

Professor Dr. Jörg Ennuschat

Bochum, den 30.5.2016

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Verwaltungsrecht  
Ruhr-Universität Bochum  
44780 Bochum  
Tel: 0234-32 25275  
joerg.ennuschat@rub.de



### **Stellungnahme**

im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung zum Antrag der Fraktion der FDP, LT-Drs. 16/11418

#### **„Pluralität und Meinungsbildung der Elternverbände in der Schullandschaft respektieren – Partizipationsmöglichkeiten der Elternvertretungen vor Ort stärken“**

#### **0. Zusammenfassung**

- Aus Art. 10 Abs. 2 LV folgt ein Verfassungsimpuls zur Schaffung einer gewählten Elternvertretung auf Landesebene. Zugleich hebt die Landesverfassung die Pluralität des Schulwesens hervor, welcher eine Pluralität der Elterninteressen entspricht. Ein zweiter Verfassungsimpuls besteht mithin in der Sicherung der Pluralität innerhalb der Elternmitwirkung. Bei der Konkretisierung dieser beiden Verfassungsimpulse kommen dem Landesgesetzgeber beträchtliche Gestaltungsspielräume zu.
- Bezogen auf die Elternmitwirkung beim Ministerium wäre sowohl die Beibehaltung des gegenwärtigen Modells der Elternmitwirkung als auch die Einrichtung einer Landeselternvertretung vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erfasst.
- Das SchulG kennt bereits einige Möglichkeiten der Elternmitwirkung beim Schulträger (§§ 72 Abs. 4, 76 SchulG). Diese Bestimmungen dürften genügen, um die Anforderungen des Art. 10 Abs. 2 LV zu erfüllen. Dennoch wird man Art. 10 Abs. 2 LV erneut einen Verfassungsimpuls entnehmen können, die noch eher schwach ausgeprägte Elternmitwirkung beim Schulträger zu stärken, z.B. durch eine Erweiterung der Regelung in § 85 Abs. 2 SchulG.
- Die Beschränkung in §§ 77 Abs. 3 Nr. 6, 85 Abs. 2 S. 2 SchulG auf eine Mitwirkung der „Kirchen“ beim Ministerium und beim Schulträger kann so lange gerechtfertigt werden, wie andere Religionen und Weltanschauungen bzw. Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften keine vergleichbare tatsächliche Bedeutung für das Schulwesen in NRW haben (Stichworte: Religionsunterricht, öffentliche und kirchliche Bekenntnisschulen). Es dürfte aber nur eine Frage der Zeit sein, bis ein Anspruch auf Gleichstellung entsteht, vor allem mit Blick auf Islam und islamische Religionsgemeinschaften.

## I. Verfassungsrechtlicher Rahmen

### 1. Verfassungsimpuls für eine gewählte Elternvertretung auf Landesebene

Das grundgesetzliche Elternrecht gem. Art. 6 Abs. 2 GG gilt auch innerhalb der Schule, ist jedoch ein Individualrecht; aus ihm lassen sich nach herkömmlicher Auffassung keine kollektiven Elternrechte ableiten.<sup>1</sup> Die Landesverfassung stellt die Bedeutung des Elternrechts für das Schulwesen plakativ in Art. 8 Abs. 1 S. 2 heraus: „Das natürliche Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bildet die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens.“ Auch insoweit steht das Individualrecht im Vordergrund.

Kollektive Elternrecht verbürgt die Landesverfassung in Art. 10 Abs. 2: „Die Erziehungsberechtigten wirken durch Elternvertretungen an der Gestaltung des Schulwesens mit“. Zum „Schulwesen“ gehören alle Ebenen, von der einzelnen Schule über die Schulträger- bis zur Landesebene.<sup>2</sup> Die Formulierung „Elternvertretung“ legt nahe, dass im Vertretungsorgan entweder alle Eltern (und sonstigen Erziehungsberechtigten) oder deren gewählte Vertreter Mitglieder sind.<sup>3</sup> Damit folgt aus Art. 10 Abs. 2 LV ein Verfassungsimpuls zur Schaffung einer gewählten Elternvertretung auf Landesebene.<sup>4</sup>

### 2. Verfassungsimpuls zur Sicherung der Pluralität der Elterninteressen

Zu beachten ist freilich, dass die Landesverfassung zugleich die Vielfalt und Pluralität des Schulwesens hervorhebt.

