

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE**STELLUNGNAHME**
18/843

Alle Abgeordneten

Tel.: 0521/1064397

Fax:

christoph.gusy@uni-bielefeld.de

www.jura.uni-bielefeld.de

28.9.2023

Anhörung des Hauptausschusses u.a. am 19.10.2023
Zu dem Gesetzentwurf zur „**Änderung der NRW-Landesverfassung**
betreffend Gleichwertigkeit der beruflichen und der
akademischen Bildung“
LT-Drs. 18/4378.

Der Gesetzentwurf verfolgt ein politisches Anliegen, das inzwischen wohl alle politischen Richtungen und Parteien eint und gegen das man auch kaum Gegenargumente finden kann.

Eine davon zu unterscheidende Frage ist diejenige, ob dieses Anliegen in der NRW-Landesverfassung (LV), genauer: Art. 26 Abs. 3 E-NRWLV, statuiert werden sollte. Hier stellen sich sowohl Fragen der Verrechtlichung als auch der Operationalisierbarkeit einer möglichen neuen Verfassungsnorm.

I. Gesetzgebungskompetenz des Landes NRW

Das Land hat nach dem Grundgesetz die Kompetenz, sich eine eigene Verfassung zu geben und diese zu ändern. Der „eigenständige Verfassungsraum der Länder“ besteht jedenfalls im Kontext der grundgesetzlichen Vorgaben und Rahmenbestimmungen (namentlich aus Art. 28 GG). Dadurch wird dieser Verfassungsraum konstituiert, aber auch limitiert. Auch durch Verfassungsrecht darf das Land nicht Bundeskompetenzen an sich ziehen, etwa dem Bund zustehende Materien durch Verfassungsrecht selbst regeln und dadurch den Gesetzgebungsraum des Bundes kompetenzwidrig beeinträchtigen.

Der vorgelegte Entwurf zu Art. 16 Abs. 3 NRWLV befasst sich mit dem Recht der Bildung, namentlich der durch sie vermittelten Bildungsabschlüsse und ihrer gesellschaftlichen Anerkennung. Das Bildungsrecht ist im Grundgesetz nicht als eigenständige Gesetzgebungsmaterie erwähnt, sie kommt als Ganzes weder der Bundes- noch der Landesgesetzgebung zu. Eindeutig ist, dass die schulische Bildung der Landesgesetzgebung zusteht: *Schulrecht* ist Landeskompentenz.¹ Das gilt auch für die dort zu erwerbenden Schulabschlüsse. In eingeschränktem Maße gilt dies auch für das *Hochschulrecht*, das gleichfalls den Bundesländern zur Regelung offensteht. Anders verhält es sich hingegen mit dem Recht der „Hochschulabschlüsse“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), welches dem Bund in konkurrierender Gesetzgebung zugewiesen ist. Das bedeutet zugleich, dass das Land hier nur insoweit gesetzgebungsbefugt ist, „solange und soweit“ der Bund von dieser Gesetzgebungskompetenz

¹ Avenarius/Hanschmann, Schulrecht, 9. A., 2019, S. 20 ff. Die traditionell eher punktuelle, sich aber stark vermehrenden und ausweitenden Einwirkungskompetenzen der EU sollen hier vorausgesetzt, aber nicht weiter vertieft werden, da sie von der Thematik des vorgelegten Entwurfs weit entfernt sind. Zu ihnen dies., S. 47 ff.

keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Zwar ist das Recht der Hochschulabschlüsse bundesrechtlich geregelt (§§ 15 ff HRG). Doch ist die Frage ihrer Gleichwertigkeit und ihrer gesellschaftlichen Anerkennung dort nicht mitgeregelt, Sofern man diese Fragen für eigenständige Gesetzgebungsmaterien hält, die von den letztlich betroffenen Bildungsgängen thematisch abgespalten werden können, kann hier eine Landesgesetzgebung jedenfalls zulässig sein.

