

## ▪ An die Mitglieder des Bildungspolitischen Netzwerks (BPN) der CDU NRW

### Veranstaltung des BPN am 3. März 2006

Rund 70 Personen waren am 3. März 2006 der Einladung des Bildungspolitischen Netzwerks (BPN) der CDU Nordrhein-Westfalen (NRW) zur vierten Mitgliederversammlung des BPN in die Landesgeschäftsstelle der CDU NRW gefolgt.

Nach der Begrüßung durch den Vorsitzenden des BPN, Herbert Reul MdEP, referierte Prof. Dr. Matthias Pechstein zum Thema „Reform der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen“. Prof. Dr. Matthias Pechstein hatte im Jahr 2004 auf Anfrage des Philologen-Verbandes Nordrhein-Westfalen ein rechtswissenschaftliches Gutachten mit dem Titel „Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Reform der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen“ erstellt. Prof. Dr. Pechstein ist Lehrstuhlinhaber an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder und lehrt dort Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht.

In seinem Vortrag aus einem juristischen (verfassungsrechtlichen) Blickwinkel heraus konzentrierte sich Prof. Dr. Pechstein auf drei Kernbereiche:

1. Anforderungen des Grundgesetzes an die Schulaufsicht
2. Kommunalisierung der Schulaufsicht
3. Schulformübergreifende Schulaufsicht.

### **Zu 1) Anforderungen des Grundgesetzes an die Schulaufsicht**

#### Schulaufsicht im weitesten Sinn (Schulverantwortung)

Die Staatlichkeit des Schulwesens durch Art. 7 Abs. 1 GG besitze nach dem Grundgesetz weitere Legitimation durch das Demokratieprinzip, das Sozialstaatsprinzip und die Grundrechte. Die reale Möglichkeit der Entfaltung der Persönlichkeit eines Kindes sei ab einem bestimmten Alter (Schulpflicht) auf die staatliche Bereitstellung und Kontrolle eines funktionsfähigen Schulwesens zwingend angewiesen, so Pechstein. Vor diesem Hintergrund sei die Staatlichkeit der Schule keine dem Zeitgeist beliebig opferbare Kategorie.

Beispiele für die aus Art. 7 Abs. 1 GG folgenden staatlichen Gestaltungsbefugnisse, die sowohl legislativ als auch exekutiv ausschließlich den Ländern zustehen, sind nach Pechstein u.a.: die auf die Planung des Schulsystems im Ganzen bezogenen Befugnisse wie die Festlegung der Schulstufen, Schularten und Schulträger, der Lehrziele, der Leistungs- und Prüfungsanforderungen einschließlich der Bewertungskriterien, die Zulassung von Schulbüchern, die räumliche Verteilung der Schulen und die generelle Ausstattung und Gestaltung der Schulgebäude. Zudem die mit der Organisation und Leitung der einzelnen Schule zusammenhängenden Befugnisse wie die Gründung, Umwandlung, Zusammenlegung oder Auflösung einer Schule etc.

Diese inhaltliche Bestimmung des Staates über das Schulwesen begründe jedoch zum einen kein ausschließliches staatliches Bestimmungsrecht über die Schule, der Staat habe vielmehr mit anderen Erziehungsträgern gemeinsam die Aufgabe der Unterstützung und Förderung der Persönlichkeitsentwicklung des Kindes wahrzunehmen.

Die staatliche Schulverantwortung sei als eine weit reichende Gestaltungsmacht und -aufgabe zu verstehen, die im Einzelnen jedoch verfassungsrechtlich kaum determiniert sei. Aus dieser verfassungsrechtlichen Unterdetermination folge unabweisbar ein weiter Bereich staatlicher Gestaltungsfreiheit im Schulwesen, was auch von der Rechtsprechung immer wieder betont werde.

Als Grenzen der staatlichen Gestaltungsmacht seien Vorgaben im Hinblick auf Grundrechte von Eltern und Schülern, insbesondere hinsichtlich der Meinungsfreiheit, der Religionsfreiheit, aber auch Prinzipien der Pluralität und Toleranz von Schulaufbau und Lehrinhalten etc. anzusehen.

