

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Verwaltungsrecht
Ruhr-Universität Bochum
44801 Bochum
joerg.ennuschat@rub.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/593

Alle Abg

Schriftliche Stellungnahme

anlässlich der Anhörung am 2.5.2018

zum 13. Schulrechtsänderungsgesetz

(LT-Drs. 17/2115 sowie LT-Drs. 17/1818)

A. Kurzzusammenfassung

- Die Grundentscheidung zur Rückkehr zu G9 ist vom schulpolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erfasst und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, ebenso wenig wie die Möglichkeit eines Nebeneinanders von G9 und G8 in NRW.
- Die gesetzgeberische Option, durch qualifizierten Beschluss der Schulkonferenz am achtjährigen Bildungsgang festzuhalten, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Etwaig betroffene Rechte des kommunalen Schulträgers werden durch das Vetorecht und durch die Möglichkeit, später von G8 zu G9 zu wechseln, gewahrt.
- Der Gesetzgeber könnte noch deutlicher regeln, was im Falle eines Konfliktes zwischen Schulkonferenz und Schulträger gilt.
- Eltern- und Schülerrechte reichen nicht so weit, dass Land und Kommunen verpflichtet wären, flächendeckend ein Nebeneinander von G8 und G9 zu ermöglichen. Die Ausbildungs- und Prüfungsordnung zu G9 sollte strukturierte Möglichkeiten zur Verkürzung der Schulzeit („Überspringen“ einer Klasse) vorsehen (z.B. Information, Beratung, Förder- und Begleitmodule, Mentor etc.).
- Die Konnexitätsanforderungen gem. Art. 78 Abs. 3 LV NRW können auch dann erfüllt werden, wenn das Belastungsausgleichsgesetz und das 13. SchulRÄndG im Parlament nicht völlig parallel behandelt werden. Es genügt das zeitgleiche Inkrafttreten (VerfGH NRW, Urteil vom 10.1.2017 – 8/15, Ls. 2).
- Soweit die Rückkehr zu G9 den Ganztagsunterricht zugunsten eines Halbtagsunterrichts zurückführt, ist das vom Gestaltungsspielraum des Schulgesetzgebers umfasst. Allerdings werden viele Eltern von Schülern der Unter- und Mittelstufe eine verlässliche Ganztagsbetreuung – z.B. in Form der offenen Ganztagschule – erwarten.

B. Der verfassungsrechtliche Rahmen

I. Bildungspolitischer Gestaltungsspielraum des Schulgesetzgebers

Dem Land steht gem. Art. 7 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 3 S. 2 LV NRW die Aufsicht über das Schulwesen zu. Dieses Aufsichtsrecht wird als ein Vollrecht verstanden und umfasst die Schulhoheit, d.h. alle schulrelevanten legislativen und exekutiven Hoheitsbefugnisse zur inhaltlichen Ausrichtung, Organisation, Planung, Finanzierung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens. Hinsichtlich Ausfüllung und Wahrnehmung von Schulhoheit und Aufsichtsrecht kommt dem Land ein weiter bildungspolitischer Gestaltungsspielraum zu, der bundes- und landesverfassungsrechtlich nur unter größter Zurückhaltung überprüfbar ist.

Als Gestaltungsdirektive gibt die Landesverfassung vor, dass das Schulwesen den kulturellen und sozialen Bedürfnissen des Landes zu entsprechen hat (Art. 8 Abs. 1 S. 3 LV NRW). Jedoch lassen sich weder Grundgesetz noch Landesverfassung NRW Detailvorgaben hinsichtlich der Dauer der Schulzeit bis zum Abitur entnehmen. Die Entscheidung, ob das Abitur nach acht oder nach neun Jahren Gymnasium erreicht wird, unterfällt somit jeweils dem Gestaltungsspielraum des Schulgesetzgebers.

