

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Schule und Bildung
Frau Vorsitzende Kirstin Korte, MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/549

Alle Abg

Ansprechpartner:

**Referent Dr. iur. Jan Fallack, LL.M.,
StGB NRW**
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-236
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail: jan.fallack@kommunen-in-nrw.de

Referent Thomas Krämer, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-230
Fax-Durchwahl: 0211/300491-660
E-Mail: t.kraemer@lkt-nrw.de

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Aktenzeichen: 40.10.45 - LKT NRW
Aktenzeichen: 42.1.5-001/006 - StGB NRW

Datum: 24.04.2018

Drucksache 17/2115 und 17/1818: „Regierungsentwurf 13. Schulrechtsänderungsgesetz“
Vorbereitende Stellungnahme zur Expertenanhörung am 02.05.2018

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einräumung der Möglichkeit zur vorbereitenden Stellungnahme zu den im Betreff genannten Drucksachen durch Schreiben des Herrn Landtagspräsidenten vom 29.03.2018 und machen hiervon gerne wie folgt Gebrauch:

Seitens des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen bestehen grundsätzliche Bedenken gegenüber dem im Regierungsentwurf (Drucksache 17/2115 – „Reg-E“) vorgesehenen Optionsmodell (siehe unter 1). Daran knüpfen im Detail weitere Bedenken insbesondere schulorganisatorischer Natur an (siehe unter 2). Vor diesem Hintergrund enthält der ebenfalls zur Erörterung vorgesehene Antrag der SPD-Fraktion einige sinnvolle Änderungsvorschläge (siehe unter 3). Künftig wird insbesondere die verfassungskonforme Durchführung des Kostenausgleichs in den Blick zu nehmen sein (siehe unter 4).

Die unterzeichnenden Verbände würden es begrüßen, wenn die Landtagsfraktionen hinsichtlich der Rückkehr zur neunjährigen Gymnasialzeit einen möglichst breiten Konsens herstellen würden. Im Interesse aller Beteiligten – dies betrifft das Lehrpersonal, die Schüler- und Elternschaft sowie die Träger der kommunalen Selbstverwaltung gleichermaßen – sollte die intensiv und zum Teil emotional geführte Diskussion durch eine konsequente Entscheidung des Landesgesetzgebers beendet werden. Dabei sollte eine dauerhaft tragfähige Lösung nicht in erster Linie schnell, sondern vielmehr sorgfältig und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus anderen Bundesländern erarbeitet werden.

Im Einzelnen:

1. Grundsätzliche Bedenken

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen und der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen erkennen eine Leitentscheidung des Landesgesetzgebers zugunsten von „G9“ an. Demgegenüber lehnen sie die Bildung zweier Subtypen des Gymnasiums deutlich ab. Diese Haltung wird von den meisten anderen maßgeblichen Verbänden und Organisationen geteilt: Im Rahmen der durch das Landesministerium für Schule und Bildung durchgeführten Verbändeanhörung gaben insgesamt neun Organisationen eine gemeinsame Kern-Stellungnahme vom 20.12.2017 (**Anlage 1**) ab. Darin heißt es einleitend – im Nachgang näher begründet – wie folgt:

- 1. Die unterzeichnenden Organisationen sind dazu bereit, eine Leitentscheidung des Landesgesetzgebers für eine Wiedereinführung der neunjährigen Gymnasialzeit („G9“) zu akzeptieren. Eine rückblickende Bewertung des bislang praktizierten Systems („G8“) ist mit diesem Bekenntnis nicht verbunden.*
- 2. Für den Fall einer Leitentscheidung der vorgenannten Art des Landesgesetzgebers sprechen sich die unterzeichnenden Organisationen für eine konsequente Wiedereinführung der neunjährigen Gymnasialzeit an allen Gymnasien in Nordrhein-Westfalen aus. Die Schaffung einer Möglichkeit zum Verbleib im bislang praktizierten System lehnen sie ebenso ab wie die Schaffung einer Möglichkeit zur Neugründung von Gymnasien mit achtjähriger Schulzeit. In der Folge soll es auch eine Möglichkeit zum Systemwechsel nicht geben.*

Diese Auffassung vertreten die unterzeichnenden Verbände weiterhin. Denn nach ihrer Ansicht ist derjenige Teil der Betroffenen, die weiterhin an „G8“ festhalten möchten, jedenfalls deutlich kleiner als von den Koalitionsparteien offenbar angenommen. Angesichts der Notwendigkeit einer praxisbezogenen Abwägung zwischen dem Bedürfnis nach organisatorischer Freiheit einerseits und nach einer befriedeten, einheitlichen Schullandschaft andererseits sollten die in der Verbändebeteiligung vorgetragenen Argumente noch einmal bedacht werden.