Diese folgt aus Art. 8 Abs. 1 S. 1 und 2 LV, in denen das einzelne Kind und dessen Eltern in den Vordergrund gerückt werden. Auch die Vorgabe des Art. 8 Abs. 1 S. 3 LV, wonach die staatliche Gemeinschaft Sorge zu tragen hat, dass das Schulwesen den kulturellen und sozialen Bedürfnissen des Landes entspricht, läuft auf Sicherung von Pluralität hinaus. Bekräftigt wird das Verfassungspostulat der Pluralität im Schulwesen schließlich durch die Vorgabe, dass das Schulwesen durch die „Mannigfaltigkeit der Lebens- und Berufsaufgaben“ bestimmt wird. Institutionellen Ausdruck findet die Pluralität schließlich in den verschiedenen Schulformen gem. Art. 10 Abs. 1 S. 3 LV und Schularten gem. Art. 12 Abs. 2 und 3 LV.

Dieser Pluralität im Schulwesen entspricht eine Pluralität der Elterninteressen. Ein zweiter Verfassungsimpuls besteht mithin in der Sicherung der Pluralität innerhalb der Elternmitwirkung.

---

<sup>1</sup> Z.B. Grawert, LV NRW, 3. Aufl. 2012, Art. 10 Erl. 2.

<sup>2</sup> Ennuschat, in: Löwer/Tettinger, LV NRW, 2002, Art. 10 Rn. 15; wohl auch Söbbeke, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2010, Art. 10 Rn. 15.

<sup>3</sup> Ennuschat, in: Löwer/Tettinger, LV NRW, 2002, Art. 10 Rn. 20.

<sup>4</sup> Zurückhaltend aber Dästner, LV NRW, 2. Aufl. 2002, Ar. 10 Rn. 2.

### 3. *Gestaltungsspielräume des Schulgesetzgebers*

Bei der Konkretisierung und Ausräumung dieser beiden Verfassungsimpulse kommen dem Landesschulgesetzgeber beträchtliche Gestaltungsspielräume zu. Grenzen der Gestaltungsspielräume folgen u.a. aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip: Wesentliche Entscheidungen müssen durch den Gesetz- oder zumindest Verordnungsgeber getroffen werden. Das Land hat über Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 8 Abs. 3 S. 2 LV die umfassende Schulaufsicht, welche durch das und gegenüber dem Parlament verantwortet werden muss. Elternvertretungen können deshalb nur in engen Grenzen Entscheidungsbefugnisse haben. Unproblematisch möglich sind aber Mitwirkungsrechte in Form von Rechten zur Anhörung, Stellungnahme etc. Diese Beschränkung entspricht auch dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 2 LV (Mitwirkung, nicht Mitbestimmung).<sup>5</sup>

## II. **Zur Elternmitwirkung auf Landesebene**

### 1. *Bisherige Beteiligung der Elternverbände auf Landesebene*

Die Elternmitwirkung auf Landesebene erfolgt auf zweifache Weise. Zum einen werden in schulischen Angelegenheiten von allgemeiner und grundsätzlicher Bedeutung u.a. Elternverbände durch das Ministerium beteiligt (§ 77 Abs. 1, 2, 3 Nr. 2 SchulG). Zum anderen lädt das Ministerium die Elternverbände mindestens halbjährlich zu einem Gespräch über grundlegende schulische Angelegenheiten ein (§ 77 Abs. 4 SchulG).

Die erste Form der (ad hoc-)Beteiligung gem. § 77 Abs. 1 bis 3 SchulG soll augenscheinlich unverändert fortgesetzt werden (wie dies auch im SchulG 2005 der Fall war)<sup>6</sup>. Diskutiert wird lediglich eine Änderung von § 77 Abs. 4 GG.

