

Gemeindliche Selbstverwaltung oder Konrektorenprivileg durch Ministererlaß?

Die Besetzung von Schulleiterstellen

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stür, Münster

Seit Jahrzehnten bewegt sich die kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform. Besonders der Drang staatlicher Reglementierung wird hierfür unter den Fehlentwicklungen als Ursache angeführt. Diesen Tendenzen kann weniger durch ein neues Theoriegebäude als durch den Verzicht auf liebgewonnene staatliche Einflüsse in der täglichen Praxis und bei der Entscheidung konkreter Fälle entgegengewirkt werden. Die Gesetzesauslegung muß dafür vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie den Boden bereiten.

Ein gutes Beispiel hierfür ist der Streit um die Besetzung von Realschulleiterstellen an Schulen in gemeindlicher Trägerschaft. Die Gemeinden sind dabei unter Berufung auf § 23 Abs. 1 SchVG der Meinung, daß ihnen ein gesetzlich verbrieftes Vorschlagsrecht für die Besetzung derartiger Stellen zukommt, von dem der Regierungspräsident als Anstellungsbehörde nur abweichen darf, wenn gewichtige Landesinteressen dies rechtfertigen. Dazu wird auf die Integrationskraft der Schule für die örtliche Verbundenheit und den Grundsatz verwiesen, daß die Auswahl unter gleichgut geeigneten Bewerbern letztlich unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten dem Gemeinderat vorbehalten ist. Der Kul-

tusminister des Landes NW vertritt demgegenüber in einem Runderlaß vom 14. 11. 1983¹ die Auffassung, daß bei gleicher fachlicher Qualifikation ein Realschulkonrektor einem anderen Bewerber für die Leitung der Schule vorgezogen werden muß („Konrektorenprivileg“). Angesichts dieser Rechtsauffassung stellt sich die Frage, ob der Ministererlaß dieses „Konrektorenprivileg“ vorschreiben darf oder bei gleichwertigen Bewerbern für eine Rektorenstelle die Auswahl des Gemeinderates vorgeht.

Die Besetzung der Rektorenstelle vollzieht sich nach § 23 Abs. 1 SchVG. Danach hat der Schulträger grundsätzlich ein Vorschlagsrecht. Bei Beförderungen soll sich der Schulträger vor der Ausübung des Vorschlagsrechts mit der Schulaufsichtsbehörde beraten. § 23 Abs. 1 c SchVG schreibt sodann folgendes vor:

„Die Anstellungsbehörde darf den Vorschlag des Schulträgers nur ablehnen, wenn erhebliche Bedenken gegen die berufliche oder charakterliche Eignung des Vorgeschlagenen für diese Stelle bestehen. Die allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften bleiben unberührt“.

Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift darf eine Ablehnung des gemeindlichen Vorschlags bei gleichgut geeigneten Bewerbern allein mit dem

Hinweis auf das „Konrektorenprivileg“ nicht vorgenommen werden. Die Anstellungsbehörde muß vielmehr bei Anwendung dieser Vorschrift den Vorschlag des Schulträgers übernehmen, wenn nicht erhebliche Bedenken gegen die berufliche oder charakterliche Eignung des Vorgeschlagenen für die zu besetzende Stelle bestehen.

Allerdings hat der VerfGH NW² die vorgenannte Vorschrift insoweit für nichtig erklärt, als sie vorsieht, „daß die Anstellungsbehörde den Vorschlag des Schulträgers nur ablehnen

¹ Runderlaß des KM vom 14. 11. 1983 — B 3—22/03—1376/83 — GABl. NW 12/1983, S. 565:

„Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 LVO wird im Einvernehmen mit dem Innenminister und dem Finanzminister folgendes bestimmt:

1. Lehrer mit der Befähigung zu den Lehrämtern an der Grundschule und Hauptschule für die Primarstufe und für die Sekundarstufe I (Eingangsamts: Besoldungsgruppe A 12; Laufbahnen gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 5 LVO) brauchen vor dem Erreichen eines Amtes der Besoldungsgruppe A 14 kein Amt der Besoldungsgruppe A 13 zu durchlaufen.

2. Lehrer mit der Befähigung zu den Lehrämtern an der Realschule, an Sonderschulen und für Sonderpädagogik (Eingangsamts: Besoldungsgruppe A 13 g. D.; Laufbahnen gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 6 LVO) brauchen vor dem Erreichen eines Amtes der Besoldungsgruppe A 15 kein Amt der Besoldungsgruppe A 14 zu durchlaufen.

