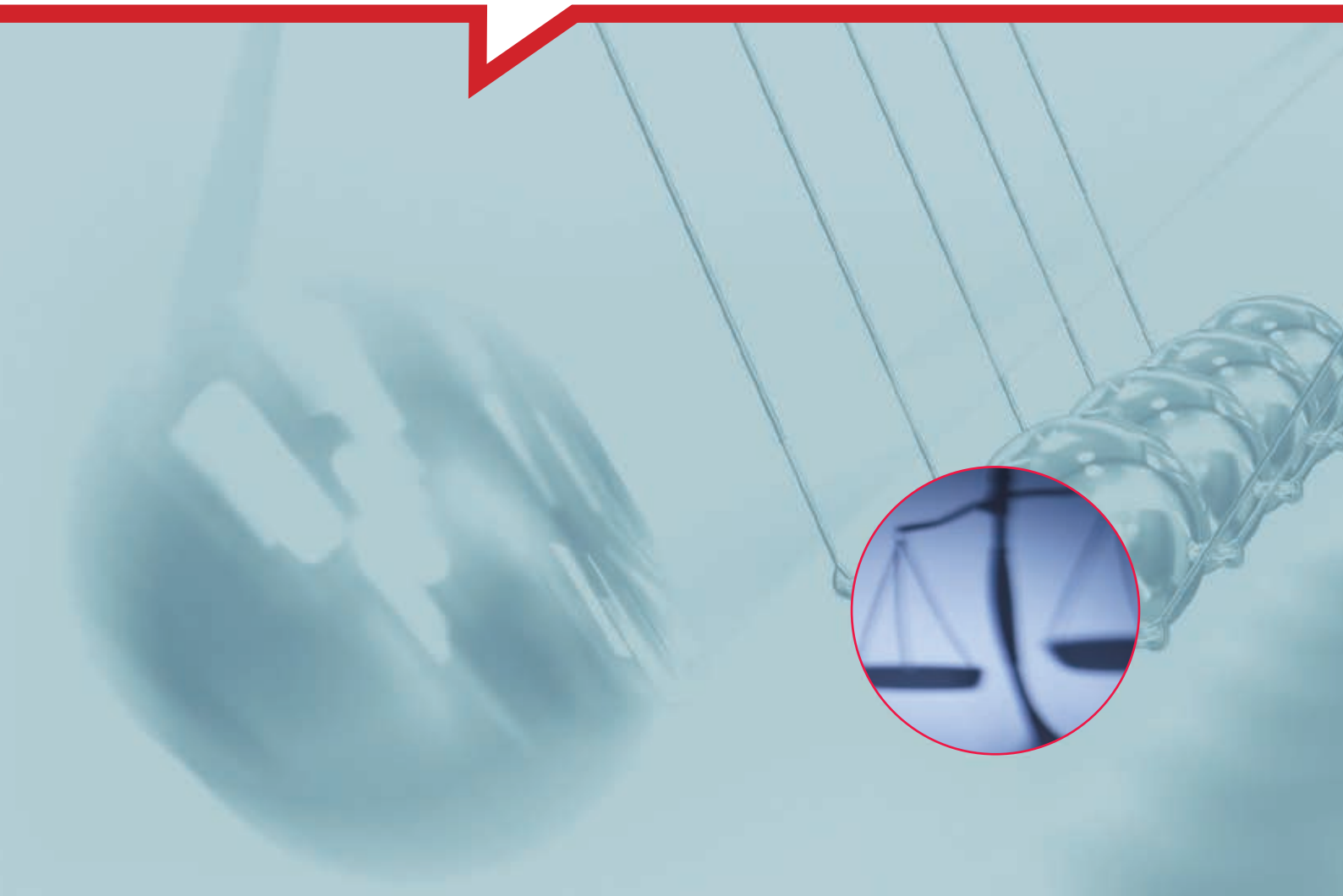


Denkanstöße

Gemeinschaftsschule – Schulversuch in NRW verfassungsgemäß



Impressum

**Verband Bildung und Erziehung
VBE NRW e. V.**
Westfalendamm 247
44141 Dortmund

Tel.: 02 31-42 57 57 0
Fax: 02 31-42 57 57 10

E-Mail: info@vbe-nrw.de
Internet: www.vbe-nrw.de

Titelbild: © arsdigital.de/ Fotolia.com

Stand: Dezember 2010

Denkanstöße

Christoph Gusy

Gemeinschaftsschule – Schulversuch in NRW verfassungsgemäß

3



© istockphoto.com

Inhalt

Vorwort	5
1. Kommunalisierung und Dezentralisierung von Entscheidungen im Rahmen der Verfassung, nicht gegen die Verfassung	8
2. Mitwirkung von Elternvertretungen als Anliegen der Verfassung.....	13
3. „Drittelparität“ im Rahmen der Verfassung, nicht gegen die Verfassung	15
Zusammenfassung – Schulreform im Koalitionsvertrag NRW ist verfassungsgemäß	18

Vorwort

Der VBE NRW setzt sich für eine Schulreform ein, deren Ziel das längere gemeinsame Lernen der Kinder ist. Neben den Gesamtschulen sollen künftig in NRW auch Gemeinschaftsschulen eingerichtet werden, die dieses anbieten. Der VBE unterstützt die im Koalitionsvertrag vereinbarte Absicht der Landesregierung, Gemeinschaftsschulen zunächst als Schulversuch zuzulassen und den Kommunen die Entscheidung über die Einrichtung der neuen Schulform freizustellen. Wir sind davon überzeugt, dass das Modell der Gemeinschaftsschule eine Lösung für den Schülerzahlrückgang sowie das veränderte Schulwahlverhalten bieten kann. Der VBE vertritt zudem die Auffassung, dass die frühe Verteilung der Kinder auf unterschiedliche Schulformen nach sozialer Herkunft überwunden werden muss und die Gemeinschaftsschule dafür einen guten Ansatz darstellt. Darüber hinaus werden die beruflichen Perspektiven von Lehrkräften der Sekundarstufe I und II mit der Einrichtung von Gemeinschaftsschulen gesichert und erweitert.

