SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Schulbesuche von Abgeordneten I

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Platter, J. (2008). *Schulbesuche von Abgeordneten I.* (Wahlperiode Brandenburg, 4/25). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52482-8

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

LANDTAG BRANDENBURG

Parlamentarischer Beratungsdienst

Schulbesuche von Abgeordneten I

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 29. Oktober 2008

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I. Gutachtenauftrag....2
II. Einführung....3
III. Die Einbeziehung von Mandatsträgern in den Unterricht zur politischen Bildung....4
1. Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule im Feld „politische Bildung“....4
a) Rechtliche Grundlagen und ihr Zusammenspiel....4
b) Rechtliche Verortung der Einbeziehung von Sachkundigen und politisch Verantwortlichen....6
2. Bildungsauftrag und staatliche Neutralität....7
a) Verfassungsrechtliches Gebot der Vermittlung demokratischer Werte ohne einseitige Indoktrination....7
b) Keine unmittelbare Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien....8
3. Lehrkräfte, Schulverwaltung und Schulaufsicht als Adressaten des Mäßigungsgebots....10
a) Mäßigungsgebot der Schulverwaltung....10
b) Nummer 12 Abs. 3 und 4 VV-Schulbetrieb als zulässige Konkretisierung des Mäßigungsgebots im Schulbetrieb....10
aa) Gestattung und Förderung der Einbeziehung politisch Verantwortlicher..10
bb) Sechs-Wochen-Frist vor Wahlen....10
IV. Sonstige Schulbesuche....12
1. Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit des Ministers....14
2. Teilnahme von Mandatsträgern an schulischen Veranstaltungen unter den Bedingungen der Nummer 13 Abs. 4 VV-Schulbetrieb....15
V. Zusammenfassung....15

I. Gutachtenauftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde beauftragt, der Frage nachzugehen, inwieweit der Besuch von Abgeordneten, Ministern und politischen Mandatsträgern in Schulen sechs Wochen vor Wahlen mit dem Grundgesetz und der Verfassung des Landes Brandenburg vereinbar ist. Anlass für die Frage ist unter anderem ein Rundschreiben des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (MBJS) vom 18. August 2008, in dem die Schulleiterinnen und Schulleiter auf die Verwaltungsvorschrift über die Organisation der Schulen in inneren und äußeren Angelegenheiten (VV-Schulbetrieb)[1] hingewiesen werden. In die-

1 Verwaltungsvorschriften über die Organisation der Schulen in inneren und äußeren Angelegenheiten (VV-Schulbetrieb - VVSchulB) vom 1. Dezember 1997 (ABl. MBJS S. 894), zuletzt geändert durch die

ser Verwaltungsvorschrift ist u. a. geregelt, dass jeweils sechs Wochen vor Bundestags-, Landtags-, Kommunal- und Europawahlen davon abzusehen ist, Mandatsträger, Bewerber um Mandate und sonstige Vertreter politischer Organisationen in den Unterricht, in schulische Veranstaltungen und in die Veranstaltungen der schulischen Mitwirkungsgremien einzubeziehen. Die VV-Schulbetrieb bezieht sich dabei sowohl auf den eigentlichen Unterricht (Nummer 12 Abs. 4 VV-Schulbetrieb) als auch auf den allgemeinen Schulbetrieb (Nummer 13 Abs. 4 VV-Schulbetrieb).

II. Einführung

Der Gutachtenauftrag betrifft das Verhältnis zwischen dem staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag im Bereich der politischen Bildung, der gebotenen politischen Neutralität staatlicher Einrichtungen (Schule) und ihrer Bediensteten sowie der Forderung nach Chancengleichheit (der Parteien) in der öffentlichen politischen Auseinandersetzung. In der folgenden Stellungnahme wird daher zunächst skizziert, welche Bildungs- und Erziehungsziele im Bereich der (politischen) Bildung an den Schulen des Landes Brandenburg bestehen, mit welchen Methoden und Maßgaben sie vermittelt werden dürfen und wie die Unterrichtsbedingungen gehalten sein müssen. Weiter soll dargestellt werden, welche Rolle in diesem Kontext den politischen Mandatsträgern und -bewerbern einerseits und dem für Bildung und Schule zuständigen Regierungsmitglied andererseits zukommt. Zugleich wird untersucht, welche Wirkung in diesem Zusammenhang der verfassungsrechtlich verankerte Anspruch der Parteien auf Chancengleichheit im Wechselspiel mit der Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit der Regierung erlangt. Wie noch darzustellen sein wird, bildet der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Begriff der Chancengleichheit der Parteien einen Problemkreis („Grenzen der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit“) ab, der zu der hier aufgeworfenen Frage zwar Berührungspunkte aufweist, jedoch mit seinen Lösungsansätzen auf den Bereich „Schule“ nur modifiziert übertragen werden kann.

Exemplarisch soll zunächst Nummer 12 Abs. 3 und 4 VV-Schulbetrieb (Besuch im Unterricht zur politischen Bildung) betrachtet werden. Es folgen sodann Überlegungen zu Nummer 13 Abs. 4 VV-Schulbetrieb (sonstige Schulbesuche), bei denen das Augenmerk auch auf das Verhalten des zuständigen Regierungsmitglieds gerichtet wird.

Verwaltungsvorschrift vom 6. Juni 2008 (ABl. MBJS S. 190).