3. Von den damit eröffneten laufbahnrechtlichen Möglichkeiten darf nur Gebrauch gemacht werden, wenn unter den Bewerbungen um ein Spitzenamt der jeweiligen Lehrerlaufbahnen kein Bewerber mit gleicher Eignung vorhanden ist, dem bereits ein Beförderungsamts der höheren Besoldungsgruppe übertragen ist“.

² E. v. 23. 2. 1963 — VerfGH 6/62 — OVGE 18, S. 316.

darf, wenn erhebliche Bedenken gegen die berufliche oder charakterliche Eignung des Vorgeschlagenen für diese Stelle bestehen“.

Was aus dieser Entscheidung für das einfache Gesetzesrecht und die geltende Rechtslage folgt, ist im Wege der Auslegung zu ermitteln. Dabei ist davon auszugehen, daß der VerfGH NW die Vorschrift des § 23 Abs. 1 SchVG, die von einem Vorschlagsrecht des Schulträgers und einer Bestätigung durch die Anstellungsbehörde ausgeht, nicht für insgesamt verfassungswidrig und nichtig erklärt hat, sondern nur die nach Auffassung des VerfGH zu hohen Barrieren in § 23 Abs. 1 c SchVG. In den Entscheidungsgründen ist dazu darauf hingewiesen, daß aus Art. 58 LV ein Recht der Landesregierung folge, Landesbeamte zu ernennen. Daraus hat der VerfGH NW die Notwendigkeit abgeleitet, der Landesregierung bei der Beamtenernennung entsprechenden Einfluß einzuräumen, da sie anderenfalls nicht die Verantwortung für die Beamtenernennung übernehmen könne, die ihr aber von Verfassungen wegen zukommen müsse. In den Entscheidungsgründen hat der VerfGH NW dazu wörtlich ausgeführt:

„Selbst Zweifel darüber, ob der Vorgeschlagene die *berufliche und charakterliche Eignung* besitzt, würden eine Ablehnung nicht rechtfertigen, wenn diese Zweifel den Grad erheblicher Bedenken nicht erreichen. Es ist aber wohl begründete Personalpolitik, bei der Anstellung und Beförderung zurückhaltend zu sein, wenn überhaupt Zweifel bestehen, da mit erfolgter Anstellung oder Beförderung die Anstellungsbehörde – und nur sie allein – die volle Verantwortung übernehmen muß, sei es im Hinblick auf die berufliche und charakterliche Eignung oder auf die Ziele der von ihr verfolgten Schulpolitik. Eine Möglichkeit der Ablehnung besteht ferner nicht, wenn die Anstellungsbehörde *geeigneterer Lehrer als den Vorgeschlagenen* für die vorgesehene Stelle zur Verfügung hat. Praktisch kann in einem solchen Fall ihre Ablehnung nur dann Erfolg haben, wenn der Vorgeschlagene eindeutig die Voraussetzungen für sein Amt nicht erfüllt. Solche Einschränkungen gehen über das Maß hinaus, das mit Wortlaut und Sinn der den Aufgabenbereich der Regierung regelnden Bestimmungen der Landesverfassung noch vereinbar ist“.

Vor dem Hintergrund dieser Entscheidung muß Ausgangspunkt für die Frage des anzuwendenden Rechts die gesetzliche Regelung in § 23 SchVG sein, die von einem grundsätzlichen Vorrang des Vorschlagsrechtes des Schulträgers ausgeht und dem Dienstherrn nur dann eine Ablehnungsmöglichkeit dieses Vorschlags einräumt, wenn „erhebliche Bedenken gegen die berufliche oder charakterliche Eignung des Vorgeschlagenen“ bestehen. Das Urteil des VerfGH hat hier (nur) insoweit eine Korrektur gebracht, als es das Recht des Dienstherrn nicht dem des Schulträgers weitgehend untergeordnet, sondern gleichgeordnet hat. Dies bedeutet aber nicht, daß der Dienstherr aus jedweden Gründen den Vorschlag des Schulträgers ablehnen darf. Da der Anstellungsbehörde nach Auffassung des VerfGH einerseits aus den Gesichtspunkten der Dienstherrverantwortung bei der Ernennung von Beamten ein Mitspracherecht zukommen muß, andererseits aber das Vorschlagsrecht des Schulträgers nicht ausgehöhlt werden darf, ist die Kollision zwischen Schulträger- und Dienstherrninteressen vor dem Hintergrund der vorgenannten Entscheidung des VerfGH wie folgt vorzunehmen:

