

Beilage 3333

Ausführungen von Dr. Charles D. Winning

zum Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der Volksschulen vor den vereinigten Landtagsausschüssen für Kulturpolitische Fragen und für Rechts- und Verfassungsfragen am 4. Februar 1950, 9.30 Uhr

(Die deutsche Übersetzung stammt von der Dienststelle des Landkommissars)

Gentlemen:

For the first time since you adopted your constitution on December 1, 1946, I am attending your meeting to-day. I am here at your request to comment on your proposed law on the Organization of Elementary Schools. I regret that no German translation is available for you today, but one should be ready for you on Monday.

I speak with full authority for the Land Commissioner. My comments are also in complete agreement with the conclusions of the Legal Review Board of the Office of Military Government. I have no reason to conclude that the opinion of the Office of the High Commissioner would in any way differ from that which I present.

This is an important law, and I have discussed its provisions with many representatives in the Office of the High Commissioner.

The Bavarian Law

The Bavarian Law on the Organization of Elementary Schools, generally speaking, appears to be discriminatory of parents who desired to send their children to non-denominational schools; it also appears to be discriminatory of religious groups, except church societies, and philosophic ethical organizations recognized by the state.

It is believed that these discriminatory elements of the law violate the Bavarian Constitution which provides, generally speaking, for equal treatment of all persons regardless of religious belief or race.

Article 83 of the Bavarian Constitution provides that the system of elementary and vocational schools is particularly within the sphere of local self-government. Article 11, Section 2, of the Constitution provides that municipalities have the right of self-government within the limits of the law. Article 130 states that the entire educational and school system is under the supervision of the state, but it does not grant the state the right to establish or administer elementary or vocational schools. Article 138 permits the state to establish and administer institutions of higher education; but makes no exception to grant the state power to establish elementary schools.

The Nawiasky-Leusser commentary on the Bavarian Constitution, in discussing Article 130 of the Bavarian Constitution, states on page 211, that Article 83 of the Bavarian Constitution refers the establishment and maintenance of elementary schools to the municipalities.

Meine Herren!

Zum ersten Male seit der Annahme Ihrer Verfassung am 1. Dezember 1946 wohne ich heute Ihrer Sitzung bei. Ich bin hier auf Ihren Wunsch, um zu Ihrem Gesetzentwurf über die Organisation der Volksschulen Stellung zu nehmen. Ich bedaure, Ihnen heute keine deutsche Übersetzung zur Verfügung stellen zu können, aber das dürfte am Montag geschehen.

Ich spreche mit der ausdrücklichen Bevollmächtigung des Landeskommisars. Meine Ausführungen stehen gleichfalls in vollem Einklang mit den Auffassungen des Prüfungsausschusses für Gesetzgebung des Amtes der Militärregierung. Ich habe keine Veranlassung, anzunehmen, daß die Ansicht des Amtes des Hohen Kommissars in irgendeiner Weise von derjenigen abweicht, die ich Ihnen darlege.

Es handelt sich hier um ein wichtiges Gesetz, und ich habe meine Bestimmungen mit vielen Vertretern des Amtes des Hohen Kommissars besprochen.

Das bayerische Gesetz

Das bayerische Gesetz über die Organisation der Volksschulen scheint, allgemein gesprochen, Eltern gegenüber diskriminierend zu sein, die ihre Kinder in Gemeinschaftsschulen schicken wollen; es scheint auch religiöse Gruppen, mit Ausnahme kirchlicher Gesellschaften, und weltanschauliche Gemeinschaften, die vom Staat anerkannt sind, zu diskriminieren.

Wir glauben, daß diese diskriminierenden Bestandteile des Gesetzes im Widerspruch zur Bayerischen Verfassung stehen, die, allgemein gesprochen, gleiche Behandlung aller Personen ohne Rücksicht auf religiöses Bekenntnis oder Rassenzugehörigkeit vorsieht.