III. Die Einbeziehung von Mandatsträgern in den Unterricht zur politischen Bildung

1. Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule im Feld „politische Bildung“

a) Rechtliche Grundlagen und ihr Zusammenspiel

Im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sind den Ländern die Gesetzgebungs- und die Verwaltungskompetenz für die Angelegenheiten der Schule zugewiesen. Das Grundgesetz beschränkt sich insoweit auf die Anordnung in Art. 7 Abs. 1 GG, nach der das gesamte Schulwesen der Aufsicht des Staates unterstellt ist. Brandenburg regelt das Schulwesen auf verfassungsrechtlicher Ebene in den Art. 28 - 30 seiner Landesverfassung. Neben der Schulpflicht und dem damit korrespondierenden Recht auf Bildung ist auch der staatliche Erziehungs- und Bildungsauftrag bereits in der Verfassung inhaltlich umrissen (Art. 28 LV). Einer der dort genannten Bildungs- und Erziehungsziele ist die „Anerkennung der Demokratie und Freiheit [durch die Schülerinnen und Schüler]“. In § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 9 des Brandenburgischen Schulgesetzes (BbgSchulG)[2] wird näher ausgeführt, wie dieser Bildungs- und Erziehungsauftrag umzusetzen ist. Bei der Vermittlung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Werthaltungen soll die Schule die Bereitschaft fördern, „soziale und politische Mitverantwortung durch individuelles Handeln und durch die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen zu übernehmen und zur demokratischen Gestaltung einer gerechten und freien Gesellschaft beizutragen“. Die weitere Ausgestaltung des Bildungsauftrags hat der Gesetzgeber an das für Schule zuständige Ministerium delegiert (siehe einerseits § 13 Abs. 3 Nr. 1 BbgSchulG für die Festlegung der verbindlichen Unterrichtsfächer und Lernfelder im Verordnungswege und andererseits § 10 Abs. 1 und 6 S. 1 BbgSchulG für den Erlass von Rahmenlehrplänen in der Rechtsform von Verwaltungsvorschriften sowie § 129 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 146 BbgSchulG für den Erlass von Verwaltungsvorschriften zum allgemeinen Schulbetrieb). Das zuständige Ministerium ist dem nachgekommen, indem es den Erziehungs- und Bildungsauftrag durch die Einrichtung des Fachs „politische Bildung“ in der Primarstufe[3] und der Sekundarstufe I[4] / II[5] auf dem Verordnungs-

---

2 Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz - BbgSchulG) i. d. F. d. Bek. vom 2. August 2002 (GVBl. I S. 78), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. April 2008 (GVBl. I S. 58).

3 Verordnung über den Bildungsgang der Grundschule (Grundschulverordnung – GV) vom 2. August 2007 (GVBl. II S. 190), Anlage 1 zu § 7 Abs. 1 S. 1.

4 Siehe dazu Verordnung über die Bildungsgänge in der Sekundarstufe I (Sekundarstufe I-Verordnung – Sek I-V) vom 2. August 2007 (GVBl. II S. 200), Anlage 1 zu § 11 Abs. 1 und 3.

5 Siehe beispielsweise Verordnung über den Bildungsgang in der gymnasialen Oberstufe und über die Abiturprüfung (Gymnasiale-Oberstufe-Verordnung – GOSTV) vom 1. März 2002 (GVBl. II S. 142), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 29. September 2005 (GVBl. II S. 509), siehe § 6 Abs. 1 S. 1 und § 7 Abs.1 Nummer 2.

wege und die dazu ergangenen Rahmenlehrpläne in Form von Verwaltungsvorschriften[6] einerseits konkretisiert und andererseits weitere organisatorische Anordnungen für den Schulbetrieb in Form von Verwaltungsvorschriften erlassen hat. Das Ministerium ist dabei an die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben gebunden. Zu diesen Vorgaben gehören auch die Grundrechte der Schülerinnen und Schüler sowie der Eltern.[7]

Es gehört im Übrigen zu den Besonderheiten des staatlichen Schulwesens, dass der Exekutive vom Gesetzgeber (auch in anderen Bundesländern) ein weitreichender Spielraum für die Umsetzung eines eher allgemein formulierten Bildungsauftrags eingeräumt wird und überdies ein Großteil des eigentlichen Unterrichts nur durch Binnenrecht der Verwaltung (Verwaltungsvorschriften) gesteuert wird, obwohl sich schulische Bildung in einem besonders „grundrechtssensiblen“ Bereich abspielt. Dies wird jedoch ganz überwiegend wegen der größeren Sachnähe der Schulverwaltung zum Schulbetrieb und wegen der damit verbundenen Flexibilität als zulässig und zweckmäßig angesehen.[8]

Der eigentliche Unterricht zur politischen Bildung wird von den Lehrkräften in eigener Verantwortung im Rahmen der (vorgegebenen) Bildungs- und Erziehungsziele sowie der Rechts- und Verwaltungsvorschriften wahrgenommen, wobei ihre pädagogische Freiheit nicht unnötig oder unzumutbar eingeschränkt werden darf (§ 67 Abs. 2 S. 1 und 2 BbgSchulG). Diese Freiheit umfasst in erster Linie die konkrete Darstellung und Vermittlung von Kenntnissen im Unterricht. Der Lehrer kann zum Beispiel ein Thema exemplarisch behandeln und dafür andere beiseite lassen oder innerhalb eines Lektürekanons des Rahmenlehrplans auswählen.[9] Die Wahl der Unterrichtsmethode gehört ebenfalls grundsätzlich zur pädagogischen Freiheit der Lehrerinnen und Lehrer, wenn auch nicht zum Kernbereich dieses Rechts. Die Schulaufsicht darf daher beispielsweise den Einsatz veralteter Unterrichts- oder Erziehungsmethoden untersagen[10] oder darüber entscheiden, welche Schulbücher im Unterricht verwendet werden dürfen.[11]

