



An die  
Mitglieder des Ausschusses  
für Schule und Weiterbildung  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags

4000 Düsseldorf 1

4000 Düsseldorf 30, den 09.09.1992  
Kaiserswerther Straße 199/201  
Postfach 10 39 52, 4000 Düsseldorf 1  
Telefon 02 11 / 4 58 71, Durchwahl 45 87 ... 236  
Telex 2 1144 37 NWStGB  
Telefax 0211- 4 58 72 11  
Btx \*920 677 \*

Aktenzeichen: N II 212-00 ger/g

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung  
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 23. September 1992 zu dem Gesetzentwurf  
der Fraktion der F.D.P. - Drs. 11/91 - und des Gesetzentwurfs des Landesregie-  
rung - Drs. 11/3393 -  
Schreiben der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 1992  
- I.1.G -**

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

am 10. Januar 1990 fand eine öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der F.D.P.-Fraktion zur Stärkung der Elternrechte statt, zu dem die Geschäftsstelle ausführlich Stellung genommen hat. Da der nun vorliegende Gesetzentwurf der F.D.P.-Fraktion weitgehend diesem Gesetzentwurf entspricht, erlauben wir uns, auf die damalige Stellungnahme zu verweisen, die wir nochmals als **Anlage** zu Ihrer Information beigelegt haben.

Eine der wichtigsten Regelungen des F.D.P.-Gesetzesentwurfs ist die Einführung von Gemeinde-/Stadtelternräten auf der Ebene der Schulträger. Hierdurch wird keine inhaltliche Ausweitung der Zuständigkeiten der Schulpflegschaft bewirkt, sondern lediglich eine formale weitere Entscheidungsebene eingefügt. Dem Grundanliegen der Schulmitwirkung, konkret vor Ort mit den Eltern Einfluß zu nehmen auf die Erziehung und Bildung der Kinder, kann hierdurch nicht Rechnung getragen werden. Wir haben daher erhebliche Bedenken, neue zusätzliche institutionalisierte Beteiligungsformen auf der Schulträgerebene einzufügen. Dies resultiert nicht zuletzt daraus, daß auch die Voraussetzung für die Mitwirkung, die Ehrenamtlichkeit, über Gebühr beansprucht wird und letztlich nur noch von denen wahrgenommen werden kann, die dies zumindestens

- 1 - 2 -

"halbprofessionell" betreiben. Es entspricht leider bereits heute der Realität, daß oft nur im ersten Schuljahr bzw. zu Beginn der Sekundarstufe I ein reges Interesse der Eltern am Schulleben zu verzeichnen ist, dieses Interesse aber schon im zweiten und erst recht in den darauffolgenden Schuljahren schnell abnimmt.

Ein weiteres Argument gegen die Einführung von Gemeinde-/Stadtelternräten ist insbesondere der Umstand, daß nur der Gemeinderat das demokratisch legitimierte Willensbildungs- und Entscheidungsorgan auf gemeindlicher Ebene darstellt, welches die Interessen aller Bürger widerspiegelt. Für ein weiteres Gremium, das zudem nur partikuläre Interessen vertreten soll und gerade der Gesamtheit aller Bürger nicht verantwortlich ist, besteht kein Bedürfnis. Die repräsentative Demokratie verträgt keine Nebenparlamente.

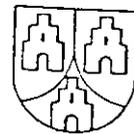
Bezüglich des Gesetzentwurfs der Landesregierung ist anzumerken, daß die beabsichtigte Änderung des § 4 Abs. 8 des Schulmitwirkungsgesetzes begrüßt wird, da hierdurch die Rechte des Schulträgers gegenüber der bisherigen Gesetzeslage gestärkt werden.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



(Dr. Schneider)

**Anlage**



- 3 -

Nordrhein- Westfälischer  
Städte- und Gemeindebund

An die  
Mitglieder des Ausschusses  
für Schule und Weiterbildung  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1

