

Leitsätze

§ 5 Abs. 1 Buchst. a SchFG enthält eine dem Art. 70 Satz 1 bis 3 LV (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 bis 3 GG) und dem Parlamentsvorbehalt genügende Ermächtigungsgrundlage für die der Schulaufsichtsbehörde durch § 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 VO zu § 5 SchFG übertragene Aufgabe, die Entscheidung der Schulleitungen über die Aufnahme von Schülern unter Beteiligung des Schulträgers zu koordinieren.

Durch die Koordinierung der Aufnahmeentscheidung der Schulleitungen greift die Schulaufsichtsbehörde weder in das Elternrecht (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV, Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) noch in das Recht auf Selbstverwaltung des kommunalen Schulträgers (Art. 78 Abs. 2 LV, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) ein.

Art. 8, 70, 78 LV

§ 5 Abs. 1 Buchst. a SchFG

§ 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 VO zu § 5 SchFG

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen,
Urteil vom 24. August 1993 - VerfGH 13/92 -.



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

- VerfGH 13/92 -

Verkündet am: 24. August 1993
Köster
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen des Antrags der Mitglieder des Landtags

Hermann-Josef Arentz
Franz-Josef Balke
Peter Bensmann
Franz-Josef Britz
Hannelore Brüning
Heidi Busch
Leo Dautzenberg
Brunhild Decking-Schwill
Helmut Diegel
Regina van Dinther
Heinrich Dreyer
Andreas Engelhardt
Norbert Giltjes
Rüdiger Goldmann
Georg Gregull
Dr. Rolf Hahn

Karl von Hall
Helmut Harbich
Heinz Hardt
Lothar Hegemann
Eva Heidemann
Manfred Heinemann
Ruth Hieronymi
Dr. Hans Horn
Otti Hüls
Karin Hussing
Horst Jäcker
Wolfgang Jaeger
Hermann Kampmann
Ilka Keller
Dr. Reiner Klimke
Dr. Hans-Ulrich Klose
Karl Knipschild
Friedrich Kollorz
Rolf Krieger
Wilhelm Krömer
Heinrich Kruse
Leonhard Kuckart
Hans-Joachim Kuhl
Manfred Kuhmichel
Heinz Lanfermann
Günter Langen
Dagmar Larisika-Ulmke
Albert Leifert
Dr. Hans-Jürgen Lichtenberg
Wilhelm Lieven
Hans-Peter Lindlar
Dr. Helmut Linssen
Alfons Löseke
Dr. Andreas Lorenz
Wilhelm Lüke
Hildegard Matthäus
Karl Meulenbergh
Laurenz Meyer
Heinrich Meyers

Prof. Dr. Renate Möhrmann
Paul Mohr
Karl Nagel
Walter Neuhaus
Marie-Theres Opladen
Franz-Josef Pangels
Heinz Paus
Marianne Paus
Beatrix Philipp
Prof. Dr. Horst Posdorf
Franz Püll
Andreas Reichel
Gudrun Reinhardt
Herbert Reul
Wilhelm Riebniger
Franz Riscop
Marlies Robels-Fröhlich
Dr. Achim Rohde
Michael Ruppert
Antonius Rüsenberg
Hartmut Schauerte
Heinz-Helmich van Schewick
Winfried Schittges
Hermann-Josef Schmitz
Dr. Annemarie Schraps
Joachim Schultz-Tornau
Dr. Jürgen Schwericke
Anne-Hanne Siepenkothen
Franz Skorzak
Klaus Stallmann
Karl Ernst Strothmann
Werner Stump
Marianne Thomann-Stahl
Hagen Tschoeltsch
Dr. Georg Twenhöven
Eckhard Uhlenberg
Hans-Karl von Unger
Klaus-Dieter Völker
Gerhard Wächter

Hans Wagner
Karl Wegener
Rudolf Wickel
Bärbel Wischermann
Ruth Witteler-Koch
Marie-Luise Woldering
Siegfried Zellnig

Platz des Landtags, 40213 Düsseldorf,

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Petermann und
Wolfering, Klever Straße 31,
40477 Düsseldorf,

die Nichtigkeit des § 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 der Verordnung zur
Ausführung des § 5 Schulfinanzgesetz (VO zu § 5 SchFG) festzu-
stellen,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

8. Juni 1993

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Professor Dr. Dietlein,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Wiesen,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm,
Professor Dr. Brox,
Professor Dr. Dres. h.c. Stern,
Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,
Professor Dr. Schlink,

für Recht erkannt:

§ 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 der Verordnung zur Ausführung des § 5 Schulfinanzgesetz in der Fassung des Art. I Nr. 3 der Änderungsverordnung vom 9. Juni 1992 (GV NW S. 238) ist mit der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vereinbar.