---

6 Verwaltungsvorschriften über Rahmenlehrpläne und andere curriculare Materialien an Schulen des Landes Brandenburg (VV-Rahmenlehrplan/und curriculare Materialien - VVRLPcM) vom 11. Juli 2007, siehe beispielhaft den Rahmenlehrplan 4020.11 (Rahmenlehrplan für den Unterricht in der gymnasialen Oberstufe für das Land Brandenburg, einsehbar über http://www.bildung-brandenburg.de/fileadmin/bbs/unterricht_und_pruefungen/rahmenlehrplaene/gymnasiale_oberstufe/rlp/pdf/RLP_PB.pdf).

7 Diese sind insbesondere das Recht auf Bildung (Art. 29 Abs. 1 LV), die Meinungsfreiheit (Art. 19 Abs. 1 LV), die Gewissens-, Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 13 Abs. 1 LV) und das elterliche Erziehungsrecht (Art. 27 Abs. 2 LV).

8 *Avenarius/Heckel*, Schulrechtskunde, 7. Aufl. 2000, Tz. 15.36; *Hemmrich*, in : von Münch/Kunig, GGK I, 2000, Art. 7 Rn. 8.

9 *Avenarius/Heckel* (Fn. 8), Tz. 19.413.

10 *Avenarius/Heckel* (Fn. 8), Tz. 19.413.

11 BVerwG, Urteil vom 3. Mai 1988, 7 C 89/86, juris, Rn. 7.

b) Rechtliche Verortung der Einbeziehung von Sachkundigen und politisch Verantwortlichen

Möchte eine Lehrkraft im Fach politische Bildung zum Unterricht oder zu weiteren schulischen Veranstaltungen Sachkundige oder politisch Verantwortliche heranziehen, ist dies Bestandteil ihrer pädagogischen Freiheit; die Lehrkraft darf ihre Lehrmethode auswählen. Da die Methodenwahl jedoch nicht zum Kernbereich der pädagogischen Freiheit gehört, kann die Schulaufsicht innerhalb ihrer Verantwortlichkeit den Rahmen für solche Veranstaltungen abstecken und allgemeine Maßgaben hierzu erlassen.[12]

Unabhängig von der hier nicht interessierenden konkreten Grenzziehung zwischen der pädagogischen Freiheit des Lehrers und den Kompetenzen der Schulaufsicht lässt sich jedenfalls festhalten, dass die Entscheidung, ob politisch Verantwortliche in den schulischen Unterricht einbezogen werden, der Schule (Schulbehörde) und ihren Bediensteten zugewiesen ist. Diese entscheiden darüber im Rahmen der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben (Bildungsauftrag, Schülerrechte, Elternrechte). Dem Parlament kommen demgegenüber nur gesetzgeberische Aufgaben (Konkretisierung des Bildungsauftrags in Abwägung mit anderen Verfassungswerten in einem Schulgesetz) und die parlamentarische Kontrolle der Schulbehörden zu. Eine eigene „konkrete Mitwirkungskompetenz“ des Landesparlaments oder der Kommunalvertretungen am staatlichen Bildungsauftrag und an seiner Umsetzung in den staatlichen Schulen, insbesondere ein Mitwirkungsrecht für Abgeordnete des Landtags oder andere Mandatsträger, sieht die Verfassung nicht vor. Ein solches wäre auch nicht ohne Weiteres mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar. Es gibt daher keinen „Anspruch“ der Abgeordneten des Landtags und anderer Mandatsträger, zum Unterricht der politischen Bildung eingeladen oder auf sonstige Weise einbezogen zu werden.

12 Siehe dazu HessVGH, Urteil vom 10. Februar 1993, I UE 1902/87, juris, Rn. 31.

2. Bildungsauftrag und staatliche Neutralität

a) Verfassungsrechtliches Gebot der Vermittlung demokratischer Werte ohne einseitige Indoktrination

Der fehlende subjektive Mitwirkungsanspruch der Mandatsträger darf nicht so verstanden werden, dass „kein Bedürfnis“ danach besteht, sie in den politischen Unterricht einzubeziehen.

Die Schule als staatliche Institution soll die Schülerinnen und Schüler auf ein Leben als mündige Bürger in einer Demokratie vorbereiten. Was das bedeutet, führt das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit seiner Grundsatzentscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung aus:

> *Eine verantwortliche Teilhabe des Bürgers an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen oder Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können. .... Je mehr der Einzelne auf diese Weise zur eigenen Beurteilung aufgerufen und in ihm das Bewusstsein wachgehalten [oder im Falle der Schülerinnen und Schüler geweckt] wird, als selbstverantwortliches Glied der Rechtsgemeinschaft die Gestaltung, Ausformung und Konkretisierung der für alle verbindlichen Rechtsordnung zu beeinflussen und an den grundlegenden politischen Entscheidungen beteiligt zu sein, umso leichter wird es ihm, den vom Grundgesetz verfassten Staat, der ihm diese Möglichkeit eröffnet, als seinen Staat anzunehmen.*[13]

Der Bildungsauftrag, die Schüler zu mündigen Bürgern zu erziehen, stellt damit eine wichtige Ausnahme zu dem ansonsten im Verhältnis Bürger – Staat geltenden Grundprinzip der weltanschaulichen Neutralität des Staates dar.[14] Objektiv sind daher Schulverwaltung und Lehrpersonal verpflichtet, den Unterricht so zu gestalten, dass dieses Ziel auch erreicht wird. Ziel des Unterrichts muss es also sein, den Schülerinnen und Schülern die Demokratie in einer Weise nahe zu bringen, dass sie vom Wert der Demokratie für Staat und

---

13 BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76 (- Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung -), juris, Rn. 64.