II. Gestaltungsdirektiven und -grenzen

1. Wohl der Schülerinnen und Schüler als zentrale Organisationsmaxime

Zentrale Gestaltungs- und Organisationsmaxime ist das Kindeswohl bzw. das Wohl der Schülerinnen und Schüler. Die *Landesverfassung NRW* stellt die Schülerinnen und Schüler in den Mittelpunkt des Schulverfassungsrechts: Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung und Bildung (Art. 8 Abs. 1 S. 1 LV NRW) und ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit (Art. 6 Abs. 2 S. 1 LV NRW). Der Fokus ist dabei auf das individuelle Kind gerichtet: Es soll nach seinen Anlagen und Fähigkeiten gefördert werden (Art. 6 Abs. 2 S. 3 LV NRW), seine Anlagen und Neigungen sind maßgebend für die Aufnahme in eine Schule (Art. 10 Abs. 1 S. 3 LV NRW).

Aus *grundgesetzlicher* Perspektive gilt Ähnliches: Das Grundgesetz schützt die allgemeine Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und damit auch die freie Entfaltung der Anlagen und Befähigungen. Hieraus folgt zwar nicht ohne weiteres ein grundgesetzliches Recht auf Bildung; zumindest einige Kernelemente eines Rechts auf Bildung sind aber von Art. 2 Abs. 1 GG erfasst.

Hinzuweisen ist ferner auf internationale Verpflichtungen, namentlich auf Art. 3 Abs. 1 des *UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes* von 1989, wonach bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein muss. Diese Betonung des Kindeswohls findet sich auch in Art. 24 Abs. 2 der Europäischen Grundrechte-Charta.

2. Elternrecht als Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens

Das Elternrecht ist im Grundgesetz (Art. 6 Abs. 2 GG) und in der Landesverfassung NRW abgesichert (Art. 4 Abs. 1, 8 Abs. 1 S. 2 LV NRW): Danach sind Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die *zuvörderst* ihnen obliegende Pflicht. Für den außerschulischen Bereich teilt das Grundgesetz damit den Eltern ein kindeswohlbezogenes Erziehungsprimat zu. Das Elternrecht hat zudem Relevanz für den innerschulischen Bereich, wie Art. 8 Abs. 1 S. 2 LV NRW – im Vergleich zu anderen Bundesländern besonders deutlich – hervorhebt: „Das natürliche Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bildet die *Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens*.“

3. Verfassungspositionen der kommunalen Schulträger

Die Schulträgerschaft ist im Ansatz vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht gem. Art. 28 Abs. 2 GG, 78 LV NRW erfasst. Hierzu hat das BVerfG Folgendes ausgeführt:¹

„(63) Die Trägerschaft der Gemeinden für die Schulen, die ausschließlich der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienen (*Grund- und Hauptschulen*), entspricht der überkommenen Zuständigkeitsverteilung im Schulwesen und wird von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geschützt... Sie erstreckt sich auf die *äußeren* Schulangelegenheiten.“

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht erstreckt sich also nur auf die *äußeren* Schulangelegenheiten. Ob der Bildungsgang im Gymnasium insgesamt acht oder neun Jahre beträgt, ist indessen eine Festlegung im Rahmen der *inneren* Schulangelegenheiten.²

Wenn einzelne Schulen dann allerdings von der Grundentscheidung zugunsten von G9 abweichen und an G8 festhalten, kann sich das auf die Schülerströme und damit auf die Schulentwicklungsplanung gem. § 80 SchulG auswirken. Insoweit sind die äußeren Schulangelegenheiten zumindest mittelbar betroffen. Das Gewicht des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist bei den hier in Rede stehenden Fragen dann wiederum nicht allzu hoch zu veranschlagen, weil es nicht um den Grund- und Hauptschulbereich, sondern um Gymnasien geht.

Festzuhalten bleibt dennoch: Die Kommunen sind durch die in Art. 4 Abs. 4 13. SchulRÄndG vorgesehene Möglichkeit, durch Beschluss der Schulkonferenz an G8 festzuhalten, in ihrem verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrecht (zumindest mittelbar) betroffen.

Bezogen auf die finanziellen Folgen der Umstellung von G8 auf G9 für die kommunalen Schulträger müssen zudem die Konnexitätsvorgaben des Art. 78 Abs. 3 LV NRW im Blick behalten werden (unten F.).

