliche noch weitergehend ausformuliert. Zu Recht geht der Gesetzentwurf davon aus, dass von einer Verwirklichung des Rechts auf Bildung positive Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu erwarten sind. In

diesem Zusammenhang wäre auch ein Verweis auf die UN-Behindertenrechtskonvention angebracht. Das Recht auf inklusive Bildung, das in Artikel 24 verankert ist, sehen wir bislang als nicht eingelöst ein: Es mangelt in Hessen an „angemessenen Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen“. Hessen verfehlt das Ziel, ein inklusives Bildungssystem „auf allen Ebenen“ zu schaffen. Bezogen auf die konkret vorgeschlagene Änderung stellt sich uns die Frage, ob die vorgesehene Einfügung eines neuen Absatz 1 in Artikel 56 der bestmögliche Weg ist, um das Recht auf Bildung in der Hessischen Verfassung zu verankern. In diesem Artikel ist insbesondere die Schulpflicht verankert, er bezieht sich insgesamt ausschließlich auf das Schulwesen. Daher erscheint unklar, ob auch die außerschulischen Bildungsbereiche inklusive der frühkindlichen Bildung und der Hochschulbildung angesprochen sind, wenn von „öffentlichen Bildungseinrichtungen“ die Rede ist. Es wäre zu überprüfen, ob diese Ergänzung nicht an einer anderen Stelle besser platziert wäre, beispielsweise am Anfang des V. Abschnitts zu „Erziehung, Bildung und Denkmalschutz“. Alternativ könnte auch eine Ergänzung von Artikel 59 in Betracht kommen, in dem die Schulgeldfreiheit an Schulen und Hochschulen sowie die Lernmittelfreiheit verankert ist. Artikel 59 Absatz 2 sieht übrigens bereits vor, dass der Zugang zu Schulen und Hochschulen nur von der Eignung abhängig zu machen ist. Dies wirft die Frage auf, wie sich dieser Absatz zu dem zweiten Satz der vorgeschlagenen Ergänzung von Artikel 56 verhält, demzufolge der „freie und gleiche Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen“ nach Maßgaben der Gesetze gewährleistet wird. Redundanzen sollten vermieden werden.

Die ausdrückliche Aufnahme eines Rechts auf eine Förderung aller Menschen entsprechend ihren individuellen Fähigkeiten, wie sie der dritte Satz des vorgeschlagenen neuen Artikel 56 Absatz 1 beinhaltet, würde nach Auffassung der GEW eine wertvolle inhaltliche Ergänzung der Verfassung darstellen. Wir möchten aber noch einmal betonen, dass die Aufnahme eines solchen weitreichenden Verfassungsgebots vom Gesetzgeber und der Landesregierung auch in entsprechende politische Maßnahmen übersetzt werden muss, was ohnehin eine Selbstverständlichkeit darstellt, denn das bestehende Bildungssystem ist noch weit von diesem Ideal entfernt. Eine deutlich bessere personelle und sächliche Ausstattung der Schulen, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung der Inklusion, müsste also zwingend folgen.

Richtigerweise wird in der Begründung angesprochen, dass sich soziale und ökonomische Benachteiligungen auf den Bildungserfolg auswirken. Abschließend möchten wir daran erinnern, dass sich aus diesem Zusammenhang nicht nur ein Auftrag an das Bildungssystem, dem entgegenzuwirken, ableiten lässt. Der Anteil der in Armut lebenden Kinder ist in den vergangenen Jahren massiv angestiegen. Inzwischen wächst dem Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zufolge jedes fünfte Kind in Hessen in Armut auf. Daher müssen Bemühungen zur Stärkung des Rechts auf Bildung einhergehen mit einer deutlichen Verbesserung der finanziellen Situation von Familien, etwa im Rahmen der auf Bundesebene geplanten Kindergrundsicherung, deren Ausfinanzierung derzeit noch nicht gesichert ist.

Mit GEWerkchaftlichen Grüßen



Thilo Hartmann  
Vorsitzender

Rückmeldung und Stellungnahme zum

**Gesetzesentwurf**

Fraktion der Freien Demokraten

Gesetz zur Änderung des Artikel 56 der Verfassung des Landes Hessen

(Recht auf Bildung)

**Drucksache 20/10508**

Sehr geehrte Frau Dr. Lindemann, sehr geehrte Frau Czech, sehr geehrter Herr Kaufmann,  
wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme für den oben genannten Gesetzes-  
Entwurf zur Änderung des Artikel 56 der Verfassung des Landes Hessen abzugeben.

Diese finden Sie anbei.

Zur mündlichen Anhörung am 11. Mai 2023 wird Initiative Familien e.V. von

Frau Jutta Prochaska ([hessen@initiative-familien.de](mailto:hessen@initiative-familien.de)) und

Herr Bernhard Alberts ([hessen@initiative-familien.de](mailto:hessen@initiative-familien.de)) vertreten.

Mit freundlichen Grüßen



Bernhard Alberts

Vorstand Initiative Familien e.V.



Katrin Lena Greiner

Vorstand Initiative Familien e.V.

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf**

Fraktion der Freien Demokraten

Gesetz zur Änderung des Artikel 56 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Bildung)

**Drucksache 20/10508 – Ihr Schreiben vom 30.03.2023 –**

Sehr geehrter Herr Fraktionsvorsitzender Rock,

wir begrüßen, dass die FDP-Fraktion einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Artikels 56 der Verfassung des Landes Hessen einbringt und das Recht auf Bildung in der Hessischen Landesverfassung verankern möchte.

Initiative Familien unterstützt diesen Antrag. Wir möchten ergänzend auf weitere Punkte der Bedeutung des Rechts auf Bildung eingehen und die Notwendigkeit der Verankerung des Rechts auf Bildung in der Verfassung weiter begründen.

### **1) Grundsätzliche Überlegungen zu einem verfassungsrechtlich verankerten Recht auf Bildung**

Die hessische Landesverfassung bezieht sich in den Artikeln 55 ff. vor allem auf die Bereiche Erziehung im staatsbürgerlichen Sinne, den Lernort Schule sowie die Hochschule.

Die Verankerung des Rechts auf Bildung rekurriert jedoch auf einen weitergehenden Begriff von Bildung, für den sich Initiative Familien e.V. einsetzt. Zeitgemäß ist ein Bildungsbegriff, der als Prozess verstanden wird. Dieser Prozess umfasst nicht nur formelle Lernprozesse, die ihren Abschluss in Zertifikaten und Zeugnissen manifestieren, sondern auch informelle und non-formale Prozesse des Lernens. Die (Weiter-)Entwicklung von individuellen Fähigkeiten, umfassenden Kompetenzbereichen und insbesondere demokratischen Werten erfordert Bildungsprozesse, die nicht nur am Lernort Schule vermittelt werden. Insbesondere außerschulische Bildungsorte sind hier von Bedeutung. Nur ein Recht auf Bildung, welches über die Schulpflicht und die Ausgestaltung von Schulwelten hinausgeht, kann der zukunftsfähigen Bildung und Ausbildung unserer Kinder und Jugendlichen gerecht werden. Eine umfassende Bildung fördert die individuelle und soziale Entwicklung von Individuen.

Bildung ist ein lebenslanger Prozess. In dieser Stellungnahme nehmen wir jedoch nur Bezug zum Bildungsbereich für Kinder und Jugendliche.

Für die individuelle Förderung von Fähigkeiten sind außerschulische Lernorte, wie Musik- und Kunstschulen, Sportvereine und andere von hoher Bedeutung. Darüber hinaus umfasst das Recht auf Bildung auch das Recht eines jeden Kindes auf frühkindliche Bildung, die originäre Aufgabe von Kindertagesstätten für Kinder von 0 – 6 Jahren ist.

## **2) Ein Recht auf Bildung fördert die Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche**

Ein in der Landesverfassung Hessen verbrieftes Recht auf Bildung legt einen wichtigen Grundstein für die Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche. Der barrierefreie und garantierte Zugang zu sowohl schulischen als auch außerschulischen Bildungseinrichtungen **und** Einrichtungen der frühkindlichen Bildung ist die Grundvoraussetzung dafür, Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem sozio-ökonomischen Status und ihrer Herkunft in der freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu unterstützen. Dies hilft, die Chancengleichheit zu fördern und die vielfach wissenschaftlich belegte Bildungsschere zwischen sozio-ökonomisch benachteiligten Familien und Familien mit besseren Startbedingungen zu verringern. Bildung ist die Voraussetzung für Kinder und Jugendliche und spätere Erwachsene für soziale, kulturelle und politische Teilhabe im Sinne einer aktiv gelebten Demokratie.