Hingegen ist das *Recht der beruflichen Bildung* jedenfalls für wirtschaftliche und gewerbliche Ausbildungsgänge im Kompetenzbereich des Bundes anzusiedeln. Zwar findet sich dafür im Grundgesetz kein eigenständiger Kompetenztitel. Doch umfasst das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) auch das Recht der darauf bezogenen Berufe und der dafür notwendigen Berufsausbildung, namentlich das Recht der dafür vorzusehenden Ausbildung und Prüfungen.² Sie sind für unterschiedliche gewerbliche Berufe denn auch in mehreren Bundesgesetzen näher bestimmt. Insoweit ist das Land von der Rechtssetzungskompetenz ausgeschlossen.

Nicht zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes soll danach die Frage nach der bloßen Führung beruflicher Titel zählen, wenn diese nicht an ausbildungsrechtliche Bestimmungen anknüpfen.³ Die damit verbundene Wertschätzung der erworbenen Ausbildungen und ihre ggf. auch wirtschaftliche Nutzung zur Berufsausübung allein soll nicht ausreichen, um einen ausreichenden Bezug zur Materie „Wirtschaft“ herzustellen. Solche Fragen würden dann der Landesgesetzgebung zustehen.

² Grundlegend BVerfGE 13, 97, 106; 26, 246, 255. Ausführliche Nachw. bei Szczekalla, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 2020, Art. 74 Nr. 11 Rn 177.

³ BVerfGE 26, 246, 255 f.

Für die Landeskompetenz im Hinblick auf Art. 16 Abs. 3 E-NRWLV ist insoweit maßgeblich, ob

- die Anerkennung der „Gleichwertigkeit“ und die „gesellschaftliche Anerkennung“ von Bildungsgängen und Bildungsabschlüssen hier zur Materie der „Wirtschaft“ oder der bloßen Titelführung gehört und
- ob der Bund im ersten Fall insoweit von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, so dass Rechtssetzung des Landes auf diesem Gebiet ausgeschlossen wäre. Im zweiten Fall stünde die Materie dem Land zu.

Die Frage der Rechtssetzungskompetenz des Landes für die Materie ist daher nicht ganz einfach zu beantworten. Sie hängt wesentlich davon ab, wie der Sachzusammenhang der in Art. 16 Abs. 3 E-NRWLV zu regelnden Materie zu verstehen ist. Dabei ist ein Sachzusammenhang zum Schulrecht ohne weiteres und zum Hochschulrecht wohl auch begründbar. Zum Recht der beruflichen Bildung als Teil der Bundeskompetenz „Recht der Wirtschaft“ besteht ein solcher nicht zwingend.

Von daher ist die Rechtssetzungsbefugnis des Landesverfassungsgebers für Art. 16 Abs. 3 E-NRWLV wohl nicht ausgeschlossen. Ganz unzweifelhaft ist die Antwort auf die Kompetenzfrage aber nicht.

II. Zum möglichen Inhalt des Art. 16 Abs. 3 E-NRWLV

Die neue Bestimmung soll die Landesregierung dazu verpflichten, auf die gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung der Bildungsgänge und -abschlüsse „hinzuwirken“. Ersichtlich betrifft dies nicht allein die Frage nach ihrer Anerkennung im Staat, durch den Staat und seine Organe, sondern die gesellschaftliche Anerkennung zentral außerhalb des Staates, also in Wirtschaft, Gesellschaft und Öffentlichkeit. Nicht (nur) der Staat, sondern auch die politische Öffentlichkeit soll von der Gleichwertigkeit überzeugt werden.

Bekanntlich sind Bildung und Artikulation der öffentlichen Meinung durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG frei, den Privaten zugewiesen und damit auch staatsfrei: Eine Art „Staatspropaganda“ wäre daher gewiss unzulässig, wie auch die Entwurfsbegründung selbst (S. 4, Abs. 3) hervorhebt. Umso eher stellt sich die Frage danach, was „das Land“, genauer die Landesorgane, nach der beabsichtigten Neuerung tun dürfen.

