

Zeitschrift: Schulverwaltung NRW**Autor:** Dr. Ludger Schrapper**Rubrik:** Recht / Elternmitwirkung**Referenz:** SchVw NRW 2017, 271 - 273 (Ausgabe 10)

Einbindung von Elternvertretern in den kommunalen Schulausschuss

Entscheidungsspielraum der Kommunen

Die Frage, ob und in welchem Umfang Elternvertreter Zugang zu kommunalen Fachausschüssen haben, wird kontrovers diskutiert. Für den Schulbereich verweisen kommunale Vertreter auf § 85 Abs. 2 SchulG. Daraus soll sich eine Beschränkung der Entscheidungsfreiheit der Gemeinden und Kreise ergeben. Zugang zu den Ausschüssen als Repräsentanten der Belange von Schulen hätten nur Schulleitungen, nicht aber Elternvertreter. Der Beitrag geht dieser Frage nach und plädiert für eine Auflösung dieses (Schein-)Widerspruchs.

Ludger Schrapper

Mitgestaltung des Schulwesens durch die Eltern

Die Mitwirkung der Eltern am Schulleben ist im nordrhein-westfälischen Schulgesetz fest verankert. Dies folgt notwendig aus der in § 2 Abs. 3 SchulG verbürgten, aber darüber hinaus auch verfassungsrechtlich verankerten Vorstellung von einer partnerschaftlichen Erziehungsarbeit von Eltern und Schule. Schon auf Ebene der Landesverfassung ist daher die Elternmitwirkung »an der Gestaltung des Schulwesens« verbrieft, vgl. Art. 10 Abs. 2 LVerf.

Das Schulgesetz verwirklicht diese Vorgabe zunächst durch zahlreiche Mitwirkungsrechte am inneren Schulgeschehen, insbesondere in den Klassen- und Schulpflegschaften. Aber auch jenseits der einzelnen Schule, im politischen Raum, sind Eltern gefragt. So hat das Schulministerium gem. § 77 Abs. 1 SchulG Elternverbände i.S.v. § 77 Abs. 3 Satz 2 SchulG (»Landeselternschaften«) in Angelegenheiten von allgemeiner und grundsätzlicher Bedeutung zu beteiligen. Zudem besteht ein Anspruch dieser Vereinigungen auf einen kontinuierlichen Austausch mit der obersten Schulbehörde im Halbjahresrhythmus, vgl. § 77 Abs. 4 SchulG.

Elterliche Mitwirkung auf Schulträgererebene

Im Rahmen dieses Beitrags von Bedeutung ist ein »zweiter Strang« der Elternmitwirkung im politischen Raum. Mit § 72 Abs. 4 SchulG erkennt der Gesetzgeber das Wirken sog. Stadt- und Kreisschulpflegschaften ausdrücklich an, ohne dies jedoch – im Gegensatz zu § 77 SchulG – inhaltlich zu konturieren. Das Motiv für die Regelung des § 72 Abs. 4 SchulG liegt in der rechtlichen Doppelnatur der Schulen. Ausgehend von der in Art. 9 Abs. 3 LVerf begründeten gemeinsamen Pflicht von Land und Kommunen sind sie zugleich staatliche (§ 14 Abs. 1 Landesorganisationsgesetz – LOG) wie kommunale (8 Abs. 1 Gemeindeordnung – GO) Einrichtung.

Mit ihrer Verantwortung für die äußeren Schulangelegenheiten haben die kommunalen Schulträger weitgehende Befugnisse zur »Gestaltung des Schulwesens«. Ausgehend vom Grundgedanken einer partnerschaftlichen Einbindung der Eltern liegt es nahe, elterliche Mitwirkung auch auf Schulträgererebene zu ermöglichen. Diese verwirklicht sich insbesondere in den kommunalen Gremien, hier vor allem im Schulausschuss. Dazu trifft das Schulgesetz mit § 85 Abs. 2 Satz 3 eine Regelung, die immer wieder Anlass zu Missverständnissen gibt.

Elternvertreter in kommunalen Schulausschüssen

In § 85 Abs. 2 Satz 3 SchulG, überschrieben mit »Schulausschuss«, heißt es: »Außerdem können *Vertreterinnen und Vertreter* der Schulen zur ständigen Beratung berufen werden (Hervorhebg. d. Verf.)«. Die Vorschrift wird dahin verstanden, dass für eine Mitberatung im kommunalen Schulausschuss *nur* Schulleiterinnen oder Schulleiter berufen werden können. Denn § 59 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SchulG behält ihnen die *Vertretung* der Schule »nach außen« vor.