### 2. *Bei § 77 Abs. 4 SchulG: Verbändebeteiligung oder Landeselternvertretung?*

Der heutige § 77 Abs. 4 SchulG sieht einen Dialog des Ministeriums mit Elternverbänden, d.h. letztlich einen Dialog Staat-Gesellschaft vor. Eine Landeselternvertretung würde die Elternvertretung innerhalb des staatlichen Bereichs institutionalisieren – wie dies auf Ebene der einzelnen Schule ohnehin geschieht. Beide Wege sind aus Sicht des Verfassungsrechts gangbar.

Vergleicht man die bisherige Verbändebeteiligung mit einem Landeselternrat (dessen Ausgestaltung zu klären wäre), ergeben sich jeweils Vor- und Nachteile:

- Die Verbändebeteiligung bietet den Vorteil der Pluralität und enthält den – potentiellen – Nachteil der Zersplitterung der Interessenvertretung sowie die Gefahr, dass im tatsächli-

<sup>5</sup> So *Söbbeke*, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2010, Art. 10 Rn. 16.

<sup>6</sup> Vgl. LT-Drs. 13/5394, S. 110.

chen Schulleben wenig verwurzelte Verbände unangemessenes Gewicht erhalten. Hingewiesen sei auf § 62 Abs. 1 S. 2 SchulG, welcher betont, dass die Mitwirkung durch *Verbände* erfolgt.

- Eine Landeselternvertretung bietet die Vorteile der Bündelung von Elterninteressen (mit entsprechend höherem Gewicht) und der klareren Legitimierung des Interessenvertreters sowie den – potentiellen – Nachteil, dass Interessen und Positionen von Minderheiten in diesem Rahmen nur unzureichendes Gehör finden (siehe aber 3.).

Dem Landesgesetzgeber dürfte es jedoch möglich sein, unabhängig vom gewählten Grundmodell die Nachteile/Gefahren durch eine entsprechende Ausgestaltung zu verringern.

### 3. *Weitere Formen der Beteiligung von Eltern- und Interessenverbänden aus Landesebene*

Die schulische Mitwirkung der Eltern auf Landesebene gem. § 77 SchulG bezieht sich auf eine Mitwirkung beim *Ministerium* für Schule und Weiterbildung. Klargestellt sei, dass es neben der schulgesetzlich geregelten Beteiligung von Elternverbänden noch weitere Vorgaben zur Beteiligung von Eltern- und Interessenverbänden auf Landesebene gibt.

Zu nennen ist etwa die mögliche Beteiligung von Interessenvertretern bei Gesetzgebungsverfahren im *Landtag* gem. § 57 Abs. 1 GO LT

§ 57 Abs. 1 GO LT: „Jeder Ausschuss kann im Rahmen seines Geschäftsbereichs beschließen, Sachverständige oder andere Personen, insbesondere Vertreterinnen bzw. Vertreter betroffener Interessen, zu seinen Beratungen zuzuziehen oder in öffentlicher Sitzung anzuhören...“

sowie die Beteiligung von Organisationen, welche die Interessen von Menschen mit Behinderung vertreten, u.a. (aber nicht nur) bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zur Umsetzung der UN-BRK; siehe dazu Art. 4 Abs. 3 UN-BRK:

„Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“

## **III. Zur Elternmitwirkung auf Ebene des Schulträgers (= i.d.R. Kommune)**

Art. 10 Abs. 2 LV zielt auch auf die Elternmitwirkung auf Ebene des Schulträgers.

### 1. *Bestehende Möglichkeiten der Elternmitwirkung beim Schulträger*

Das SchulG kennt bereits einige Möglichkeiten der Elternmitwirkung beim Schulträger.