G r ü n d e :

A.

Die Antragsteller - 101 Abgeordnete des Landtags NW - rügen § 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 der Verordnung des Kultusministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Ausführung des § 5 Schulfinanzgesetz (VO zu § 5 SchFG) in der Fassung des Art. I Nr. 3 der Änderungsverordnung vom 9. Juni 1992 (GV NW S. 238) als nicht vereinbar mit der Landesverfassung.

§ 3 Abs. 6 VO zu § 5 SchFG lautet:

"Im Gebiet eines Schulträgers sollen in Schulen einer Schulform unter Beachtung des Klassenfrequenzrichtwertes möglichst gleich starke Klassen gebildet werden. Können an Grundschulen und Schulen der Sekundarstufe I aufgrund der Anmeldungen Klassen nicht innerhalb der Bandbreiten gebildet werden, so koordiniert die Schulaufsichtsbehörde die Entscheidung der Schulleitungen über die Aufnahme unter Beteiligung des Schulträgers. Der Schulträger entscheidet im Rahmen seiner Verantwortung für die Organisation des örtlichen Schulwesens, an welchen Schulen die erforderlichen Eingangsklassen gebildet werden."

Mit dem Normenkontrollantrag begehren die Antragsteller

festzustellen, daß § 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 der Verordnung zur Ausführung des § 5 Schulfinanzgesetz in der Fassung des Art. I Nr. 3 der Änderungsverordnung vom 9. Juni 1992 (GV NW S. 238) nichtig ist.

Sie machen geltend, daß § 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 VO zu § 5 SchFG nicht auf einer den Anforderungen des Art. 70 LV genügenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruhe, jedenfalls aber den Ermächtigungsrahmen des § 5 Abs. 1 Buchst. a SchFG überschreite sowie den Parlamentsvorbehalt, das Elternrecht und das Recht der Selbstverwaltung der kommunalen Schulträger verletze.

Zur Begründung führen sie aus:

Der in der angegriffenen Verordnung angegebenen Vorschrift des § 5 SchFG sei keine wirksame Ermächtigung zum Erlaß von Bestimmungen über das durch § 20 Abs. 2, § 26 Abs. 3 Nr. 1 SchVG, § 5 Abs. 2 Satz 1 ASchO bereits abschließend geregelte Verfahren bei der Aufnahme von Schülern in die Schule zu entnehmen. Wegen der Grundrechtsrelevanz der angegriffenen Vorschrift und ihrer Auswirkungen auf das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung seien hohe Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm zu stellen, denen § 5 SchFG nicht genüge. Die Koordinierung der Entscheidung der Schulleitungen über die Aufnahme von Schülern durch die Schulaufsichtsbehörde, an der die Eltern nicht beteiligt seien, und die Bestimmung der Eingangsklassen durch den kommunalen Schulträger griffen in das durch Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) gewährleistete Recht der Eltern von Schülern ein, zwischen den vom Staat zur Verfügung gestellten Schulen frei zu wählen. Diese Regelungen beeinträchtigten außerdem das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung im Bereich der äußeren Schulangelegenheiten, zu dem die Bildung von Schulbezirken und Schuleinzugsbereichen sowie die unbeeinflusste Ausübung des Planungsermessens bei der Bestimmung

der Eingangsklassen an bereits errichteten Schulen gehörten. Wegen ihrer wesentlichen Auswirkungen auf die Ausübung des Elternrechts sei auch der Parlamentsvorbehalt verletzt.

Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung tritt dem Normenkontrollantrag entgegen. Sie hält § 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 VO zu § 5 SchFG für verfassungsgemäß.

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Akten sowie auf die dazu beigezogenen Verordnungsmaterialien Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

B.

Der nach Art. 75 Nr. 3 LV, § 47 Buchst. a VerfGHG zulässige Normenkontrollantrag ist unbegründet. § 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 VO zu § 5 SchFG in der Fassung des Art. I Nr. 3 der Änderungsverordnung vom 9. Juni 1992 (GV NW S. 238) ist mit der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vereinbar.