4000 Düsseldorf 1

4000 Düsseldorf-Golzheim, den 05.01.1990  
Kaiserwerther Straße 199/201  
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1  
Telefon 0211/4 58 71, Durchwahl 45 87 236  
Teletex 2114437 NWStGB  
Telefax 0211-4587211  
Btx \* 920 677 #

Aktenzeichen: N II 212-00 mt/an

Gesetz zur Stärkung der Elternrechte  
- Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - Drucksache 10/4568 -  
Schreiben des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen  
vom 7.12.1989, AZ: I 1 G

Sehr verehrte Frau Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

in Anbetracht der Kurzfristigkeit der Einladung zur Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung über den Entwurf eines "Gesetzes zur Stärkung der Elternrechte" können wir die nachstehende Stellungnahme nur vorbehaltlich der Zustimmung der hierfür zuständigen Gremien unseres Verbandes abgeben.

I. Die Zuständigkeiten der Städte und Gemeinde als Schulträger zählen zum verfassungsrechtlich geschützten und unverzichtbaren Kern der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gemeinden gestalten im Rahmen der landesgesetzlichen Vorgaben unter der Aufsicht des Landes die örtliche Schullandschaft unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten und Erfordernisse entsprechend dem Willen der erziehungsberechtigten Eltern.

1.) Das Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV NRW), ist Grundlage für deren Berechtigung im pädagogischen Bereich der Schule, wo es konkret um die Erziehung und Bildung des einzelnen Kindes geht, aktiv mitzuwirken und zu gestalten. So hat der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund bereits in der Vergangenheit mehrfach betont, daß er die Mitwirkung von Eltern, Lehrern und Schülern an den Entscheidungsprozessen der einzelnen Schule unterstützt.

An der Gestaltung des Schulwesens auf Landesebene wiederum wirken die Erziehungsberechtigten durch Elternvertretungen mit (Art. 10 Abs. 2 LV NRW).

Während der Erziehungs- und Bildungsauftrag sich jedoch unmittelbar in jeder einzelnen Schule verwirklicht, können die Grundlagen des Schulwesens nur auf der Ebene des Landesparlaments und der Landesregierung festgelegt werden.

Für eine Beteiligung der Eltern auf der Ebene der Schulträger besteht daher gerade kein Verfassungsauftrag, der in der vorgesehenen Form realisiert werden müßte.

Auch die von der einbringenden Fraktion behaupteten Mängel der Legitimation der gemäß § 16 Schulmitwirkungsgesetz beim Kultusministerium mitwirkenden Verbände der Erziehungsberechtigten rechtfertigen keine über den bisher bestehenden Umfang hinausgehende institutionalisierte Mitwirkung bei den Schulträgern.

Vor der Schaffung neuer institutionalisierter Mitwirkungsorgane sollte erst einmal empirisch überprüft werden, inwieweit die umfangreichen bestehenden Möglichkeiten des Schulmitwirkungsgesetzes genutzt werden und nicht hier Defizite bestehen. Ein Vergleich der bestehenden tatsächlichen Praxis an einer normalen Schule, verglichen mit den idealtypischen Vorstellungen, die alle Parteien in den Diskussionen zum Schulmitwirkungsgesetz in der achten Legislaturperiode vorgetragen haben, macht u.E. erhebliche Abweichungen deutlich.

2.) Ein Grundsatz für den Umfang der Regelungen im Schulmitwirkungsbereich, den bereits die Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages betont hatte, lautet:

"Vermeidung von Überorganisation durch Reduzierung der Anzahl der Gremien und der Sitzungen auf ein für die Beteiligten tragbares Maß" (DJT, Schule im Rechtsstaat, Band 1, Seite 337).

Es stellt sich deshalb die Frage nach der Erforderlichkeit solcher, neuer institutionalisierter Mitwirkungsgremien. Zur Zeit besteht die innerschulische Mitwirkung über die Organe des Schulmitwirkungsgesetzes und die überschulische Mitwirkung durch die im Schulmitwirkungsgesetz diesen Organen verliehenen Rechte gegenüber dem Schulträger. Abgesehen davon gibt es eine besondere Beteiligung betroffener Personengruppen im Schulausschuß nach § 12 Schulverwaltungsgesetz.