1. Gleichwertigkeit durch Gesetzgebung?

Hierzu lohnt ein Blick auf die gegenwärtige faktische Situation, welche von der Ungleichheit und – nach Ansicht u.a. der Verfasser des Gesetzentwurfs – der ungleichen gesellschaftlichen Anerkennung geprägt ist. Zunächst ist festzuhalten: Die Unterschiedlichkeit - nicht zwingend: Ungleichwertigkeit! - der Bildungsgänge und -abschlüsse ist politisch gewollt. Sie ist in Gesetzgebung, Vollziehung sowie

Handlungen und Einstellungen von Unternehmen, Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern vorausgesetzt, produziert und reproduziert.

Im Unterschied zum vorherigen Abschnitt geht es hier darum, *was das Land aufgrund eines möglichen neuen Art. 16 Abs. 3 auf dem Gebiet der Gesetzgebung zur Förderung der Gleichstellung tun könnte*. Maßgebliche Rahmenbedingung ist dafür: Ein neuer Art. 16 Abs. 3 NRWLV könnte nur im Rahmen bestehender Landeszuständigkeiten verwirklicht werden.

Gesetzlich ist die Ungleichheit in zahlreichen Regelungen des Schul- und Hochschulrechts verankert.⁴ Die Differenzierung des Bildungsgänge und -abschlüsse setzt Ungleichheit voraus und produziert Ungleichheit.

- Das betrifft sowohl die *Zugangsvoraussetzungen*: Nach der Elementarbildung in der Grundschule ist der Zugang nach Schulformen und Bildungsgängen differenziert: Das gegliederte Bildungssystem knüpft also an ungleiche Voraussetzungen an. Die einen erfüllen die notwendigen Voraussetzungen, und die anderen erfüllen sie nicht. Oberhalb der Eingangsstufen setzen die Bildungsgänge demnach ungleiche Zugangsrechte und -möglichkeiten voraus.
- Das betrifft aber auch die *Bildungsinhalte*, die partiell an die unterschiedlichen Eingangsvoraussetzungen anknüpfen, partiell aber auch Unterschiede begründen und verstärken. Die Inhalte führen ihrerseits auf Abschlüsse hin, welche differenziert sind.

⁴ Überblick bei Avenarius/Hanschmann, Schulrecht, 9. A., 2010, S. 61 ff.

Diese Differenzierungen setzt differenzierte Bildungsgänge voraus.

- Das betrifft aber auch die *Bildungsabschlüsse*. Sie sind gesetzlich nicht zuletzt deshalb differenziert, weil aus ihnen unterschiedliche weitere Berechtigungen folgen können. Das können Zugangsrechte zu anschließenden Bildungsgängen sein (der FH-Abschluss berechtigt zum Universitätsstudium) oder aber Zugangsmöglichkeiten zu beruflichen Chancen. Ein besonders ausgeprägtes Feld ist hier das Beamtenrecht, dessen Laufbahnen etwa in NRW noch vergleichsweise strikt unterschiedliche Bildungsabschlüsse voraussetzen (§§ 6 ff NRWLBG). Aber auch außerhalb des öffentlichen Dienstes finden sich solche Differenzierungen, etwa beim Zugang zu Handwerksberufen (§§ 6 ff HwO): Nicht jeder Hochschulabschluss begründet das Recht auf Zugang zu einem Handwerksberuf.

Diese Beispiele sind selbstverständlich allein assoziativ und erheben keinen Anspruch auf irgendeine Form von Vollständigkeit. Zugleich lässt sich feststellen: In den letzten 50 Jahren sind zahlreiche Übergangsmöglichkeiten, Durchlässigkeiten und wechselseitige Anerkennungen geschaffen worden, welche die Folgen der Differenzierung abmildern. Doch setzen gerade diese Abmilderungen die Ungleichheit voraus: Wären sie alle gleich, so wären jene Durchlässigkeiten nicht notwendig und sinnvoll.

