

Universität zu Köln

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18 WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/847**

Alle Abgeordneten



Universität zu Köln • Albertus-Magnus-Platz • 50923 Köln

Vorsitzenden des Hauptausschusses  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Herrn Klaus Vossemer, MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Nur per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Rechtswissenschaftliche  
Fakultät

Institut für Öffentliches Recht  
und Verwaltungslehre

Der Direktor

Universitätsprofessor  
Dr. Markus Ogorek, LL.M.

Telefon: 0221 470 – 76545  
Telefax: 0221 470 – 76570  
E-Mail: [Markus.Ogorek@uni-koeln.de](mailto:Markus.Ogorek@uni-koeln.de)

Referent: Luca Manns  
Telefon: 0221 470 – 76544  
Telefax: 0221 470 – 76570  
E-Mail: [Luca.Manns@uni-koeln.de](mailto:Luca.Manns@uni-koeln.de)

[verwaltungslehre@uni-koeln.de](mailto:verwaltungslehre@uni-koeln.de)  
[www.verwaltungslehre.uni-koeln.de](http://www.verwaltungslehre.uni-koeln.de)

**Öffentliche Anhörung zu NRW-LT-Drs. 18/4278**

Köln, 29.09.2023

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

haben Sie vielen Dank für Ihre Bitte um Stellungnahme zu dem vorbezeichneten Entwurf der Fraktion der Freien Demokraten zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen betreffend die Gleichwertigkeit der beruflichen und der akademischen Bildung, die ich dem Hauptausschuss hiermit erstatte.

Im Rahmen der öffentlichen mündlichen Anhörung stehe ich für eine Zusammenfassung sowie für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink that reads "M. Ogorek".

Univ.-Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley)

**Besucheranschrift:**

Bernhard-Feilchenfeld-Str. 9  
50969 Köln  
(3. Obergeschoss)

**Stellungnahme zum Entwurf der Fraktion der FDP  
zur Änderung der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen betreffend  
die Gleichwertigkeit der beruflichen und der akademischen Bildung**

– NRW-LT-Drs. 18/4278 –

Der Entwurf der Fraktion der FDP zur Änderung der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (Verf. NRW) betreffend die Gleichwertigkeit der beruflichen und der akademischen Bildung vom 09.05.2023<sup>1</sup> sieht die Ergänzung des Art. 16 Verf. NRW um einen dritten Absatz vor.

Zur Begründung heißt es, der zunehmende Fachkräftemangel stelle eine der zentralen Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft dar und in mehreren relevanten Sektoren fehle es an qualifizierten Fachkräften mit beruflicher, außeruniversitärer Qualifikation. Daher sei eine Abkehr von der bisherigen bildungspolitischen Direktive notwendig, die (zu stark) die hochschulische Bildung in den gesellschaftlich-politischen Fokus gerückt habe. Vielmehr müsse die Gleichwertigkeit der akademischen und beruflichen Bildung erreicht werden.

Der Gesetzentwurf sieht daher eine Änderung der Landesverfassung mit dem Ziel vor, die Gleichwertigkeit der universitären und nichtuniversitären Bildung zu erreichen und mit Verfassungsrang auszustatten. Hierzu soll ein neuer Abs. 3 in Art. 16 Verf. NRW mit folgendem Wortlaut eingefügt werden:

*(3) Das Land wirkt darauf hin, dass die hochschulische und die berufliche Bildung eine gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung finden und stärker durchlässig werden.*

Die nachfolgenden Darstellungen und Würdigungen bewerten insbesondere die verfassungssystematische Stellung, den verfassungsrechtlichen Regelungsinhalt und die verfassungsrechtliche Eignung des vorgeschlagenen Art. 16 Abs. 3 Verf. NRW.

### **I. Notwendigkeit einer Verfassungsänderung**

Erläuterungsbedürftig erscheinen die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gründe, die hinter dem Entwurf zur Änderung der Landesverfassung stehen. Zu klären ist ferner, ob sich daraus die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung ergibt.