Bestenfalls sollte der Landesgesetzgeber in der Folge auf die Schaffung von Wahl- und Wechselmöglichkeiten vollständig verzichten. Soweit die Familien besonders leistungsstarker Schülerinnen und Schüler die Ablegung des Abiturs nach acht Jahren wünschen, kann diesem Wunsch durch Einrichtung einer institutionalisierten „Überholspur“ im neuen „G9“-Gymnasium entsprochen werden. Der zur Realisierung dieses Sonderwegs erforderliche Aufwand würde weit unterhalb desjenigen Aufwands liegen, der durch die dauerhafte Vorhaltung zweier Subtypen des Gymnasiums entstehen würde.

2. Schulfachliche Bedenken

Die im Regierungsentwurf vorgesehenen Möglichkeiten zum Verbleib im Modell „G8“ sowie zur Neugründung solcher Gymnasien und zum Wechsel zwischen dem Schulbetrieb mit acht- und neunjährigem Bildungsgang würden im Detail viele neue Probleme schaffen, ohne echte Vorteile zu bringen. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen und der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-

Westfalen haben hierauf im Rahmen der Verbändeanhörung mit einer gemeinsamen Stellungnahme vom 20.12.2017 (**Anlage 2**) ebenfalls bereits hingewiesen.

Die unterzeichnenden Verbände möchten die folgenden – aus ihrer Sicht besonders wichtigen – Punkte gerne noch einmal herausstellen:

- Vor dem Hintergrund der Garantie des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung ist zwingend, dass im Fall der Einräumung eines Wahlrechts der Schulträger das letzte Wort über den Verbleib bei der achtjährigen Gymnasialzeit spricht. Die Entscheidung müsste durch die Vertretung der Gebietskörperschaft getroffen werden. Durch Art. 4 Abs. 4 Reg-E würde die Entscheidungsfreiheit des Schulträgers in zweierlei Hinsicht eingeschränkt. Zum einen könnte die Entscheidung für einen Verbleib bei „G8“ nicht gegen den Willen der Schule erfolgen. Dies erscheint zwar noch vertretbar, weil ein Abweichen vom gesetzlichen Leitbild („G9“) in diesem Fall gegen den Willen der Schulgemeinschaft im Regelfall nicht vorgenommen würde. Zum anderen sollen den Schulträger nur „Gründe der Schulentwicklungsplanung“ dazu berechtigen, vom Beschluss der Schulkonferenz abzuweichen. Welche Fälle unter diesen unbestimmten Rechtsbegriff zu subsumieren sein sollen, scheint unklar und bedarf zumindest einer erläuternden Begründung. In mit dem Ministerium geführten Vorgesprächen wurde insoweit über mehrere Fallgestaltungen diskutiert. Jedenfalls zwingend soll sein, wenn es Hinweise auf deutliche Anmelderückgänge für den Fall gibt, dass die Schule bei „G8“ verbleibt. In größeren Städten stelle sich eher das Problem der räumlichen Steuerung. So könne es beispielsweise zu der Situation kommen, dass „G8“-Schulen sich sehr ungleich im Stadtgebiet verteilen und deshalb der Schulträger ein Interesse daran habe, dass bestimmte Schulen bei „G8“ verbleiben und andere zu „G9“ wechseln. Diese Umstände belegen, dass der mit Art. 4 Abs. 4 Reg-E beabsichtigte Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der kommunalen Schulträger auf einer zu unbestimmten Rechtsgrundlage beruhen würde. Diese Konstruktion erscheint zudem inkonsistent, weil dem kommunalen Schulträger nach Art. 1 Nr. 3 lit. d) Reg-E das Recht zustehen würde, zu einem späteren Zeitpunkt über die Gründung und Umwandlung sowohl von „G8“- als auch von „G9“-Gymnasien im Rahmen der hergebrachten Verfahren ohne weitere Einschränkung zu entscheiden. Warum sollte der kommunale Schulträger dieses Recht ausgerechnet bei der Rückführung des Systems von „G8“ hin zu „G9“ nicht haben? Die Begründung des Reg-E gibt darüber keinen Aufschluss. Es steht die ohne weiteres nachvollziehbare Erwägung im Raum, dass die Leitentscheidung für „G9“ diese Bezeichnung auch verdienen soll. Dieser Überlegung kann nur dadurch Rechnung getragen werden, dass auf Wahl- und Wechselmöglichkeiten verzichtet wird.
- Der Koalitionsvertrag vom 16.06.2017 ist von dem Gedanken getragen, die Diskussion um die Dauer der Gymnasialzeit durch die Schaffung der Möglichkeit einer lokal flexiblen Handhabung zu beenden. Die Gymnasien sollen zu „G9“ zurückkehren. Wo „G8“ gut funktioniert, soll es unbürokratisch dabei sein Bewenden haben können. Die unterzeichnenden Verbände halten es grundsätzlich für richtig, die Interessen derjenigen Familien mit besonders leistungsfähigen Schülerinnen und Schülern nicht außer Betracht zu lassen. Hierfür bedarf es aber nicht der Schaffung zweier Subtypen des Gymnasiums. Stattdessen sollte man sich an dem Modell des Freistaats Bayern (BayLT-Drucksache 17/17725) orientieren. Dort wird es ab dem Jahr 2024 das „grundständig neunjährige“ bayerische Gymnasium mit einem organischen Bildungsgang in den Jahrgangsstufen 5 bis 13 geben. Schülerinnen und Schüler können ihre Lernzeit bis zum Abitur an jedem Schulstandort individuell