Die angegriffene Vorschrift findet in § 5 Abs. 1 SchFG in der Fassung des Art. II des Klassenbildungsgesetzes vom 12. September 1989 (GV NW S. 464) eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage, die den Anforderungen des Art. 70 Satz 1 bis 3 LV (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 bis 3 GG) genügt und auch im übrigen verfassungsgemäß ist. Sie hält den durch die Ermächtigungsgrundlage gesetzten allgemeinen Rahmen ein und verletzt weder das Elternrecht nach Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) noch das Recht auf Selbstverwaltung des kommunalen Schulträgers nach Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG).

I.

§ 5 Abs. 1 SchFG begegnet als Ermächtigungsgrundlage der angegriffenen Vorschrift keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

1. Ob der Maßstab des Art. 70 Satz 1 bis 3 LV (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 bis 3 GG) auf die Verordnungsermächtigung auch bei einer verfahrensrechtlichen Regelung anzuwenden oder - wie die Landesregierung meint - nicht anzuwenden ist, kann dahinstehen; denn § 5 Abs. 1 SchFG genügt den Anforderungen dieser Verfassungsnorm. In der Änderungsverordnung vom 9. Juni 1992 ist § 5 SchFG als Rechtsgrundlage angegeben (vgl. Art. 70 Satz 3 LV); die Vorschrift bestimmt in einer dem Art. 70 Satz 2 LV genügenden Weise Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung.

Den Inhalt der Ermächtigung - soweit er hier von Interesse ist - legt § 5 Abs. 1 Buchst. a SchFG hinreichend bestimmt fest. Danach dürfen die Klassenbildungswerte nach den pädagogischen und verwaltungsmäßigen Bedürfnissen der einzelnen Schulformen, Schulstufen oder Klassen durch Rechtsverordnung festgesetzt werden.

Der mit ihrer Festsetzung verfolgte Zweck erschließt sich aus der Aufgabe des Schulfinanzgesetzes, die Finanzierung der öffentlichen Schulen zu regeln. Die zu den Schulkosten zählenden Personalausgaben für Lehrer an öffentlichen Schulen, deren Träger das Land, eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband ist, trägt das Land (§ 3 Abs. 1 SchFG). Auf diese Personalausgabe haben die Klassenbildungswerte und die sonstigen in § 5 Abs. 1 Buchst. a SchFG benannten Faktoren wegen ihrer Bedeutung für die Lehrerbedarfsberechnung unmittelbare Auswirkung.

Der Bestimmtheit des Ausmaßes der Ermächtigung steht nicht entgegen, daß die Verordnungsermächtigung an die

"pädagogischen und verwaltungsmäßigen Bedürfnisse der einzelnen Schulformen, Schulstufen oder Klassen" und damit an unbestimmte, der Ausfüllung bedürftige Rechtsbegriffe anknüpft. Zwar hat der Gesetzgeber die Grenzen der dem Verordnungsgeber übertragenen Rechtsetzungsmacht nach Tendenz und Programm so genau zu umreißen, daß schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was zulässig sein soll. Jedoch genügt eine Ermächtigungsnorm dem Maßstab des Art. 70 Satz 2 LV (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) auch dann noch, wenn sich die dort geforderte Bestimmtheit durch Auslegung (vgl. BVerfGE 58, 257, 277) oder durch Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe anhand der allgemein gültigen Methoden ermitteln läßt. Das ist hier der Fall. Die aufgezeigte Zweckbestimmung des § 5 Abs. 1 SchFG und die anderweitig geregelten Einzelheiten der Ausbildung von Schülern (vgl. z.B. § 26, 26 b SchVG) erlauben mit Hilfe der anerkannten Auslegungs- und Erkenntnismethoden die Klärung, was unter den "pädagogischen und verwaltungsmäßigen Bedürfnissen der einzelnen Schulformen, Schulstufen oder Klassen" zu verstehen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der in § 5 Abs. 1 SchFG geregelte Problemkreis vielgestaltige Sachverhalte umfaßt, die einem schnellen Wechsel unterliegen können (vgl. § 5 Abs. 2 SchFG) und deren präzisere Umschreibung in einer abstrakten Norm kaum möglich erscheint. Deshalb sind die Anforderungen an die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung nicht zu hoch anzusetzen (BVerfGE 8, 274, 326; 28, 175, 183; 58, 257, 278).