Wir haben deshalb erhebliche Bedenken gegen die Einführung neuer, zusätzlicher institutionalisierter Beteiligungsformen auf Gemeindeebene, da sich die uns aus der Praxis berichteten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der bestehenden Mitwirkungsregelungen in den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen der Schulträger dadurch nur verstärken können. Insbesondere sind wir bei einer Umfrage zum geltenden Recht mehrfach mit der Feststellung konfrontiert worden, daß der vom Gesetz auferlegte Aufwand an Zeit, sächlichen Mitteln und Finanzen in keinem mehr zu rechtfertigenden, vernünftigen Verhältnis zum Ergebnis stünde. Eine Ausweitung der Mitwirkung darf nicht zu einer Lähmung oder auch nur Behinderung des Schullebens und der Entwicklung der örtlichen Schullandschaft führen.

So hat sich der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund in seinen "Vorschlägen zum Erhalt einer breiten Schulstruktur" ausdrücklich für eine Rückführung formalisierter Verfahren in bestimmten Bereichen ausgesprochen.

Eine weitere Demokratisierung schulorganisatorischer Entscheidungsprozesse beim Schulträger läßt sich durch eine Ausweitung der formalisierten Mitwirkung gerade nicht erreichen. Es sollte vielmehr versucht werden, die Handhabbarkeit bestehender Beteiligungsformen durch eine stärkere Orientierung an den tatsächlichen Bedürfnissen der Praxis im Rahmen der geltenden rechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben zu realisieren. Dies gilt insbesondere auch in Anbetracht der Tatsache, daß sich die ehrenamtlich tätigen Erziehungsberechtigten nach eigener Aussage häufig überfordert fühlen, die bereits bestehenden Möglichkeiten des Gesetzes umfassend zu nutzen.

Wir befürchten, daß die Vermehrung der Mitwirkungsmöglichkeiten auf immer mehr und immer höheren und damit zwangsläufig verbunden, immer abstrakteren Ebenen, dem Grundanliegen der Schulmitwirkung, nämlich den unmittelbar betroffenen Eltern Möglichkeiten des Engagements und der Einflussnahme bei der Erziehung und Bildung ihres Kindes zu geben, nicht Rechnung getragen werden kann. Die Ehrenamtlichkeit, als Voraussetzung für die Mitwirkung, wird über Gebühr beansprucht und kann letztlich nur noch von denen wahrgenommen werden, die dies zumindestens halb-professionell betreiben.

Das bereits an dieser Stelle notwendige Zwischenergebnis ist auch schon vor nunmehr fast 13 Jahren in diesem Landtag vom Sprecher der FDP-Fraktion formuliert worden:

"Das Schwergewicht der Mitwirkung (muß) in der Schule selbst liegen und..... es darf nicht zur massiven Beeinflussung bildungspolitischer Grundentscheidungen durch Nebenparlamente mißbraucht werden" (Plenarprotokoll 8/40, S. 2217 C).

II. Zu den Bestimmungen des Gesetzes im einzelnen, soweit die kreisangehörigen Städte und Gemeinden als Schulträger hierdurch unmittelbar betroffen sein könnten:

Art. I Nr. 1:

Die Betroffenheit der Schule wird bei schulorganisatorischen Maßnahmen häufig kein geeignetes Abgrenzungskriterium sein; dies hat zur Folge, daß oftmals rein prophylaktisch der Gemeinde/Stadtelternrat zu beteiligen ist.