C. Zur grundsätzlichen Rückkehr zu G9 (§§ 16 Abs. 2, 18 Abs. 1 S. 2

¹ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvR 2/13; Hervorhebungen nicht im Original.

² Siehe BayVerfGH, Entscheidung vom 17.5.2006 – 2-VII-05, juris Rn. 47.

SchulG-E)

Die Grundentscheidung zur Rückkehr zu G9 ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Festlegung der Länge des gymnasialen Bildungsgangs ist vom schulpolitischen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Ausfüllung seines Aufsichtsrechts gem. Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 8 Abs. 3 S. 2 LV umfasst. Rechte von Eltern und Schülern werden durch die Verlängerung der Schulzeit berührt, aber nicht verletzt.³ Die Beeinträchtigung der Eltern- und Schülerrechte wird zudem durch gewisse Wahlmöglichkeiten verringert (unten E.).

D. Zur fortbestehenden Option G8

Das 13. SchulRÄndG stellt die Option G8 neben das Grundmodell G9 und trägt dadurch dazu bei, die Vorgaben der Landesverfassung für ein vielfältiges und ein auch an den Vorstellungen der Eltern orientiertes Schulwesen umzusetzen (Art. 8 Abs. 1 S. 2 und 3, Art. 10 Abs. 1 S. 2 und 3 LV NRW). Die gesetzgeberische Entscheidung für das Nebeneinander von zwei Bildungsgängen für Gymnasien ist deshalb vom schulpolitischen Gestaltungsspielraum erfasst und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden

Das 13. SchulRÄndG sieht zwei Möglichkeiten vor, von der Grundentscheidung zu G9 abzuweichen und für das Modell G8 zu optieren (unten I., II.).

I. Beibehalten von G8 gem. Art. 4 Abs. 4 13. SchulRÄndG (Entscheidung der Schulkonferenz)

Zum einen kann die Schulkonferenz eines Gymnasiums beschließen, am achtjährigen Bildungsgang festzuhalten (Art. 4 Abs. 4 13. SchulRÄndG). Insoweit stellen sich insb. drei Fragen:

1. *Darf der Gesetzgeber der Schulkonferenz diese Entscheidung übertragen?*

Die Entscheidung über die Dauer eines Bildungsgangs fällt im Grundsatz in den Kompetenzbereich des parlamentarischen Schulgesetzgebers. Im Rahmen seines Gestaltungsspielraums kann der Gesetzgeber der einzelnen Schule aber eine Wahlmöglichkeit verschaffen. Das qualifizierte Mehrheitserfordernis (mehr als Zwei-Drittel) sichert den Schulfrieden: Es werden wohl nur Schulen, an denen sich G8 nach Auffassung aller am Schulleben Beteiligten besonders gut bewährt hat, diesen Weg beschreiten wollen.

2. *Sind die kommunalen Rechte hinreichend gewahrt?*

Da das Nebeneinander von G8- und G9-Gymnasien die Schülerströme beeinflusst, werden die Schulentwicklungsplanung und das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Schulträgers berührt (oben B.II.3). Eine übermäßige Beeinträchtigung und damit Verletzung kommunaler Rechte dürfte jedoch nicht zu befürchten sein:

³ Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 17.5.2006 – 2-VII-05, juris Ls. 1 zur damaligen Verkürzung der Schulzeit.

- Die Fortsetzung von G8 an einer Schule setzt zunächst nur den bisherigen Zustand fort, bewirkt also keine neue Belastung. Sollten durch veränderte Schülerströme Belastungen entstehen, könnte der Schulträger die Schule später gem. § 16 Abs. 7 SchulG-E in eine G9-Schule umwandeln (LT-Drs. 17/2115, S. 46; unten D. II.).
- Der Schulträger kann entscheiden, dass dem Beschluss der Schulkonferenz Gründe der Schulentwicklungsplanung entgegenstehen.

3. Was geschieht im Konfliktfall?

Die Regelung in Art. 4 Abs. 4 13. SchulRÄndG dürfte deshalb in ihrem Ansatz verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein. Der Gesetzgeber trifft indessen keine völlig eindeutige Regelung für den Konfliktfall: Was geschieht, wenn der Schulträger entscheidet, dass dem Beschluss der Schulkonferenz Gründe der Schulentwicklungsplanung entgegenstehen?