Doch lässt sich festhalten:

- Das gegliederte Schul- (Art. 11 NRWLV) und Bildungssystem ist auf Differenzierung von Zugangsvoraussetzungen, Inhalten und Abschlüssen angelegt.
- Diese Differenzierungen sind geeignet, nicht etwa Gleichheiten herzustellen, sondern eher Ungleichheiten zu produzieren.
- Diese sind im System angelegt auch deshalb, weil sie möglicherweise sachliche Gründe aufweisen (oder jedenfalls im Zeitpunkt ihrer Entstehung aufgewiesen haben).
- Wertigkeit und Gleichwertigkeit von Bildungsgängen und -abschlüssen sind in den Gesetzen nicht geregelt. Doch lässt sich nicht verkennen: Dass sie durch solche Ungleichheiten mitbegründet werden können, liegt nahe.

Soweit also ungleiche Wertigkeiten vom Bildungsabschlüssen durch Gesetze begründet oder begünstigt werden, kann ihnen am ehesten durch Maßnahmen der Gesetzgebung begegnet werden. Für solche gesetzgeberischen Maßnahmen ist das Land allerdings nur sehr eingeschränkt zuständig, und zwar am ehesten dort, wo der Handlungsbedarf am größten sein könnte: Nämlich bei der beruflichen Bildung. Die neue Verfassungsnorm würde also dem Land Handlungsaufträge zentral auf Gebieten zuweisen, auf denen ihm legislative Zuständigkeiten weithin fehlen. Es könnte sie durch eigene Gesetze kaum je erfüllen. Insoweit wäre sie nahezu leerlaufend.⁵

⁵ Die Landesstellen wären auf dem Gebiet von Bundesgesetzgebungskompetenzen darauf verwiesen, Initiativen im Bundesrat einzubringen oder zu unterstützen. Dies könnte dort alsbald zu einem ceterum censeo abgewertet werden.

2. Sonstige staatliche Maßnahmen zur Herstellung der Gleichwertigkeit?

Die ungleiche Wertigkeit der Ausbildungsgänge und -abschlüsse könnte also am ehesten durch Maßnahmen außerhalb der Gesetzgebung angestrebt werden.

Hinsichtlich der Exekutive ist festzuhalten: Sie ist nicht allein zur Gesetzesvollziehung, sondern auch zur politischen Öffentlichkeitsarbeit⁶ zuständig. Hier könnten Exekutivstellen tätig werden. Ob das auch zulässig ist für Ziele, die gesetzlich angelegt sind, kann wegen der Gesetzesbindung der Vollziehung wohl nicht uneingeschränkt bejaht werden. Zudem stößt die Öffentlichkeitsarbeit auf eine wichtige Akzeptanzgrenze: Sie ist zwar zulässig, aber zugleich der Meinungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger konfrontiert. Ob die Menschen solcher Öffentlichkeitsarbeit folgen oder nicht, steht ihnen grundrechtlich frei. Manches spricht dafür, dass solche staatliche Öffentlichkeitsarbeit am ehesten dann wirksam ist, wenn sie Kooperationspartner in der Gesellschaft findet. Das wäre etwa der Fall, wenn Bürgerinnen und Bürger, die Presse, Unternehmen und Verbände, Parteien oder Gewerkschaften von dem Anliegen überzeugt werden können und sich freiwillig für dessen Durchsetzung einsetzen. Das kann etwa geschehen, indem sie die staatlich verfolgten Anliegen publizistisch unterstützen.