Art. I Nr. 2:

Die Auswahl der Mitwirkungsberechtigten im § 2 Abs. 4 Schulverwaltungsgesetz (Entwurfs-Fassung) ist insofern willkürlich, als nicht alle Gruppen der von Maßnahmen der Regierungspräsidenten Betroffenen beteiligt werden. Ein Verweis auf eine bestehende Beteiligung nach § 16 Schulmitwirkungsgesetz auf Landesebene wäre unzutreffend, da in dem Beteiligungsbereich bei den Regierungspräsidenten alle "Angelegenheiten von allgemeiner und grundsätzlicher Bedeutung" fallen," die nicht bereits Gegenstand der Schulmitwirkung nach § 16 dieses Gesetzes waren". Hiervon können sowohl die Schulträger als zumindest auch die Wirtschaftsverbände gem. § 2 Abs. 4 Schulmitwirkungsgesetz (alter Fassung) betroffen sein, da Ziel der Mitwirkung auf Bezirksebene nicht nur die Verbesserung der Beratung und der Entscheidungsfindung sein soll, sondern indirekt wohl auch deren Legitimation verbessern soll.

Eine der wichtigsten Regelungen des Gesetzentwurfes ist zweifellos die Schaffung von sogenannten Gemeinde-/Stadtelternräten. Es soll damit ein weiteres Repräsentationsorgan auf gemeindlicher Ebene eingeführt werden. Auf die bereits eingangs dargelegten Bedenken gegen die Institutionalisierung eines Gemeinde/Stadtelternrates wird Bezug genommen.

Allein der Gemeinderat ist in der repräsentativen Demokratie das oberste, von allen Bürgern gewählte und darum demokratisch legitimierte Willensbildungs- und Entscheidungsorgan auf gemeindlicher Ebene, das die Interessen aller Bürger widerspiegelt. Für ein weiteres Gremium, das zudem nur partikulare Interessen vertreten soll und gerade der Gesamtheit aller Bürger nicht verantwortlich ist, besteht kein Bedürfnis. Die repräsentative Demokratie verträgt keine Nebenparlamente.

Auf die Schwierigkeiten der Abgrenzung der Beteiligten nach der Betroffenheit einer oder mehrerer Schulen wurde schon an anderer Stelle hingewiesen.

In § 15 a Abs. 3 Schulmitwirkungsgesetz (Entwurfs-Fassung) ist darüber hinaus ein Beratungsrecht und als Kehrseite eine Beratungspflicht vorgesehen. Während in § 15 Schulmitwirkungsgesetz (alter Fassung) noch der Grundsatz der (vertrauensvollen) Zusammenarbeit im Vordergrund stand, ist hier ein einseitiges Pflichtenverhältnis zulasten des Schulträgers konzipiert ("hat zu unterrichten, hat zu erteilen"). Damit geht diese Bestimmung weit über die in § 15 Schulmitwirkungsgesetz (alter Fassung) vorgesehene Beteiligung hinaus.

Die in § 15 a Abs. 4 SchMWG (Entwurfs-Fassung) beschriebenen Aufgaben der Gemeinde/Stadtelternräte sind nur dann sinnvoll, wenn man dem Elternrat eine eigenständige Clearingstellenfunktion zugestehen würde, da nach geltendem Recht bereits die Stellungnahmen zu beabsichtigten Maßnahmen i.S. des § 15 Schulmitwirkungsgesetz (alter Fassung) dem Schulträger vorliegen. Die Gewichtung und Abwägung der dabei vorgetragenen Argumente ist nach unserer Auffassung allein Aufgabe des Rates oder der sonstigen zur Entscheidung berufenen demokratisch legitimierten Organe der Gemeinde.

Art. I Nr. 16

Der Verweis auf § 2 Abs. 4 Schulmitwirkungsgesetz (Entwurfs-Fassung) dürfte falsch sein, da er sich sinnvollerweise nur auf die Norm in der z.Zt. geltenden Fassung beziehen kann; offensichtlich ist § 2 Abs. 5 Schulmitwirkungsgesetz (Entwurfs-Fassung) gemeint.