Eine wichtige Grenze der Schulverantwortung des Staates werde weiterhin durch die Privatschulfreiheit gemäß Art. 7 Abs. 4 GG als Grundrecht gesetzt. Die genehmigten Privatschulen unterlägen lediglich einer Rechtsaufsicht des Staates; die weit reichende Gestaltungsmacht bestehe hier gerade nicht. Diese Beschränkung sei allerdings allein und ausschließlich auf die Privatschulen beschränkt. Der Staat könne mithin nur öffentliche Schulen betreiben, für die ihm die Schulaufsicht sowohl im weiten als auch im engen Sinn zukomme. Eine echte Aufgabenprivatisierung im Schulbereich im Sinne einer vollständigen oder teilweisen Auslagerung der mit dem Schulwesen zusammenhängenden Aufgaben auf nicht staatliche Träger sei mit dem Grundgesetz nicht vereinbar (Art. 7 Abs. 1 GG).

### Schulaufsicht im engeren Sinn

Die Schulaufsicht im engeren Sinn für die öffentlichen Schulen umfasse die Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht. Hierbei gehe es nicht um die staatlichen Gestaltungsbefugnisse, sondern es stehe die kontrollierende Verwaltungstätigkeit im Vordergrund. Der wichtigste Teil dabei sei die Fachaufsicht im Bereich der inneren Angelegenheiten der öffentlichen Schulen. Diese diene nicht nur der Durchsetzung staatlicher Interessen, sondern auch dem Schutz von Grundrechten der Schüler und Eltern durch die Kontrolle der Lehre und Lehrer.

### Referentenentwurf der NRW-Landesregierung zur Novellierung des Schulgesetzes vom Januar 2006

Pechstein führte aus, dass der oben genannte Referentenentwurf die rot-grünen Forderungen nach einer „selbständigen Schule“ übernehme. Konkret nannte er hier die Bereiche Stellenbewirtschaftung (in der öffentlichen Verwaltung weit verbreitet), Sachmittelverwaltung und die Bestellung der Schulleitung (Schulleiter/in), die von der Schulkonferenz gewählt werden solle.

Die Stellenbewirtschaftung, so Pechstein, dürfe nicht missbraucht werden: nicht besetzte Stellen und damit eingesparte Gelder dürften nicht für andere „Mängel“ eingesetzt und verwendet werden. Die Wahl des Schulleiters bzw. der Schulleiterin durch die Schulkonferenz sei problematisch, weil die Schulkonferenz demokratisch (im Sinne des Demokratieprinzips) nicht legitimiert sei. Der Schulleiter/die Schulleitern werde – gerade mit Blick auf eine mögliche Wiederwahl - abhängig gemacht vom Wohlwollen derer, die er/sie „regieren“ solle. Das beabsichtigte Verfahren verstoße gegen die Legitimation der Staatsgewalt. Eine Selbständigkeit von Schulen könne es prinzipiell nicht geben, wohl möglich seien dagegen Teilselbständigkeiten, jedoch müsse der Staat dabei immer das letzte Wort haben.

### **Zu 2) Kommunalisierung der Schulaufsicht**

Die Frage der Kommunalisierung sei streng zu trennen von der grundsätzlich möglichen Einschaltung der Ländräte der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden in die Schulaufsicht. Insoweit finde keine Kommunalisierung in Form einer Übertragung von Auftragsangelegenheiten auf die Kommunen statt, sondern der Staat nehme die entsprechenden Aufgaben selbst wahr, wobei der die entsprechende Sonderstellung der Landräte als unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nutze. Soweit daher der Landrat gemäß §18 Abs. 2 Satz 2 SchulVerwG NW als unteres Schulamt (untere Schulaufsichtsbehörde) tätig werde, stelle dies keine Kommunalisierung von Staatsaufgaben dar. Problematisch sei dies dagegen bei den kreisfreien Städten, die nach nordrhein-westfälischem Kommunalrecht keine Stellung als untere staatliche Verwaltungsebene besäßen.

Pechstein erklärte, dass die Schulaufsicht staatlich sein müsse. In NRW weiche der Landesgesetzgeber von der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Richtlinie ab, da er Aufgaben verstärkt kommunalisieren wolle. Die Staatlichkeit bleibe gewahrt durch die Verantwortlichkeit der Landräte (§ 9 Landesorganisationsgesetz). Bei kreisfreien Städten bzw. bei den Oberbürgermeistern sei es schwieriger, da die Ausweitung der Kompetenzen in den kreisfreien Städten ein Problem darstelle hinsichtlich der Staatlichkeit, die dann nicht wirklich gewahrt wäre. Der Staat müsse die Fach- und Rechtsaufsicht haben, beim nordrhein-westfälischen Kommunalrecht sei dies aber nicht möglich.