Das gilt erst recht, wenn die ungleiche Wertschätzung weniger durch die öffentlichen Hände selbst als vielmehr durch Private produziert und reproduziert werden. Die Wertschätzung von Bildungsgängen hängt

⁶ Zu ihr BVerfGE 44, 125,138 ff; Gusy, NJW 2000, 977.

wesentlich nicht davon ab, wie die Exekutive sie einschätzt, sondern vielmehr davon, wie sie im Arbeits-, Berufs- und gesellschaftlichen Leben ausgeprägt ist. Maßgebliche Faktoren dafür können namentlich sein.

- Die *beruflichen Chancen der Absolventen*: Wenn ein Bildungsabschluss auf dem Arbeitsmarkt höherwertige Berufschancen vermittelt als ein anderer, spricht viel für deren ungleiche Wertschätzung. Ungeachtet aller aktuellen Wandlungen auf dem Arbeitsmarkt ist tendenziell – mit der klassischen Auffassung - zu konstatieren: Akademische Berufe vermitteln eine signifikant höhere Chance auf den Einstieg in einen zukünftigen Beruf als nicht-akademische Abschlüsse. Und noch immer ist die Wertschätzung von Berufen nicht zuletzt geprägt durch die Möglichkeit, aus ihnen in andere, noch wertgeschätztere Berufe aufzusteigen.
- Das gilt auch für das *Risiko späterer Arbeitslosigkeit* (nach erfolgtem Berufseinstieg). Dieses Risiko ist für Personen mit akademischem Abschluss statistisch besser zu bewältigen als für Absolventen anderer Bildungsgänge.
- Die *erwartbare Höhe des Gehalts*: Das erwartbare Gehalt ist für Absolventinnen und Absolventen akademischer Bildungsgänge tendenziell immer noch höher als für diejenigen sonstiger Bildungsabschlüsse. Auch wenn es hier Überschneidungen und Verwerfungen gibt: So finden sich sowohl ein akademisches Prekariat als auch umgekehrt Absolventen nicht-akademischer Ausbildungen, die hohe Gehälter aufweisen, wenn sie sich etwa

erfolgreich selbständig gemacht haben oder aber gefragte, tarifvertraglich geschützte Funktionen als seltene Experten einnehmen können. Die allgemeine Tendaussage ist also von Ausnahmen durchbrochen und hängt stark auch von individuellen Fähigkeiten und Interessen ab. Doch bleibt sie als Tendaussage (bislang) bestehen: Die Akademikerinnen und Akademiker, die ein Studium absolviert haben, werden ersichtlich auch gebraucht.⁷

Das sind eher klassisch-harte Faktoren, die Wertschätzung motivieren können nach dem Motto: *Die Wertschätzung von Ausbildungen und Abschlüssen hängt ab von den beruflichen oder außerberuflichen Chancen, zu denen sie Zugang verschaffen.* Gewiss wirken auch andere, „weiche“ Faktoren ein, etwa gesellschaftliche oder individuellen Einstellungen. Ein aufschlussreiches Beispiel mag die Einschätzung der Leistungen von Pflegerinnen und Pflegern in der Corona-Pandemie darstellen. Sie wurden seinerzeit besonders gebraucht und besonders wertgeschätzt. Dauerhaft war dieser Effekt allerdings nur in Spurenelementen: Am ehesten in dem Bewusstsein, dass Angehörige dieser Berufe fehlen. Zu signifikanten Änderungen der Ausbildungs-, Arbeits- und Bezahlungsbedingungen – also der genannten „harten“ Faktoren der Wertschätzung - ist es danach allenfalls in einem von Betroffenen als unzureichend empfundenen Maß gekommen.⁸

⁷ Etwas anderes mag für die quantitativ aber weniger in das Gewicht fallende Gruppe von langzeitstudierenden gelten, deren Aussicht auf einen Anschluss und eine daran anknüpfende Berufslaufbahn mit der zunehmenden Verweildauer im Ausbildungsgang eher fällt als steigt. Doch sind hier mögliche Aus- und Umstiegswege formeller wie informeller Art bislang wenig klar. Sie können daher in die allgemeine Tendaussage nicht einbezogen werden.