Es sind nicht zuletzt auch die Bildungseinrichtungen, wie Jugendhäuser, Sportvereine, Kunst- und Kulturzentren, die individuellen Kontakt zu Kindern und Jugendlichen haben, sozialpädagogisch für die Kinder und Jugendlichen da sind und eine Brückenfunktion bilden, wenn es Probleme gibt, die die Kinder und Jugendlichen daran hindern, ihre persönlichen Fähigkeiten zur Entfaltung zu bringen. Ihren Stellenwert gilt es zu stärken.

## **3) Erfahrungen aus der Corona-Krise und der damit verbundenen Benachteiligung von Kindern und Jugendlichen im Bereich Bildung**

Deutschland gehört im europaweiten Vergleich zu den Schlusslichtern, was die Schließung von Schul- und Bildungseinrichtungen in den Jahren 2020/2021 betrifft. Die Pandemiepolitik mit monatelangen Schließungen und massiven Beschränkungen des Schul- und Betreuungsbetriebs, Kontakt- und Sportverboten hat die Bildungs- und Lebenschancen, die psychische und die physische Gesundheit vieler Kinder und Jugendlicher schwer beeinträchtigt und soziale Ungleichheiten nachhaltig vertieft. Die Gewalt gegen Kinder ist nachweislich dramatisch gestiegen. Die Belastungen sind für Familien mit geringem Einkommen, Alleinerziehende und Familien mit Migrationshintergrund, die häufig sozio-ökonomisch benachteiligt sind, besonders hoch.

Andere Länder sind dem Recht auf Bildung besser gerecht geworden und haben mit kürzeren Schließzeiten schnell einen geregelten Schulbetrieb, den Zugang zu frühkindlichen Bildungseinrichtungen und außerschulischen Lernorten und Angeboten sichergestellt.

Der Umgang mit dem Kindern und Jugendlichen zu gewährenden Recht auf Bildung während der Pandemie hat gezeigt, dass eine einfachgesetzliche Verankerung des Rechts auf Bildung in § 1 des Hessischen Schulgesetzes nicht ausreicht. Dort wird dieser Anspruch in Satz 3 direkt wieder dahingehend eingeschränkt, dass er nur besteht, soweit das Gesetz weitergehende Bestimmungen trifft.

Im Rahmen von Klageverfahren im Frühjahr 2021 von Schülerinnen und Schülern, die ihren Anspruch auf Schulbesuch durchsetzen wollten, hat die Hessische Landesregierung sich

dahingehend geäußert, dass von der Gleichwertigkeit von Präsenzunterricht, Wechselunterricht und Distanzunterricht auszugehen sei, die Schulen ihrem Bildungsauftrag auch durch Distanzunterricht nachkämen und die Einschränkungen des Präsenzunterrichts unter Berücksichtigung anderer Grundrechte angemessen sei.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat die Klagen ohne Schwierigkeiten mit Verweis auf diese Einschränkung zurückgewiesen und ausgeführt, dass das einzelne Kind lediglich einen Anspruch darauf habe, dass ihm so viel an öffentlicher Bildung und Erziehung zuteilwird, wie der Staat mit seinen Bildungseinrichtungen allgemein gewährleistet.

Mit der Änderung der Hessischen Verfassung und der Verankerung des Rechts auf Bildung soll in zukünftigen Ausnahme- bzw. Pandemiesituation dem Recht der Kinder und Jugendliche auf Unversehrtheit, Bildung und sozialer Teilhabe mehr Gewicht zugesprochen werden.

#### **4) Abschließende Bemerkung**

Der in der Hessischen Landesverfassung zu verankernde Anspruch auf Bildung umfasst neben dem Recht auf Schulbesuch auch die frühkindliche Bildung.

Gerade in einem Bundesland wie Hessen mit einer hohen Zuwanderungsquote, auch aus Drittstaaten, und einer hohen Diversität in der Bevölkerung, ist die Gewährleistung frühzeitiger und dauerhafter Bildung besonders relevant.

Insbesondere die Kinder, die zu Hause kein bzw. wenig Deutsch sprechen, lernen vor dem Schulbesuch in frühkindlichen Bildungseinrichtungen die deutsche Sprache, werden sozial und kulturell integriert und werden auf die Schule so vorbereitet, dass die Schullaufbahn erfolgreich mit einem Schulabschluss abgeschlossen werden kann.

Es muss auch in Krisensituationen gewährleistet sein, dass Bildung unter den objektiv besten Bedingungen und mit den bestmöglichen Ergebnissen/Erfolgen für Kinder und Jugendliche sichergestellt ist. Insbesondere sind bei allen Einschränkungen, wie zum Beispiel in der Coronapandemie, diese frühzeitig und umfassend zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Bernhard Alberts

Vorstand Initiative Familien e.V.



Katrin Lena Greiner

Vorstand Initiative Familien e.V.

per E-Mail

An den Vorsitzenden  
des Hauptausschusses  
des Hessischen Landtages  
Herrn MdL Frank-Peter Kaufmann  
Schlossplatz 1 -3  
65183 Wiesbaden

02.05.2023

**Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten – Gesetz zur Änderung des Artikels 56 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Bildung) – Drucks. 20/10508 –**

Ihr Schreiben vom 30.03.2023

Ihr Zeichen: I 2. 1

Sehr geehrter, lieber Herr Kaufmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Evangelischen Kirchen in Hessen danke ich Ihnen, zu dem oben genannten Entwurf eine Stellungnahme abgeben zu können.

Der Gesetzentwurf beschäftigt sich mit dem Recht auf Bildung, das grundsätzlich gutzuheißen ist. Vor dem Hintergrund, dass wir in Hessen vor nicht allzu langer Zeit eine umfassende Diskussion über die Verfassung hatten, sind wir allerdings der Auffassung, das Thema zu sammeln, bis in einer neuen generellen Verfassungsdiskussion mehrere Änderungen diskutiert werden können.

An der mündlichen Anhörung werden wir nicht teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Handwritten signature of Jörn Dulige in black ink.

Oberkirchenrat Jörn Dulige  
Beauftragter der Evangelischen Kirchen  
Leiter des Evangelischen Büros Hessen

# Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen

---

*per Email*

**Hessischer Landtag**

Dr. Ute Lindemann

Bereich Ausschussgeschäftsführung / Plenardokumentation

02. Mai 2023  
Az. 4.2.2.1. / Krm-mw

**Gesetzentwurf Fraktion der Freien Demokraten**

**Gesetz zur Änderung der Artikel 56 der Verfassung des Landes Hessen**

**(Recht auf Bildung) - Drucks. 20/10508; Ihr Aktenzeichen: 1 2.1.**

Sehr geehrte Frau Lindemann,

wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 30. März 2023 und bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem genannten Gesetzesvorhaben Stellung nehmen zu dürfen.

Grundsätzlich teilen wir das Anliegen des Änderungsantrages, das ein Recht auf Bildung verbindlich verankern und als Verfassungsauftrag festschreiben möchte. Ein solcher Ansatz entspricht schon immer dem kirchlichen Bildungsauftrag, der sich mit seinen Angeboten stets an alle Kinder und Jugendliche richtet, ungeachtet von Herkunft, Religion, Nationalität oder sozialem Status. Insofern begrüßen wir Ihren Vorstoß in der Sache.

Wir sehen aber auch, dass dieses Anliegen bereits heute in den Gesetzeswerken des Landes Hessen aufgegriffen und umgesetzt ist, so vor allem im Hessischen Schulgesetz (§ 1 HSchG). Zum anderen hat 2018 ein Verfassungskonvent stattgefunden, über dessen Vorschläge die Bürgerinnen und Bürger im Zuge der Landtagswahl abstimmen konnten.

Insofern empfehlen wir, Ihr Anliegen zu sammeln und zu einem geeigneten späteren Zeitpunkt in die entsprechenden Diskurse wieder einzubringen.

Mit freundlichen Grüßen

i. A.



Dr. Markus Kremer

Referat Schul- und Bildungspolitik



02.05.2023

Hessischer Landtag  
Hauptausschuss  
Frank-Peter Kaufmann

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten  
Gesetz zur Änderung des Artikel 56 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf  
Bildung)  
Drucksache 20/10508**

Sehr geehrter Herr Kaufmann,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zu o. g. Gesetzesentwurf unsere Stellungnahme abgeben zu können.