14 *Schmitt-Kammler*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 7 Rn. 28.

Gesellschaft auch innerlich überzeugt sind. Dies lässt sich gerade auch mit Hilfe externer sachkundiger Personen fördern, die selbst in der Politik aktiv sind und aus ihrer eigenen Anschauung berichten können.

Zugleich wirkt der Grundsatz der staatlichen Neutralität wiederum auf den Bildungsauftrag zurück. Die Erziehung zum mündigen Bürger soll die Schüler dazu befähigen, politische Vorgänge kritisch und selbständig einzuschätzen. Deswegen würde es dem eben skizzierten Leitbild des mündigen Bürgers widersprechen, wenn der Unterricht die Schülerinnen und Schüler gezielt im Sinne einer bestimmten politischen, ideologischen oder religiösen Weltanschauung beeinflussen würde. Der Unterricht muss sich vielmehr an der Vermittlung demokratischer Grundwerte orientieren, ist aber zugleich im Sinne von Toleranz gegenüber der Pluralität von Weltanschauungen und Meinungen zu gestalten. Das Verbot der staatsgelenkten Indoktrinierung gehört dabei zu den grundlegenden Prinzipien im Verhältnis zwischen Bürger und Staat, das weit über die Rechtsstellung des Schülers in der Schule hinaus für alle Formen staatlicher Aktivität im Bereich der Information und Wissensvermittlung Wirkung entfaltet. Für den mündigen Wahlbürger wird diese Freiheit, von staatlicher Indoktrination unbehelligt zu bleiben, durch Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und den dort verankerten Grundsatz der Freiheit der Wahl abgesichert. Im Verhältnis zwischen dem Schüler und seiner Schule folgt dies aus dem Persönlichkeitsrecht des Schülers (Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 10 Abs. 1 LV) und dem elterlichen Erziehungsrecht (Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 27 Abs. 2 LV). Diese verfassungsrechtlichen Grundsätze finden sich auch im Brandenburgischen Schulgesetz in § 4 Abs. 4 S. 1 und 2 wieder.

b) Keine unmittelbare Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien

Zugleich aber besitzt der Grundsatz der staatlichen Neutralität und Toleranz innerhalb der staatlichen Einrichtung Schule einen anderen Bedeutungsschwerpunkt als im öffentlichen Leben. Auf diesen Unterschied soll kurz eingegangen werden:

Im Prozess der politischen Meinungsbildung im öffentlichen Raum soll der Grundsatz der staatlichen Neutralität nicht etwa verhindern, dass die politischen Kräfte im öffentlichen Leben ihren Meinungskampf austragen. Vielmehr ist eine demokratische Gesellschaft auf den fair ausgetragenen öffentlichen Meinungskampf sogar zwingend angewiesen.[15] Der Grundsatz der staatlichen Neutralität soll nur verhindern, dass eine quasi regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit die die Regierung tragenden Parteien unterstützt, während sie die

15 Grundlegend hierzu BVerfG, Beschluss vom 26. Februar 1969, 1 BvR 619/63, BVerfGE 25, 256 (264) – Blinkfüer –.

politische Opposition bekämpft mit der Folge, dass die Chancengleichheit der politischen Kräfte (im engeren Sinne der politischen Parteien) im demokratischen Wettbewerb nicht mehr gewahrt ist. Gebunden an den Grundsatz der staatlichen Neutralität sind die Inhaber eines öffentlichen Amtes, die in amtlicher Eigenschaft auftreten, nicht jedoch diejenigen, die (ausschließlich) Inhaber eines politischen Mandats sind. Die staatliche Neutralität ist in dieser Hinsicht die Kehrseite der Grundsatzes der Chancengleichheit der politischen Parteien, die vom Bundesverfassungsgericht aus deren verfassungsrechtlich abgesicherten Status (Art. 21 GG) abgeleitet wird.[16] Staatliche Neutralität ist damit einer der Faktoren, die eine offene politische Auseinandersetzung erst ermöglichen.