um ein Jahr verkürzen (institutionell verankerte „Überholspur“). Im Rahmen eines auf zwei Jahre angelegten strukturierten Förder- und Begleitangebots werden diese Schülerinnen und Schüler in Zusatzkursen der Jahrgangsstufen 9 und 10 mit jeweils bis zu vier Wochenstunden auf die Abiturprüfung in den Kernfächern vorbereitet. Anschließend treten sie unmittelbar in die Jahrgangsstufe 12 und damit in die Qualifikationsphase der Oberstufe ein. Bis dahin steht ihnen eine Lehrkraft als spezieller Ansprechpartner („Mentor“) zur Verfügung, die sie besonders berät und begleitet. Alternativ zur „Überholspur“ können sich die Schülerinnen und Schüler auch auf einen Auslandsaufenthalt vorbereiten, mit dem ein Jahr der Beschulung in Bayern ausgelassen werden soll. Die unterzeichnenden Verbände halten die Einrichtung einer „G8“-Spur im „G9“-Gymnasium weiterhin für ein besser geeignetes und dabei relativ kostengünstiges Mittel zum Ausgleich gegebenenfalls lokal bestehender Interessen an einer kürzeren Schulzeit.

- Der Reg-E äußert sich nicht zu der Frage, ob sich die beabsichtigte Schaffung zweier Subtypen des Gymnasiums auf die durch die kommunalen Schulträger zu übernehmenden Schülerfahrkosten im Sinne der Verordnung zur Ausführung des § 97 Abs. 4 Schulgesetz (Schülerfahrkostenverordnung - SchfkVO) auswirken würde. Es erscheint grundsätzlich nicht fernliegend, dass Schülerinnen und Schüler, die ein nahegelegenes Gymnasium des einen Subtyps besuchen könnten und sich stattdessen für ein weiter entfernt gelegenes Gymnasium des anderen Subtyps entscheiden, einen Anspruch auf Erstattung ihrer Schülerfahrkosten haben könnten. Die unterzeichnenden Verbände halten diese Unsicherheit insbesondere in Ansehung der Verhältnisse im kreisangehörigen Raum für problematisch.
- Art. 4 Abs. 4 Reg-E sieht vor, dass ein „G8“-Gymnasium aufgrund eines bis zum 31.01.2019 zu fassenden Beschlusses der Schulkonferenz, der einer Mehrheit von mehr als zwei Dritteln ihrer Mitglieder bedarf, als solches fortgeführt werden soll (vorbehaltlich des Schulträger-Vetos, siehe oben). Dieser Regelungsvorschlag wirft grundlegende Fragen auf, die aus Sicht der unterzeichnenden Verbände nicht zufriedenstellend beantwortet werden können: Gemäß § 65 Abs. 1 S. 2 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen berät die Schulkonferenz „in grundsätzlichen Angelegenheiten der Schule“. Mit der Entscheidung für den Verbleib im Modell „G8“ würde aber nicht eine innere Schulangelegenheit geregelt; es ginge vielmehr um die Frage, ob für die Zukunft eine Schulform gewählt wird, die der Landesgesetzgeber nicht mehr länger als Regelfall des Gymnasiums betrachtet. Wie ist diese Ausweitung der Kompetenzen der Schulkonferenz weit hinein in die originären Kompetenzen des Schulträgers zu rechtfertigen? Im Übrigen ist die Schulkonferenz gemäß § 66 Abs. 3 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen zu jeweils einem Drittel mit Vertretern der Eltern- und Schülerschaft besetzt. Diese zum Stichtag entscheidungsbefugten Personen wären von den Auswirkungen ihrer Entscheidung regelmäßig gar nicht betroffen. Demgegenüber wären Vertreter der künftigen Eltern- und Schülerschaft zwar betroffen, aber an der Entscheidung nicht beteiligt. Wie lässt sich dies mit dem Repräsentationsprinzip in Einklang bringen, dessen Umsetzung das Institut der Schulkonferenz hauptsächlich dient?
- Die Regelungsvorschläge des Reg-E sind in Ansehung der Rechtsetzungstechnik auch im Übrigen nicht frei von Bedenken. Dies betrifft insbesondere die Regelung zum Inkrafttreten in Art. 4 Abs. 2 Reg-E, die mit Art. 4 Abs. 4 Reg-E kollidiert: Art. 4 Abs. 4 Reg-E enthält die Vorgaben für die Entscheidung der Schulkonferenz über den Verbleib im Modell „G8“, die bis zum 31.01.2019 zu treffen ist. Art. 4 Abs. 2 Reg-E sieht aber ein Inkrafttreten