Art. I Nr. 21

In Art. I Nr. 13 des Gesetzentwurfes (§ 15a Schulmitwirkungsgesetz - Entwurfs-Fassung -) ist vorgesehen, daß der Gemeinde/Stadtelternrat die schulischen Interessen aller Erziehungsberechtigten ohne Einschränkung vertritt. In § 18a Schulmitwirkungsgesetz (Entwurfs-Fassung) ist hingegen vorgesehen, die Voten der Verbände lediglich "im weiteren Rechtsetzungsverfahren" zu berücksichtigen. Da eine Mitwirkung auf Schulträgerebene in den seltensten Fällen den Bereich der Rechtsetzung betrifft (vgl. § 15 Nr. 2 und 3 Schulmitwirkungsgesetz alter Fassung), könnte der Rückschluß naheliegen, § 18a Schulmitwirkungsgesetz neuer Fassung sei in den meisten übrigen Fällen nicht anwendbar.

Aber auch die Vorgabe der frühzeitigen Beteiligung muß im Zusammenhang mit anderen Fristsetzungen und gesetzlich vorgegebenen Verfahrensabläufen gesehen werden. So wird sich auch zukünftig nicht immer vermeiden lassen, daß Fristen mit Rücksicht auf sonstige Beteiligungspflichten und bindende Verfahrensvorschriften kurz bemessen und Fristobergrenzen zwingend unterschritten werden müssen.

Art. I Nr. 22

Da § 18b Schulmitwirkungsgesetz (Entwurfs-Fassung) sämtliche Tätigkeiten der Mitwirkungsgremien und auch die sogenannten Arbeitsgemeinschaften der Elternverbände gem. § 15c Schulmitwirkungsgesetz (Entwurfs-Fassung) betrifft, können wir die Einschätzung, daß die auf die Schulträger ggf. zukommenden Mehrkosten geringfügig sein werden, nicht teilen, auch wenn wir zugestehen, daß deren genaue Höhe z.Zt. noch nicht quantifizierbar ist.

Auch wenn auf die Einführung einer Finanzierung der Beteiligung der Erziehungsberechtigten verzichtet wird, so entstehen dennoch für die erstmals eingeführte Finanzierung der Schülermitverantwortung auf örtlicher und überörtlicher Ebene nicht unerhebliche Kosten. Diese Kosten werden mangels einer eine andere Zuständigkeit begründende Norm nach dem Schulträgerprinzip von den Städten und Gemeinden zu erbringen sein. Hinzu kommt, daß insoweit auch ein Widerspruch zu § 18 Abs. 8 Schulmitwirkungsgesetz (alter Fassung) besteht, der im Rahmen der anstehenden Gesetzesänderung nicht novelliert werden soll.

Gemäß § 47 Abs. 7 Allgemeine Schulordnung i.V. mit § 2 Abs. 4 Nr. 2 Schulmitwirkungsgesetz (alter Fassung) besteht ein eingeschränktes, detailliert beschriebenes und grundlegend verfassungsrechtlichen Vorgaben berücksichtigendes Geldsammlungsrecht für Elternverbände. Dieses Recht soll nunmehr sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht ausgeweitet werden.

Während bislang Elternverbände entsprechend berechtigt waren, die auf Landesebene organisiert sind, sollen nunmehr auch solche auf Bezirksebene berücksichtigt werden. Hinzu kommt eine Verpflichtung der Schule, diese Spendensammlung zu unterstützen, wobei offen bleibt, in welcher Form diese Unterstützung erfolgen soll. Die Verpflichtung der Schule wird durch einen Beschluß der Schulpflegschaft begründet, wobei Willkür ausschließende Kriterien nicht bestehen. Über die Art der Durchführung der Sammlung entscheidet für jede einzelne Sammlung die Schulkonferenz, ohne daß Kriterien für die Durchführungsmodalitäten bestehen. In beiden Fällen fehlt der u.E. notwendige Hinweis auf das wichtige Gleichbehandlungsgebot (vgl. § 47 Abs. 7 Satz 2 ASchO).

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



(Hauschild)