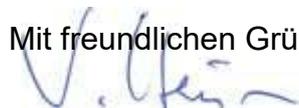
Der Landeselternbeirat begrüßt die Aufnahme des Rechts auf Bildung in die Hessische Verfassung. Wenngleich das Recht auf Bildung bereits ein Menschenrecht ist und zudem in den BNE und in den Leitsätzen der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie enthalten ist, erscheint uns die Aufnahme in der hessischen Verfassung als Unterstreichung der Bedeutung durchaus begrüßenswert.

Der Gesetzesentwurf weist bereits auf die Erfahrungen der COVID-Pandemie hin, die uns deutlich gemacht haben, dass bei künftigen Krisensituationen dem ungehinderten Zugang zur Schule bzw. zum Distanzunterricht mehr Gewicht beigemessen werden muss. Das gilt natürlich auch für die Unterrichtsqualität einschließlich der Aufrechterhaltung einer ausreichenden Betreuung der Schülerinnen und Schüler. Bildung erfordert Beziehung.

Gern verweisen wir an dieser Stelle auf die Stellungnahme des Elternbundes Hessen, der hier auch den entsprechenden Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht von Kindern und Jugendlichen auf schulische Bildung aufgeführt hat.

Der Landeselternbeirat erhofft sich, dass mit der Aufnahme des Rechts auf Bildung in die Landesverfassung, auch volljährige Schülerinnen und Schülern mit Fluchterfahrung / Migrationshintergrund ihre schulischen Bildungsgänge bis zum gewünschten Abschluss besuchen können. Dabei darf das Alter den Aufnahmebedingungen z.B. zur Berufsfachschule, BVJ (Berufsvorbereitungsjahr), BÜA (Berufsfachschule zum Übergang in Ausbildung) nicht entgegenstehen. Hier verweisen wir gern auf unsere Forderung zur VO über die Ausbildung an zweijährigen Berufsfachschulen ([Beschluss VO APO \(leb-hessen.de\)](https://www.leb-hessen.de)).

Mit freundlichen Grüßen



Volkmar Heitmann, Vorsitzender


**HSPVNRW**
**Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung**  
 Nordrhein-Westfalen


HSPV NRW, Handwerkerstraße 11, 58135 Hagen

 An den  
 Hauptausschuss des Hessischen Landtags  
 Schlossplatz 1-3  
 65183 Wiesbaden

-per E-Mail-

**Abteilung Gelsenkirchen**  
 Studienort Hagen  
 Handwerkerstraße 11  
 58135 Hagen

**Prof. Dr. Sebastian Piecha**  
 Professor für Staats- und Europa-  
 recht sowie  
 Allgemeines Verwaltungsrecht  
 sebastian.piecha@hspv.nrw.de  
[www.hspv.nrw.de](http://www.hspv.nrw.de)

Tel.: 02331 3678 – 3005

Seite 1 von 10

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf (Drs. 20/10508) der Fraktion der Freien Demokraten: Gesetz zur Änderung des Artikel 56 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Bildung)**

### **A. Intention des Gesetzentwurfs**

Der Entwurf möchte die Lehren aus der Corona-Pandemie ziehen und einen umfassenden Schutz durch ein verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf Bildung ermöglichen. Zwar bezieht sich die Gesetzesbegründung eingangs insbesondere auf Kinder und Jugendliche.<sup>1</sup> Gleichwohl soll Bildung hierdurch jedoch möglichst für alle Menschen verfügbar gemacht werden.<sup>2</sup>

### **B. Einordnung in den internationalen und nationalen Kontext**

Ein Recht auf Bildung ist im internationalen Recht, insb. durch Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 28 der UN-Kinderrechtskonvention sowie in Art. 2 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK allgemein anerkannt. Auf die erstgenannte Vorschrift bezieht sich der vorliegende Gesetzentwurf ausdrücklich. Auch im Unionsrecht existiert mit Art. 14 GrCh ein Recht auf Bildung, wenngleich es aufgrund fehlender Unionskompetenz im Ergebnis wenig praktische Wirkung entfaltet.<sup>3</sup> Es soll somit ein im internationalen Kontext lange bestehendes Recht für Hessen ausdrücklich normiert werden. Dass ein Widerspruch mit dem internationalen Recht durch die Einführung eines Rechts auf Bildung in der Verfassung nicht vorliegen dürfte, legt auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf Bundesebene nahe.<sup>4</sup> Auf nationaler Ebene enthalten mit Ausnahme Hamburgs und Schleswig-Holsteins alle Landesverfassungen ein Recht auf Bildung in ihren Verfassungen.<sup>5</sup> Hessen ist

<sup>1</sup> Drs. 20/10508, S. 1.

<sup>2</sup> Drs. 20/10508, S. 2.

<sup>3</sup> Statt vieler: *Folz*, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 14 GrCh m.w.N.

<sup>4</sup> BVerfGE 159, 355 (390 ff.) – *Bundesnotbremse II*.

<sup>5</sup> Jeweils unterschiedlich ausgestaltet: Baden-Württemberg: Art. 11 Abs. 1 BWVerf; Bayern: Art. 128 Abs. 1 BayVerf; Berlin: Art. 20 Abs. 1 Satz 1 VvB; Brandenburg: Art. 29 BbgVerf;

mithin derzeit das einzige deutsche Flächenland, in denen ein entsprechendes Recht über § 1 Abs. 1 Satz 1 HSchG<sup>6</sup> lediglich einfachgesetzlich verankert ist. Das GG enthält keine entsprechende oder gar ausdrückliche Regelung eines Rechts auf Bildung. Es war zudem auch lange unklar, ob dem GG ein solches Recht zu entnehmen ist.<sup>7</sup> Das Bundesverfassungsgericht leitet indes seit seinem Beschluss in Sachen „*Bundesnotbremse II*“ ein Recht auf schulische Bildung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG ab.<sup>8</sup>

Seite 2 von 10

### C. Einführung eines Rechts auf Bildung in der Hessischen Verfassung

#### I. Rechtscharakter

Wegen der Formulierung des Wortlauts<sup>9</sup> ist klärungsbedürftig, ob dem geplanten Recht auf Bildung ein verbindlicher, subjektiv-rechtlicher Rechtscharakter zuzuschreiben ist oder ob damit ein eher unverbindlicher Programmsatz postuliert wird.<sup>10</sup> Ähnlichen Bestimmungen werden von der Rechtsprechung keine verbindlichen Wirkungen attestiert.<sup>11</sup> Bildungsgrundrechte werden teilweise als „soziale Grundrechte“<sup>12</sup> betitelt. Damit wird Verbindlichkeit suggeriert. Allerdings ist dies dann irreführend, wenn gleichzeitig von einem eher unverbindlichen Programmsatz gesprochen wird.<sup>13</sup>

Auch wenn die systematische Stellung im Verfassungstext zwar die Einordnung als Grundrecht zunächst nahelegt, muss aufgrund der teils inkonsequenten Ausgestaltung des hessischen Verfassungstextes (und speziell bei sozialen Grundrechten) im Einzelfall für jedes Recht abgewogen werden, ob es sich konkret um ein Grundrecht oder ein Staatsziel handelt.<sup>14</sup>

---

Art. 27 Abs. 1 BremVerf; Mecklenburg-Vorpommern: Art. 8 MVVerf; Niedersachsen: Art. 4 NV, Nordrhein-Westfalen: Art. 8 Abs. 1 Satz 1 VerfNRW, Rheinland-Pfalz: Art. 31 Satz 1 Rpf-Verf, Saarland: Art. 27 Abs. 6 SaarVerf, Sachsen: Art. 29 SächsVerf; Sachsen-Anhalt: Art. 25 Abs. 1 LSAVerf, Thüringen: Art. 20 ThürVerf.

<sup>6</sup> Hessisches Schulgesetz; wenngleich dort eingeschränkt auf „junge Menschen“.

<sup>7</sup> Dafür aber: BVerwGE 47, 201 (206); 56, 155 (158); *Jarass*, DÖV 1995, 674 (675 f.).

<sup>8</sup> BVerfGE 159, 355 (NJW 2022, 167); s. dazu etwa *Muckel*, JA 2022, 174 ff.; *Piecha*, Nach den BVerfG-Beschlüssen zur Bundesnotbremse: Was folgt aus dem neuen Bildungsgrundrecht?. Legal Tribune Online, 01.12.2021, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/46812/](https://www.lto.de/persistent/a_id/46812/) (letzter Abruf: 28.04.2023); *Sachs*, JuS 2022, 186 ff.

<sup>9</sup> Im Folgenden steht „Verf-E“ für den geplanten Normtext im Verfassungsentwurf aus Drs. 20/10508 und VerfHE für die (geltende) Verfassung des Landes Hessen.