des Gesetzes „im Übrigen“ (Grundfall im Verhältnis zum Ausnahmefall, nämlich den durch Art. 4 Abs. 1 Reg-E in Bezug genommenen Änderungen) zum 01.08.2019 vor. Hier- von wäre auch Art. 4 Abs. 4 Reg-E betroffen. Eine kohärente Gesetzeslage ließe sich vor diesem Hintergrund nur mit erhöhtem Argumentationsaufwand über das umstrittene Insti- tut der sogenannten „Vorwirkung“ darstellen. Dies sollte möglichst vermieden werden, weil der Reg-E so – zumal bei bislang fehlender Erläuterung in der Begründung – aus sich selbst heraus nicht verständlich ist. Es erscheint sehr sinnvoll, stattdessen die Regelung in Art. 4 Abs. 4 Reg-E durch Art. 4 Abs. 1 Reg-E in Bezug zu nehmen oder – noch besser – Art. 4 Abs. 4 Reg-E in einen Art. 5 mit eigener Regelung zum Inkrafttreten auszulagern. Bei einem vollständigen Wegfall der Wahl- und Wechselmöglichkeiten würde diese Fol- geproblematik freilich ebenfalls entfallen.

3. Handeln im Interesse der Schülerinnen und Schüler

Eine Entscheidung von solcher Tragweite wie diejenige für die Rückkehr zur neunjährigen Gymna- sialzeit muss maßgeblich von der Intention getragen sein, das bestmögliche Ergebnis für die Schü- lerinnen und Schüler zu erzielen. Hierbei darf sich der Blick der Entscheidungsträger nicht auf die gymnasiale Schulgemeinschaft verengen. Denn tiefgreifende Änderungen des Bildungsgangs am Gymnasium wirken sich naturgemäß auf die Schullandschaft insgesamt aus.

Vor diesem Hintergrund sind übereilte Entscheidungen insbesondere auch deshalb unbedingt zu vermeiden, weil organisatorische Änderungen der Bildungsgänge erfahrungsgemäß Lasten für be- troffene Familien auslösen. Vor diesem Hintergrund begrüßen die unterzeichnenden Verbände im Grundsatz den aktuell vorliegenden Antrag der SPD-Fraktion (Drucksache 17/1818) als sinnvollen Beitrag im politischen Diskurs. Nachdem sich die im Landtag vertretenen Parteien in Ansehung der Rückkehr zur neunjährigen Gymnasialzeit einig sind, sprechen sich die in den unterzeichnenden Verbänden organisierten Kreise und kreisangehörigen Städte und Gemeinden für eine Harmonisie- rung des Reg-E und der Vorschläge der SPD-Fraktion aus.

4. Belastungsausgleich

Die Regelung des von Verfassungs wegen gebotenen, vollständigen und dauerhaften Konnexitäts- ausgleichs muss – wenn sie nicht im 13. Schulrechtsänderungsgesetz erfolgt – jedenfalls bei dessen Lesung im Plenum in einem dem Landtag vorliegenden Gesetzentwurf niedergelegt sein.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Schenkelberg
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-
Westfalen



Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft



Landeselternschaft
der Gymnasien in Nordrhein-Westfalen e. V.