Der Schulträger behält das in § 23 Abs. 1a SchVG niedergelegte Vorschlagsrecht. Der Dienstherr darf diesen Vorschlag nach § 23 Abs. 1c SchVG und der Entscheidung des VerfGH nur ablehnen, wenn hierfür gewichtige dienstliche Interessen, die mit dem Gesichtspunkt der Verantwortung für die Landesbeamten im Zusammenhang stehen, beeinträchtigt sind. Dabei ist eine Abwägung zwischen den Belangen der Gemeinde als Schulträgerin einerseits und den Belangen der Anstellungsbehörde als Dienstherr andererseits vorzunehmen. Nur wenn der Dienstherr entsprechend gewichtige Gründe vorzuweisen hat, darf eine Ablehnung des Vorschlags erfolgen.

Der VerfGH hat dabei als solche Gründe – über die gesetzliche Regelung hinaus – nur folgende Gesichtspunkte anerkannt:

- „Zweifel darüber, ob der Vorgeschlagene die *berufliche und charakterliche Eignung* besitzt“, sowie
- „die Anstellungsbehörde (hat) *geeigneterer Lehrer als den Vorgeschlagenen* für die vorgesehene Stelle“.

Nur wenn die Anstellungsbehörde daher Zweifel an der beruflichen oder charakterlichen Eignung des Vorgeschlagenen geltend machen kann oder ein geeigneterer Lehrer als der Vorgeschlagene für die vorgesehene Stelle zur Verfügung steht, ist – über die gesetzlichen Ablehnungsgründe in § 23 Abs. 1c SchVG hinaus („erhebliche Bedenken gegen die berufliche oder charakterliche Eignung des Vorgeschlagenen“) – eine Ablehnung des Vorschlags der Gemeinde durch die Anstellungsbehörde zulässig. Im übrigen ist sie an den Vorschlag des gemeindlichen Schulträgers gebunden.

Diesen rechtlichen Ausgangspunkten, die sich einerseits aus dem Wortlaut von § 23 Abs. 1 SchVG und andererseits aus der Entscheidung des VerfGH NW ergeben, wird der Erlaß des Kultusministers zum „Konrektorenprivileg“ nicht gerecht. Wenn der Dienstherr ausweislich der Entscheidungsgründe des VerfGH-Urteils (nur) dann berechtigt sein soll, den Vorschlag des gemeindlichen Schulträgers abzulehnen, wenn entweder Zweifel über die berufliche oder charakterliche Eignung des Vorgeschlagenen bestehen (1. Fall VerfGH) oder ein geeigneterer Lehrer als der Vorgeschlagene für die vorgesehene Stelle zur Verfügung steht (2. Fall VerfGH) oder wenn aus sonstigen Umständen erhebliche Bedenken gegen die berufliche oder charakterliche Eignung des Vorgeschlagenen erkennbar sind (3. Fall, § 23 Abs. 1 c SchVG), so darf die Anstellungsbehörde den Vorschlag des gemeindlichen Schulträgers nicht ablehnen, wenn es sich um die Auswahl unter gleichgeeigneten Bewerbern handelt.

Gerade bei gleichwertigen Bewerbern kommt dem Vorschlagsrecht des Schulträgers eine besondere Bedeutung zu und es geht nicht an, daß die Anstellungsbehörde den Vorschlag in diesen Fällen mit einem sachlich nicht begründbaren „Konrektorenprivileg“ ablehnt. Mit Recht wird vielfach darauf verwiesen, daß die Schule für die einzelne Gemeinde – gerade im kreisangehörigen Raum – eine wichtige Bedeutung hat, deren Funktion sich zumeist nicht auf die Abhaltung des normalen Unterrichts beschränkt. Gerade der Gesichtspunkt der örtlichen Verbundenheit, die sich in dem „Schulehalten“ mit dokumentiert, muß der Gemeinde als Trägerin der kommunalen Selbstverwaltung und als Verantwortliche für die Angelegenheiten der