⁸ Als weiterer Faktor (ohne empirisch abgesicherte Forschungen) kommt der vielfach vermittelte Eindruck hinzu, dass die nicht-akademische Ausbildung weniger wertschätzend ausgestaltet sei als die akademische: Nach solchen – allerdings m.W. nicht breit überprüften – Aussagen scheint manche betriebliche Ausbildung noch dem Motto zu folgen, wonach „Lehrjahre keine Herrenjahre“ seien. Aber das ist gewiss von Beruf zu Beruf, von Branche zu Branche und von Betrieb zu

Hier könnte – gerade auf einem Sektor, wo der Staat maßgeblich als Arbeitgeber und Finanzierungsträger mitwirkt, eine wichtige Aufgabe der Exekutiven – Regierungen und Verwaltungen – bestehen. Dass der spürbare Mangel an Interesse für bestimmte Berufe durch Änderungen der materiellen und immateriellen Rahmenbedingungen behoben werden kann, ist immerhin denkbar.

Dass er hingegen ohne solche materiellen Änderungen durch immaterielle Überzeugungsarbeit der Exekutiven behoben werden könnte, ist demgegenüber keine stabilisierbare Erwartung. Denn die maßgebliche Regelungen finden sich regelmäßig in Tarifverträgen, die – grundgesetzlich abgesichert – die Regelungsbefugnisse der Sozialpartner begründen. Hier hat das Land am ehesten dort Einfluss, wo es selbst Tarifvertragspartei sein kann. Zwar können sie durch gesetzliche Regelungen gerahmt und ausgestaltet werden. Doch unterfallen diese wiederum weitgehend der Bundeszuständigkeit (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 12 GG), können also vom Land allenfalls mittelbar beeinflusst werden.

III. Gleichwertigkeit als Ausweg aus dem Fachkräftemangel?

Die Begründung des Entwurfs (LT-Drs. 17/4278, S. 1) sieht als Anlass des Antrags den Fachkräftemangel und als sein Ziel, diesem entgegenzuwirken. Dazu sei es erforderlich, dass „sowohl

Betrieb unterschiedlich. Und umgekehrt ist die Behandlung von Studierenden an den für sie bestehenden Bildungseinrichtungen gleichfalls sehr unterschiedlich. Als Indikatoren für solche Aussagen können immerhin die Abbrecherquoten angeführt werden. Es scheint bisweilen einfacher, Interessierte Personen zu finden, als sie zu halten.

akademische als auch berufliche Bildung gesellschaftliche Anerkennung erfahren und als gleichwertig anerkannt“ werden (ebd., S. 2). Das Problem wird ersichtlich in einer zunehmenden Akademisierung gesehen, die den Fachkräftemangel eher vergrößere als verkleinere (ebd., S. 1).

So richtig und wichtig der Gedanke ist, die Wertschätzung der nicht-akademischen, namentlich auch handwerklichen Berufe zu steigern, so ist doch nicht zu verkennen: Auch die Akademikerinnen und Akademiker werden gebraucht. Und auch dort besteht schon jetzt vereinzelt Fachkräftemangel. Wenn nun die nicht-akademische Ausbildung höher bewertet werden soll zulasten der akademischen, so entsteht zumindest ein Risiko, dass einzelne Mangelsituationen dadurch beseitigt würden, dass andere Mangelsituationen begründet würden.