<sup>10</sup> Vgl. *Jutzi*, ThürVBl. 1995, 54 (55); dafür generell *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, § 2 Rn. 187.

<sup>11</sup> Z.B. BayVerfGH, VGHE 13, 141 (146); dazu: *Geis*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 128 Rn. 2a.

<sup>12</sup> Etwa *Brenner*, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2013, Art. 20 Rn. 11; *Ernst*, in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 29 Anm. 1 (S. 246); *Jutzi*, ThürVBl. 1995, 54 (55); *Viel-lechner*, in: Fischer-Lescano/Sperlich (Hrsg.), Landesrecht Bremen, 2. Aufl. 2021, § 1 Rn. 60.

<sup>13</sup> So *Brenner*, (Fn. 12), Art. 20 Rn. 11.

<sup>14</sup> *Sacksofsky*, in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen – Studienbuch, 10. Aufl. 2022, § 2 Rn. 19 f.

Die Gesetzesbegründung spricht dafür, dass ein verbindlicher Rechtscharakter zumindest intendiert wird. Die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Bildung<sup>15</sup> soll durch diese Verfassungsänderung festgeschrieben werden.<sup>16</sup> Ferner soll damit unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen „*Bundesnotbremse II*“<sup>17</sup> ein Recht auf freien und gleichen Zugang zu Bildungseinrichtungen geregelt werden. Dies entspricht auch dem Verständnis solcher Gewährleistungen in anderen Landesverfassungen als Anspruch auf Zugang zur Schule und ihren Anlagen sowie eine dementsprechende Ausgestaltung des Schulwesens nebst Anspruch auf Fürsorge, Schutz und Förderung durch die Schule.<sup>18</sup>

Seite 3 von 10

Von einem „grundrechtsgleichen Recht“<sup>19</sup> kann aufgrund der klassisch als Grundrecht vorgenommenen Formulierung nicht gesprochen werden.

In der Gesamtschau spricht einiges für eine verbindliche Rechtsnorm in Form eines subjektiv-rechtlich geltenden Grundrechtes (S. 1, 2). Der Förderauftrag des Staates (S. 3) wäre zwar auch verbindlich, ist aber als objektives Staatsziel zu bezeichnen.

## II. Berechtigte (persönlicher Schutzbereich)

Der persönliche Schutzbereich des Rechts auf Bildung erfasst als Menschenrecht (Art. 56 Abs. 1 Satz 1 Verf-E) alle natürlichen Personen unabhängig von Staatsangehörigkeit sowie Alter. Das Recht steht damit aufgrund des Wortlautes Kindern und Erwachsenen gleichermaßen zu. Vergleicht man den Kreis der Berechtigten, so gleicht dieser Vorschlag zahlreichen Landesverfassungen.<sup>20</sup> Allerdings reicht dies weiter als andere Landesverfassungen: Art. 8 Abs. 1 VerfNRW etwa beschränkt den Schutzbereich ausdrücklich auf Kinder, Art. 11 Abs. 1 VerfBW spricht von „jungen Menschen“. Damit würde also ein Recht mit einem größtmöglichem Berechtigtenkreis geschaffen. Entsprechendes gilt für den als Staatsziel ausgestalteten Förderauftrag des Staates (S. 3).

Betrachtet man Art. 56 VerfHE in seiner Gesamtheit, wäre es zwar aufgrund des Regelungsgehaltes (s.u. III.) konsequenter, den Schutzbereich auf junge Menschen oder Kinder einzuschränken. Dies würde jedoch dem geforderten Anspruch eines möglichst großzügigen und umfassenden Rechts auf Bildung<sup>21</sup> widersprechen.

<sup>15</sup> Zur Reichweite des Begriffs s.u. III.

<sup>16</sup> Drs. 20/10508, S. 2.

<sup>17</sup> BVerfGE 159, 355 (NJW 2022, 167) – *Bundesnotbremse II*.

<sup>18</sup> *Driehaus/Quabeck*, in: Driehaus (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung von Berlin, 2013, Art. 20 Rn. 2; *Nolte/Ulrich*, in: Butzer/Epping/Brosius-Gersdorf/Germelmann/Mehde/Rademacher/Waechter (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2. Aufl. 2021, Art. 4 Rn. 12.

<sup>19</sup> So für Art. 8 VerfNRW: *Grawert*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. 2020, Art. 8 Anm. 2 (S. 111); offengelassen *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 8 Rn. 7.

<sup>20</sup> Art. 20 Abs. 1 VvB, Art. 29 Abs. 1 VerfBbg, Art. 27 Abs. 1 VerfBrem, Art. 4 Abs. 1 NdsVerf und Art. 20 Satz 1 ThürVerf; vgl. auch Art. 128 Abs. 1 BayVerf („jeder Bewohner“).

<sup>21</sup> Drs. 20/10508, S. 1 und 2.

Die prozessuale Durchsetzung dieses Rechts im Wege der Grundrechtsklage vor dem Staatsgerichtshof müsste im Falle von Minderjährigen gleichwohl mithilfe ihrer gesetzlichen Vertretungen erfolgen.

Seite 4 von 10

### III. Reichweite des Rechts (sachlicher Schutzbereich)

Die Reichweite des Rechts auf Bildung (Satz 1) in dem Gesetzentwurf muss sodann geklärt werden: Bildung allgemein zielt auf Persönlichkeitswerdung und Menschwerdung ab.<sup>22</sup> Der weite Wortlaut des Entwurfs spricht dafür, hierunter jegliche Art von Bildung zu verstehen.<sup>23</sup> Dies wird durch den geplanten Satz 2, der allgemein von Bildungseinrichtungen und ausdrücklich nicht lediglich von Schulen spricht, noch untermauert.

Mangels einheitlicher Begriffsdefinition dürfte Bildung hier als Oberbegriff für schulische Bildung, berufliche Bildung und Ausbildung sowie Hochschulbildung zu verstehen sein.<sup>24</sup> Aufgrund einer dann möglichen Kollision mit Art. 12 Abs. 1 GG, müsste der Begriff der Bildung jedoch teleologisch reduziert werden: Auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müsste dies dazu führen, ausschließlich die schulische Bildung hierunter zu verstehen.<sup>25</sup>

Für dieses engere Verständnis spricht zudem auch die Gesetzesbegründung, die unter Bezug zur Judikatur des Bundesverfassungsgerichts lediglich von schulischer Bildung spricht.<sup>26</sup> Auch aus systematischen Gründen liegt die Annahme einer Begrenzung auf die schulische Bildung nahe, denn die Verfassungsergänzung ist in Art. 56 VerfHE eingebettet, der sich ausschließlich mit Regelungen zum Schulbetrieb befasst. Indes fehlt es an einer amtlichen Überschrift für diese Norm, die hier noch zur Klärung beitragen könnte.<sup>27</sup> Allerdings könnte man den geplanten Abs. 1 als eine Art allgemeine Vorschrift interpretieren, an welchen sich sodann speziellere Regelungen zum Schulbetrieb anschließen. Dies würde jedoch zu einigen Auslegungsproblemen führen (s.u. VII.).

Die vorgenannten Ausführungen zeigen, dass die begriffliche Unschärfe zwar Interpretationsspielraum eröffnet, obschon einiges für ein engeres Verständnis des Rechts als Recht auf *schulische* Bildung spricht.

Die vorgesehene Gewährleistung des freien und gleichen Zugangs zu öffentlichen Bildungseinrichtungen nach Maßgabe der Gesetze (Satz 2) dürfte keine größeren

<sup>22</sup> Ennuschat, (Fn. 19), Art. 8 Rn. 5; Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. EL 1994, Art. 8 Anm. 2 a).

<sup>23</sup> Vgl. Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. EL 1994, Art. 8 Anm. 2 a).

<sup>24</sup> Ohne Einbeziehung der Hochschulbildung Ernst, (Fn. 12), Art. 29 Anm. 1 (S. 247).

<sup>25</sup> BVerfGE 159, 355 (388) – Bundesnotbremse II.

<sup>26</sup> Drs. 20/10508, S. 2, Zu Art. 1 Nr. 1.

<sup>27</sup> Vglb.: Nordrhein-Westfalen, anders Niedersachsen: Hageböling, Niedersächsische Verfassung, 2. Aufl. 2011, Art. 4 Anm. 1 (S. 53).

Auslegungsprobleme hervorrufen (dazu s.u. IV. 2.). Führt man den Begriff konsequent fort, wären jedoch nur schulische Bildungseinrichtungen hierunter zu subsumieren.