Art. 83 der Bayerischen Verfassung sieht vor, daß das Volks- und Berufsschulwesen ganz besonders in den Bereich der örtlichen Selbstverwaltung fällt. Art. 11 Abs. 2 der Verfassung sieht vor, daß Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung haben . . . im Rahmen der Gesetze. Art. 130 bestimmt, daß das gesamte Erziehungs- und Schulwesen unter der Aufsicht des Staates steht, aber er gewährt dem Staate nicht das Recht, Volks- oder Berufsschulen zu errichten oder zu verwalten. Art. 138 erlaubt dem Staat, höhere Schulen zu errichten und zu verwalten, aber macht keine Ausnahme hinsichtlich einer staatlichen Befugnis, Volksschulen einzurichten.

Der Kommentar von Nawiasky-Leusser zur Bayerischen Verfassung spricht bei der Behandlung des Art. 130 der Bayerischen Verfassung auf Seite 211 davon, daß Art. 83 der Bayerischen Verfassung die Errichtung und Erhaltung von Volksschulen den Gemeinden zuweist.

Permit me to be more specific and to refer to the proposed law paragraph by paragraph.

Paragraph 1, section (2) of the proposed law violates Article 83 of the Bavarian Constitution which states that, "The sphere of self-government of municipalities particularly includes . . . elementary and vocational and adult education". (Probably a more accurate English translation of "elementary and vocational" is "elementary and vocational school system"). The establishment of elementary schools, according to Article 83, is a matter for municipalities. Both sections 1 and 2, Par. 1 of the proposed law are inconsistent with Article 83 in so far as they limit or exclude local authority.

Paragraph 3 of the draft law violates Article 83 of the Bavarian Constitution by implication, because the state is apparently going to form schools; and it violates Article 135 because it denies parents or legal guardians the right to elect the type of school they desire.

Paragraph 5, although based on Article 135 of the Bavarian Constitution, is inconsistent with occupation principles in that it discriminates against non-denominational schools, because non-denominational schools will be established only in places with a population of mixed religious faith.

Paragraph 6, section 1, by implication excludes children of one religious faith from attending a confessional school of a different religious faith when it states, "Confessional schools are schools where children of a certain confession are taught . . .".

Paragraph 6, section 2, violates Article 83 by giving the right of final decision in matters relating to the selection of the teacher according to confession to the "State school supervision" and not to the local authorities. "State school supervision" (School Boards) is a vague term. What is it? The inadequacy of this section was revealed in the school strike in the Traunstein area.

Paragraph 7 again violates Article 135 by failure to provide for non-denominational school transfer for pupils whose parents may desire their children to attend such a school.

Paragraph 8, section 1 — "Christian occidental principles" violates Articles 107 and 127 for failure to recognize Non-Christian or other religious, philosophical, or educational principles, and violates Article 137, paragraph 2 which provides that "Instruction in the generally recognized principles of morality is to be organized for students who do not take part in religious instruction".

Paragraph 8, section 2, violates Article 107, section 3 and 4 of the Bavarian Constitution, "enjoyment of civil and political rights is neither determined nor limited by religious creed". "Eligibility to public office is independent of religious creed". Article 33 of the Basic Law guarantees comparable privileges.

Erlauben Sie mir, auf Einzelheiten einzugehen und zu dem Gesetzentwurf Paragraph für Paragraph Stellung zu nehmen.

Paragraph 1 Absatz 2 des Gesetzentwurfs steht im Widerspruch zu Art. 83 der Bayer. Verfassung, welcher besagt, daß „in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden insbesondere fallen . . . Volks- und Berufsschulen und Erwachsenenbildung“. (Eine genauere englische Übersetzung der Worte „Elementary and vocational schools“ ist wahrscheinlich „elementary and vocational school system“.) Die Errichtung von Volksschulen gemäß Art. 83 ist eine Angelegenheit der Gemeinden. Absatz 1 und Absatz 2 des Paragraphen 1 des Gesetzentwurfs stimmen nicht überein mit Art. 83 insofern, als sie örtliche Befugnisse begrenzen oder ausschließen.

Paragraph 3 des Gesetzentwurfs verletzt mittelbar Art. 83 der Bayer. Verfassung, weil der Staat offenbar Schulen errichten will; und er verletzt Art. 135, weil er Eltern oder Erziehungsberechtigten das Recht verweigert, diejenige Schulart zu wählen, die sie wünschen.