- a) Benötigt der Schulträger für seine Ablehnungsentscheidung eine Genehmigung der oberen Schulaufsichtsbehörde gem. § 81 Abs. 3 SchulG?

Der *Wortlaut* von Art. 4 Abs. 5 13. SchulRÄndG spricht zunächst gegen das Erfordernis einer schulaufsichtlichen Genehmigung; dort heißt es, dass § 81 Abs. 3 SchulG „im Fall des Absatzes 4 nicht anwendbar“ ist. Die Nichtanwendbarkeit betrifft dem Wortlaut nach also den gesamten Absatz 4. Die *Gesetzesbegründung* bezieht die Genehmigungsfreiheit ausdrücklich allerdings nur auf den Beschluss der Schulkonferenz (also Abs. 4 S. 1 und 2), ohne anzugeben, ob auch die Entscheidung des Schulträgers (= Abs. 4 S. 3) genehmigungsfrei ist.

Hier sollte im Gesetzgebungsverfahren geklärt/klargestellt werden, was der gesetzgeberische Wille ist, um spätere Auslegungsunsicherheiten zu vermeiden.

- b) Kann sich die Schulkonferenz gerichtlich gegen die Ablehnungsentscheidung des Schulträgers wehren?

Wenn das Gesetz der Schulkonferenz eine Entscheidungszuständigkeit verschafft, liegt es nahe, dass die Schulkonferenz verwaltungsgerichtlich klären lassen kann, ob die Ablehnungsentscheidung des Schulträgers durch entgegenstehende Gründe der Schulentwicklungsplanung gerechtfertigt werden kann. Dabei wären die schulentwicklungsplanerischen Spielräume des Schulträgers zu beachten.

II. Späterer Wechsel zu G8 (und umgekehrt) gem. § 16 Abs. 7 SchulG-E (Entscheidung des Schulträgers)

Der Schulträger kann gem. § 16 Abs. 7 SchulG-E auch künftig G8-Gymnasien errichten oder ein G9-Gymnasium in G8 umwandeln (oder umgekehrt).

E. Wahlmöglichkeiten für Schüler und Eltern?

I. Wahlrecht zwischen G8/G9, aber keine Pflicht, beide Bildungsgänge flächendeckend bereitzustellen

Der Gesetzgeber stellt durch § 46 Abs. 10 SchulG-E klar, dass es nur eine einheitliche Schulform „Gymnasium“ gibt, die zwei Bildungsgänge (G8/G9) kennt. Daraus folgt, dass zwar sichergestellt sein muss, dass flächendeckend Gymnasien vorhanden sind, dass aber nicht beide Bildungsgänge überall in zumutbarer Entfernung erreichbar sein müssen (siehe Gesetzesbegründung, LT-Drs. 17/2115, S. 44).

Eltern- und Schülerrechte erfahren durch Grundgesetz und Landesverfassung zwar beträchtlichen Schutz, reichen indessen nicht so weit, dass Land und Kommunen verpflichtet wären, flächendeckend ein Nebeneinander von G8 und G9 zu ermöglichen.

II. Individuelle Verkürzung der Schulzeit

Die Beeinträchtigung der Wahlrechte von Eltern und Schülern wird darüber hinaus dadurch abgemildert, dass auch an einem G9-Gymnasium eine Verkürzung der Schulzeit im Wege einer Vorversetzung möglich ist, indem eine Klasse „übersprungen“ wird (§ 52 Nr. 6 SchulG-E). Der Gesetzentwurf sieht hierzu auch die Bildung besonderer „Lerngruppen“ vor.

Die Forderung nach Strukturierung von Verkürzungsmöglichkeiten (LT-Drs. 17/1818) ist berechtigt. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass diese Strukturierung in der entsprechenden Ausbildungs- und Prüfungsordnung erfolgt. Anhaltspunkte für solche Strukturierungsmöglichkeiten liefern Modelle anderer Bundesländer (siehe z.B. BayLT-Drs. 17/17725, S. 2: Information, Beratung, Förder- und Begleitmodule, Mentor etc.).