An das

**Ministerium für Schule und Bildung
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Herrn Staatssekretär Mathias Richter

Völklinger Straße 49

40221 Düsseldorf

Düsseldorf, den 20.12.2017

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium (13. Schulrechtsänderungsgesetz)

Ihr Zeichen: 221.2.02.02.13 - 141535/17

hier: gemeinsame Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,
sehr geehrte Damen und Herren,

die unterzeichnenden Organisationen bitten Sie darum, im Rahmen der Verbändebeteiligung betreffend den vorbezeichneten Referentenentwurf ihre folgende

GEMEINSAME STELLUNGNAHME

zur Kenntnis zu nehmen:

-
- 1. Die unterzeichnenden Organisationen sind dazu bereit, eine Leitentscheidung des Landesgesetzgebers für eine Wiedereinführung der neunjährigen Gymnasialzeit („G9“) zu akzeptieren. Eine rückblickende Bewertung des bislang praktizierten Systems („G8“) ist mit diesem Bekenntnis nicht verbunden.**
 - 2. Für den Fall einer Leitentscheidung der vorgenannten Art des Landesgesetzgebers sprechen sich die unterzeichnenden Organisationen für eine konsequente Wiedereinführung der neunjährigen Gymnasialzeit an allen Gymnasien in Nordrhein-Westfalen aus. Die Schaffung einer Möglichkeit zum Verbleib im bislang praktizierten System lehnen sie ebenso ab wie die Schaffung einer Möglichkeit zur Neugründung von Gymnasien mit achtjähriger Schulzeit. In der Folge soll es auch eine Möglichkeit zum Systemwechsel nicht geben.**

Begründung:

Die Umstellung von der neun- auf die achtjährige Gymnasialzeit ist von Anfang an umstritten gewesen. Das dem internationalen Standard entsprechende „G8“ hat sich in Nordrhein-Westfalen – wie auch in anderen westdeutschen Flächenländern – nicht nachhaltig zu etablieren vermocht. Vor dem Hintergrund des Aussetzens der Wehrpflicht und der Straffung der meisten Hochschulstudiengänge im Rahmen der Bologna-Reformen im europäischen Kontext ist der Streit um das sogenannte „Turbo-Abitur“ in den vergangenen Jahren zunehmend intensiv und teilweise emotional geführt worden. Die unterzeichnenden Organisationen vertreten die gemeinsame Auffassung, dass diese belastende Situation im Interesse aller Beteiligten befriedet werden muss. Die hierzu erforderliche Autorität steht ausschließlich dem Landesgesetzgeber zu, der von Verfassungs wegen allein dazu berufen ist, alle wesentlichen Entscheidungen für einen Regelungsbereich in seiner Kompetenz selbst zu treffen. Die unterzeichnenden Organisationen werden daher eine Leitentscheidung des Landesgesetzgebers für eine Wiedereinführung der neunjährigen Gymnasialzeit im Grundsatz akzeptieren.

Der Koalitionsvertrag vom 16.06.2017 zwischen CDU und FDP in Nordrhein-Westfalen enthält auf Seite 12 allerdings folgende Ausführungen:

„Demgegenüber wünscht ein ebenfalls ernst zu nehmender Anteil von Schülerinnen und Schülern, von Eltern und Schulleitungen G8. Für Gymnasien, die beim achtjährigen Bildungsgang verbleiben wollen, wird eine unbürokratische Entscheidungsmöglichkeit für G8 eröffnet. [...] Ebenso erhalten diejenigen Gymnasien, die die Wahlfreiheit für G8 nutzen wollen, eine zusätzliche Unterstützung, um dieses G8 qualitativ hochwertig umsetzen zu können.“