Obgleich Paragraph 5 auf dem Art. 135 der Bayer. Verfassung beruht, steht er im Gegensatz zu Grundsätzen der Befassung, dadurch, daß er Gemeinschaftsschulen unterschiedlich behandelt, indem Gemeinschaftsschulen nur an Orten errichtet werden, die eine bekenntnismäßig gemischte Bevölkerung haben.

Paragraph 6 Absatz 1 schließt auf Grund seiner Auswirkungen Kinder eines religiösen Bekenntnisses davon aus, eine Bekenntnisschule einer anderen Konfession zu besuchen, wenn es dort heißt „Bekenntnisschulen sind Schulen, in denen Kinder eines bestimmten Bekenntnisses unterrichtet werden . . .“.

Paragraph 6 Absatz 2 verletzt Art. 83 dadurch, daß er das Recht der endgültigen Entscheidung über die Auswahl des Lehrers nach Konfession der „staatlichen Schulaufsicht“ gibt und nicht den örtlichen Behörden. „Staatliche Schulaufsicht“ (School Boards) ist ein ungenauer Begriff. Was bedeutet er? Die Unzulänglichkeit dieses Absatzes trat bei dem Schulkstreik im Gebiet von Traunstein zutage.

Paragraph 7 wiederum verletzt Art. 135 dadurch, daß eine Bestimmung fehlt, wonach Eltern ihre Kinder in eine Gemeinschaftsschule schicken können, wenn sie wünschen, daß ihre Kinder eine derartige Schule besuchen.

In Paragraph 8 Absatz 1 steht der Begriff „christlich-abendländische Grundsätze“ im Gegensatz zu dem Art. 107 und 127, da nicht-christliche oder andere religiöse, philosophische oder erzieherische Grundsätze nicht anerkannt werden, und der gleiche Absatz verletzt Art. 137 Abs. 2, welcher besagt „für Schüler, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen, ist ein Unterricht über die allgemein anerkannten Grundsätze der Sittlichkeit einzurichten“.

Paragraph 8 Abs. 2 verletzt Art. 107 Absatz 3 und 4 der Bayer. Verfassung, „durch das religiöse Bekenntnis wird der Genuß der staatsbürgerlichen und bürgerlichen Rechte weder bedingt noch beschränkt“. „Die Zulassung zu den öffentlichen Ämtern ist von dem religiösen Bekenntnis unabhängig“. Art. 33 des Bonner Grundgesetzes garantiert ähnliche Grundrechte.

Paragraph 8, section 2, limits employment by a religious requirement and affiliation in providing that "teachers shall, as a rule, belong to the confession of the majority of the children".

Paragraph 12, section 2, again discriminates in favor of denominational schools by providing that children whose parents desire that they attend confessional schools can be transferred to a neighboring confessional school if no confessionals schools are in the district, but it fails to make a similar provision for transfer and attendance at non-denominational schools where applicable. This again violates Articles 107 and 135 of the Bavarian Constitution.

Paragraph 13 violates Article 127 by giving only to church societies rights concerning teaching at a confessional school. No comparable provision is made for other religious societies and philosophical or ethical groups recognized by the state. It is also inconsistent with occupation policy in that it grants special privilege. It is questionable whether schools operated by private societies should be paid for by public funds. In many points this law appears to contradict the Bavarian Constitution. In addition to the contradictions with the Bavarian Constitution, the law is vague in many respects, so that too many matters of importance would have to be left to the as yet undisclosed administrative regulations, which in turn might result in excessive delegation of excessive powers to the executive. Thus this law is not good legislation as such. Furthermore, this law appears to be most narrow and restrictive. The Bavarian Constitution provides for the establishment of confessional schools, and under the Constitution this right must be defended; but it also guarantees that in the establishment of them every effort must be made to prevent antagonisms that might develop among religious organizations, and to prevent discrimination against citizens who are not members of such organizations. This, the law does not seem to do.