Seite 5 von 10

Der in Satz 3 vorgesehene Auftrag zur Förderung aller Menschen entsprechend ihrer individuellen Fähigkeiten bezieht sich lediglich auf Förderung der Bildung und deren Chancen und statuiert somit keinen noch weitergehenden, allgemeinen Förderauftrag. Anders als in einigen anderen Landesverfassungen,<sup>28</sup> aber vergleichbar mit bspw. Berlin (Art. 20 VvB), steht diese Förderung vom Wortlaut her nicht den Bildungseinrichtungen, sondern direkt den Menschen zu. Im Ergebnis macht diese terminologische Abweichung keinen Unterschied, ist dies jedoch auch in ähnlichen, menschenzentrierten Formulierungen als Auftrag zu verstehen, die Bildungseinrichtungen und mithin auch die sie nutzenden Menschen zu fördern.<sup>29</sup> Die Formulierung des Berechtigtenkreises ist sehr weit gefasst, wie Einschränkungen in anderen Landesverfassungen zeigen: So beschränkt Thüringen etwa seinen Förderauftrag mit Art. 20 S. 3 ThürVerf auf Begabte, Behinderte und sozial Benachteiligte.<sup>30</sup>

#### **IV. Dimensionen und Grenzen des Rechts auf Bildung**

##### *1. Abwehrrecht*

Durch die Formulierung „Jeder Mensch hat ein Recht auf Bildung“ (Art. 56 Abs. 1 Satz 1 Verf-E) wird in engen Grenzen ein Abwehrrecht<sup>31</sup> formuliert. Während vergleichbaren Gewährleistungen in anderen Landesverfassungen bislang kein abwehrrechtlicher Charakter zugesprochen wurde,<sup>32</sup> so muss dies unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts teilweise überdacht werden: Danach existiere ein Schutz vor solchen staatlichen Eingriffen, die das aktuell eröffnete und auch wahrgenommene Bildungsangebot einer Schule einschränken, ohne das in Ausgestaltung des nach Art. 56 VerfHE i.V.m. dem HSchG bislang bereits geschaffene Schulsystem als solches zu verändern.<sup>33</sup> Dies liege darin begründet, dass der dem Bildungsbegriff immanente Gedanke der Persönlichkeitsentwicklung gestört würde oder dies durch Eingriff „von außen“ erfolge.<sup>34</sup> Damit ist nicht jede Maßnahme auch ein Eingriff.

Es sind folglich nur wenige Fälle denkbar, in denen diese abwehrrechtliche Dimension zum Tragen kommt: Denkbar sind Ordnungsmaßnahmen wegen Störungen des

<sup>28</sup> Bspw. Art. 29 Abs. 2 BbgVerf für berufliche Ausbildungssysteme; Art. 4 Abs. 3 Satz 2 NV für Schulen in freier Trägerschaft.

<sup>29</sup> *Driehaus/Quabeck*, (Fn. 18), Art. 20 Rn. 3.

<sup>30</sup> Dazu *Brenner*, (Fn. 12), Art. 20 Rn. 17.

<sup>31</sup> Vgl. nur BVerfGE 159, 355 (NJW 2022, 167) – *Bundesnotbremse II*.

<sup>32</sup> *Benstz/Franke*, in: Simon/Franke/Sachs (Hrsg.), Handbuch zur Brandenburgischen Verfassung, 1994, § 6 Rn. 8; *Driehaus/Quabeck*, (Fn. 18), Art. 20 Rn. 2 ff.; *Ernst*, (Fn. 12), Art. 29 Anm. 1 (S. 246 f.); *Hagebölling*, (Fn. 27), Art. 4 Anm. 1 (S. 53); *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 8 Rn. 4 f.; *Nolte/Ulrich*, (Fn. 18), Art. 4 Rn. 11 ff.

<sup>33</sup> BVerfGE 159, 355 (389) – *Bundesnotbremse II*.

<sup>34</sup> BVerfGE 159, 355 (389) – *Bundesnotbremse II*; dazu *Christ*, NVwZ 2023, 1 (4).

Schulfriedens oder Einschränkungen des Schulbetriebs durch Maßnahmen Dritter wie Schulschließungen oder Anordnungen von Distanzunterricht.<sup>35</sup> Auch staatliche Eingriffe bei Privatschulen dürften hierunter zu subsumieren sein.<sup>36</sup> In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 GG<sup>37</sup> könnte man hier einen notwendigen „Bildungsbezug“ oder eine die „Bildung unmöglich machende Tendenz“ für die Einordnung als Eingriff in das Recht auf Bildung fordern.<sup>38</sup> Dies käme bei Schulschließungen zum Tragen, wenn kein adäquates, die Persönlichkeitsentwicklung förderndes Ersatzangebot (z.B. in digitaler Form) zur Verfügung gestellt würde.<sup>39</sup> Allerdings ist ein digitales oder auf andere Mittel von Fernunterricht zurückgreifendes, sonstiges Alternativangebot mit der grundsätzlich in der Bildungseinrichtung erfolgenden Persönlichkeitsentwicklung ohnehin nur dann vereinbar mit einem Recht auf (schulische) Bildung, wenn es sich auf befristete Sondersituationen beschränkt.<sup>40</sup> Ein genereller Anspruch auf Präsenzunterricht ließe sich in pandemischen (Sonder-)Situationen hieraus gleichwohl nicht ableiten, da solche Maßnahmen stets am Maßstab der Verhältnismäßigkeit und unter Abwägung mit anderen Verfassungsgütern (etwa: Gesundheitsschutz) zu beurteilen sind.<sup>41</sup>

Seite 6 von 10

## 2. Teilhaberecht

Das vorgeschlagene Recht auf Bildung postuliert, nicht zuletzt durch den Zusatz des Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Verf-E („Der freie und gleiche Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen wird nach Maßgabe der Gesetze gewährleistet“) in erster Linie ein derivatives Teilhaberecht des Bürgers.<sup>42</sup>

Eine solche Formulierung führt nicht zu einem konkreten Verschaffungsanspruch oder zu einem Anspruch auf Erhaltung bestimmter Einrichtungen, Schulformen, Schulen usw.<sup>43</sup> Die Teilhabe bezieht sich konkret auf das bestehende System, welches im Rahmen der bildungspolitischen Gestaltungshoheit des Landes eingerichtet wurde.<sup>44</sup> Nicht nur durch den Terminus „nach Maßgabe der Gesetze“, sondern auch durch den Ausgestaltungsvorbehalt aus Art. 56 Abs. 7 VerfHE wird dies verdeutlicht. Diese hierdurch auftretende Redundanz lässt die Frage aufkommen, ob die vorgesehene Klarstellung in Satz 2 überhaupt notwendig ist.

<sup>35</sup> BVerfGE 159, 355 (389 f.) – *Bundesnotbremse II*.

<sup>36</sup> BVerfGE 159, 355 (389 f.) – *Bundesnotbremse II*; *Sachs*, JuS 2022, 186 (187).

<sup>37</sup> St. Rspr., u.a. BVerfGE 128, 1 (82).

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 159, 355 (393 f.) – *Bundesnotbremse II*.

<sup>39</sup> BVerfGE 159, 355 (389 f.) – *Bundesnotbremse II*.

<sup>40</sup> BVerfGE 159, 355 (422 ff.) – *Bundesnotbremse II*; ähnlich VG München, Beschl. v. 27.4.2020, Az. M 26 S 20.1663, Rn. 35.

<sup>41</sup> Vgl. *Lohse*, in: Birnbaum (Hrsg.), COVID-19 – Bildungsrecht in der Corona-Krise, 2021, § 2 Rn. 11; ähnlich BVerfGE 159, 355 (396 ff.) – *Bundesnotbremse II*.

<sup>42</sup> *Muckel*, JA 2022, 184 (186); *Sachs*, JuS 2022, 186 (188); grundlegend *Rux*, (Fn. 10), § 2 Rn. 190 ff. m.w.N.

<sup>43</sup> BVerfGE 159, 355 (384 f.) – *Bundesnotbremse II* m.w.N.; *Kamp*, (Fn. 32), Art. 8 Rn. 5 m.w.N.

<sup>44</sup> BVerfGE 159, 355 (388) – *Bundesnotbremse II*; vgl. auch BVerfGE 33, 303 (338 ff.) – *Numerus Clausus I*; auch: *Brenner*, (Fn. 12), Art. 20 Rn. 12.