Die Schulen als staatliche Einrichtungen sind hingegen den durch die Verfassung und das Schulgesetz vorgegebenen Bildungszielen verpflichtet. Sie sind Stätten des Lernens, Lebens und der Tätigkeit von Kindern und Jugendlichen (siehe auch § 4 Abs. 1 S. 1 BbgSchulG). Sie sind somit keine Räume des öffentlichen Lebens. Zwar sollen die Schüler an diesem Ort auch Meinungsbildung und Meinungsäußerung einüben können. Der Charakter von Schule als Lernstätte verlangt aber, dass sie dies in einer friedlichen, nicht vom öffentlichen Meinungskampf geprägten Umgebung erproben können. Schule ist insofern auch „Schonraum“, in dem die Schülerinnen und Schüler ihrem Alter gemäß mit dem Thema Politik und der politischen Auseinandersetzung vertraut gemacht werden. Politische Bildung in der Schule hat insofern die Aufgabe, die Schülerinnen und Schüler an Politik heranzuführen, indem sie unter anderem dasjenige als kontrovers darstellt, was in der Politik kontrovers diskutiert wird, nicht jedoch, den politischen Meinungskampf in der Schule hineinzutragen. Die Chancengleichheit der Parteien im Sinne eines notwendig möglichst gleichberechtigten aktiven Werbens um Zustimmung für politische Positionen, Personen und Programme ist für die Schule damit kein Teilaspekt der hier zu wahrenden staatlichen Neutralität. In verfassungskonformer Weise verbietet dementsprechend § 47 Abs. 2 BbgSchulG die politische Werbung in schulischen Veranstaltungen oder auf dem Schulgelände. Daher stellt sich das Prinzip der staatlichen Neutralität hier vor allem als politisches Mäßigungsgebot und als Gebot der Ausgewogenheit dar.

16 BVerfG (Fn. 13), Rn. 60.

3. Lehrkräfte, Schulverwaltung und Schulaufsicht als Adressaten des Mäßigungsgebots

a) Mäßigungsgebot der Schulverwaltung

Das Mäßigungsgebot ist eine Verpflichtung, die sich zuvörderst an die Schulverwaltung und die für sie tätigen Lehrkräfte[17] selbst richtet. Die Lehrkräfte dürfen den Klassenraum nicht zur Arena politischer Auseinandersetzungen umfunktionieren. Sie dürfen insbesondere nicht einseitig für eine bestimmte politische Richtung Partei ergreifen.[18]

Die Schulverwaltung bzw. die Schulaufsicht hinwieder hat mit ihren Steuerungsmitteln (Rahmenlehrpläne, Verwaltungsvorschriften und Dienstanweisungen) sicherzustellen, dass die für sie tätigen Lehrkräfte entsprechend den oben beschriebenen Grundsätzen handeln und auch handeln können (siehe § 129 Abs. 2 S. 2 BbgSchulG).

b) Nummer 12 Abs. 3 und 4 VV-Schulbetrieb als zulässige Konkretisierung des Mäßigungsgebots im Schulbetrieb

aa) Gestattung und Förderung der Einbeziehung politisch Verantwortlicher

Nummer 12 Abs. 1 und 3 VV-Schulbetrieb erlaubt und fördert grundsätzlich die lebendige Anschauung des politischen Geschehens, indem sie es den Lehrkräften nicht nur gestattet, sondern ihnen sogar nahelegt, politisch Verantwortliche in den Unterricht mit einzubeziehen. Die Anordnung, dass keine einseitige Auswahl vorgenommen werden darf und der Hinweis darauf, dass „die Lehrkraft durch geeignete Maßnahmen die notwendige Ausgewogenheit absichert“, steht im Einklang mit dem verfassungsrechtlich verankerten Gebot der staatlichen Neutralität.

bb) Sechs-Wochen-Frist vor Wahlen

Nummer 12 Abs. 4 VV-Schulbetrieb weist die Lehrkräfte zugleich an, innerhalb einer Frist von sechs Wochen vor Wahlen auf die Einbeziehung politisch Verantwortlicher zu verzichten. Diese Anordnung schränkt zwar die pädagogische Freiheit des Lehrpersonals ein, ist aber durch das für die Schule geltende Mäßigungsgebot gerechtfertigt.

---

17 Siehe für die überwiegend beamteten Lehrkräfte auch die Mäßigungspflicht gem. § 18 Abs. 3 LBG.

18 *Avenarius/Heckel* (Fn. 8), Tz. 19.332 m. w. N.; *Gröschner*, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. I, 2004, Art. 7 Rn. 71.

Unbestritten stellt sich Politik im öffentlichen Raum nicht als stetige, in Intensität und Ausdrucksform gleichmäßige Betätigung der politischen Akteure dar. Vielmehr steigert sich die Intensität der Auseinandersetzung mit der heranrückenden Wahl und die Form der Auseinandersetzung wird aggressiver und direkter. Zugleich darf davon ausgegangen werden, dass die Wahlberechtigten die zur Wiederwahl antretenden Mandatsträger und neue Bewerber in der Zeit vor der Wahl besonders aufmerksam beobachten und deren Aktionen stärker in einen politischen bzw. parteilichen Kontext einordnen. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Frage der Zulässigkeit und zu den Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit ist deshalb seit langem geklärt, dass die Regierung und mit ihr alle ihr unterstellten staatlichen Einrichtungen in den Vorwahlzeiten dem Gebot besonderer Zurückhaltung unterliegen.[19] In der sog. „heißen Phase“ des Wahlkampfs ist somit nicht mehr erlaubt, was zu anderen Zeiten als legitime staatliche Aufklärung und Sachinformation gelten kann.

Wie oben ausgeführt, besitzt das Gebot staatlicher Neutralität im Bereich Bildung zwar einen anderen Bedeutungsschwerpunkt, weil es hier nicht um die Chancengleichheit der Akteure untereinander, sondern um das Indoktrinationsverbot innerhalb des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags geht. Der Gedanke einer notwendigen Differenzierung zwischen den Phasen der „politischen Arbeit der Mandatsträger“ und dem „Wahlkampf“ ist jedoch übertragbar. Die Kommunikationsformen im Wahlkampf unterscheiden sich von denen außerhalb der Wahlkampfzeiten. Selbst wenn man unterstellt, dass die Akteure selbst sich weiterhin um einen sachlichen Informationsstil bemühen, dürften jedenfalls auf Seiten der Rezipienten, hier der Schülerinnen und Schüler, politische Äußerungen in einen anderen Zusammenhang gestellt werden, sobald durch die Medien der Wahlkampf „eingeläutet“ ist. Das Gebot der Mäßigung und Zurückhaltung tritt deswegen gegenüber dem Bildungsziel „politische Bildung“ in Form einer Beteiligung der politisch Verantwortlichen umso mehr in den Vordergrund, je näher der jeweilige Wahltermin rückt.