You are all aware of what Mr. McCloy said so many times on his recent visit to Munich and other cities of Bavaria. He stressed the point that it is very much in the interest of the State of Bavaria to give evidence of its devotion to democracy, and that it would be most advantageous if the State Government and the Landtag would take forward looking action particularly in the field of school legislation. This law, if passed in this shape, restricting the sphere of local self-government, could not be regarded either as constitutional or as progressive, democratic legislation.

May I thank you for inviting me to present these opinions and comments.

Paragraph 8 Abs. 2 schränkt die Beschäftigungsmöglichkeit durch die Voraussetzung eines religiösen Bekenntnisses ein, indem er vorzieht, daß „Lehrer in der Regel dem Bekenntnis der Mehrheit der Kinder angehören sollen“.

Paragraph 12 Abs. 2 bevorzugt wieder Bekenntnisschulen dadurch, daß er bestimmt, daß Kinder, die nach dem Wunsche ihrer Eltern eine Bekenntnisschule besuchen sollen, eine benachbarte Bekenntnisschule besuchen können, falls in der Gemeinde keine solche vorhanden ist. Aber er enthält keine entsprechende Bestimmung für Übergang in eine und Besuch einer Gemeinschaftsschule, wo dies in Frage kommt. Dies verletzt wiederum die Artikel 107 und 135 der Bayer. Verfassung.

Paragraph 13 verletzt Art. 127, indem das Recht, an Bekenntnisschulen zu unterrichten, nur kirchlichen Genossenschaften gegeben wird. Eine ähnliche Bestimmung für andere Religionsgemeinschaften und staatlich anerkannte weltanschauliche Gemeinschaften fehlt. Er steht gleichfalls in Widerspruch zur Befugungspolitik dadurch, daß er besondere Vorrechte verleiht. Es ist fraglich, ob Schulen, die von privaten Gemeinschaften geführt werden, aus öffentlichen Mitteln unterhalten werden sollen. In vielen Punkten scheint dieses Gesetz in Widerspruch zur Bayerischen Verfassung zu stehen. Zusätzlich zu den Widersprüchen mit der Bayerischen Verfassung ist das Gesetz in vieler Hinsicht unklar, so daß zu viele Dinge von Wichtigkeit bisher noch nicht veröffentlichten Durchführungsbestimmungen überlassen bleiben würden, die ihrerseits eine übermäßige Verleihung gesetzgebender Gewalt an die Exekutive zur Folge haben könnten. Somit ist dieses Gesetz nicht als gute Gesetzgebung zu bezeichnen. Weiterhin erscheint dieses Gesetz äußerst eng und einschränkend zu sein. Die Bayerische Verfassung sieht die Errichtung von Bekenntnisschulen vor und unter der Verfassung muß dieses Recht verteidigt werden; aber sie garantiert auch, daß bei ihrer Errichtung jede Anstrengung gemacht werden muß, um Kämpfe zu verhindern, die sich zwischen religiösen Organisationen entwickeln könnten, und um Diskriminierungen von Bürgern, die nicht Mitglieder derartiger Organisationen sind, zu verhindern. Dies tut das Gesetz anscheinend nicht.

Sie wissen alle, was Mr. McCloy so oft bei seinem kürzlichen Besuch in München und anderen bayerischen Städten sagte. Er betonte besonders den Punkt, daß es sehr im Interesse des bayerischen Staates läge, wenn dieser Beweise seiner echten demokratischen Gesinnung gäbe, und daß es äußerst vorteilhaft wäre, wenn die Staatsregierung und der Landtag fortschrittliche Maßnahmen treffen würden, besonders auf dem Gebiet der Schulgesetzgebung. Dieses Gesetz kann, wenn es in der gegenwärtigen Fassung angenommen wird und den Bereich der örtlichen Selbstverwaltung einschränkt, weder als verfassungsmäßige, noch als fortschrittliche, demokratische Gesetzgebung betrachtet werden.

Ich darf Ihnen meinen Dank dafür aussprechen, daß Sie mich eingeladen haben, Ihnen diese Ansichten und Bemerkungen vorzutragen.