Art. 56 Abs. 1 Satz 3 Verf-E normiert mit seiner Formulierung „Alle Menschen werden ihren individuellen Fähigkeiten entsprechend gefördert“ einen staatlichen Auftrag, der die teilhaberechtliche Komponente noch weiter verstärkt. Ein Leistungsrecht wird hierdurch aber nicht statuiert.<sup>45</sup> Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich ein konkreter Förderauftrag indes ebenfalls entnehmen: Es entspreche dem der Bildung immanenten Zweck der Persönlichkeitsentwicklung, wenn diese auch entsprechend gefördert werde.<sup>46</sup> Ohne Förderung ist eine Teilhabe damit nicht möglich. Dieser eher als staatlicher Auftrag und Staatsziel formulierte Satz im Entwurf führt im Ergebnis gar zur Vervollkommnung der teilhaberechtlichen Dimension des Rechts auf Bildung. An Privatschulen dürfte aufgrund dieses teilhaberechtlichen Charakters die abwehrrechtliche Komponente im Vordergrund stehen.<sup>47</sup>

Seite 7 von 10

### 3. Objektive Werteordnung und Schutzpflicht

Die Einführung eines Rechts auf Bildung würde als Teil der objektiven Werteordnung<sup>48</sup> zu einer Pflicht zur grundrechtskonformen Ausgestaltung der Rechtsordnung und zu staatlichen Schutzpflichten führen. Sie hat damit etwa ermessenslenkenden Einfluss sowie Einfluss auf die Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit (s.u. VII.).<sup>49</sup> Der mit dem Entwurf intendierte Abwägungsposten wäre hiermit kodifiziert, obgleich dies bereits durch die bereits erwähnte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>50</sup> auch schon aus dem GG herzuleiten wäre.

### 4. Staatsziel

Der in Satz 3 geplante Förderauftrag kommt am ehesten einem Staatsziel gleich, welches den Staat verpflichtet, individuelle Fähigkeiten zu fördern. Dies würde insbesondere in Gesetzgebung und Verwaltung zu Berücksichtigungspflichten führen.<sup>51</sup>

## V. Verhältnis zu anderen Vorschriften der Verfassung und zum HSchG

Zu anderen Bestimmungen der Hessischen Verfassung sowie des HSchG verhält sich die vorgeschlagene Änderung wie folgt:

Der 2018 eingefügte Art. 4 Abs. 2 VerfHE sollte in erster Linie die allgemeinen Kinderrechte stärken sowie einige Vorgaben aus der UN-Kinderrechtskonvention umsetzen. Intention dieser Vorschrift ist der Schutz von Kindern vor seelischer, geistiger und körperlicher Vernachlässigung, Misshandlung, Missbrauch, Gefährdungen und Gewalt sowie die Stärkung der Berücksichtigung des Kindeswohls bei Kindern

<sup>45</sup> Vgl. Rux, (Fn. 10), § 2 Rn. 194.

<sup>46</sup> BVerfGE 159, 355 (383) – *Bundesnotbremse II*.

<sup>47</sup> Christ, NVwZ 2023, 1 (5); Sachs, JuS 2022, 186 (187).

<sup>48</sup> Grundlegend BVerfGE 7, 198 – *Lüth*; für Art. 8 VerfNRW Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. EL 1994, Art. 8 Anm. 2 a).

<sup>49</sup> Vgl. nur Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 7 Rn. 23 m.w.N.

<sup>50</sup> BVerfGE 159, 355 ff. – *Bundesnotbremse II*.

<sup>51</sup> Grundlegend Herzog, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 9 ff.

betreffende Maßnahmen.<sup>52</sup> Art. 56 Abs. 1 Satz 1 Verf-E wäre im Vergleich dazu spezieller, Art. 4 Abs. 2 VerfHE demgegenüber lediglich subsidiär anwendbar. Entsprechendes gilt für das aus der Freiheit der Person aus Art. 2 Abs. 1 VerfHE vom Staatsgerichtshof abgeleitete, allgemeine Recht auf eine möglichst ungehinderte Entfaltung seiner Persönlichkeit.<sup>53</sup> Dieses wäre als allgemeines Recht wie sein Äquivalent aus Art. 2 Abs. 1 GG nur subsidiär anzuwenden.

Seite 8 von 10

Der durch Satz 2 des Entwurfs vorgesehene freie und gleiche Zugang zu Bildungseinrichtungen ist allgemein zu verstehen. Durch den spezielleren Art. 59 VerfHE würde dieser noch konkretisiert. Art. 59 VerfHE sieht zwar nicht ausdrücklich ein Zugangsrecht vor.<sup>54</sup> Die Vorschrift regelt jedoch subjektiv-rechtliche Ansprüche zu Modalitäten wie Entgeltfreiheit (Abs. 1) oder den Grundsatz der Auswahl nach Eignung an weiterführenden Schulen (Abs. 2).<sup>55</sup> Eine Klarstellung wäre hier also ratsam. Diese könnte durch eine Verlagerung des im Entwurf vorgesehenen Zugangsrechts (Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Verf-E) an den Anfang des Art. 59 VerfHE erreicht werden. Aus systematischen Gründen wäre die Einfügung als eigener Absatz wohl am sinnvollsten, um das Verhältnis eines allgemeinen Anspruchs und spezieller Modalitäten bei bestimmten Bildungseinrichtungen eindeutig zu machen.

Der Förderauftrag aus Satz 3 korreliert mit einem allgemeinen Fördergedanken, der dem HSchG immanent ist und sich an zahlreichen Stellen<sup>56</sup> ausdrücklich zeigt.<sup>57</sup>

In Bezug auf § 1 Abs. 1 Satz 1 HSchG, welcher lediglich von „junge Menschen“ spricht, ist die Einführung mit dem vorgeschlagenen weiten Schutzbereich unschädlich. Das HSchG enthält zwar in erster Linie Regelungen zur Schulorganisation und zum Schulbetrieb. Zur Schaffung einer kohärenten Rechtsordnung wäre es daher ggf. sinnvoll, § 1 Abs. 1 Satz 1 HSchG an die neue Verfassungsbestimmung anzupassen. Dies erscheint jedoch insb. vor dem Hintergrund, dass in anderen Ländern Formulierungsunterschiede zwischen Verfassung und Schulgesetzen nicht zu nennenswerten Rechtsproblemen geführt haben, indes nicht zwingend.<sup>58</sup>

## **VI. Vereinbarkeit mit dem GG**

Dass das mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Recht auf Bildung nicht im GG verankert ist, stellt im Ergebnis kein Problem dar: Ein Recht auf Bildung, welches, wie erwähnt, auch in den meisten Landesverfassungen verbürgt ist, stellt keinen Widerspruch zum GG und den dort gewährleisteten Grundrechten dar, womit hier erst gar

<sup>52</sup> Drs. 19/5710, S. 2.

<sup>53</sup> HessStGH, Urt. v. 30.12.1981, Az. P.St. 880, ESVGH 32, 1, Rn. 121; Beschl. v. 25.11.1982, Az. P.St. 930, ESVGH 33, 13, Rn. 61.

<sup>54</sup> A.A. Poscher/Rux/Langer, Das Recht auf Bildung, 2009, S. 107.

<sup>55</sup> Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, Art. 59, S. 150.

<sup>56</sup> Etwa §§ 4 Abs. 4 Satz 3, 8a, 15c, 22 ff., 49 ff., 76 Abs. 1 HSchG.

<sup>57</sup> Dazu Poscher/Rux/Langer, Das Recht auf Bildung, 2009, S. 160 f.

<sup>58</sup> S. etwa Art. 8 Abs. 1 VerfNRW sowie § 1 Abs. 1 SchulG NRW.

keine Kollisionsregel (Art. 31, Art. 142 GG) zur Anwendung gebracht werden muss. Selbst wenn man einen Widerspruch feststellen möge, wäre es hier möglich, eine Auslegung zu wählen, die die Wirkung von Landesgrundrechten erhält:<sup>59</sup> Nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG ein Recht auf schulische Bildung abzuleiten. Auch zuvor war anerkannt, dass ein Recht auf Bildung sich als Gewährleistung aus dem GG ableiten lässt.<sup>60</sup>

Seite 9 von 10

## VII. Rechtliche Folgen und Auswirkungen

Zur Herstellung von Kohärenz mit dem internationalen und europäischen Recht sowie der großen Mehrheit deutscher Landesverfassungen ist die mit dem Entwurf vorgesehene Einfügung eines Rechts auf Bildung durchaus begrüßenswert. Auch trägt sie zur Klarstellung bei.<sup>61</sup>

Fraglich ist indes, ob die Einführung einen weiteren Mehrwert aufweist: Der Gesetzesentwurf sieht einen Vorteil darin, dass mit der Einführung dieses Rechts ein ausdrücklich verfassungsrechtlich verankertes Rechtsgut entstünde, mit welchem dann Maßnahmen abgewogen werden könnten.<sup>62</sup> Das dürfte in letzter Konsequenz insb. nur Grundrechtsklagen vor dem Staatsgerichtshof betreffen, mit denen die Rüge einer Verletzung eines Grundrechts, das die Hessische Verfassung gewährleistet, möglich ist.<sup>63</sup> Der praktische Nutzen scheint jedoch eher gering, denn der Staatsgerichtshof muss nun nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohnehin das Recht auf schulische Bildung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG bei seiner Auslegung berücksichtigen,<sup>64</sup> weil der mit dem Entwurf vorgesehene Art. 56 Abs. 1 Verf-E nach hiesiger Auffassung einen ähnlichen Schutzgehalt bewirken würde. Bei einer geplanten Abweichung in der Interpretation wäre sodann nach Art. 100 Abs. 3 GG im Rahmen eines konkreten Normenkontrollantrags (Divergenzvorlage) die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.<sup>65</sup> Für eine landesrechtlich autonome Weiterentwicklung des Rechts auf Bildung bleibt ohne Zutun des Bundesverfassungsgerichts damit wohl mittlerweile kein Raum.