Der von der Landesregierung initiierte Schulversuch wird von unterschiedlichen Seiten u. a. dadurch in Frage gestellt, dass Unsicherheit bezüglich seiner Rechtsgrundlagen geschürt wird. Weil dem VBE am Erfolg der neuen Schulform gelegen ist, wollten wir wissen, ob die von der Landesregierung verfolgte Form der Umsetzung des Modells verfassungsgemäß ist. In der vorliegenden Broschüre finden Sie die entsprechende juristische Einschätzung.

Dortmund, im Dezember 2010

Udo Beckmann

Vorsitzender des VBE NRW

Prof. Dr. Christoph Gusy
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Staatslehre und Verfassungsgeschichte
an der Universität Bielefeld



Gemeinschaftsschule – Schulbesuch in NRW verfassungsgemäß

Die Frage nach dem verfassungsmäßigen Schulsystem betrifft nicht die – allein fachliche vorgeprägte und politisch zu entscheidende – Frage nach dem bestmöglichen Schulsystem. Grundgesetz und Landesverfassung enthalten hierzu nur bestimmte Mindeststandards. Der Koalitionsvertrag betrifft nahezu ausschließlich Ziele der Bildungspolitik, welche rechtlich nur schwach vorgeprägt sind. Die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung betrifft nahezu allein die Frage nach den Instrumenten, namentlich der Notwendigkeit von Gesetzen und damit der Beteiligung des Landtags an den zu treffenden Entscheidungen. Hier geht es namentlich um Mitentscheidungsrechte der (Oppositions-) Parteien. Deren Umgehung ist aber im Koalitionsvertrag weder gefordert noch angedacht.

Die angestrebten Ziele einer begrenzten Kommunalisierung sowie einer verstärkten Berücksichtigung des Eltern- und Schülerwillens entsprechen vielfach erhobenen politischen und rechtlichen Forderungen und sind nicht verfassungswidrig, sondern verfassungsgemäß.

Gliederung

- 1. Kommunalisierung und Dezentralisierung von Entscheidungen im Rahmen der Verfassung, nicht gegen die Verfassung!**
- 2. Mitwirkung von Elternvertretungen als Anliegen der Verfassung!**
- 3. „Drittelparität“ im Rahmen der Verfassung, nicht gegen die Verfassung!**

1. Kommunalisierung und Dezentralisierung von Entscheidungen im Rahmen der Verfassung, nicht gegen die Verfassung

Faktisch folgenreichste Änderung soll nach dem Koalitionsvertrag die „Dezentralisierung und Kommunalisierung schulpolitischer Entscheidungen“ sein. Insbesondere sollen Schule, Schulträger und Eltern gemeinsam entscheiden, wie der Unterricht in einer „Gemeinschaftsschule“ ab der Klasse 7 fortgeführt wird, welches Schulangebot gemacht werden soll, insbesondere welche Schulen in Gemeinschaftsschulen integriert werden und schließlich, ob Grundschulbezirke als Steuerungsinstrumente der kommunalen Schulentwicklungsplanung wieder eingeführt werden.

Diese Zielsetzung ist mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung vereinbar.

a) Kommunalisierung

Der Auftrag, Schulen zu errichten und zu fördern, richtet sich gem. Art. 8 Abs. 3 NRWLV an „Land und Gemeinden“. Die Einbeziehung von Gemeinden in das Schulwesen, etwa ihre Schulträgerschaft oder ihre (Mitwirkung an) schulbezogenen Entscheidungen, ist demnach nicht verfassungswidrig, sondern verfassungsmäßig.¹ Dabei ist die Kompetenzverteilung zwischen beiden verfassungsrechtlich offen; unzulässig wäre lediglich, dass einer der beiden Körperschaften alle schulbezogenen Aufgaben unter vollständigem Ausschluss der jeweils anderen zugewiesen

würden. Eine Kompetenzaufteilung, welche auch in einem (begrenzten) Zusammenwirken liegen kann, wäre demnach verfassungsgemäß.

Zu den (auch) von den Gemeinden zu treffenden Entscheidungen gehören die Errichtung, der Ausbau und ggf. die Schließung von Schulen aller Schulformen nach Maßgabe des vorhandenen Bedarfs.² Dazu kann demnach auch die Umwidmung einer Schule einer bestimmten Schulform in eine andere zugelassene Schulform zählen, z. B. einer Haupt- in eine Realschule oder – soweit zugelassen – einer Realschule in eine Gemeinschaftsschule. Maßgeblich auch dafür ist der vorhandene Bedarf. Dieser ist primär kein solcher der Gemeinden selbst, sondern der Erziehungsberechtigten und der Schüler. Diesen zu ermitteln und zu definieren, ist nach der Landesverfassung nicht den Landesbehörden vorbehalten, sondern kann auch auf Gemeindeebene geschehen. Dafür sprechen sogar erhebliche Argumente: Die Sach- und Elternnähe der Gemeinde, die notwendigerweise relative Ortsnähe des Schulangebots und die Berücksichtigung stadt- und schulplanerischer Aspekte einschließlich der Frage, welche Schulformen in Anbetracht des Wandels von Demografie und Schulformenwahl am Ort in Zukunft noch zur Verfügung stehen werden. Alle diese Aspekte sprechen dafür, in die diesbezüglichen Entscheidungen die Gemeinden einzubeziehen. Ihnen kommt insoweit eine den Aspekten von Stadtplanung und Bürgernähe sogar überlegene Kompetenz gegenüber den Landesbehörden zu. Solche Aspekte sind in besonderer Weise geeignet, gemeindliche Entscheidungsrechte zu begründen und rechtlich zu garantieren.³

¹ Näher *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Verfassung für Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 8 Rn. 58.

² *Ennuschat* aaO. Art. 10 Rn. 57.

³ Dazu etwa *Wissmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2006, § 15 Rn. 15 ff., 18.