In Rheinland-Pfalz gibt es über bloße Lerngruppen hinaus sog. „Projektklassen“, in denen leistungsstarke Schüler im Klassenverband die Sekundarstufe I ein Jahr schneller durchlaufen (durch Überspringen der Klasse 9).⁴

Der Gesetzentwurf für NRW sieht keine Möglichkeit eines G8-Zweiges innerhalb einer G9-Schule vor. Anders ist dies z.B. in Hessen, wo die Sekundarstufe I „parallel 5-jährig oder 6-jährig organisiert werden“ kann (§ 24 Abs. 2 S. 2 HSchG).

F. Zur Konnexität (Art. 2; LT-Drs. 17/2115, 45).

Der Gesetzentwurf enthält in Art. 2 eine Aussage zum Belastungsausgleich im Rahmen der Konnexität (Art. 78 Abs. 3 LV NRW). Angekündigt wird ein separates Gesetz, das aber in einem Zusammenhang mit dem 13. SchulRÄndG stehen soll („Belastungsausgleichsgesetz zu diesem Gesetz“). Das Belastungsausgleichsgesetz soll zeitgleich mit dem 13. SchulRÄndG in Kraft treten (LT-Drs. 17/2115, 45).

Beide Gesetze könnten auch im Parlament parallel behandelt und *beschlossen* werden (so der Antrag der SPD, LT-Drs. 17/1818, S). Nach der Rechtsprechung des VerFGH NRW sind die

⁴ Siehe §10 Abs. 4 S. 2 SchulG RP, § 42 Übergreifende Schulordnung RP.

Anforderungen aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW aber schon dann erfüllt, wenn beide Gesetze zeitgleich *in Kraft treten*.⁵

„Das Gebot der gleichzeitigen Belastungsausgleichsregelung in Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW setzt eine enge rechtliche Verklammerung mit dem Aufgabenübertragungsakt voraus. Die Belastungsausgleichsregelung muss in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung getroffen werden. Dieser unmittelbare zeitliche Zusammenhang ist noch gewahrt, wenn die Aufgaben- und die Belastungsausgleichsregelung zeitgleich in Kraft treten.“

G. Weitere Fragen

I. Übertragung auf Ersatzschulfinanzierung (LT-Drs. 17/2115, 40)

Der Gesetzentwurf erkennt, dass die neuen Regelungen zu G9/G8 im Rahmen der Ersatzschulfinanzierung berücksichtigt werden müssen.

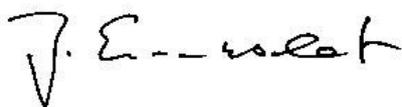
II. Halbtagsprinzip (LT-Drs. 17/2115, 41)

Der Gesetzentwurf weist darauf hin, dass bei Einführung von G9 grundsätzlich ein Halbtagsprinzip ermöglicht werde. Die Entscheidung, ob der Unterricht halbtags oder ganztags durchgeführt wird, unterfällt dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum. Allerdings werden viele Eltern der Unter- und Mittelstufe eine verlässliche Ganztagsbetreuung – z.B. in Form der offenen Ganztagschule – erwarten.

III. Keine neuen Gymnasien in Aufbauform (§ 10 Abs. 3 n.F.; LT-Drs. 17/2115, 42)

Der Gesetzentwurf zielt darauf, dass künftig keine neuen Gymnasien in Aufbauform errichtet werden können; bestehende werden fortgeführt (Art. 4 Abs. 6). Diese Entscheidung ist vom gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum umfasst. Unabhängig von dieser schulorganisatorischen Entscheidung muss das Schulsystem Vorkehrungen treffen, dass auch „Spätstartern“ gangbare Weg zu höheren Schulabschlüssen eröffnet werden (z.B. durch die Durchlässigkeit zwischen den Schulformen).

Bochum, den 30.4.2018



⁵ VerFGH NRW, Urteil vom 10.1.2017 – 8/15, Ls. 2.