Auch im einfachen verwaltungsgerichtlichen Prozess könnte dem Recht auf Bildung durch diese Kodifizierung nur auf den ersten Blick ein größeres Gewicht verliehen werden. Wenngleich ein Recht auf Bildung für junge Menschen in § 1 Abs. 1 Satz 1 HSchG bereits einfachgesetzlich normiert ist, könnte die vorgeschlagene Verfassungsänderung dazu führen, dass ein Verfassungsrecht auf Bildung in den oben

<sup>59</sup> Sacksofsky, (Fn. 14), § 2 Rn. 17.

<sup>60</sup> Vgl. Wermeckes, Der erweiterte Grundrechtsschutz in den Landesverfassungen, 2000, S. 143 m.w.N.

<sup>61</sup> Vgl. May, Plenarprotokoll 20/148 zur Sitzung des Landtags vom 15.02.2023, S. 10494.

<sup>62</sup> Drs. 20/10508, S. 1.

<sup>63</sup> Art. 131 Abs. 1 VerfHE i.V.m. § 15 Nr. 5, §§ 43 ff. StGHG.

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 96, 345 (374 f.); dazu Sacksofsky, (Fn. 14), § 2 Rn. 43 ff.

<sup>65</sup> BVerfGE 96, 345 (375); krit. Sacksofsky, (Fn. 14), § 2 Rn. 44 ff.

aufgezeigten Grenzen seiner Wirkungsdimensionen für Jedermann als subsidiäre Anspruchsgrundlage im Verwaltungsrecht herangezogen werden kann.<sup>66</sup> Eine Vielzahl von Anwendungsfällen ist hier aber aufgrund des engen Verständnisses des Bildungsbegriffs eher nicht zu erwarten, womit der praktische Nutzen eher gering sein dürfte.

Seite 10 von 10

#### **D. Fazit**

Der Gesetzentwurf normiert im Wesentlichen das durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelte Grundrecht auf (schulische) Bildung. Die Einführung dieses Rechts schafft gleichwohl Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, die einer Herleitung allein aus verfassungsgerichtlicher Judikatur vorzuziehen sein dürfte. Auch zur Herstellung von Kohärenz mit internationalem, europäischem und anderem Landesrecht wäre die vorgesehene Kodifizierung begrüßenswert.

Zu bemerken ist allerdings, dass dieses Recht auf Bildung über die Gewährleistungsgelände, die das Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 GG im Recht auf schulische Bildung entwickelt hat, nicht spürbar hinausgeht. Es lässt sich im Ergebnis mit dem vorhandenen Grundrechtsschutz auf Bundesebene in Einklang bringen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen wäre anzuraten, das Verhältnis von Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Verf-E zu Art. 59 VerfHE klarzustellen. Das könnte durch eine systematische Verlagerung des Zugangsrechts an den Anfang des bisherigen Art. 59 VerfHE, idealerweise als neuer Absatz 1, geschehen.

Der in Art. 56 Abs. 1 Satz 3 Verf-E geplante Förderauftrag stellt ein im Ergebnis nicht zu beanstandendes Staatsziel dar, was insb. Gesetzgebung und Verwaltung bei ihren Maßnahmen zu berücksichtigen hätten.

(gez.)

Prof. Dr. Sebastian Piecha

---

<sup>66</sup> Vgl. Lohse, (Fn. 41), § 2 Rn. 10; Viellechner, (Fn. 12), § 1 Rn. 61.

Hein-Heckroth-Str. 5 | 35390 Gießen  
Fon: +49 641 99-21180 | Fax: +49 641 99-21189  
franz.reimer@recht.uni-giessen.de  
www.uni-giessen.de/fbz/fb01/professuren-for-  
schung/professuren/reimer

Gießen, 2. Mai 2023

**Stellungnahme**  
**zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten,**  
**Gesetz zur Änderung des Art. 56 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Bildung),**  
**LT-Drucks. 20/10508**

Ich nehme Stellung zur Problemanalyse (A.) und zum Gesetzentwurf (B.) und komme auf dieser Basis zur Empfehlung, *kein* Recht auf Bildung in die Hessische Verfassung einzufügen (C.).

**A. Problemanalyse**

**I. Bestehendes Regelungsgeflecht**

Die vorangestellte Problemanalyse verweist auf Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 (AEMR). Dabei handelt es sich allerdings nicht um verbindliches Recht (statt aller: *Avenarius/Hanschmann*, *Schulrecht*, 9. Aufl. 2019, Rn. 2.521). Demgegenüber besteht eine ganze Reihe verbindlicher Vorgaben im Sinne eines Rechts auf Bildung:

1. Auf völkerrechtlicher Ebene sind vor allem Art. 2 Abs. 1 Erstes Zusatzprotokoll zur EMRK (1952), Art. 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention (1989) und Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention (2006) zu nennen. Diese Normen binden Hessen (und zwar nach Art. 67 HV möglicherweise unmittelbar, vgl. aber *Hecker*, *Staats- und Verwaltungsrecht*, 2002, Rn. 581).

2. Landesverfassungsrechtlich bestehen in Hessen einzelne Elemente eines Rechts auf Bildung (näher *Poscher/Rux/Langer*, *Das Recht auf Bildung*, 2009, S. 156 ff.). Insbesondere enthält seit 2018 Art. 4 Abs. 2 Satz 1 HV das Recht eines jeden Kindes – gemeint sind auch Jugendliche (*Reimer*, in: *Ogorek/Poseck* [Hrsg.], *Beck'scher Online-Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen*, 2023, Art. 4, in Vorbereitung) – „auf Schutz sowie auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“. Darin liegt ein Grundrecht (nach anderer Auffassung eine Staatszielbestimmung), das von der Rechtsprechung allerdings noch nicht entfaltet und näher konturiert worden ist. Es gilt jedenfalls auch für den Bereich von Bildung und Erziehung, also insbesondere der Schule. Ferner könnte entsprechend der Bundesnotbremse-II-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (s.u.) aus Art. 2 Abs. 1 Abs. 1 HV i.V.m. Art. 56 HV ein landesverfassungsrechtliches Recht auf Bildung abgeleitet werden (das allerdings ähnlichen Bedenken begegnen würde wie sein bundesverfassungsrechtliches Pendant; dazu *Reimer*, *Das Recht auf Bildung in Zeiten der Pandemie*, Teil 2, *RdJB* 2022, S. 228 [232 f.]).

3. Bundesverfassungsrechtlich war ein Recht auf Bildung lange streitig; inzwischen ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19.11.2021 – Bundesnotbremse II zu beachten, wonach sich aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG ein Recht auf (schulische) Bildung ergibt. Es enthält allerdings im Wesentlichen nur einen „Anspruch auf Einhaltung eines für ihre chancengleiche Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten unverzichtbaren Mindeststandards von

Bildungsangeboten, enthält jedoch keinen originären Leistungsanspruch auf eine bestimmte Gestaltung staatlicher Schulen.“ (LS 2; näher *Reimer*, RdJB 2022, S. 228 [233 ff.]).