Die Kommunalisierung der Entscheidungsebenen verstößt auch nicht gegen Aspekte von Chancengleichheit oder Freizügigkeit. Gewiss: Umzüge innerhalb des Landes stellen für Eltern und Schüler die Frage nach dem Schulbesuch und der Schulform stets neu. Solange es keine vollständige Einheitsschule mit exakt vorgeschriebenen und überprüften Curricula und Leistungsständen gibt, stellt sich das Problem schon jetzt. Doch spricht wenig dafür, dass dieses Problem durch die Neuordnung verschärft würde. Dies ist vielmehr darauf angelegt, ortsnah und nicht allgemein, sondern unter Erhebung und Berücksichtigung des örtlichen Bedarfs Schulformen oder Schularten festzulegen. Auch dieser Bedarf besteht nicht allgemein und in Gemeinden überall gleichermaßen, sondern kann dort durchaus wohnbezirks- bzw. schulbezirksmäßig unterschiedlich sein und als solcher berücksichtigt werden. Dies bedeutet aber auch: In Zukunft wird sich das *Bildungssystem eher differenzierter und vielfältiger darstellen als in der Vergangenheit*. Dies wirkt sich nicht nur auf die ansässigen, sondern auch auf zuziehenden Eltern und Schüler aus, die in Zukunft tendenziell eher eine breitere Auswahl am Zuzugsort vorfinden werden. Damit werden mögliche Umzüge zumindest nicht erschwert, sondern tendenziell eher erleichtert.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten:

Der Auftrag, Schulen zu errichten und zu fördern, richtet sich gem. Art. 8 Abs. 3 NRWL an „Land und Gemeinden“. Die Einbeziehung von Gemeinden in das Schulwesen, etwa ihre Schulträgerschaft oder ihre (Mitwirkung an) schulbezogenen Entscheidungen, ist demnach nicht verfassungswidrig, sondern verfassungsmäßig.

b) Gemeinschaftsschulen als zulässige Schulform

Die Landesverfassung stellt an die Schulverfassung nur geringe Anforderungen.⁴ Sie garantiert die Grundschule als Unterstufe des Schulwesens, daneben die Hauptschule und daneben ein gegliedertes Schulwesen (Art. 10; 12 Abs. 1 NRWL). Einigkeit besteht darin, dass durch diese Anordnungen und die von der Verfassung gewählte Terminologie („Volksschule“) nicht das bestehende Schulsystem in seinen Einzelheiten und gesetzlichen Konkretisierungen festgeschrieben wird.⁵ Vielmehr ist der durch die Vorgaben geprägte Rahmen ausgestaltungsfähig und -bedürftig. Dabei müssen die Gedanken des (Mit-)Bestimmungsrechts der Eltern (Art. 8 Abs. 1 S. 2 NRWL) einerseits und derjenige der „Anlagen und Neigungen der Schüler“ (Art. 10 Abs. 1 S. 3 NRWL) andererseits ausreichend berücksichtigt werden. Dabei wird vielfach von der Verpflichtung ausgegangen, mindestens zwei Schulformen einzurichten und offen zu halten, um den Anforderungen an ein „gegliedertes Schulsystem“ zu entsprechen.⁶ Ob diese – für andere Bundesländer z.T. anders konkretisierte – Verpflichtung in NRW wirklich besteht, braucht hier nicht näher diskutiert zu werden. Denn auch nach Einführung der Gemeinschaftsschule wären noch zwei Schulformen vorhanden. Auch dem strikten Gliederungsgebot in der soeben genannten Form wäre also genügt.

Zahlreiche wesentliche Schulfragen bedürfen nach Art. 12 Abs. 7 NRWL und anderer Normen der Regelung durch Gesetze. Dies soll hinsichtlich der Gemeinschaftsschulen geschehen („Längeres gemeinsames Lernen in Gemeinschaftsschulen wollen wir schulgesetzlich verankern.“). Vor diesem

⁴ Im Folgenden bleibt die gleichfalls genannte Berufsschule außer Betracht, da diese nicht Gegenstand der hier diskutierten Koalitionsvereinbarung ist.

⁵ *Ennuschat* aaO., Art. 8 Rn. 9.

⁶ S. dazu NRWVerfGH, in: OVG Münster E 37, 203, 205 ff.; *Kühne*, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes NRW, Losebl., Art. 10 1 a)bb).

Hintergrund ist auch das Ziel, in 5 Jahren 30 % der allgemeinbildenden Schulen in Gemeinschaftsschulen umzuwandeln, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Auch die mögliche Verlängerung der gemeinsamen Lernzeiten aller Kinder auf sechs Jahre verstößt nicht gegen die Landesverfassung. Diese sieht als gemeinsame Schule aller Kinder die Grundschule vor und lässt das gegliederte Schulwesen erst danach ansetzen. Die Zulässigkeit gemeinsamen Lernens aller Kinder ist demnach jedenfalls in der Grundschule verfassungsrechtlich verankert.⁷ Deren verfassungsrechtlich zulässige Dauer ist allerdings in der Landesverfassung nicht allgemein und konkret festgelegt. Insbesondere genießt die gegenwärtig vierjährige Grundschulzeit keinen Verfassungsrang. Vielmehr ist diese während der Verfassungsberatungen eher als Untergrenze angesehen worden, während die „äußerste“ Obergrenze bei 6 Jahren angenommen wird.⁸ Somit steht der sechsjährigen gemeinsamen Lernphase aller Kinder in der Gemeinschaftsschule nichts im Wege.

Die Gemeinschaftsschule als gesetzlich zugelassene zusätzliche Schulform ist mit der Landesverfassung vereinbar. Sie verstößt weder gegen die Verfassungsgarantie des „gegliederten Schulsystems“ noch gegen mögliche Bestandsgarantien einzelner Schulformen in der Landesverfassung.

c) Selbstverwaltungselemente in der Schule:

Integriertes oder differenziertes Lernen ab der 7. Klasse

Schule, Schulträger und Eltern sollen in Zukunft auch darüber entscheiden, ob ab der 7. Klasse integrierte Lernkonzepte weitergeführt werden oder nach Bildungsgängen differenziert wird.

Auch diese Entscheidung ist mit Grundgesetz und Landesverfassung vereinbar.