Dem demografischen Wandel und den durch ihn bewirkten Folgen kann nur wenig durch Umverteilung der wenigen Nachwuchskräfte entgegengewirkt werden.⁹ Dies würde zudem voraussetzen, dass bei verantwortlichen Stellen eine gesicherte Planung existieren würde, die den zukünftigen Bedarf an Arbeitskräften in den unterschiedlichen Sektoren zuverlässig abschätzen, gewichten und ggf. durch Umverteilung steuern könnte. Etwa nach dem Motto: Brauchen wir in Zukunft dringender Pflegekräfte oder Ingenieure? Von einer solchen faktischen Planung sind wir gegenwärtig weit entfernt. Und die Wirksamkeit solcher Steuerungsmodelle würde zudem eingeschränkt durch die grundrechtlich abgesicherte Berufsfreiheit (Art. 12 GG). Sie

⁹ Wirksamer könnte die viel diskutierte Maßnahme sein, u genutzte Bildungsreserven zu heben und etwa Personen berufsqualifizierende Abschlüsse zu ermöglichen, die solche bislang nicht haben.

bindet die Entscheidung für oder gegen bestimmte Berufe an individuelle und nicht an gesellschaftliche oder politische Präferenzen.

Auch hier sind die Handlungs- und Einwirkungsmöglichkeiten des Landes also eng begrenzt.

IV. Zusammenfassung

Die hier eher angedeuteten als aufgezeigten Probleme sind komplex, und mögliche Lösungen können auch nur komplex sein.

Die Wertschätzung von Berufsausbildungen und -abschlüssen wird maßgeblich davon geprägt, welche Zukunfts-, etwa Berufs- oder gesellschaftlichen Aufstiegsmöglichkeiten sie ermöglichen.

Die Herstellung ihrer Gleichwertigkeit ist ein komplexes Ziel, das weit über die politischen Lager hinaus verbreitet ist. Dieser gesellschaftliche Konsens ist richtig und wichtig. Er bedarf seiner Umsetzung durch differenziertes Handeln staatlicher und privater Akteuren, die an der Gestaltung der Ausbildungs-, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen mitwirken (dürfen und können). Unter diesen kommt dem Land nur eine rechtlich begrenzte Nebenrolle zu.

NRW kann insbesondere durch Verbesserung von Services, von Berufseinstiegsberatung etwa in Schulen, durch Kooperation von Schulen und Ausbildungsstätten, die Förderung der Durchlässigkeit von Ausbildungs- und Studiengängen sowie deren verbesserte

Anerkennung und Anrechnung für andere Ausbildungen tätig werden. Zugleich ist aber auch festzuhalten. Auf diesem Gebiet geschieht gegenwärtig bereits viel. Aber auch Gutes kann noch optimiert werden. Mancherorts zeigen sich faktische Defizite, die hinter den politischen Zielsetzungen und Versprechung weit zurückbleiben.

Darüber hinaus trägt ein Verfassungsauftrag nach Art des Art. 16 Abs. 3 E-NRWLV zur Zielverwirklichung nichts wesentliches bei. Er statuiert ein Ziel, das gegenüber den anspruchsvollen Aufgaben unterkomplex ist. Zugleich fehlen dem Land die Mittel, diese Aufgaben über den Status quo hinaus wesentlich zu fördern. So würde in der Verfassung ein bloßes Ziel stehen, zu dessen Erreichung ein Verfassungsauftrag in der Landesverfassung nichts nennenswertes beitragen könnte.

Die Norm bliebe bloße Verfassungsrhetorik ohne operationalisierbaren rechtlichen Gehalt. Sie würde etwas versprechen, was vom Land allenfalls mittelbar und in Spurenelementen eingelöst werden könnte. Daher spricht viel dafür, das weithin verbreitete politische Ziel von den kompetenten Stellen und Instanzen differenziert und mit den jeweils adäquaten Maßnahmen zu verfolgen.

Wenn eine Verfassungsnorm nur Versprechungen macht, ohne deren Einlösung in irgendeiner Weise fördern, spricht viel dafür, solche bloß symbolischen Regelungen nicht in die Landesverfassung aufzunehmen, sondern auf der Ebene politischer Zielsetzungen und Handlungsaufträge zu belassen.