Der Wirtschaftsstandort Deutschland und das Industrieland Nordrhein-Westfalen haben derzeit mit diversen Herausforderungen zu kämpfen. Neben der Digitalisierung und der Dekarbonisierung, die in Zukunft angegangen werden müssen, führt der demografische Wandel bereits zu spürbaren Problemen. Während im Jahr 2020 noch 51,8 Mio. Menschen

---

<sup>1</sup> NRW-LT-Drs. 28/4378.



zwischen 20 bis 67 Jahren in Deutschland lebten, wird bis zum Jahr 2070 eine negative Entwicklung dieser Bevölkerungsgruppe um ca. 9 % auf 45,9 Mio. prognostiziert.<sup>2</sup> Die damit einhergehende Alterung der erwerbstätigen Bevölkerung führt zu einer erhöhten Belastung der Sozial- und Gesundheitssysteme und zu einem Mangel an Fachkräften. Insbesondere im Handwerk, der Industrie, dem Handel und dem Pflege- und Gesundheitswesen fehlt es schon heute an beruflich qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Diese Arbeitsmarktentwicklung wird sich mittel- und langfristig verschärfen, wenn kein gesellschafts- und wirtschaftspolitisch effizientes Gegensteuern erfolgt.

Neben dem demografischen Wandel führte der in den vergangenen Jahrzehnten bildungspolitisch forcierte Trend zur Akademisierung dazu, dass sich Schulabgänger – statt für eine berufliche Ausbildung – immer häufiger für ein Hochschulstudium entschieden. Während im Jahr 2000 je ein Studierender einem Auszubildenden gegenüberstand, sind es im Jahr 2021 weit mehr als doppelt so viele Studierende wie Auszubildende.<sup>3</sup> Darüber hinaus ist die Quote der Studienzugangsberechtigten von 37% im Jahr 2000 auf 53% im Jahr 2015 gestiegen.<sup>4</sup> Obwohl die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Jahr 2022 leicht angewachsen ist, befindet sich der Wert der neu begonnen Berufsausbildungen auf einem historisch niedrigen Niveau.<sup>5</sup> Zudem können längst nicht alle derzeit angebotenen Ausbildungsplätze auch mit einem Auszubildenden besetzt werden.<sup>6</sup>

Das Fehlen an Fachkräften gefährdet nicht nur die Existenz einzelner Unternehmen, sondern hat auch gesamtwirtschaftliche Folgen. Die Notwendigkeit bildungspolitischen Gegensteuerns liegt auf der Hand. Neben der – staatlicherseits nur bedingt beeinflussbaren – Attraktivität der Ausbildungs- und späteren Arbeitsplätze kann auch die Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung ein perspektivengebender Anreiz sein, dem System der beruflichen Ausbildung offen gegenüberzustehen.

Aufgrund der aktuellen Lage auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt, die erhebliche Auswirkung auf die Gesamtwirtschaft, das Sozialsystem und das Gesundheitswesen hat, besteht bildungs- und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf, der durch Änderung der Landesverfassung adäquat gesteuert werden könnte.

---

<sup>2</sup> vdek, *Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Deutschland in den Jahren von 2013 bis 2070 (in Millionen)*, 2023, Statista; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/702412/umfrage/demographie-bevoelkerungsentwicklung-in-deutschland-nach-altersgruppen/> (abgerufen am 27.09.2023).

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. N036 vom 15.06.2023; [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23\\_N036\\_12.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_N036_12.html) (abgerufen am 27.09.2023).

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Berufsbildungsbericht 2023*, S. 45 ff.

<sup>6</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Berufsbildungsbericht 2023*, S. 72.



## II. Verfassungssystematische Stellung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Vorschrift als neu einzufügender Abs. 3 in den für das Hochschulwesen relevanten Art. 16 Verf. NRW aufgenommen werden soll.

Art. 16 Abs. 1 Verf. NRW statuiert das Selbstverwaltungsrecht der Universitäten und ihnen gleichgestellten Hochschulen. Dieses ist nicht nur als bloßes Staatsziel, sondern als institutionelle Garantie ausgestaltet.<sup>7</sup> Es handelt sich um ein grundrechtsgleiches Recht, das mit der inzwischen eingeführten Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen nach Art. 75 Nr. 5a Verf. NRW, §§ 12 Nr. 9, 53 ff. VerfGHG NRW durchgesetzt werden kann.<sup>8</sup> Abs. 2 betrifft sodann die Angelegenheiten kirchlicher Hochschulen. Den Religionsgemeinschaften wird hierin verfassungsrechtlich garantiert, dass sie zur Ausbildung ihrer Geistlichen eigene Anstalten mit Hochschulcharakter errichten und unterhalten dürfen.<sup>9</sup>