Wegen des bestehenden Konkretisierungsbedarfs begegnet § 5 Abs. 1 Buchst. a SchFG auch unter dem von den Antragstellern angesprochenen Gesichtspunkt der Relevanz der Ermächtigungsnorm für die Ausübung des Elternrechts (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV, Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) und die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie (Art. 78 Abs. 2 LV, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Norm selbst enthält keinen Eingriff in Grundrechte von Eltern oder in die Garantie der Selbstverwaltung und ermächtigt auch nicht dazu. Ob durch die

Festsetzung der Klassenbildungswerte in Elternrechte oder in das Recht auf Selbstverwaltung des kommunalen Schulträgers eingegriffen wird, entscheidet sich erst auf der Ebene der auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsverordnung.

2. Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf den Verordnungsgeber durch § 5 Abs. 1 SchFG verstößt auch nicht gegen den Parlamentsvorbehalt. Zwar verpflichten das nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern geltende Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) den Gesetzgeber, im Schulwesen alle wesentlichen (grundlegenden) Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen (BVerfGE 34, 165, 192; 45, 400, 417; 47, 46, 78; 58, 257, 268; VerfGH NW, NVwZ 1984, 781, 783). Die Wesentlichkeit einer Entscheidung ist nach ihrer Relevanz für die Grundrechtsausübung von Eltern und Schülern und ihrer Bedeutung für das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht zu bestimmen (BVerfGE 47, 46, 79; VerfGH NW NVwZ 1984, 781, 783). Die nach § 5 Abs. 1 Buchst. a SchFG festzusetzenden Klassenbildungswerte als Berechnungsfaktor zur Feststellung des Lehrerbedarfs stellen aber keine für das Elternrecht und das Recht auf Selbstverwaltung des kommunalen Schulträgers relevante Entscheidung dar, so daß der Gesetzgeber nicht gehindert war, der Schulverwaltung die Regelung der Einzelheiten der Klassenbildungswerte durch Rechtsverordnung zu übertragen.

II.

§ 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 VO zu § 5 SchFG steht mit der Landesverfassung in Einklang.

1. Die angegriffene Vorschrift hält sich im Rahmen der dem Verordnungsgeber erteilten Ermächtigung.

Durch die Klassenbildungswerte (Klassenfrequenzrichtwerte, Klassenfrequenzhöchstwerte, Klassenfrequenzmindestwerte

sowie Bandbreiten, vgl. § 3 Abs. 1 VO zu § 5 SchFG) werden die zulässigen Klassenstärken bestimmt. Die von den Antragstellern nicht angegriffene Vorschrift des § 3 Abs. 6 Satz 1 VO zu § 5 SchFG verfolgt das bereits in § 9 Abs. 1 Satz 3, § 10 b Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 SchVG gesetzlich normierte Ziel, daß im Gebiet eines Schulträgers in Schulen einer Schulform/Schulart - unter Beachtung des Klassenfrequenzrichtwertes - möglichst gleich starke Klassen gebildet werden. Diese Zielsetzung dient der Gewährleistung der Chancengleichheit von Schülern bei ihrer Ausbildung (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 LV). Hierzu steht der Schulverwaltung auf der Verfahrensebene ein gewisser Handlungsspielraum zur Verfügung, den § 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 VO zu § 5 SchFG umgrenzt.

Die nach § 3 Abs. 6 Satz 1 VO zu § 5 SchFG anzustrebende Bildung möglichst gleich starker Klassen unter Beachtung des Klassenfrequenzrichtwertes ist durch die gesetzliche Ermächtigung, Klassenrichtwerte festzulegen, gedeckt. Dabei handelt es sich nicht allein um eine landesweit abstrakt-generell maßgebliche Zielvorgabe; sie ist vielmehr zugleich für die Schulverwaltungspraxis im Einzelfall bindend, wie nicht zuletzt die dem Verordnungsgeber aufgebene Ausrichtung auf die "verwaltungsmäßigen Bedürfnisse der einzelnen Schulformen, Schulstufen oder Klassen" (§ 5 Abs. 1 Buchst. a. SchFG) verdeutlicht. Möglichst gleich starke Klassen lassen sich unter Beachtung des Klassenfrequenzrichtwertes nur erreichen, wenn durch verfahrensmäßige Vorkehrungen sichergestellt ist, daß im Einzelfall die Klassenbildungswerte auch eingehalten werden. Diese zur praktischen Umsetzung der Zielvorgabe des § 3 Abs. 6 Satz 1 VO zu § 5 SchFG unabdingbaren verfahrensmäßigen Vorkehrungen werden durch das Koordinierungsgebot und durch die den Schulträgern zukommende Entscheidung darüber getroffen, an welchen Schulen die erforderlichen Eingangsklassen gebildet werden. Die diesbezüglichen Verfahrensregelungen im § 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 VO zu § 5 SchFG sind folgerichtig ebenso wie Satz 1 der Vorschrift, dessen Verwirklichung sie dienen, von der Ermächtigung in § 5 Abs. 1