Zu denken ist zunächst an § 85 Abs. 2 S. 2 SchulG, wonach Vertreterinnen und Vertreter der Schulen als ständige beratende Mitglieder des Schulausschusses berufen werden können. Als

Vertreter der Schulen kommen insb. (aber nicht nur) Schulleiter in Betracht.<sup>7</sup> Als Ausschussmitglied ist der Schulleiter unabhängig und an Aufträge (etwa der Schulkonferenz) nicht gebunden (§ 43 I i.V.m. § 58 II GO). Diese Regelung verschafft Eltern keinerlei Mitwirkungsmöglichkeiten.

Eine gewisse Form von Elternmitwirkung folgt aus § 76 SchulG. Danach wirken Schule und Schulträger zusammen. Vertreter der Schule ist der Schulleiter, der insoweit jedoch an Entscheidungen der Schulkonferenz gebunden ist (§ 65 Abs. 2 Nr. 22 SchulG). Über Schulkonferenz und Schulleiter haben Eltern also eine mittelbare Möglichkeit, auf Ebene des Schulträgers mitzuwirken.

Ferner können gem. § 72 Abs. 4 SchulG Schulpflegschaften (in denen maßgeblich die Eltern vertreten sind) auf örtlicher und überörtlicher Ebene zusammenwirken und ihre Interessen gegenüber Schulträger und Schulaufsicht vertreten.

Schließlich wäre die Gemeindeordnung flexibel genug, um Elternvertreter als sachkundige Bürger/Einwohner in die Beratungen des Ausschusses einzubeziehen.

Diese Regelungen, insb. §§ 72 Abs. 4, 76 SchulG, dürften genügen, um die Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 2 LV zu erfüllen.

## 2. *Möglichkeiten zur Intensivierung der Elternmitwirkung beim Schulträger*

Dennoch wird man Art. 10 Abs. 2 LV erneut einen Verfassungsimpuls entnehmen können, die noch eher schwach ausgeprägte Elternmitwirkung beim Schulträger zu stärken. Die Landesverfassung gibt nicht vor, wo und wie eine etwaige Elternmitwirkung beim Schulträger erfolgt. Möglich (aber nicht zwingend) ist eine Repräsentation von Eltern im Schulausschuss des Rates, z.B. durch eine Erweiterung der Regelung in § 85 Abs. 2 SchulG.

## **IV. Zur Vertretung von Religionsgemeinschaften beim Land und beim Schulträger**

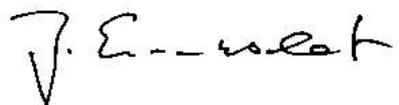
Gem. § 77 Abs. 3 Nr. 6 SchulG wirken die Kirchen beim Ministerium mit. Sie sind ferner gem. § 85 Abs. 2 S. 2 SchulG mit beratender Stimme im kommunalen Schulausschuss vertreten. Diese Bestimmungen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Kirchen am öffentlichen Schulwesen über den Religionsunterricht beteiligt sind (Art. 14 LV, Art. 7 Abs. 2 und 3 GG). Hinzu kommen die öffentlichen Bekenntnisschulen (Art. 12 Abs. 2 und 3 LV) und die Ersatzschulen in kirchlicher Trägerschaft (Art. 8 Abs. 4 LV i.V.m. Art. 7 Abs. 4 GG).

Die Beschränkung der Mitwirkung auf die Kirchen kann so lange gerechtfertigt werden, wie andere Religionen und Weltanschauungen bzw. Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften keine vergleichbare tatsächliche Bedeutung für das Schulwesen in NRW haben. Es dürfte aber nur eine Frage der Zeit sein, bis ein Anspruch auf Gleichstellung entsteht, vor allem mit Blick auf Islam und islamische Religionsgemeinschaften. Zu klären wäre dann – wie auch beim

---

<sup>7</sup> Kumpfert, in: Jehkul u.a., SchulG NRW, Stand: März 2015, § 85 Erl. 2.

Religionsunterricht – wer auf Seiten des Islam in NRW geeigneter und legitimer Ansprechpartner für das Ministerium oder einen Schulträger ist (vgl. § 132a SchulG).

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Ennschat'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'J' and a long horizontal stroke.

(Prof. Dr. Jörg Ennschat)