Die unterzeichnenden Organisationen haben zur Kenntnis genommen, dass sich die Koalitionsparteien auf die Schaffung einer Möglichkeit zum Verbleib im bislang praktizierten System („G8“) geeinigt haben, um demjenigen Teil der Eltern- und Schülerschaft gerecht zu werden, der diesen Modus bevorzugt. Nach Auffassung der unterzeichnenden Organisationen ist dieser Teil jedenfalls deutlich kleiner als von den Koalitionsparteien offenbar angenommen. Sowohl die Eltern- als auch die Lehrerverbände haben aus ihrer Mitgliedschaft das deutliche Signal erhalten, dass eine konsequente Rückkehr zu „G9“ ohne Wahlmöglichkeit gewünscht wird. Auch die Schulträger stehen der Schaffung zweier Subtypen des Gymnasiums ablehnend gegenüber. Angesichts der Notwendigkeit einer praxisbezogenen Abwägung zwischen dem Bedürfnis nach organisatorischer Freiheit einerseits und nach einer befriedeten, einheitlichen Schullandschaft andererseits bitten die unterzeichnenden Organisationen die Landesregierung darum, ihre Position unter Berücksichtigung der in der Verbändebeteiligung vorgetragenen Argumente zu überdenken und auf die Schaffung von Wahl- und Wechselmöglichkeiten vollständig zu verzichten. Soweit die Familien besonders leistungsstarker Schülerinnen und Schüler die Ablegung des Abiturs nach acht Jahren wünschen, kann diesem Wunsch durch Einrichtung einer institutionalisierten „Überholspur“ im neuen „G9“-Gymnasium entsprochen werden. Der zur Realisierung dieses Sonderwegs erforderliche Aufwand würde weit unterhalb desjenigen Aufwands liegen, der durch die dauerhafte Vorhaltung zweier Subtypen des Gymnasiums entstehen würde. Für die Ausarbeitung dieser Option sollten die Erfahrungen und Konzepte anderer Bundesländer mit einbezogen werden.

Die unterzeichnenden Organisationen versichern Ihre Bereitschaft, die Landespolitik bei der konsequenten Rückkehr zur neunjährigen Gymnasialzeit als verlässliche Partner jederzeit zu unterstützen.

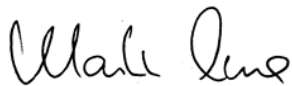
Mit freundlichen Grüßen



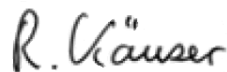
Dr. Marco Kuhn, Erster Beigeordneter
für den Landkreistag NRW



Claus Hamacher, Beigeordneter
für den Städte- und Gemeindebund NRW



Martin Sina, Vorsitzender
für die Rheinische Direktorenvereinigung



Rüdiger Käuser, Vorsitzender
für die Westfälisch-Lippische Direktorenvereinigung



Dorothea Schäfer, Vorsitzende
für die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft NRW



Stefan Behlau, Vorsitzender
für den Verband Bildung und Erziehung,
Landesverband NRW



Anja Weber, Vorsitzende
für den Deutschen Gewerkschaftsbund,
Bezirk Nordrhein-Westfalen



Dr. Christina Herold, Vorsitzende
für die Landeselternkonferenz NRW



Ulrich Czygan, Vorsitzender
für die Landeselternschaft der Gymnasien in NRW



**Ministerium für Schule und Bildung
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Herrn MD Dr. Ludger Schrapper
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail an:

- Ludger.Schrapper@msb.nrw.de
- Ullrich.Pfaff@msb.nrw.de
- Sarah.Niegoth@msb.nrw.de

Ansprechpartner:

**Referent Dr. iur. Jan Fallack, LL.M.,
StGB NRW**

Tel.-Durchwahl: 0211/4587-236
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail:
jan.fallack@kommunen-in-nrw.de

**Referent Thomas Krämer,
LKT NRW**

Tel.-Durchwahl: 0211/300491-230
Fax-Durchwahl: 0211/300491-660
E-Mail: t.kraemer@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 42.1.5-001/005 (StGB)
Aktzeichen: 40.10.45 (LKT)

Datum: 20.12.2017

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium (13. Schulrechtsänderungsgesetz)

Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung

Sehr geehrter Herr Dr. Schrapper,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einräumung der Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Entwurf (im Folgenden: „Ref-E“) und machen hiervon gerne wie folgt Gebrauch:

Seitens des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen bestehen zwar keine grundlegenden Bedenken gegenüber einer Rückkehr von der achtjährigen Gymnasialzeit („G8“) zum herkömmlichen Modell mit neunjähriger Gymnasialzeit („G9“) mit Beginn des Schuljahres 2019/2020. In den Einzelheiten sehen beide Verbände aber Anlass zu kritischen Anmerkungen: Für den Fall der Wiedereinführung von „G9“ muss die Rückkehr auf der Grundlage einer Entscheidung des Landesgesetzgebers konsequent vollzogen werden; die Entstehung zweier Subtypen des Gymnasiums ist zu vermeiden (siehe unter 1). Auf der Grundlage des geltenden Landesverfassungsrechts und seiner einfach-gesetzlichen Ausprägungen ist das Land Nordrhein-Westfalen in jedem Fall und ausnahmslos zum vollständigen Ausgleich sämtlicher den kommunalen Schulträgern entstehender Mehrkosten verpflichtet (siehe unter 2). Letztlich weist der Ref-E einige in Ansehung der Rechtsetzungstechnik unklare Elemente auf, deren erneute Überprüfung die unterzeichnenden Verbände begrüßen würden (siehe unter 3).