Die von der obersten Schulbehörde in Nummer 12 Abs. 4 VV-Schulbetrieb gewählte Dauer der „Sperrfrist“ von sechs Wochen erscheint in der Abwägung zwischen dem Gebot der Mäßigung und staatlichen Neutralität einerseits und der angemessenen Verwirklichung des Bildungsziels andererseits keineswegs überzogen. Denn bereits das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit aus dem Jahre 1977 gewisse Anhaltspunkte für die Bestimmung derjenigen Frist ge-

---

19 Siehe grundlegend BVerfG (Fn. 13), Rn. 75 ff. und zuletzt beispielsweise RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, VGH O 17/05, juris, Rn. 25.

nannt, in der das Gebot staatlicher Neutralität besonders strikt zu beachten ist (Vorwahlkampfphase). In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht für die Bundestagswahl als Stichtag denjenigen Tag genannt, an dem der Bundespräsident den Wahltag bestimmt (§ 16 BWahlG). Der Bundespräsident setzt den Wahltag regelmäßig mehrere Monate vor der Wahl fest;[20] Gleiches gilt für die Bestimmung des Tages der Landtagswahl in Brandenburg durch den Landtagspräsidenten.[21] Als „heiße Phase“ oder Schlussphase des Wahlkampfs, in der sich das Gebot der staatlichen Neutralität zum Gebot der äußersten Zurückhaltung[22] steigert, bezeichnen die Obergerichte regelmäßig eine Frist von sechs Wochen vor der Wahl.[23]

Im Ergebnis ist daher die in Nummer 12 Abs. 4 VV-Schulbetrieb festgelegte „Sperrfrist“ von sechs Wochen nicht zu beanstanden. Die darin getroffene Anordnung setzt das Mäßigungsgebot im Rahmen des Bildungsauftrags „politische Bildung“ in angemessener Weise um.

Nummer 12 Abs. 3 und 4 VV-Schulbetrieb betrifft allerdings nur die Einbeziehung von Mandatsträgern und Vertretern von Parteien und sonstigen politischen Organisationen in den Unterricht zur politischen Bildung. Hingegen scheint der zuständige Minister – in dieser Funktion – zunächst keinen Beschränkungen unterworfen zu sein. Er als Behördenchef des für die Schulaufsicht zuständigen Ministeriums ist aber ohnehin aus dem Grundsatz der staatlichen Neutralität, verstärkt durch das für den Schulbetrieb geltende Mäßigungsgebot verpflichtet, sich im Unterricht zur politischen Bildung zurückzuhalten. Dies gilt erst recht für die von ihm als sachgerecht angesehene Sperrfrist von sechs Wochen vor einer Wahl.

IV. Sonstige Schulbesuche

Sowohl der zuständige Minister als auch Mandatsträger können außerhalb einer Unterrichtsveranstaltung zur politischen Bildung Anlass haben, die Schule oder auch einzelne

---

20 Festlegung im Regelfall mindestens ein halbes Jahr vor der Wahl, siehe *Schreiber*, Handbuch zum Wahlrecht des Deutschen Bundestags, 7. Aufl. 2002, § 16 Rn. 1.

21 Vgl. z. B. die Festsetzung des 19. September 2004 als Tag der Landtagswahl durch den Landtagspräsidenten im Einvernehmen mit dem Präsidium gem. Art. 62 Abs. 1 S. 3 LV durch Anordnung vom 25. Juni 2003 (GVBl. I S. 188).

22 Siehe dazu beispielsweise auch StGH Bremen, Entscheidung vom 30. November 1983, St 1/83, juris, Orientierungssatz Nummer 2; RhPfVerfGH (Fn. 19), Rn. 25.

23 OVG NRW, Urteil vom 19. August 1988, 15 A 924/86, juris, Rn. 61: „... sechs Wochen vor dem Wahltag ist [der Zeitpunkt der heißen Phase] jedenfalls erreicht.“; siehe auch SaarlOVG, Beschluss vom 5. August 1998, 2 V 14/98, juris, Rn. 7 m. w. N.

schulische Veranstaltungen zu besuchen. Dabei sind die Besuche, die der eigenen Information dienen, von sonstigen Besuchen zu unterscheiden.

Der zuständige Minister ist in seiner Funktion als Behördenchef der obersten Schulaufsichtsbehörde berechtigt, die Schulen zu besuchen und sich vor Ort zu informieren (§ 129 Abs. 1 S. 1, § 130 Abs. 2 S. 2 BbgSchulG). Die Abgeordneten des Landtags können auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 3 S. 1 LV (Informationsrechte des Abgeordneten) einzelne Schulen besuchen, um sich zu informieren.[24] Diese Rechte werden von der VV-Schulbetrieb in Nummer 13 Abs. 6 lit. a und c ausdrücklich anerkannt. Andere Personen (beispielsweise kommunale Mandatsträger) können sich durch einen Besuch an der Schule über Schulangelegenheiten oder die sächlichen Verhältnisse informieren, soweit sie ein begründetes Interesse geltend machen können (Nummer 13 Abs. 1 und 2 VV-Schulbetrieb).