Durch die Eingliederung der neuen Regelung in den für die akademische Bildung maßgeblichen Artikel kann die Bedeutung der Gleichstellung zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung betont werden. Insbesondere ist es begrüßenswert, dass die Regelung in einen bestehenden Artikel eingefügt und damit ein Anwachsen der Verfassung um in eigenständigen Artikeln niedergelegten Einzelregelungen vermieden wird.

Andere Verortungen für den neuen Absatzes kommen aufgrund inhaltlicher oder verfassungssystematischer Bedenken nicht in Betracht. So würde eine Einfügung in den für die Erwachsenenbildung relevanten Art. 17 Verf. NRW den geplanten weiten Anwendungsbereich der Regelung systematisch begrenzen. Die Erwachsenenbildung umfasst nämlich nur die außerschulische und außeruniversitäre Bildung – darunter auch die berufsbezogene Weiterbildung im Sinne eines lebenslangen Lernens.<sup>10</sup> Der gewünschten Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Ausbildung – insbesondere in Angelegenheit der Erstqualifikation – liefe eine Einfügung an dieser Stelle somit zuwider.

Auch eine Eingliederung in Art. 18 Verf. NRW – der Staatszielbestimmung zur Pflege und Förderung von Kultur, Kunst, Wissenschaft, Denkmalschutz und Sport –,<sup>11</sup> scheidet aus. Thematisch ist die geplante Neuregelung zwar mit der Wissenschaftsförderung des Art. 18

<sup>7</sup> von Coelln in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK Verf. NRW, Art. 16 Rn. 11 f.; Günther in: Heusch/Schönbroicher, Verf. NRW, Art. 16 Rn. 1.

<sup>8</sup> von Coelln in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK Verf. NRW, Art. 16 Rn. 11.

<sup>9</sup> von Coelln in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK Verf. NRW, Art. 16 Rn. 42; Löwer in: Löwer/Tettinger, Verf. NRW, Art. 16 Rn. 68.

<sup>10</sup> Pottmeyer in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK Verf. NRW, Art. 17 Rn. 4; Günther in: Heusch/Schönbroicher, Verf. NRW, Art. 17 Rn. 1; Ennuschat in: Löwer/Tettinger, Verf. NRW, Art. 17 Rn. 3.

<sup>11</sup> Siehe hierzu: Pottmeyer in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK Verf. NRW, Art. 18 Rn. 3.



Abs. 1 Verf. NRW verwandt, eine Verortung an dieser Stelle würde jedoch nicht die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischen Bildung betonen, wie es in Art. 16 Verf. NRW möglich ist. Eine alternative Aufnahme der Regelung in oder nach Art. 6 Abs. 3 Verf. NRW wäre schließlich aufgrund unterschiedlicher Schutzrichtungen wenig überzeugend gewesen: Diese Bestimmung betrifft lediglich die Berufsausbildung/-ausübung von Jugendlichen und adressiert nur den Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses.<sup>12</sup>

Die Zuordnung zu Art. 16 Verf. NRW ist aus verfassungssystematischer Sicht überzeugend.

### III. Rechtliche Dimension und Regelungsinhalt

Nähere Würdigung verdient die Frage, ob es sich bei dem geplanten § 16 Abs. 3 Verf. NRW um ein(e) Staatsziel(bestimmung) oder (lediglich) um einen Programmsatz handelt. Relevanz besitzt die Einordnung insbesondere aufgrund der in der Staatsrechtslehre uneinheitlichen Begriffsbestimmung und des unklaren Verständnisses von der normativen bzw. verfassungsrechtlichen Reichweite von Programmsätzen.