Grundsätzlich gilt: Die Entscheidung über die zulässigen Schulformen hat der Gesetzgeber zu treffen.⁹ Unter diesen zulässigen Schulformen dürfen die Gemeinden nach Maßgabe des Bedarfs über die Zuordnung konkreter Schulen zu den einzelnen Schulformen entscheiden. Dies kann auch für die integrierte bzw. nicht-integrierte Gemeinschaftsschule ab der 7. Klasse gelten. Sie verstößt nicht gegen das Gebot des gegliederten Schulwesens, da jedenfalls das Gymnasium als mögliche Alternative bestehen bleibt. Und sie stellt auch keine obligatorische Schulform für alle dar, da sie im Einzelfall und mit Zustimmung der Eltern als Gemeinschaftsschule errichtet und betrieben wird. Vielmehr bliebe in diesem Rahmen auch die Hauptschule als Bildungsgang und -angebot möglich und erhalten.¹⁰

Die verstärkte Einbeziehung der Eltern in diese Entscheidungen findet ihre Grundlage in Art. 10 Abs. 2 NRWLV.¹¹ Zugleich deutet sie aber auch auf verstärkte Autonomisierung der

⁷ Ennuschat aaO., Art. 8 Rn. 5: „Besuch der Grundschule für alle (!) Kinder verbindlich“.

⁸ Ennuschat aaO., Art. 10 Rn. 6.

⁹ S. o. b).

¹⁰ Zur Garantie der Hauptschule in der Landesverfassung NRWVerfGHE 37, 203, 205 ff.

¹¹ Dazu näher u. 2.

Schule und ihre Ergänzung durch Selbstverwaltungselemente hin. Grundsätzlich ist der Staat berechtigt, einzelne Stellen, welche seine Aufgaben wahrnehmen, mit Selbstverwaltungsaufgaben auszustatten, soweit deren Zweck und Wirken auf die Verwirklichung der Rechte besonders Beteiligter oder Betroffener ausgerichtet ist. Dies ist in der Schule der Fall: Sie ist geprägt von einer organisierten Beteiligung der von der jeweiligen Sachaufgabe Betroffenen. Daher liegt eine Ausgestaltung der Schulen mit Selbstverwaltungselementen nahe. Hier kann es nahe liegen, wegen der Eigenart der zu entscheidenden Fragen die Schüler nicht zu beteiligen, sondern ihre Rechte und Interessen bei den hier maßgeblichen Entscheidungen von den beteiligten Eltern wahrnehmen zu lassen. Dabei gibt es keine strikte Abgrenzung von staatlichen Behörden und Selbstverwaltungseinrichtungen: Es kann zu Mischformen – wie etwa der BA – kommen, bei denen staatliche Behörden oder Anstalten mit besonderen Selbstverwaltungsrechten ausgestattet sind.¹² Eine solche Mischform ist – soweit erkennbar – auch in der Koalitionsvereinbarung angestrebt. In solchen Fällen steht die Auswahl der jeweiligen (Selbstverwaltungs-) Aufgaben und die Regelung der (Einfluss- bzw. Mitwirkungs-) Strukturen weitgehend im Ermessen des Gesetzgebers. Sie bedürfen also einer *Fundierung im Gesetz*. Soweit derartige Mitwirkungsrechte gesetzlich anerkannt, die verfassungsrechtlich notwendigen Kompetenzen der Schulbehörden gewährt und die notwendige Aufsicht sichergestellt sind,¹³ ist auch die Verlagerung dieser Entscheidungskompetenzen auf Gemeinden, Lehrer und Eltern verfassungskonform.

Die verstärkte Elternmitwirkung bei der Entscheidung zur oder in der Gemeinschaftsschule stärkt den Selbstverwaltungsgedanken in der Schule und die verfassungsrechtlich zugelassene und geforderte Elternmitwirkung.

d) Gesetzesvorbehalt, „Wesentlichkeitsformel“ und Experimentierklausel

Nach dem Koalitionsvertrag soll bis zur gesetzlichen Regelung die Einführung von Gemeinschaftsschulen im Rahmen der Experimentierklausel des § 25 NRWSchulG stattfinden.

Dieses Vorhaben verstößt weder gegen die Landesverfassung noch gegen das Grundgesetz.

Bei der Gemeinschaftsschule handelt es sich um eine Abweichung von „Aufbau und Gliederung des Schulwesens“ in seiner bisherigen Form und zugleich um ein neues „Modell erweiterter Selbstverwaltung und Eigenverantwortung“ (§ 25 Abs. 1, 3 NRWSchulG). Sie sind als Schulversuch unter den Voraussetzungen dieser Vorschrift zulässig, wenn sie zeit- und umfänglich begrenzt, sowie zuvor mit „Inhalt, Ziel, Durchführung und Dauer“ „festgelegt“ worden sind. Diese „Festlegung“ bedarf nach dem Schulgesetz keines eigenständigen Gesetzes, sondern kann auch außerhalb von Gesetzen durch die Exekutive erfolgen.

¹² Dazu näher *Groß*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2006, § 13 Rn. 69.

¹³ *Ennuschat* aaO., Art. 8 Rn. 65; „Art. 8 ... LV steht einer begrenzten Eigenständigkeit der einzelnen Schule nicht entgegen“, sondern „verbietet so die völlig selbstverwaltete Schule“.