Diese Beschränkung auf Schulleitungen mit Vertretungsbefugnis wäre unproblematisch, wenn nicht von kommunaler Seite aus der Regelung des § 85 Abs. 2 SchulG ein viel weitergehender Schluss gezogen würde. Dort geht man davon aus, die schulgesetzliche Regelung würde als Fachgesetz (lex specialis) die allgemeinen Vorschriften der Gemeindeordnung zur Besetzung von Gremien teilweise »sperrern«. Zwar könnten grundsätzlich neben Ratsmitgliedern auch sachkundige Bürger oder gar Einwohner in kommunalen Ausschüssen mitwirken. Soweit es dabei aber um Belange der Schule(n) gehe, mache das insoweit vorrangige Schulgesetz den Städten, Gemeinden und Kreisen eine bindende Vorgabe: Mitberaten dürfen nur Schulleiterinnen und Schulleiter, da nur sie ihre Schulen vertreten können. Der Vorsitzenden oder dem Vorsitzendem einer Stadt- oder Kreisschulpflegschaft komme diese Befugnis eben nicht zu. Folglich könne sie oder er auch nicht als sachkundige Bürgerin bzw. sachkundiger Bürger schulische Belange im Ausschuss vertreten.

Fraglich ist jedoch, ob § 85 Abs. 2 Satz 3 SchulG eine solche verdrängende Wirkung zukommen kann. Zweifel sind schon deshalb geboten, weil § 85 SchulG selbst ausdrücklich auf die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zur Gremienbildung verweist (§§ 58 GO, 41 KrO). Bedeutsamer ist hingegen der Einwand, wonach die Bildung und Zusammensetzung von Ausschüssen zum Kernbereich der kommunalen Selbstorganisation gehört und somit verfassungsrechtlich verbürgt ist. Eingriffe in diesen Teilbereich der Selbstverwaltungsgarantie müssen nicht nur gesetzlich begründet sein, sondern unterliegen einer besonderen Zweck-/Mittel-Kontrolle (Verhältnismäßigkeitsprinzip). Gerechtfertigt ist die Einschränkung der kommunalen Autonomie durch besondere fachgesetzliche Vorgaben danach nur dann, wenn der verfolgte Zweck legitim und fachlich von erheblichem Gewicht ist.

Spielraum der Kommunen bei der Besetzung ihrer Ausschüsse

Hier ist zunächst festzuhalten, dass den Kommunen durch das Kommunalverfassungsrecht ganz offenkundig ein weiter Spielraum bei der Besetzung ihrer Ausschüsse zugestanden wird. Gem. § 58 Abs. 3 GO können neben den Ratsmitgliedern selbst grundsätzlich auch sog. sachkundige Bürger zu Ausschussmitgliedern mit allen Rechten und Pflichten bestellt werden. Als beratende Mitglieder können darüber hinaus gem. § 58 Abs. 4 GO auch sachkundige Einwohner gewählt werden, also Ortsansässige ohne Wahlrecht, vgl. § 21 Abs. 2 GO. Schließlich haben die Ausschüsse selbst gem. § 58 Abs. 3 Satz 6 GO die Befugnis, von sich aus »Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung weitgehend betroffen werden«, zu den Beratungen zuzuziehen.

Anders als das Bundes- oder Landesparlament kann die Bürgerschaft einer Gemeinde also in viel weitergehendem Umfang auch »einfache« Bürgerinnen und Bürger ohne kommunales Mandat in die Arbeit der kommunalen (Fach-)Ausschüsse einbeziehen. Dies erscheint angesichts der verfassungsrechtlichen Konzeption einer von ihren Bürgerinnen und Bürgern selbstverwalteten Gemeinde auch konsequent. Gem. § 28 GO sind die Ortsansässigen zu einer mindestens vorübergehenden ehrenamtlichen Tätigkeit für ihre Gemeinde sogar verpflichtet.

Schulgesetzliche Beschränkungen bei der Besetzung des Schulausschusses

Angesichts einer derart weitgreifenden Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltung ihrer Gemeinde fragt sich, welche unmittelbar schulisch motivierten Beschränkungen hier legitim sind. Schließlich ist die Schule – wie oben ausgeführt – eine originär kommunale Angelegenheit, vgl. § 8 Abs. 1 GO. Zudem darf nicht aus dem Blick geraten, dass Art. 10 Abs. 2 LVerf das Recht der Elternvertretungen auf Mitgestaltung des Schulwesens gegenüber allen Trägern öffentlicher Gewalt gewährleistet, also auch gegenüber den Kommunen.