Staatsziel(bestimmungen) und Programmsätze, so die Ansicht einiger Literaturstimmen, seien inhaltlich beinahe identisch und würden – neben anderen Begriffen wie Leitprinzipien, Verfassungs- oder Gesetzgebungsaufträge<sup>13</sup> – synonym verwendet werden, ohne dass sie sich verfassungsrechtlich oder normativ unterschieden.<sup>14</sup> Demgegenüber wird andernorts vertreten, dass es eine klare Differenzierung der beiden Begriffe (und Konzepte) gäbe.<sup>15</sup> Zentrales Unterscheidungsmerkmal zwischen Staatsziel und Programmsatz sei die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit: Staatszielbestimmungen würden im Gegensatz zu Programmsätzen normative Geltung beanspruchen und seien (wenn auch nicht einklagbares, also objektives) verbindliches Verfassungsrecht, das den Staat verpflichte, auf die Verwirklichung bestimmter Ziele hinzuwirken.<sup>16</sup> Programmsätze hingegen seien bloß unverbindliche Apelle.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> *Kamp* in: Heusch/Schönenbroicher Verf. NRW, Art. 6 Rn. 25

<sup>13</sup> Siehe zu den in der Literatur verwendeten Alternativbezeichnungen: *Lücke*, AöR 107, 15, 19.

<sup>14</sup> *Lücke*, AöR 107, 15, 27; *Schwarz* in: Stern/Sodan/Möstl, Handbuch des Staatsrechts, Band I, § 20 Rn. 15; *Schladenbach*, JuS 2018, 118, 119.

<sup>15</sup> *Klein*, DVBl. 1991, 729, 733; *Merten* DÖV 1993, 368, 371; *Scheuner* in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 325, 329; *Günther* in: Heusch/Schönenbroicher, Verf. NRW, Art. 18 Rn. 1.

<sup>16</sup> *Isensee* in: Handbuch des Staatsrechts, Band IV, § 73, Rn. 8; *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 326 ff.; *Merten* DÖV 1993, 368, 371; *Mann* in: Löwer/Tettinger, Verfassung NRW, Art. 18 Rn. 8; *Degenhart*, Staatsrecht, Rn. 588.

<sup>17</sup> *Isensee* in: Handbuch des Staatsrechts, Band IV, § 73, Rn. 8; *Maunz*, BayVBl, 1989, 545; *Scheuner* in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 325, 329.



Die Gesetzgebungsmaterialien geben zur verfassungsrechtlichen Einordnung keine ausdrückliche Antwort. Die Gesetzesbegründung ordnet die Vorschrift zur Gleichwertigkeit der beruflichen und akademischen Bildung an einigen Stellen als Programmsatz bzw. programmatische Regelung ein.<sup>18</sup> Das Land solle sich durch die Einführung der Regelung für eine breitere gesellschaftliche Wertschätzung und Akzeptanz beruflicher Bildung einsetzen.<sup>19</sup> Die rechtstechnische Ausgestaltung des neuen Absatzes vermittelt hingegen normativen, einem Staatsziel entsprechenden Charakter. In den Materialien wird die neue Norm ebenfalls Staatszielen aus dem Grundgesetz und der Landesverfassung vergleichend gegenübergestellt.<sup>20</sup> Diese verfassungsrechtliche Einordnung bestätigt schließlich der Wortlaut, in dem von „hinwirken“ die Rede ist. Art. 16 Abs. 3 Verf. NRW ist daher richtigerweise als Staatsziel(bestimmung) zu qualifizieren.

Aufgrund der rechtswissenschaftlich ungeklärten Begriffsbestimmung sowie aus Klarstellungsgründen sollte die Eigenschaft des einzuführenden § 16 Abs. 3 Verf. NRW in den Gesetzgebungsmaterialien eindeutig bestimmt werden. Dies gilt umso mehr, als aus der Einordnung als Staatsziel(bestimmung) verfassungsrechtliche Konsequenzen erwachsen. Geht es um den Erlass von verbindlichem Verfassungsrecht, so wären alle drei Staatsgewalten an dieses gebunden und hätten bei ihrer Tätigkeit die Zielverfolgung zu beachten und zu erfüllen.<sup>21</sup> Subjektive Rechte werden durch Staatszielbestimmungen zwar nicht begründet,<sup>22</sup> sie können aber als kollidierendes Verfassungsrecht herangezogen werden und gegebenenfalls sogar bei der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen eine (entscheidende) Rolle spielen.<sup>23</sup>