Darin liegt auch kein Verstoß gegen den „Vorbehalt des Gesetzes“. Dieser statuiert, dass bestimmte staatliche Maßnahmen nur durch oder aufgrund Gesetzes zulässig sind. Der Kreis dieser Maßnahmen wird als „wesentliche Maßnahmen“ bezeichnet. Die Rechtsprechung hierzu hat sich namentlich im Schulrecht etabliert und konkretisiert.¹⁴ Dabei geht es namentlich um die Frage, welchen Grad an Regelungsdichte und Bestimmtheit Gesetze im Schulbereich aufweisen müssen, um alles „Wesentliche“ zu regeln. Einigkeit besteht aber gerade in jüngerer Zeit in der Beobachtung, dass „persönlichkeitsgeprägte Beziehungen“ gesetzlich kaum regelbar sind, namentlich „das Schulwesen, genauer: das Lehrer-Schüler-Verhältnis“.¹⁵ Und darüber hinaus findet sich die Beobachtung, dass „die normative Durchdringung des Schulwesens an Grenzen“ stößt.¹⁶ Nicht jede Form grundrechtsrelevanter Maßnahmen muss im Gesetz selbst geregelt sein. Dies zeigt schon die Eigenart der Schule selbst, weder zur gesetzgebenden Gewalt zu gehören noch aber auch ausschließlich Gesetze anwenden zu können oder zu müssen. Für die hier relevante Fragestellung bedeutet dies alles aber allein: Enthält der grundgesetzliche Vorbehalt des Gesetzes Bereiche, welche hinsichtlich der Einführung der Gemeinschaftsschule im Versuchsstadium über § 25 NRWSchulG hinaus geregelt werden müssen? Solche Vorbehalte werden z.B. für die Einführung der obligatorischen Ganztagschule¹⁷ – nicht hingegen der freiwilligen im Rahmen offener Ganztagsangebote

oder von Versuchsschulen (§ 25 Abs. 2 S. 2 NRWSchulG) – ,die Ausgestaltung der schulischen Selbstverwaltung von Eltern- und Schülermitwirkung (außerhalb von Versuchsschulen nach § 25 Abs. 3 S. 1 NRWSchulG) und der Schulformen, -arten und der Aufsicht angenommen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Regelungen landesweit, obligatorisch und von nicht unerheblichem Eingriffsgehalt sind.

In diesem Rahmen sind Experimentierklauseln grundsätzlich zulässig,¹⁸ sofern ihr personeller und sachlicher Anwendungsbereich begrenzt, die Auswahl der Versuchsobjekte willkürfrei, der Versuch zeitlich befristet und unter Beobachtungsbzw. Evaluationsvorbehalt gestellt ist. Dies ist im Koalitionsvertrag für die Gemeinschaftsschulen bis zu ihrer gesetzlichen Einführung als neue Regelschulform vorgesehen. Daher reicht die Experimentierklausel als Rechtsgrundlage gegenwärtig aus, zumal die Zahl der betroffenen Schulen bislang gering und deren Erhöhung erst sukzessive möglich ist.¹⁹ So lange darf die Gemeinschaftsschule

- als Versuchsschule ohne ausdrückliche Einführung als neue Schulform eröffnet und betrieben werden,
- darf in ihr ein Gemeinschaftsunterricht für alle Schüler bis zur 6. Klasse stattfinden, soweit dieser freiwillig ist und
- in ihr Ganztagsunterricht abgehalten werden.

¹⁴ Überblick bei *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, 3. A., 2007, § 101 Rn. 41 ff. zu zahlreichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichtshöfe der Länder.

¹⁵ *Ossenbühl* aaO, Rn. 80.

¹⁶ *Ennuschat* aaO., Art. 8 Rn. 67.

¹⁷ *Ennuschat* aaO., Art. 8 Rn. 68.

¹⁸ Überblick bei *Maaß*, Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2001; zum Schulrecht ebd., S. 53 f.

¹⁹ Ob dies auch gelten würde, wenn 30 % aller Sekundarschulen Gemeinschaftsschulen wären, kann hier dahin gestellt sein bleiben, da zu diesem Zeitpunkt nach dem Koalitionsvertrag eine gesetzliche Regelung vorliegen soll.

²⁰ BVerfGE 47, 46, 74; s.a. BVerfGE 59, 360, 380 ff.

2. Mitwirkung von Elternvertretungen als Anliegen der Verfassung

Nach der Koalitionsvereinbarung soll eine „demokratisch von den Kommunen bis zur Landesebene aufgebaute Landeselternvertretung“ geschaffen werden. Sie kann und soll demokratisch legitimiert die Interessen der Eltern in die Gestaltung der Schulpolitik des Landes einbringen.

Diese Vereinbarung ist mit Grundgesetz und Landesverfassung vereinbar.

Das Schulverhältnis ist nach Art. 6, 7 GG eine der beiden Säulen des dualen Erziehungs- und Bildungssystems in der Bundesrepublik. Als solches steht es neben dem Erziehungsauftrag der Eltern. Beide Aufträge bedürfen einer näheren Zuordnung. Hierzu ist das Zusammenwirken beider Seiten jedenfalls eine zulässige Zuordnung.²⁰

Die Einzelheiten hierzu finden sich – entsprechend der föderalen Bildungsverfassung der Bundesrepublik – in der Landesverfassung NRW. Diese geht gleichfalls von der Zweispurigkeit des Erziehungsauftrages aus (Art. 8 NRWLV) und ordnet beide einander im Wege eines Mitwirkungsauftrages zu. „Die Erziehungsberechtigten wirken durch Elternvertretungen an der Gestaltung des Schulwesens mit“ (Art. 10 Abs. 2 NRWLV). Diese Zuordnung hat drei Grundlagen:

- das Vorhandensein von „Elternvertretungen“: Nicht alle Eltern können überall mitwirken. Daher besteht der Auftrag, Elternvertretungen zu bilden. Deren Eigenschaft als Vertretung ist jedenfalls dann gewährleistet, wenn die Vertretungen „gewählt“ sind.²¹ Dies wäre nach der Koalitionsvereinbarung der Fall.
- Deren Mitwirkung an der „Gestaltung des Schulwesens“: Hierzu zählt nicht nur die „Gestaltung“ der einzelnen Schulen, sondern zählen daneben und darüber hinaus übergreifend auch alle oder mehrere „hinreichend selbständig organisierte, auf eine Mindestdauer angelegte Einrichtungen, in denen unabhängig vom Wechsel der Schüler und Lehrer durch planmäßige, gemeinschaftliche Unterweisung in mehreren, zusammenhängenden und aufeinander abgestimmten Unterrichtsfächern bestimmte Lern – und Erziehungsziele verfolgt werden“²². Diese Formulierung geht also über die einzelnen oder bestimmte Schulen hinaus und kann sich auf die Gestaltung von Schulformen, Schularten oder schulübergreifenden Gesichtspunkten beziehen.²³ Dies ist nach der Koalitionsvereinbarung der Fall: Die Mitwirkung der Eltern soll in die Gestaltung der „Schulpolitik“ – in nichts anderes und nichts darüber hinaus einbezogen werden. Die unterschiedliche Formulierung der Vereinbarung („Schulpolitik“ statt „Gestaltung des Schulwesens“) ist demgegenüber unbedeutend.