Buchst. a SchFG abgedeckt, auch wenn darin der Verfahrenscharakter der von der Ermächtigung mitumfaßten Verordnungsregelungen anders als in dem nachfolgenden Buchst. b nicht ausdrücklich benannt ist.

2. Die Rüge der Antragsteller, durch die umstrittene Vorschrift werde das Elternrecht (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV, Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) verletzt, ist nicht begründet.

Satz 2 der angegriffenen Vorschrift betrifft das Verfahren nach der Anmeldung des Schülers durch seine Eltern und vor seiner Aufnahme in die gewählte Schule durch den Schulleiter, sofern im Gebiet eines Schulträgers in Schulen derselben Schulform/Schulart eine Klassenbildung innerhalb der Bandbreiten (vgl. § 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 Satz 2 VO zu § 5 SchFG) nicht möglich ist. In dieser Situation "koordiniert" die Schulaufsichtsbehörde die Aufnahmeentscheidung der Schulleitungen unter Beteiligung des Schulträgers.

Diese der Schulaufsichtsbehörde übertragene Aufgabe begründet keine substantielle Anreicherung ihrer Zuständigkeiten. Neue Weisungs- oder Entscheidungsrechte wachsen der Schulaufsichtsbehörde damit nicht zu. Vielmehr bleiben die anderweitig gesetzlich geregelten Befugnisse des Schulleiters und des Schulträgers unberührt. Der Schulleiter trifft gemäß § 26 Abs. 3 Nr. 1 SchVG, § 5 Abs. 2 Satz 1 ASchO im Verhältnis zum Schüler oder seinen Eltern die Letztentscheidung über die Aufnahme; er ist dabei an den allgemeinen Rahmen, den ihm der Schulträger insbesondere durch die Bildung von Schulbezirken und Schuleinzugsbereichen (vgl. § 9 Abs. 1 SchVG) und die Festlegung der Zügigkeit (§ 10 a SchVG) gesetzt hat, gebunden (vgl. § 20 Abs. 4 Satz 2 SchVG). Die Schulaufsichtsbehörde ist im Aufnahmeverfahren - abgesehen von dem hier nicht interessierenden Sonderfall des § 28 SchVG - wie schon bisher nur insoweit mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet, als sie über die Genehmigung von Über- bzw. Unterschreitungen des Klassenfrequenzrichtwertes oder der Bandbreiten

zu befinden hat (§ 3 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 Satz 2 Buchst. a, dort Satz 2, und Satz 2 Buchst. b, dort Satz 2, VO zu § 5 SchFG).