Insbesondere für den parlamentarischen Gesetzgeber sind die in Staatszielen ausgesprochenen Handlungsaufträge von Bedeutung. Zwar steht ihm bei der Umsetzung von Staatsziel(en/-bestimmungen) ein gewisser Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Die Nichtbeachtung der Staatszielbestimmung stellte allerdings einen Verfassungsverstoß dar.<sup>24</sup> Auch die Verwaltung müsste in ihren Verfahren, etwa bei der Auslegung von Gesetzen sowie nicht zuletzt bei der Ermessenausübung, die mit § 16 Abs. 3 Verf. NRW aufgestellten Zielbestimmungen beachten.<sup>25</sup> Staatszielbestimmungen bilden schließlich für die Gerichte einen bindenden Prüfungsmaßstab.

<sup>18</sup> Vgl. NRW-LT-Drs. 28/4378, S. 2 u. S. 4.

<sup>19</sup> Vgl. NRW-LT-Drs. 28/4378, S. 4.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> Klein, DVBl. 1991, 729, 733; Günther in: Heusch/Schönenbroicher, Verf. NRW, Art. 18 Rn. 1.

<sup>22</sup> Günther in: Heusch/Schönenbroicher, Verf. NRW, Art. 18 Rn. 2.

<sup>23</sup> Schladenbach, JuS 2018, 118, 121.

<sup>24</sup> Isensee in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, § 73, Rn. 8; Günther in: Heusch/Schönenbroicher, Verf. NRW, Art. 18 Rn. 1.

<sup>25</sup> Mann in: Löwer/Tettinger, Verf. NRW, Art. 18 Rn. 5 Klein, DVBl. 1991, 729, 733; Schladenbach, JuS 2018, 118, 122.



#### IV. Verfassungsrechtliche Eignung

In der Landesverfassung enthaltene Staatszielbestimmungen sind nicht als Kompetenznormen zu deuten, sie begründen demnach keine Zuständigkeiten des Landes, sondern setzen diese voraus. Dies bedeutet nicht, dass das Land keine Staatsziele in Regelungsbereichen vorsehen darf, für die der Bund die (ausschließliche oder konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz besitzt.<sup>26</sup> Die Grenze der Verfassungsautonomie der Länder ist allerdings dann erreicht, wenn Regelungen der Landesverfassung – vorliegend die Staatszielbestimmung – sich in Widerspruch zu bundesrechtlichen Vorschriften setzen.<sup>27</sup>

Der Beitrag, den Art. 16 Abs. 3 Verf. NRW zur Realisierung des mit ihm verfolgten Ziels konkret beizutragen vermag, scheint auf den ersten Blick eher gering auszufallen. Grund hier ist, dass das Land bei der Zielverfolgung an die grundgesetzliche Kompetenzverteilung gebunden ist. Das Staatsziel der Gleichwertigkeit und Durchlässigkeit akademischer und nicht-akademischer Bildung aus Art. 16 Abs. 3 Verf. NRW lässt sich jeweils in zwei Regelungsbereiche unterteilen.

Die Regelung zur beruflichen Bildung unterfallen dem Kompetenztitel zum Recht der Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und damit der konkurrierenden Gesetzgebung.<sup>28</sup> Der Bund hat mit dem Berufsbildungsgesetz<sup>29</sup> bereits abschließend von dem Kompetenztitel Gebrauch gemacht, sodass ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Landes in diesem Bereich unzulässig wäre. Dem Land stünde, soweit es Gegenstände des Berufsbildungsgesetzes betrifft, folglich nur zu, sich im Bundesrat angesichts des ihm aufgetragenen Staatsziels für gewünschte Verbesserungen einzusetzen.

Etwas anderes gilt für den Bereich der Durchlässigkeit von beruflicher hin zu akademischer Bildung, soweit es etwa das Schulrecht sowie insbesondere das Hochschulrecht betrifft. Auf Grundlage von § 49 Abs. 4 HG NRW<sup>30</sup> hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen bereits die Berufsbildungshochschulzugangsverordnung erlassen.<sup>31</sup> Diese regelt unter anderem den Zugang beruflich Qualifizierter zum Studium. Angesprochen sind damit Personen, die eine berufliche Aufstiegsfortbildung erfolgreich absolviert (und etwa einen Meisterbrief im Handwerk erworben) haben oder die eine abgeschlossene Berufsausbildung und mindestens drei praktische Jahre im Ausbildungsberuf vorweisen können. Zudem soll Zugang zu einer

<sup>26</sup> Dreier: in Dreier, Grundgesetz, Art. 31 Rn. 56.