²¹ *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger, Landesverfassung NRW, 2006, Art. 10 Rn. 20: „alle Erziehungsberechtigten oder gewählte Vertreter aller Erziehungsberechtigten“.

²² *Ennuschat* aaO., Art. 8 Rn. 19.

²³ *Ennuschat* aaO., Art. 10 Rn. 15: „Mitwirkung innerhalb der Schule und über die einzelnen Schulen hinaus auf überschulischer/örtlicher sowie überörtlicher Ebene bis zur Landesebene“.

- Deren „Mitwirkung“ an der Gestaltung des Schulwesens: Sie begründet ein „kollektives Mitwirkungsrecht der Erziehungsberechtigten“²⁴. Dieses Mitwirkungsrecht ist formuliert worden in Abgrenzung zu einem „Mitbestimmungsrecht“, schließt aber einzelne Mitbestimmungsrechte nicht aus.²⁵ Die Elternmitwirkung setzt sich also nicht an die Stelle von Parlament, Regierung oder Schulaufsicht, sondern ist dazu bestimmt und geeignet, diese sinnvoll zu ergänzen. Sie findet im Rahmen der Gesetze und der sonstigen bindenden Rechtsvorschriften statt, lässt also die Kompetenzen der demokratisch legitimierten Staatsorgane unberührt. Zugleich stellt sie eine ebenso zulässige wie notwendige partizipative Mitwirkung der Eltern an einem Politik- und Verwaltungsbereich dar, der wesentlich geeignet ist, ihre Rechte und die Rechte ihrer Kinder – als deren Sachwalter die Eltern gleichfalls auftreten – zu berühren. Dafür eröffnen Landesverfassung und Gesetze einen vergleichsweise weiten Spielraum, der sich über organisatorische Fragen (5- oder 6-Tage-Woche in der Schule) nicht allein auf bloße „Äußerlichkeiten“ bezieht, sondern Mitwirkungsrechte auch bei der Ausgestaltung von Lehrplänen und Lehrinhalten, Methoden und Lernmitteln nicht ausschließt.²⁶

Genau dieser Auftrag wird von der Koalition ausgeführt und nicht etwa verletzt. Es geht um die Erziehungsberechtigten bzw. deren gewählte Vertreter. Es geht um das Schulwesen. Und es geht um die Mitwirkung an dessen Gestaltung („bringt die Interessen der Eltern ... in die Schulpolitik des Landes ein“.) Dass es um Mitwirkung und nicht um Übernahme von Entscheidungen des Parlaments gehen soll, macht diese Formulierung hinreichend deutlich. Daran ändert auch die Formulierung „demokratisch aufgebaut“ nichts. Sie bezieht sich ersichtlich allein auf das Vertretungsverhältnis der Vertretungen zu den Eltern aufgrund der Wahl, nicht hingegen auf deren Kompetenzumfang. Dieser ist vielmehr durch die Worte „Gestaltung der Schulpolitik“ und „Interessen der Eltern einbringen“ umrissen. Die beiden Begriffe machen deutlich, dass es nicht darum geht, die Rechte des Landtages zu verdrängen oder anstelle des Landtages andere Organe zu setzen. Es geht vielmehr darum, die vergleichsweise unbestimmten gesetzlichen Regelungen zu konkretisieren und hier eine „Legitimationskompensation“ im Rahmen der weiten Gestaltungsfreiräume der Regierung und der Schulbehörden vorzusehen.

Die Stärkung der Elternmitwirkung auch in einer Landeselternvertretung ist somit eine zulässige Erfüllung eines Verfassungsauftrages und keineswegs deren Verletzung.

²⁴ Ennuschat aaO., Art. 10 Rn. 13.

²⁵ Ennuschat aaO.

²⁶ Näher Ennuschat aaO., Art. 10 Rn. 18.

3. „Drittelparität“ im Rahmen der Verfassung, nicht gegen die Verfassung

Nach der Koalitionsvereinbarung sollen Lehrkräfte, Eltern, Schülerinnen und Schüler im Rahmen einer „Drittelparität“ „gleichberechtigt zusammenarbeiten“. Dadurch soll die Mitwirkung aller am Bildungsprozess Beteiligten (an diesem Prozess) ausgebaut werden.

Diese Vereinbarung ist mit der Landesverfassung vereinbar.

Grundlage der Erziehung sind die Erziehungsrechte der Eltern und der Lehrer, die nicht unverbunden nebeneinander stehen und grundsätzlich aufeinander bezogen sind. Dabei ist das Mitwirkungsrecht der Eltern (vertretungen) an der Gestaltung des Schulwesens verfassungsrechtlich anerkannt. Es bezieht sich nicht allein auf übergeordnete Belange des Bildungswesens, sondern daneben und konkret auch auf einzelne Schulen und auf Belange innerhalb der Schule, sei es im konkreten Klassenverband, sei es in der gesamten Schule.²⁷ Die Elternmitwirkung ist hier also grundsätzlich anerkannt und garantiert. Nicht näher thematisiert sind demgegenüber zwei andere Aspekte: Nämlich die Frage nach der Einräumung bestimmter Zusammenarbeitrechte (und nicht nur Mitwirkungsrechte) und die Frage nach der gleichberechtigten Mitbestimmung im Rahmen der Drittelparität.