Dieses aus dem Wortlaut der angegriffenen Vorschrift und der systematischen Stellung der Schulaufsichtsbehörde im Aufnahmeverfahren abzuleitende Ergebnis entspricht auch der erkennbar gewordenen Regelungsabsicht des Verordnungsgebers. Der in der allgemeinen Begründung des Kultusministers zum Entwurf der Änderungsverordnung vom 9. Juni 1992 (Landtagsvorlage 11/1110 vom 19. Februar 1992) enthaltene Hinweis auf eine "ökonomisch günstige Klassenbildung" knüpft an das mit der Einfügung der Klassenbildungswerte in das Schulfinanz- und das Schulordnungsgesetz durch das Klassenbildungsgesetz vom 12. September 1989 im Gesetzgebungsverfahren wiederholt benannte Ziel an, durch gesetzliche Richtwerte die Bildung zu großer Klassen, aber auch ökonomisch nicht vertretbarer kleiner Klassen zu verhindern (LT-Drs. 10/4279; LT-Drs. 10/4615; Plenarprotokoll 10/108 S. 9872 [Abgeordneter Hilgers] und S. 9878 [Kultusminister Schwier]). Um dieses Anliegen zur Geltung zu bringen, ist es notwendig, die Zahl der Ausnahmegenehmigungen für Unter- bzw. Überschreitungen von Bandbreiten möglichst gering zu halten. Deshalb sollen Schulleitungen, Schulaufsichtsbehörde und Schulträger "zur Zusammenarbeit angehalten" werden (Landtagsvorlage 11/1110 vom 19. Februar 1992, Einzelbegründung zu § 3 Abs. 6). Nach dem schon vor dem Inkrafttreten der Änderungsverordnung vom 9. Juni 1992 wirksam gewordenen und seitdem angewendeten Erlaß des Kultusministers vom 7. Februar 1992 - I C 5. 30-12-16/0 Nr. 28/92 -, an dessen Stelle die inzwischen im wesentlichen inhaltsgleichen AVO-Richtlinien 1993/94 (AVO-RL) vom 21. April 1993 (GABl S. 82) getreten sind, sollen sich zu diesem Zwecke die Schulleitungen benachbarter Schulen derselben Schulform/Schulart frühzeitig miteinander in Verbindung setzen, um die Aufnahmeentscheidungen aufeinander abzustimmen (vgl. III Nr. 2 des Erlasses;

Nr. 3 AVO-RL). Die Schulaufsichtsbehörde soll unter Beteiligung des Schulträgers die Schulleitungen in Dienstbesprechungen beraten und die Aufnahmeentscheidung der Schulen koordinieren; dies geschieht durch Einberufung eines "Runden Tisches", bei dessen Zusammentreten die Schulaufsichtsbehörde auch über mögliche Ausnahmen von den Bandbreiten informiert (vgl. Anlage "Klassenbildung" zum o.a. Erlaß). Die so verstandene Koordinierungsaufgabe entspricht dem Bild der Schulaufsicht (Art. 8 Abs. 3 Satz 2 LV, Art. 7 Abs. 1 GG, § 14 Abs. 3 SchVG), die nach überkommenem Verständnis mehr als eine Kontrolle darstellt, nämlich eine Form der Mitverwaltung, an der die staatliche Aufsichtsbehörde einerseits und der kommunale Schulträger andererseits beteiligt sind (vgl. BVerfGE 26, 228, 238 f.; 34, 165, 182; BVerwGE 6, 100, 104; 18, 38, 39; 18, 40, 41; OVGE 19, 141, 145).

Durch diese Koordinierungsaufgabe der Schulaufsichtsbehörde wird das Elternrecht nicht beeinträchtigt. Es gewährleistet ein Recht auf Zulassung zu einer Schule der gewählten Schulform/Schulart (OVG NW, NJW 1976, 725, 726; VGH Mannheim, NVwZ 1990, 87). Das Schulformwahlrecht üben die Eltern mit der Anmeldung aus. Die Koordinierung der Aufnahmeentscheidung der Schulleitungen durch die Schulaufsichtsbehörde erfolgt nach den vom Verfassungsgerichtshof festgestellten Inhalt der gerügten Vorschrift im Rahmen der jeweiligen gewählten Schulform/Schulart. Ob durch die als Folge der Koordinierung erfolgte Zuweisung zu einer anderen als der gewünschten Schule innerhalb der gewählten Schulform - etwa bei einer besonderen Ausrichtung der gewählten Schule - ausnahmsweise eine Beeinträchtigung des Elternrechts vorliegen kann, ist im Einzelfall von den Fachgerichten zu entscheiden. Insoweit handelt es sich um eine Frage der Rechtmäßigkeit der Zuweisungsentscheidung, nicht der Verordnungsvorschrift.