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> BVerfGE 55, 274, 309f.; Degenhart in: Sachs, Grundgesetz, Art. 74 Rn. 50; Seiler in: BeckOK Grundgesetz, Art. 74 Rn. 45.1; Kment in: Jarass/Piero, Grundgesetz, Art. 74 Rn. 28.

<sup>29</sup> Berufsbildungsgesetz vom 04.05.2020; zuletzt geändert am 16.08.2023.

<sup>30</sup> Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.09.2014; zuletzt geändert am 29.08.2023.

<sup>31</sup> Verordnung über den Hochschulzugang für in der beruflichen Bildung Qualifizierte vom 07.10.2016; zuletzt geändert am 13.08.2020.



Hochschule erhalten, wer – nebst abgeschlossenen Berufsausbildung – eine Zugangsprüfung ablegt oder ein mindestens zwei Semester dauerndes Probestudium absolviert. Darüber hinaus hat das Land mit § 63a Abs. 7 HG NRW eine einfachgesetzliche Regelung geschaffen, die Anerkennungsverfahren von auf anderer Weise als durch ein Studium erworbenen Kenntnissen und Qualifikationen bestimmt. Nach der Gesetzesbegründung sollten die Hochschulen mit der (hier unterstellten) Schaffung eines Staatsziels ermutigt werden, ihre offenbar zurückhaltende Anerkennungspraxis auszuweiten.<sup>32</sup>

Grundsätzlich sind Staatsziele – wie oben dargestellt – etwa im Rahmen der Ermessensausübung durch staatliche Stellen einzubeziehen und könnten daher von Rechts wegen zu einer (weiteren) Verbesserung führen. Ob dies praktisch so eintreten würde, lässt sich schwer vorhersagen. Behielten die Hochschulen ihre bisherige Praxis im Wesentlichen bei, stünden nur begrenzte Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung, die sich auf die Rechtsaufsicht der Landesregierung sowie auf gerichtlichen Rechtsschutz begrenzen. Unzweifelhaft stünden dem Land hingegen vielfältige Möglichkeiten auf niederschwelliger Ebene zur Hand, um das neue Staatsziel zu fördern – etwa durch besondere Stipendien- oder Austauschprogramme. Dies wäre vorbehaltlich der haushaltsgesetzgeberischen Mittelzuweisung zwar bereits heute möglich, könnte durch die Schaffung des Art. 16 Abs. 3 Verf. NRW möglicherweise aber einen (weiteren) Anstoß erfahren.

## V. Gesamtbewertung

Die systematische Stellung der neuen Regelung als neuer Absatz des Art. 16 Abs. 3 Verf. NRW ist zu begrüßen. Insbesondere der Verzicht auf einen neuen Artikel verhindert ein "Überfrachten" der Landesverfassung. Richtigerweise ist die Norm als Staatszielbestimmung zu lesen und ist daher verfassungsrechtlich von einem verbindlichen, wenn auch nicht subjektiv-rechtlichen Charakter.

Hinsichtlich ihres Nutzens ist die Norm insbesondere im Bereich des Hochschulrechts geeignet, eine rechtliche Verbesserung als Maßstab bei der Ermessensausübung darzustellen; dort allerdings ohne Garantie dafür, dass sich die universitäre Zulassungspraxis beruflich Vorqualifizierter zum Studium tatsächlich (weiter) verbessern würde.

Insgesamt lässt sich festhalten: Die Aufnahme einer Staatszielbestimmung in Abs. 3 von Art. 16 Verf. NRW, die auf die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung abzielt, ist mehr als bloße Symbolpolitik. Als rechtlich verbindliche Maßgabe würde der Norm zumindest ein begrenzter Einfluss zufallen. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, mit denen das Land konfrontiert ist, bleibt es bei alledem eine politische Bewertung, welche (sinnvollen) Anliegen in die Verfassung aufgenommen werden sollten – und welche nicht.

<sup>32</sup> NRW-LT-Drs. 28/4378, S. 5.