Demgegenüber kann eine schulgesetzliche Beschränkung der Elternmitwirkung auf kommunaler Ebene nur verhältnismäßig sein, wenn sie durch zwingende schulfachliche oder -organisatorische Belange gerechtfertigt wird. Ein solcher Belang könnte sich daraus ergeben, dass nach den Regeln der inneren Schulverfassung und im Interesse einer eindeutigen Außenvertretung nur die Leiterin oder der Leiter verbindlich für die Schule sprechen kann. Dieser Zweck, der durch den Zusammenhang von § 85 Abs. 2 Satz 3 SchulG und § 59 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SchulG zum Tragen gebracht wird, rechtfertigt sich aber nur dann, wenn es auf verbindliche und eindeutige Aussagen für eine einzelne Schule ankommt.

Dies ist (nur) dann der Fall, wenn das kommunale Gremium (Schulausschuss) bei seinen Beratungen jemanden zuziehen will, der für eine ganz bestimmte Schule mit dieser Autorität sprechen kann. Mit anderen Worten: kommt es dem Schulausschuss darauf an, zur ständigen Mitberatung einen autorisierten Vertreter einer konkreten Schule greifbar zu haben, muss er sich nach der schulgesetzlichen Vorgabe richten und deren Schulleiterin oder den Schulleiter zuziehen.

Die Notwendigkeit einer solch eingeschränkten Lesart folgt auch aus einer Kontrollüberlegung: die Vertretungsbefugnis der Schulleitung erstreckt sich nur auf »ihre« Schule; schon deshalb macht ein weitergehendes Verständnis des § 85 Abs. 2 SchulG keinen Sinn. Eine bestimmte Schulleiterin oder ein bestimmter Schulleiter kann niemals für »die« Schulen eines Schulträgers verbindlich sprechen.

Die von Art. 10 Abs. 2 LVerf verbürgte Mitgestaltung des Schulwesens durch die Eltern reicht aber weiter. Und gerade die Formulierung in § 58 Abs. 3 Satz 6 GO, wonach bereits eine bestimmbare Betroffenheit genügt, um als »Bevölkerungsgruppe« zu Ausschussberatungen zugezogen werden zu können, belegt die Notwendigkeit eines weiterreichenden Verständnisses. Dass sich Eltern von Schulkindern ohne Weiteres als »Bevölkerungsgruppe« identifizieren lassen, dürfe kaum zweifelhaft sein. Und für die Identifikation einer geeigneten Repräsentanz dieser Bevölkerungsgruppe gibt wiederum das Schulgesetz einen tauglichen Hinweis: Stadt- oder Kreisschulpflegschaften gem. § 72 Abs. 4.

Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden: das Kommunalverfassungsrecht ist erkennbar von dem Willen getragen, die Ortsansässigen durch Einbeziehung in kommunale Gremien an der Wahrnehmung kommunaler Belange zu beteiligen. In allen schulischen Belangen sind Eltern schon von verfassungswegen wichtige Partner.

Dort jedoch, wo der kommunale Schulausschuss in seinen Beratungen Wert auf verbindliche Aussagen im Hinblick auf einzelne (konkrete) Schulen legt oder legen muss, macht § 85 Abs. 2 Satz 3 SchulG nachvollziehbar und richtig die Einschränkung, dass hier nur Schulleitungen legitimiert sind.

Legen Gemeinde oder Kreis hingegen auch Wert auf eine umfassendere und lebendige Mitsprache der Betroffenen, sind sie an einer Einbindung von Elternvertretern – aber auch von Schülervertretern(!) – nicht gehindert. Das Schulgesetz deutet mit der ausdrücklichen Anerkennung von Stadt- und Kreisschulpflegschaften an, wer als geeignete Instanz den Elternwillen bündeln kann.

Letztlich zu entscheiden haben jedoch die kommunalen Ausschüsse selbst; das Schulrecht nimmt ihnen diese »Qual der Wahl« nur sehr eingeschränkt ab. Will man vor Ort von einer Mitberatung durch Elternvertretungen – aus welchen Gründen auch immer – absehen, genügt der bloße Verweis auf das Schulgesetz nicht.



Dr. Ludger Schrapper
Ministerialdirigent und Leiter der Abteilung für Schul- und Dienstrecht im MSW NRW