örtlichen Gemeinschaft einen Frei- raum in der Bewertung verschiedener Bewerber um eine Schulleiterstelle eröffnen. Dieser Entscheidungsfrei- raum, der in der Selbstverwaltungsga- rantie wurzelt, zeigt sich besonders bei der Auswahl von Bewerbern, die auf Grund ihrer Qualifikation und schul- fachlichen Beurteilung gleichwertig beurteilt worden sind. Gerade in die- sem Fall einer gleichwertigen Beurteil- ung muß die Auswahl zwischen ver- schiedenen Bewerbern unter Berück- sichtigung lokaler Gesichtspunkte der örtlichen Gemeinschaft erfolgen kön- nen und damit dem gemeindlichen Schulträger vorbehalten bleiben. Lan- desinteressen werden insoweit nicht berührt. Würde man auch bei der Aus- wahl unter gleichwertigen Bewerbern dem Land das Recht zur Ablehnung des eingereichten Vorschlags geben, würde das Vorschlagsrecht weitge- hend ausgehöhlt und sinnentleert. Dies aber kann auch aus der Entschei-

dung des VerfGH NW nicht abgeleitet werden, die nur bei berechtigten Zwei- feln an der Qualifikation des Bewer- bers oder bei besser geeigneten Bewer- bern ein Verweigerungsrecht der An- stellungsbehörde über den gesetzli- chen Wortlaut hinaus ermöglichen wollte.

Der vorgenannte Runderlaß des Kultusministers vom 14. 11. 1983 ist für den Schulträger nicht bindend. Eine unmittelbare rechtliche Bindung der Gemeinde ergibt sich auch nicht aus § 10 Abs. 2 Laufbahnverordnung, da die Frage der Besetzung der Real- schulleiterstelle mit einem Nichtkon- rektor dort nicht ausdrücklich geregelt ist, sondern lediglich als regelbar ange- sprochen wird. Außerdem widerspräche es den Grundsätzen der gemeind- lichen Selbstverwaltung, wenn durch die Forderung, daß der Bewerber vor dem Erreichen eines Amtes der Besol- dungsgruppe A 15 ein Amt der Besol- dungsgruppe A 14 zu durchlaufen

habe, das Auswahlrecht des gemeind- lichen Schulträgers verkürzt würde. Das Laufbahnrecht muß vielmehr so angewandt werden, daß es dem in § 23 SchVG niedergelegten Vorschlags- recht der Gemeinde Rechnung trägt, wodurch zugleich eine Harmonisie- rung mit der Anstellung und Beförde- rung von Lehrern in den anderen Schulformen vorgenommen werden muß. Es entspricht ständiger Verwal- tungspraxis, etwa einen Oberstudien- rat, der zum Leiter eines Gymnasiums (Oberstudiendirektor) bestellt werden soll, kurzzeitig zum Studiendirektor zu befördern, ihn in dieser Zeit bereits kommissarisch mit der Schulleitung zu betrauen und ihn sodann zum Oberstudiendirektor zu ernennen. Diese in den anderen Schulformen gängige Verwaltungspraxis muß auch im Realschulbereich Platz greifen mit der Folge, daß das Laufbahnrecht auf das Vorschlagsrecht des gemeindli- chen Schulträgers Rücksicht nimmt.

Sicherheit auf allen Wegen

Dazu: Theo Magin, MdB,
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes



„**Meine Meinung ist:**

Unsere Städte und Gemeinden haben erhebliche Mittel in Fußgängerüberwege und Radwege investiert, um den Arbeitsweg sicherer zu machen. Wer diese Einrichtungen nicht nutzt, verschenkt unnötig Sicherheit und gefährdet sich und andere unnötig.

Theo Magin „



Ihre Berufsgenossenschaft und der
Deutsche Verkehrssicherheitsrat



is

Neu erschienen

Umnutzung von Fabriken

Wiederverwendungsmöglichkeiten von Industrie- und Gewerbegebäuden
zahlr. Abb., Übers. u. Beisp., 253 Seiten, 25,— DM

Erfolgs- und Wirkungskontrolle von Betriebsverlagerungen in Nordrhein-Westfalen

zahlr. Tab. u. Abb., 115 Seiten, 15,— DM

Flächenproduktivität großflächiger Einzelhandels- einrichtungen

Eine Arbeitshilfe zur landesplanerischen Beurteilung groß- flächiger Einzelhandelsbetriebe
zahlr. Tab. u. Abb., 89 Seiten, 15,— DM

Örtliche Energieversorgungskonzepte

Begleitdokumentation der Planungsphase in den Städten Ahlen, Haan und Wuppertal
zahlr. Tab. u. Abb., 54 Seiten, 6,— DM

Bitte Veröffentlichungsverzeichnis anfordern

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Postfach 1211
Königswall 38-40, 4600 Dortmund 1, Tel.: 0231/1812-0