Der Umfang der Mitwirkungsrechte ist in der Landesverfassung nicht konkret festgelegt. Das Wort „Mitwirkung“ steht dort als Alternative zur „Mitbestimmung“, deren Einführung in Art. 10 Abs. 2 NRWLV abgelehnt worden ist. Wie diese Mitwirkung ausgestaltet sein kann und wie weit sie reichen darf, ist nicht allgemein festgelegt. In diesem Rahmen schließt der Verfassungstext Mitbestimmungsrechte der Eltern aber auch nicht aus.²⁸ Fest steht eigentlich nur,

- dass ein allgemeines Mitbestimmungsrecht der Eltern von der Verfassung selbst nicht eingeräumt werden sollte, dieses vielmehr der Entscheidung des Gesetzgebers überantwortet werden sollte. Hier steht dem Schulgesetzgeber ein Gestaltungsfreiraum im Rahmen der Landesverfassung zu.²⁹

- dass dieses Mitwirkungsrecht kein grenzenloses sein darf: So wird denn auch die Reichweite der Mitwirkung tendenziell am ehesten negativ bestimmt. Es darf sich nicht an die Stelle des Parlamentes oder des Gesetzgebers richten und daher weder gegen die Landesverfassung noch gegen Gesetze verstoßen, noch aber auch solche Maßnahmen treffen, welche dem Gesetzgeber in der Verfassung vorbehalten sind. Weiter darf die Mitwirkung nicht in den Kernbereich der inneren Schulanlagen eingreifen, welche den Lehrern und der Schulaufsicht überantwortet sind. Hierzu zählen insbesondere die Grundsätze der Leistungsbewertung, die Erteilung von Zeugnissen, Noten und die Versetzung.³⁰

²⁷ Ennuschat aaO., Art. 10 Rn. 15.

²⁸ Ennuschat aaO. S. a. o. 1.

²⁹ Ennuschat aaO., Art. 10 Rn. 17.

³⁰ Ausführlich Ennuschat aaO., Art. 10 Rn. 18 f.

In diesem Rahmen bleibt allerdings ein weiter Raum für Eltermitwirkung und Elternmitbestimmung nach Maßgabe gesetzlicher Ausgestaltung. Sie kann sich etwa beziehen auf Fragen des Schulbeginns und -endes, der Ausgestaltung von Pausen, Freizeiten und Betreuungen außerhalb des Unterrichts im engeren Sinne; aber auch auf die Ausgestaltung von Unterrichtsinhalten und -methoden im Rahmen verbindlicher Lehrpläne, die Auswahl und Beschaffung von Lehr- und Lernmaterial, die Abhaltung zusätzlicher Lehr-, Förder- oder Ergänzungsveranstaltungen, allgemeine Maßnahmen und Anregungen zur Behebung von Erziehungs- und Schulschwierigkeiten, die Ausgestaltung der Schulordnung u.a.m.³¹ Für Elternmitwirkung und -mitbestimmung gibt es demnach zahlreiche Materien im Rahmen der Landesverfassung und der Gesetze. Dass die Koalition über diesen zugelassenen Bereich hinausgehen will und die Elternmitwirkung auch an die Stelle von Parlamenten, Regierungen, Schulaufsicht oder Lehrerverantwortlichkeit setzen will, ist aus der allgemeinen Formulierung der Koalitionsvereinbarung ebenso wenig ersichtlich wie aus der Formel vom Ausbau der Beteiligungsrechte.

Der Grad der Mitwirkungsrechte („gleichberechtigte Zusammenarbeit“ im Rahmen einer „Drittelparität“) verstößt gleichfalls nicht gegen die Landesverfassung. Hierbei ist allerdings zu erwägen, dass das Bundesverfassungsgericht der Mitentscheidung Betroffener an staatlichen Angelegenheiten verfassungsrechtliche Grenzen gezogen hat³² und aus ähnlichen Gründen eine Viertelparität in den Entscheidungsgremien der Hochschulen für grundgesetzwidrig gehalten hat.³³

Von jenen Entscheidungen unterscheidet sich die rechtliche Situation der Schulen allerdings in zahlreichen Punkten. Hier spricht mehr für eine der Form begrenzter³⁴ funktionaler Selbstverwaltung vergleichbare Situation als für eine bloße Partizipation Betroffener an staatlichen Behördenentscheidungen. Für solche Behörden galt aber die genannte Begrenzung der Mitwirkungsrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie limitiert nicht die Selbstverwaltungselemente, sondern die Partizipation an der staatlichen Verwaltung. In einem derartigen rechtlichen Kontext sind Gruppenrechte und -paritäten auch andernorts anzutreffen (etwa: Kammern). Von hierher sind folgende Unterschiede hervorzuheben:

(1) Bei der Ausübung der Zusammenarbeitsrechte geht es um eine Mitwirkung Betroffener in einer Institution, welche sich durch rechtliche Besonderheiten auszeichnet: Hier geht es nicht allein um die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte, sondern um eine enge rechtliche Gemengelage von Erziehungsrechten aus Art. 6, 7 GG und Art. 8 NRWLV. Diese Gemengelage unterschiedlicher aufeinander bezogener und miteinander vereinbarungsbedürftiger Ziele ist nicht darauf verwiesen, allein auf der Ebene des materiellen Rechts ausgeglichen zu werden und so hinsichtlich ihrer Austragung letztlich auf die Gerichte verwiesen zu werden. Vielmehr weist sie auch eine prozedurale Dimension auf, welche letztlich in einer Ausgestaltung des Zusammen-, Mit- und Einwirkens innerhalb der Schule und im Vorfeld konkreter Entscheidungen organisiert und ausgestaltet werden darf. Grundrechte haben insoweit ihre verfahrensrechtliche Dimension, welche nicht nur die Ausprägung der

³¹ Beispiele nach *Ennuschat* aaO., Art. 10 Rn. 18 f.

³² BVerfGE 93, 37, 65 ff.

³³ BVerfGE 35, 79, 109 ff.

³⁴ S. o. 1)

Einzelgarantien, sondern auch deren Abstimmung und Ausgleich prägen kann. Dies gilt namentlich dort, wo besondere Abstimmungsbedürfnisse entstehen, weil bestimmte Garantien nur gemeinsam oder in wechselseitigem Ausgleich wahrgenommen werden können. Ausprägung dieses Gedankens ist nicht zuletzt Art. 10 Abs. 2 NRWLV als Kooperations- und Mitwirkungs-garantie der Eltern in der Schule.