Nummer 13 VV-Schulbetrieb regelt hingegen nicht ausdrücklich die Frage, ob der Minister oder einzelne Mandatsträger die Schule auch dann besuchen können, wenn der Zweck des Besuches nicht die Information vor Ort ist. Immerhin erwähnt Nummer 13 Abs. 4 S. 2 VV-Schulbetrieb aber „die Einladung zu Schulfeiern und die dabei üblichen Grußworte“. Auch die VV-Schulbetrieb geht daher offensichtlich davon aus, dass die Schulleitung zu besonderen schulischen Veranstaltungen wie Schulfesten, Einweihungen, Abschlussfeiern oder Sportveranstaltungen Gäste aus dem politischen Bereich einladen kann. Solcher Art Besuche lassen sich zwar nicht mit dem eigentlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag „politische Bildung“ rechtfertigen. Sie können aber dazu dienen, den lebendigen Kontakt mit der außerschulischen Wirklichkeit zu demonstrieren, und den Schülern verdeutlichen, dass die Schule in einem Gemeinwesen verankert ist. Sowohl der Minister als auch die Mandatsträger haben sich bei solchen Besuchen, wie durch § 47 Abs. 2 BbgSchulG ausdrücklich klargestellt, jeder politischen Werbung zu enthalten. Dabei scheint § 47 Abs. 2 BbgSchulG zunächst nur eine einfachgesetzliche Ausgestaltung des bereits dargelegten Indoktrinationsverbots zu sein. Indes wird die Gefahr, dass Schüler unmittelbar einseitig beeinflusst werden, nicht das einzige Problem mit Blick auf den Grundsatz der staatlichen Neutralität und das Mäßigungsgebot darstellen. Denn bei schulischen Veranstaltungen „mit Minister“ oder anderen Gästen aus dem politischen Raum sind womöglich gar nicht ausschließlich die noch nicht wahlberechtigten Schülerinnen und Schüler die Zielgruppe, sondern deren Eltern und ganz besonders die eine allgemeine Öffentlichkeit herstellenden Medienvertreter. Es stellt sich deshalb die Frage, ob Schulen zur „Bühne“ für das gemacht

24 Für kommunale Mandatsträger ist ein solches Informationsrecht in der Kommunalverfassung indes nicht ausdrücklich vorgesehen, vgl. dazu § 29 BbgKVerf.

werden dürfen, was heute (in einer im Einzelfall schwierigen Abgrenzung zur „Werbung“) als „Öffentlichkeitsarbeit“ bezeichnet wird. Die Palette denkbarer Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit reicht dabei vom „Fototermin“ über das „Pressegespräch“ bis zur ausgefeilten Kampagne. Da aber alle diese Aktivitäten der Schule etwas von ihrer Eigenschaft als „Schonraum“ nehmen, ist das Verbot der Werbung in § 47 Abs. 2 BbgSchulG nicht nur an den unmittelbar Umworbenen zu messen, sondern auch auf die Frage des Ortes politischer Aktivitäten zu beziehen. Denn es geht letztlich um die Frage, inwieweit Schule überhaupt zum öffentlichen Raum gemacht werden darf.

1. Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit des Ministers

Was die Öffentlichkeitsarbeit des Ministers betrifft, führt die Fragestellung wiederum zurück auf das Problem der Grenzziehung zwischen zulässiger regierungsamtlicher Sachinformation und unzulässiger parteiischer Werbung. Jedoch sind für den Bereich der Schule noch weitere Gesichtpunkte von Bedeutung.

Grundsätzlich ist anerkannt, dass die Landesregierung und die Mitglieder der Landesregierung berechtigt sind, ihre Politik, das heißt ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie künftig zu lösende Fragen (sachlich) darzulegen und zu erläutern[25] sowie Empfehlungen und Warnungen auszusprechen[26]. Hierbei gilt aber, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung bzw. eines Mitglieds der Landesregierung sich auch inhaltlich an den von der Landesverfassung vermittelten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich halten muss.[27] Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien darf dabei als verfassungsgerichtlich geklärt gelten, dass sich die Landesregierung bzw. die Mitglieder der Landesregierung der werbenden Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien enthalten müssen.[28] Nach diesen Maßgaben dürfte es auch zulässig sein, wenn das zuständige Schul- und Bildungsministerium beispielsweise mit Broschüren oder auf seiner Homepage über Bildungswege und das Schulsystem oder auch über spezielle Beratungsangebote, Wettbewerbe für Schüler und Ähnliches informiert.[29] Auch darf der Minister beispielsweise im Rahmen einer Pressekonferenz zu Themen der aktuellen Schulpolitik Stellung nehmen.

---

25 BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 1983, 2 BvR 1765/82, juris, Rn. 53; siehe zuletzt beispielsweise RhPfVerfGH (Fn. 19), Rn. 21.