## II. Implikationen für eine Neuregelung

Ob die Prämisse des Antrags zutrifft, dass „das Recht auf Bildung bei der Ausarbeitung der Maßnahmen während der Coronakrise nicht als ein dem Gesundheitsschutz gleichwertiges Rechtsgut abgewogen werden konnte“ (S. 1), muss hier dahinstehen. Hinzuweisen ist auf ein Doppeltes: Erstens war landesverfassungsrechtlich bereits in der Pandemie Art. 4 Abs. 2 Satz 1 HV zu berücksichtigen, und bundesverfassungsrechtlich muss künftig das Recht auf schulische Bildung, wie durch den Bundesnotbremse-II-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts umrissen, beachtet werden. Auch im Übrigen besteht kein Mangel an verbindlichen bildungsbezogenen Gewährungen (s.o. I.). Zweitens ist die Formulierung „das Recht auf Bildung“ problematisch, weil sich hinter den Bildungsrechten jedenfalls potentiell ganz unterschiedliche Verbürgungen verbergen. Es gibt nicht *ein* Recht auf Bildung mit einheitlicher Quelle und/oder einheitlichem, feststehendem Schutzbereich. Der Rekurs auf „das“ Recht auf Bildung schafft daher erhebliche Unklarheiten.

### B. Gesetzentwurf und Begründung

Als Lösung wird vorgeschlagen, in Art. 56 HV „ein Recht auf Bildung“ zu verankern. Danach soll dem bisherigen Art. 56 Abs. 1 HV folgender Absatz vorangestellt werden [hier Satzählung ergänzt]:

<sup>1</sup>Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. <sup>2</sup>Der freie und gleiche Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen wird nach Maßgabe der Gesetze gewährleistet. <sup>3</sup>Alle Menschen werden ihren individuellen Fähigkeiten entsprechend gefördert.

## I. Rechtsdogmatische und legistische Bewertung

### 1. Regelungsort

Die Verankerung der Regelung – wenn man sie bejaht – im Ersten Hauptteil der Verfassung, Abschnitt V („Erziehung, Bildung und Denkmalschutz“) ist sinnvoll. Die Einfügung in Art. 56 HV überzeugt, wenn es ganz oder im Schwerpunkt um ein schulbezogenes Recht geht. Dies dementiert allerdings der Wortlaut des Gesetzentwurfs und der Begründung (s.u., sub 2.), so dass eine Verselbständigung in einem eigenen Artikel passender wäre.

### 2. Konzeption und Formulierung

Hinsichtlich Konzeption und Formulierung ist Folgendes anzumerken:

**Satz 1** statuiert ein, genauer: „das Recht auf Bildung“. Es handelt sich der Formulierung und dem Telos nach um ein subjektives öffentliches Recht, nicht lediglich eine Staatszielbestimmung o.ä. Der persönliche Schutzbereich ist ausdrücklich nicht auf Minderjährige begrenzt („Jeder Mensch“), so dass sich u.a. die Frage stellt, ob Fort- und Weiterbildungsansprüche entstehen. Textlich ist die Garantie nicht auf das Schulwesen beschränkt. Die Begründung („Zugänglichkeit von schulischer Bildung für alle Menschen“) spricht eher für ein weites Verständnis, und aus der Systematik von Art. 56 HV (der keinen amtlichen Titel trägt) oder des Abschnitts V („Erziehung, Bildung und Denkmalschutz“) sowie aus dem Telos der Norm folgt keine Beschränkung auf Schulangelegenheiten, so dass man die Norm als Garantie lebenslanger Lernmöglichkeiten lesen kann. Dies müsste auch mit Blick auf die möglichen Kostenfolgen diskutiert werden.

Hinsichtlich der Frage nach dem konkreten Inhalt der Verbürgung darf die Wahl des bestimmten Artikels („das Recht auf Bildung“) nicht dahin verstanden werden, als sei der Gehalt eines solchen Rechts klar. Die Begründung hebt exemplarisch die „Verfügbarkeit und die Zugänglichkeit von schulischer Bildung“ hervor; damit bleibt u.a. offen, ob das damit angesprochene Recht auf Bildung auch die negative Freiheit der Grundrechtsträger schützt und welche anderen Gehalte – insbesondere außerschulisch – gewährleistet sind. Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber hier keine

explizite oder implizite Festlegung hinsichtlich des Schutzbereichs/Gewährleistungsgehalts und der Schranken trifft, liegt darin eine Delegation an die Gerichte, insbesondere an den Staatsgerichtshof.

**Satz 2** macht nicht deutlich, ob er das Recht auf Bildung ausfüllt oder eine (nur) objektiv-rechtliche Verpflichtung begründet. Mit der Maßgabe-Klausel („nach Maßgabe der Gesetze“) hat die Norm m.E. nur deklaratorische Bedeutung. Die eigentlichen Entscheidungen bleiben – im Rahmen des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 1 HV) – dem Gesetzgeber vorbehalten.

**Satz 3** enthält ein Förder- und Differenzierungsgebot, wiederum auch zugunsten von Volljährigen. Damit wird die Entfaltung der Individualität des Grundrechtsberechtigten als Ziel von Bildung und Erziehung betont. Unklar ist im Zusammenspiel von Textvorschlag („ihren individuellen Fähigkeiten entsprechend“) und Begründung („seinen Bedürfnissen entsprechend“), worauf es maßgeblich ankommen soll: Fähigkeiten oder Bedürfnisse? Satz 3 macht ebenfalls keine Vorgaben zur Art seiner Erfüllung. Weder ein gegliedertes Schulsystem noch dessen Gegenteil sind damit präjudiziert. Ein verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsdruck könnte allerdings für Regelungen wie § 3 Abs. 6 HSchG entstehen.

## II. Einschätzung der Rechtswirkungen

Das Ziel, „Bildung für alle Menschen gleichermaßen verfügbar zu machen und Hürden im Bildungssystem abzubauen“ (Begründung zu Art. 1 Nr. 1), wird sich durch die Verfassungsänderung nicht erreichen lassen. Grund dafür ist die vorrangige Abhängigkeit der Erfolge des Bildungssystems von konkreten Faktoren (Personal und andere Ressourcen, Motivation, Zeit, Stabilität der Rahmenbedingungen etc.). Überdies finden die Grundrechte und Staatszielbestimmungen der Landesverfassung – in ihrem Selbststand gegenüber dem Grundgesetz – in Verwaltung und Justiz notorisch zu wenig Berücksichtigung. Aus diesen und weiteren Gründen ist nicht zu erwarten, dass sich Quantität und/oder Qualität des schulischen oder außerschulischen Angebots in Hessen – sei es in Ausnahmefällen wie einer Pandemie, sei es in der Normallage – aufgrund der Neuregelung ändern wird. Bestätigung findet diese Einschätzung in einem interföderalen Rechtsvergleich: Die Mehrzahl der Bundesländer hat in ihrer Verfassung ein Recht auf Bildung normiert; im Rückblick auf die Pandemie,<sup>1</sup> aber auch auf die Zeit zuvor und seither ist kein systematischer Unterschied in der Schulwirklichkeit gegenüber Ländern wie Hessen, die kein solches Recht verankert haben, erkennbar.

## C. Abschließende Empfehlung

Die Einfügung eines Rechts auf Bildung nimmt die Bedeutung des Landesverfassungsrechts (jedenfalls als Verzeichnis gesellschaftlicher Wertüberzeugungen) ernst und kann die Existenz von Rechten auf Bildung sichtbar machen. Allerdings besteht kein wirklicher Regelungsbedarf. Auch würde der Gewinn durch einen dreifachen Nachteil erkauft: Erstens schüfe die Regelung etliche Unklarheiten – in sich und im Verhältnis zu den bestehenden Gewährleistungen. Zweitens weckt ein einschränkungslos formuliertes „Recht auf Bildung“ (Satz 1) Hoffnungen, die die Bildungspolitik in aller Regel nur partiell erfüllen kann, und eine unter Maßgabebewehrung gestellte Gewährleistung (wie Satz 2) ist zahnlos; insgesamt handelt sich um wirkungsschwache Regelungen. Drittens würde die Bildungspolitik weiter konstitutionalisiert. Diese Verfassungsrechtlichung würde dazu führen, dass die Spielräume für den Landtag als Schulgesetzgeber schrumpfen würden und die der Justiz, insbesondere des StGH, zunehmen – und dies in einem der wichtigsten verbleibenden Bereiche, in denen der Landtag demokratische Gestaltungskompetenzen hat. Die getroffenen Entscheidungen wären in einer Rechtsordnung mit vergleichsweise rigider Verfassung wie Hessen schwer reversibel.

Daher empfehle ich, von der vorgeschlagenen Ergänzung des Art. 56 HV **Abstand zu nehmen** gemäß der legistischen Maxime: Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, ist es notwendig, *kein* Gesetz zu machen.

<sup>1</sup> Für schulstatistische Informationen im Bundesländervergleich vgl. <https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/statistik/schulstatistik/schulstatistische-informationen-zur-covid-19-pandemie/archiv.html> (2.5.2023).