§ 3 Abs. 6 Satz 2 VO zu § 5 SchFG, der das Verfahren nach erfolgter Anmeldung betrifft, verhält sich gegenüber dem

Elternrecht neutral. Die Vorschrift erwähnt zwar nicht eine Beteiligung der betroffenen Eltern an dem durch die Anmeldung ausgelösten Aufnahmeverfahren. Das darin geregelte Koordinierungsverfahren, durch das intern zwischen den Verwaltungskompetenzträgern die nach außen wirksame Entscheidung des Schulleiters über den Aufnahmeantrag lediglich vorbereitet wird, ist jedoch so gestaltet, daß die Elternbeteiligung daran jedenfalls nicht ausgeschlossen ist. Nach der von den Vertretern der Landesregierung in der mündlichen Verhandlung bestätigten Verwaltungspraxis, die auf dem Erlaß des Kultusministers vom 7. Februar 1992 und den AVO-Richtlinien 1993/94 beruht, findet demgemäß ein Beratungsgespräch des Schulleiters mit denjenigen Eltern statt, die von einer Zuweisung an eine andere als die gewünschte Schule betroffen sind. Einer etwa gebotenen Beteiligung der Eltern am Aufnahmeverfahren nach erfolgter Anmeldung ist durch diese Verwaltungspraxis Genüge getan.

§ 3 Abs. 6 Satz 3 VO zu § 5 SchFG läßt das Elternrecht ebenfalls unberührt. Diese Vorschrift hat keinen neuen, eigenständigen Regelungsinhalt, sondern stellt lediglich eine dem kommunalen Schulträger bereits nach geltendem Verfassungs- und Schulrecht zustehende Befugnis fest. Art. 8 Abs. 3 Satz 1 LV verpflichtet die Gemeinden, errichtete Schulen zu fördern. Diese Pflicht, die in § 10 Abs. 1 und 2 SchVG für die dort benannten Schulformen ihren einfachgesetzlichen Niederschlag gefunden hat, schließt die Entscheidung über den Aufbau bzw. Abbau bestehender Schulen (§ 8 Abs. 4 SchVG) ein. Der Schulträger legt auch die Zügigkeit der Schulen fest (§ 10 a SchVG). Aus diesen Vorschriften folgt unter der Voraussetzung, daß ein ordnungsgemäßer Schulbetrieb gewährleistet ist (§ 16 a SchOG), die Befugnis des kommunalen Schulträgers, in eigener Verantwortung über die Einrichtung der Eingangsklassen an bestehenden Schulen zu entscheiden.

3. § 3 Abs. 6 Satz 2 und 3 VO zu § 5 SchFG verletzt auch nicht das gemeindliche Recht auf Selbstverwaltung (Art. 78 Abs. 2 LV, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). Die dem kommunalen Schulträger im Bereich der äußeren Schulangelegenheiten verfassungs- sowie einfachrechtlich eingeräumten Befugnisse und Zuständigkeiten werden durch die Vorschrift nicht angetastet. Das gilt insbesondere für vom Schulträger gemäß § 9 Abs. 1 SchVG gebildete Schulbezirke und Schuleinzugsbereiche, die die Schulaufsichtsbehörde in Wahrnehmung ihrer Koordinierungsaufgabe beachten muß. Daß der Verordnungsgeber von dieser Pflicht zur Beachtung ausgeht, belegt § 3 Abs. 4 Satz 3 VO zu § 5 SchFG; danach ist in der Grundschule eine Unterschreitung der Bandbreite - mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde - u.a. zulässig, wenn vom Schulträger gemäß § 9 SchVG gebildete Schulbezirke den Besuch einer anderen Grundschule derselben Schulart ausschließen. Die Vorschriften über eine aufsichtsbehördliche Ausnahmegenehmigung (§ 6 Abs. 4, 5 VO zu § 5 SchFG), die erst nach einem Fehlschlagen der Koordinierungsbemühungen in Betracht kommt, sind nicht Gegenstand des Normenkontrollverfahrens.

Ein selbstverwaltungsrelevanter Eingriff in die Schulplanungsrechte der Schulträger kann insbesondere nicht darin gesehen werden, daß die ihnen nach schon zuvor geltendem Recht obliegende Entscheidung, an welchen Schulen die erforderlichen Eingangsklassen gebildet werden, zwangsläufig die Entscheidung mit einschließt, an welchen Schulen Eingangsklassen nicht gebildet werden. Dies kann sich zwar auf die Zügigkeit der betreffenden Schulen auswirken. Eine Einschränkung des Rechts des Schulträgers auf Aufstellung und Fortschreibung des Schulentwicklungsplans (§ 10 b Satz 1 SchVG) ergibt sich daraus jedoch nicht.

Prof. Dr. Dietlein Dr. Wiesen Dr. Dr. h.c. Palm
Prof. Dr. Brox Prof. Dr. Dres. h.c. Stern Jaeger Prof. Dr. Schlink