Im Einzelnen:

1. Wahl- und Wechselmöglichkeiten, Art. 1 Nr. 3 lit. d), Art. 3 Abs. 4 Ref-E

Das Regierungsprogramm der NRW-CDU vom 01.04.2017 und das Wahlprogramm der NRW-FDP vom 19./20.11.2016 enthielten ambivalente Vorstellungen betreffend die Rückkehr zur neun-jährigen Gymnasialzeit; in der Folge ist auch der Koalitionsvertrag vom 16.06.2017 in diesem Punkt besonders konsensorientiert gestaltet worden. Darin heißt es auf Seite 12 und 13 wie folgt:

„Christdemokraten und Freie Demokraten nehmen in der Frage G8 oder G9 zur Kenntnis, dass der überwiegende Teil der Schüler- und Elternschaft der Gymnasien G9 favorisiert. Daher wird als Leitentscheidung ab dem Schuljahr 2019/2020 an den Gymnasien der neunjährige Bildungsgang (G9) eingeführt. Zukünftig wird G9 sowohl an Ganztagsgymnasien, aber auch als Halbtagsangebot möglich sein. Demgegenüber wünscht ein ebenfalls ernst zu nehmender Anteil von Schülerinnen und Schülern, von Eltern und Schulleitungen G8. Für Gymnasien, die beim acht-jährigen Bildungsgang verbleiben wollen, wird eine unbürokratische Entscheidungsmöglichkeit für G8 eröffnet. Alle Gymnasien werden zusätzlich gestärkt. So wird die Benachteiligung der Gymnasien beendet und der Umstellungsprozess auf G9 bestmöglich gestaltet. Ebenso erhalten diejenigen Gymnasien, die die Wahlfreiheit für G8 nutzen wollen, eine zusätzliche Unterstützung, um dieses G8 qualitativ hochwertig umsetzen zu können. Wir werden bei der Umsetzung des neun-jährigen gymnasialen Bildungsgangs als Regelfall sowie der Option zum Verbleib bei G8 betroffene Verbände und Gruppierungen sowie Erfahrungen anderer Bundesländer in einem intensiven fachlichen Austausch einbinden. Im Zentrum der Ausgestaltung muss die Stärkung gymnasialer Bildung stehen.“

Die unterzeichnenden Verbände erkennen eine zur Umsetzung dieser Vereinbarung ergehende Leitentscheidung des Landesgesetzgebers zugunsten von „G9“ an; demgegenüber lehnen sie die Bildung zweier Subtypen des Gymnasiums deutlich ab. Die in Art. 1 Nr. 3 lit. d), Art. 3 Abs. 4 Ref-E vorgesehenen Möglichkeiten zum Verbleib im Modell „G8“ sowie zur Neugründung solcher Gymnasien und zum Wechsel zwischen dem Schulbetrieb mit acht- und neunjährigem Bildungsgang schaffen viele neue Probleme ohne echte Vorteile zu bringen:

- Vor dem Hintergrund der Garantie des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) und durch Art. 78 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) ist zwingend, dass im Fall der Einräumung eines Wahlrechts der Schulträger das letzte Wort über den Verbleib bei der achtjährigen Gymnasialzeit spricht. Die Entscheidung müsste wegen § 41 Abs. 1 S. 2 lit. 1) der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) per Ratsbeschluss beziehungsweise wegen § 26 Abs. 1 S. 2 lit. 1) der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) per Kreistagsbeschluss getroffen werden. Durch Art. 3 Abs. 4 Ref-E würde die Entscheidungsfreiheit des Schulträgers in zweierlei Hinsicht eingeschränkt. Zum einen könnte die Entscheidung für einen Verbleib bei „G8“ nicht gegen den Willen der Schule erfolgen. Dies erscheint gerade noch hinnehmbar, weil ein Abweichen vom gesetzlichen Leitbild („G9“) gegen den Willen der Schulgemeinschaft regelmäßig sachlich nicht gerechtfertigt sein dürfte. Zum anderen sollen den Schulträger nur „zwingende Gründe der Schulentwicklungsplanung“ dazu berechtigen, vom Beschluss der Schulkonferenz abzuweichen. Welche Fälle unter diesen unbestimmten Rechtsbegriff zu subsumieren sein sollen, bleibt unklar. In mit dem Ministerium geführten Vorgesprächen (etwa am 21.09.2017) wurde insoweit über mehrere Fallgestaltungen diskutiert. Jedenfalls zwingend soll sein, wenn es Hinweise auf deutliche Anmelderrückgänge für den Fall gibt, dass die Schule bei „G8“ verbleibt. In größeren Städten stelle sich eher das Problem der räumlichen Steuerung. So könne es beispielsweise zu der Situation kommen, dass „G8“-Schulen sich sehr ungleich im Stadtgebiet verteilen und deshalb der Schulträger ein Interes-