Es bleibe weiterhin fraglich, in welchem Umfang der Staat den Kommunen Teilaufgaben der Schulaufsicht als Auftragsangelegenheit übertragen dürfe. Klare Aussagen zum zulässigen Umfang der Übertragung von Teilaufgaben der Schulaufsicht auf die Kommunen als Auftragsangelegenheiten – die damit aber nicht die Stellung als untere staatliche Verwaltungsebene erhielten, wie sie den Landräten zukomme – ließen sich der Rechtsprechung nicht entnehmen.

### **Zu 3 ) Schulformübergreifende Schulaufsicht**

Bislang sei in organisatorischer Hinsicht eine Trennung der Schulaufsicht nach Schultypen in gewissem Umfang schon durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten der unteren und der oberen Schulaufsichtsbehörden gegeben. Die unteren Schulaufsichtsbehörden seien nach dem nordrhein-westfälischen Schulverwaltungsgesetz zuständig für die in ihrem Gebiet liegenden Grundschulen, Hauptschulen und Förderschulen mit Ausnahme der Schulen für Blinde, der Schulen für Gehörlose und der Förderschulen im Bildungsbereich der Realschule, des Gymnasiums und der berufsbildenden Schulen. Die obere Schulaufsichtsbehörde (Bezirksregierung) sei dagegen in ihrem Gebiet zuständig für diejenigen Schulen, für die eine Zuständigkeit der Schulämter nicht bestehe, insbesondere also auch für die Gymnasien. Diese Trennung der Zuständigkeiten nach Schulformen lasse sich, so Pechstein, als organisatorische schulformspezifische Schulaufsicht begreifen.

Käme es im Rahmen der von der neuen Landesregierung anvisierten Verwaltungsstrukturreform zu einer Abschaffung der Bezirksregierungen als oberen Schulaufsichtsämtern, so wären die bislang dort angesiedelten Zuständigkeiten zwangsläufig auf die zu verbleibenden staatlichen Ebenen zu verteilen. Pechstein erklärte unter dem Beifall der anwesenden Mitglieder und Teilnehmer an der Veranstaltung, dass „eine effektive Schulaufsicht nur schulspezifisch erfolgen kann“. Sie dürfe nicht einheitlich für alle Schulformen angelegt werden. Eine Vorbildung der Aufsichtsbeamten sei – auch im Sinne der Vorgaben der Landesverfassung NRW - notwendig, und zwar für den jeweiligen Schultyp, um eine schuladäquate Schulaufsicht zu gewährleisten.

### **Zukünftige Organisation des BPN**

Nach dem Vortrag von Herrn Prof. Dr. Pechstein kam es zu einer neuen personellen Weichenstellung hinsichtlich des Vorsitzes des BPN. Herbert Reul MdEP erklärte den Mitgliedern, dass er in Zukunft dem BPN zwar aktiv und engagiert erhalten bleiben wolle, aber nicht mehr in seiner Funktion als Vorsitzender. Reul nannte als Hauptgrund die Schwierigkeit der Terminkoordination, denn als Europaabgeordneter in Brüssel und Straßburg sei es schwierig, die notwendige Zeit für das BPN aufzubringen. Zudem sei er als MdEP leider nicht mehr so stark in die bildungspolitische Tagespolitik in NRW involviert. Als Nachfolger schlug Herbert Reul Rolf Steuwe vor, seines Zeichens Schuldezernent in Ratingen. Als Kommunalpolitiker und Schulexperte sei Steuwe eine sehr gute Wahl als Vorsitzender des BPN. Die Mitglieder billigten den Vorschlag Reuls. Abschließend dankte der neue Vorsitzende Rolf Steuwe unter dem Beifall der Mitglieder Herbert Reul für sein großes Engagement innerhalb des BPN und zeigte sich zuversichtlich, dass BPN als schulpolitische Kommunikationsplattform und als Netzwerk der CDU NRW mit Erfolg weiter zu führen und noch stärker innerhalb der Partei zu verankern.

gez.  
Fabian Schalt  
CDU Nordrhein-Westfalen  
Referent Politik / Betreuer BPN