(2) Zudem weist die hier auszuübende Elternmitwirkung und –mitbestimmung – im Unterschied etwa zu derjenigen des Personalrates in Behörden – wenn überhaupt nur äußerst selten einen Bezug zu den Rechten Dritter auf.³⁵ Schule ist der Ort des Ausgleichs der Rechte von – abstrakt gesprochen – Staat und Eltern, konkret gesprochen von Schulträgern und Unterrichtsverantwortlichen, Lehrern, Eltern und Schülern. Außenstehende Dritte sind von den hier getroffenen Entscheidungen nur selten und allenfalls in geringem Umfang betroffen. Demnach sind die hier getroffenen Entscheidungen gegenüber Dritten eher schwach legitimationsbedürftig; insbesondere bedürfen sie regelmäßig keiner zusätzlichen Legitimation durch die staatlichen Stellen gegenüber außenstehenden und betroffenen, aber nicht beteiligten Dritten. Sind deren Rechtspositionen kaum je und erst recht kaum je schwerwiegend betroffen, so bedürfen ihre Rechte auch keines besonderen Schutzes durch staatliche Allein- oder Letztentscheidungsrechte. Dieser einerseits hohe Grad der Betroffenheit der Rechte der Beteiligten – Schüler, Eltern, Lehrer, Schule – und der äußerst geringe Grad der Betroffenheit Dritter ge-

bietet jedenfalls keine schematische Gleichbehandlung von Schulen mit anderen Stellen und der Elternvertretung in ihnen mit der Personalvertretung in anderen Behörden.

(3) Schließlich lässt sich die angestrebte „Drittelparität“ in der Schule auch nicht mit der früheren Viertelparität in den Hochschulen vergleichen. Hier ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Schulwesen wesentlich stärker verfassungsrechtlich und gesetzlich determiniert ist und damit zugleich die Entscheidungskompetenz in der Schule wesentlich engeren und klarer ausformulierten Grenzen unterliegt. Auch ist die Schulaufsicht wesentlich stärker ausgeprägt als die Hochschulaufsicht. Je klarer der Sachbereich der Entscheidungen umgrenzt und der Verantwortungsbereich der Mitwirkenden ausgestaltet ist, um so weniger Bedarf besteht nach einer Wahrung staatlicher Allein- oder Letztentscheidungsrechte auch in diesem Kontext.

Im Ergebnis lässt sich somit festhalten:

Die geplanten Mitentscheidungsrechte der Eltern und Schüler innerhalb des verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmens verstoßen nicht gegen Grundgesetz oder Landesverfassung.

Innerhalb dieses Rahmens ist auch eine „gleichberechtigte Zusammenarbeit“ im Rahmen einer Drittelparität von Lehrern, Eltern und Schülern verfassungsgemäß.

³⁵ Die nachfolgende Differenzierung folgt BVerfGE 93, 37, 70 ff. Dabei ist im Folgenden zusätzlich zu berücksichtigen, dass es in der Schule nicht um den Ausgleich von Beschäftigten- und Betroffeneninteressen, sondern um denjenigen zwischen den Interessen Betroffener und denjenigen Nichtbetroffener geht.

Schulreform im Koalitionsvertrag NRW ist verfassungsgemäß

Zusammenfassung

Der Auftrag, Schulen zu errichten und zu fördern, richtet sich gem. Art. 8 Abs. 3 NRW an „Land und Gemeinden“. Die Einbeziehung von Gemeinden in das Schulwesen, etwa ihre Schulträgerschaft oder ihre (Mitwirkung an) schulbezogenen Entscheidungen, ist demnach nicht verfassungswidrig, sondern verfassungsmäßig.

Die Gemeinschaftsschule als gesetzlich zugelassene zusätzliche Schulform ist mit der Landesverfassung vereinbar. Sie verstößt weder gegen die Verfassungsgarantie des „gegliederten Schulsystems“ noch gegen mögliche Bestandsgarantien einzelner Schulformen in der Landesverfassung.

Die verstärkte Elternmitwirkung bei Entscheidung zur oder in der Gemeinschaftsschule stärkt den Selbstverwaltungsgedanken in der Schule und die verfassungsrechtlich zugelassene und geforderte Elternmitwirkung.

In diesem Rahmen sind Experimentierklauseln grundsätzlich zulässig, sofern ihr personeller und sachlicher Anwendungsbereich begrenzt, die Auswahl der Versuchsobjekte willkürfrei, der Versuch zeitlich befristet und unter Beobachtungsbzw. Evaluationsvorbehalt gestellt ist. Dies ist im Koalitionsvertrag für die Gemeinschaftsschulen bis zu ihrer gesetzlichen Einführung als neue Regelschulform vorgesehen. Daher reicht die Experimentierklausel als Rechtsgrundlage gegenwärtig aus.

Die Stärkung der Elternmitwirkung auch in einer Landeselternvertretung ist somit eine zulässige Erfüllung eines Verfassungsauftrages und keineswegs deren Verletzung. Die geplanten Mitentscheidungsrechte der Eltern und Schüler innerhalb des verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmens verstoßen nicht gegen Grundgesetz oder Landesverfassung. Innerhalb dieses Rahmens ist auch eine „gleichberechtigte Zusammenarbeit“ im Rahmen einer Drittelparität von Lehrern, Eltern und Schülern verfassungsgemäß.

Beh. NW, 26.11.10

Bielefeld, den 26.11.2010



Prof. Dr. Christoph Gusy

Ihr starker Partner:

VBE – die Lehrgewerkschaft



**Verband Bildung und Erziehung
VBE NRW e. V.**
Westfalendamm 247
44141 Dortmund

Tel.: 02 31-42 57 57 0
Fax: 02 31-42 57 57 10
E-Mail: info@vbe-nrw.de
Internet: www.vbe-nrw.de



Verband Bildung und Erziehung
Landesverband NRW