26 BVerfG, Beschluss vom 15. August 1989, 1 BvR 881/89, juris, Rn. 14.

27 BVerfG (Fn. 25), Rn. 55.

28 RhPfVerfGH (Fn. 19), Rn. 22.

29 Siehe zur gesetzlich festgelegten Informationspflicht auch § 46 Abs. 1 BbgSchulG.

Für den eigentlichen Schulbetrieb gelten hingegen strengere Grundsätze. Anders als im Rahmen der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung regelt hier bereits ein Gesetz ausführlich, über welche Inhalte die Schulverwaltung die Schülerinnen und Schüler informieren und zu welchen Themen sie Beratung anbieten muss (§ 46 BbgSchulG). Hierbei handelt es sich vorrangig um individuelle Informations- und Beratungspflichten (siehe z. B. Sprechstunden und Elternabende[30]). Das Bedürfnis nach zusätzlicher allgemeiner Informationsarbeit dürfte dagegen im Schulbetrieb nachrangig sein. Zugleich ist der zuständige Minister, gleich, ob er als Behördenleiter oder als Mitglied der Regierung auftritt, in der Schule dem Mäßigungsgebot unterworfen und muss sich dort mit öffentlichkeitswirksam gestalteten Besuchen und Maßnahmen zurückhalten. Diese Verpflichtung ist umso größer, je näher ein Wahltermin rückt.

2. Teilnahme von Mandatsträgern an schulischen Veranstaltungen unter den Bedingungen der Nummer 13 Abs. 4 VV-Schulbetrieb

Mandatsträger haben außerhalb der ihnen zustehenden (Selbst-)informationsrechte keinen Anspruch auf Teilnahme an schulischen Veranstaltungen. Darüber hinaus haben sie in der Schule keinen gesetzlich geregelten oder ungeschriebenen (Sach-)Informationsauftrag zu schulischen Themen gegenüber den Schülern oder Eltern oder gegenüber der Öffentlichkeit. Überdies gilt auch für sie, dass das in der Schule geltende Mäßigungsgebot sie zur Zurückhaltung verpflichtet, soweit sie an schulischen Veranstaltungen (auf Einladung) teilnehmen. Daraus folgt, dass sie keine politische Öffentlichkeitsarbeit in der Schule betreiben dürfen. Wenn Nummer 13 Abs. 4 S. 1 VV-Schulbetrieb daher für die konfliktträchtige Zeit der „heißen Phase“ des Wahlkampfs von der jeweiligen Schulleitung verlangt, keine Mandatsträger einzuladen, wird damit in angemessener Weise dem Mäßigungsgebot an Schulen Rechnung getragen.

V. Zusammenfassung

Der in der Verfassung in Art. 28 LV verankerte Erziehungs- und Bildungsauftrag, die Anerkennung der Demokratie und Freiheit zu fördern, verpflichtet die Schule als staatliche Einrichtung dazu, Schülerinnen und Schüler zu mündigen Bürgern im demokratischen Staat zu erziehen. Zugleich dürfen die Schülerinnen und Schüler nicht im Sinne einer bestimmten politischen Richtung indoktriniert werden. Deshalb muss in der Schule sowohl von den Lehrerinnen und Lehrern als auch von der Schulverwaltung das Gebot der Mäßigung beachtet werden. Der öffentliche Meinungskampf, der ansonsten Bestandteil des öffentlichen

30 Siehe dazu *Avenarius/Heckel* (Fn. 8), Tz. 24.35.

Lebens im demokratisch verfassten Staat ist, darf nicht in die Schule getragen werden. Der auf das öffentliche Leben bezogene Begriff der Chancengleichheit der Parteien in der öffentlichen Darstellung ist auf den Schulbetrieb nicht unmittelbar übertragbar. Er wird durch das von allen Seiten zu beachtende Mäßigungsgebot ersetzt.

Der Unterricht zur politischen Bildung muss diesen Maßgaben gerecht werden. Nummer 12 Abs. 1, 3 und 4 VV-Schulbetrieb setzt die genannten Maßgaben angemessen um. Einerseits wird darin befürwortet, dass Sachverständige und politisch Verantwortliche im Rahmen der Vermittlung von praktischer Anschauung in den Unterricht einbezogen werden; andererseits wird verlangt, dass die Lehrkräfte bei solchen Veranstaltungen auf politische Ausgewogenheit achten. Die „Sperrfrist“ von sechs Wochen vor einer Wahl stellt ergänzend sicher, dass der in dieser Phase verstärkt ausgetragene politische Meinungskampf nicht in die Schule getragen wird. Das Gebot der Mäßigung verpflichtet im Übrigen auch den zuständigen Minister dazu, in diesem Zeitraum äußerste Zurückhaltung zu üben.

Sofern der zuständige Minister oder politische Mandatsträger – außerhalb des Unterrichts zur politischen Bildung – an schulischen Veranstaltungen teilnehmen, haben sie das Verbot der politischen Werbung gem. § 47 Abs. 2 BbgSchulG zu beachten. Dieses Verbot will nicht nur der Gefahr der Indoktrination der Schüler entgegenwirken, sondern auch den Ort „Schule“ als Schonraum erhalten. Es umfasst daher auch medienwirksame Öffentlichkeitsarbeit. Der zuständige Minister darf dieses Verbot nicht unter dem Deckmantel des ihm zustehenden Auftrags zur Sachinformation umgehen. Mandatsträger dürfen ihrerseits eine schulische Veranstaltung nicht als „Bühne“ für medienwirksame Auftritte missbrauchen. Die in Nummer 13 Abs. 4 VV-Schulbetrieb angeordnete „Karenzzeit“ von sechs Wochen für die Einladung von Mandatsträgern beugt auch hier möglichen Missverständnissen und Konfliktfällen angemessen vor.

Dr. Julia Platter