se daran hat, dass bestimmte Schulen bei „G8“ verbleiben und andere zu „G9“ wechseln. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat deshalb in einer Stellungnahme vom 17.10.2017 (liegt Ihnen vor) ein inhaltliches Mitentscheidungsrecht des Schulträgers unter Vorbehalt der Letztentscheidung durch die obere Schulaufsicht (also: die Bezirksregierung) gefordert. Diese Umstände belegen, dass der mit Art. 3 Abs. 4 Ref-E beabsichtigte Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der kommunalen Schulträger auf einer zu unbestimmten Rechtsgrundlage beruhen würde. Diese Konstruktion erscheint erst recht vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG bedenklich, weil dem kommunalen Schulträger nach Art. 1 Nr. 3 lit. d) Ref-E das Recht zustehen würde, zu einem späteren Zeitpunkt über die Gründung und Umwandlung sowohl von „G8“- als auch von „G9“-Gymnasien im Rahmen der hergebrachten Verfahren ohne weitere Einschränkung zu entscheiden. Warum sollte der kommunale Schulträger dieses Recht ausgerechnet bei der Rückführung des Systems von „G8“ hin zu „G9“ nicht haben? Die Begründung des Ref-E gibt darüber keinen Aufschluss. Es steht die ohne weiteres nachvollziehbare Erwägung im Raum, dass die Leitentscheidung für „G9“ diese Bezeichnung auch verdienen soll. Dieser – aufgrund des Wesentlichkeitsprinzips zu Recht – als tragend angesehenen Überlegung kann in verfassungsrechtlich kohärenter Weise nur dadurch Rechnung getragen werden, dass auf Wahl- und Wechselmöglichkeiten verzichtet wird.

- Die vorstehend zitierte Textstelle des Koalitionsvertrags vom 16.06.2017 ist von dem Gedanken getragen, die lange und zum Teil emotional geführte Diskussion um die Dauer der Gymnasialzeit durch die Schaffung der Möglichkeit einer lokal flexiblen Handhabung zu beenden. Die Gymnasien sollen zu „G9“ zurückkehren; wo „G8“ gut funktioniert, soll es unbürokratisch dabei sein Bewenden haben können. Die unterzeichnenden Verbände halten es grundsätzlich für richtig, die Interessen derjenigen Familien mit besonders leistungsfähigen Schülerinnen und Schülern nicht außer Betracht zu lassen. Hierfür bedarf es aber nicht der Schaffung zweier Subtypen des Gymnasiums. Die unterzeichnenden Verbände bitten die Landesregierung darum, sich stattdessen von den Vorteilen des Modells des Freistaats Bayern (BayLT-Drucksache 17/17725) zu überzeugen. Dort wird es ab dem Jahr 2024 das „grundständig neunjährige“ bayerische Gymnasium mit einem organischen Bildungsgang in den Jahrgangsstufen 5 bis 13 geben. Schülerinnen und Schüler können ihre Lernzeit bis zum Abitur an jedem Schulstandort individuell um ein Jahr verkürzen (institutionell verankerte „Überholspur“). Im Rahmen eines auf zwei Jahre angelegten strukturierten Förder- und Begleitangebots werden diese Schülerinnen und Schüler in Zusatzkursen der Jahrgangsstufen 9 und 10 mit jeweils bis zu vier Wochenstunden auf die Abiturprüfung in den Kernfächern vorbereitet. Anschließend treten sie unmittelbar in die Jahrgangsstufe 12 und damit in die Qualifikationsphase der Oberstufe ein. Bis dahin steht ihnen eine Lehrkraft als spezieller Ansprechpartner („Mentor“) zur Verfügung, die sie besonders berät und begleitet. Alternativ zur „Überholspur“ können sich die Schülerinnen und Schüler auch auf einen Auslandsaufenthalt vorbereiten, mit dem ein Jahr der Beschulung in Bayern ausgelassen werden soll. Ähnlich haben sich zwischenzeitlich auch die Landeselternkonferenz Nordrhein-Westfalen (LEK NRW), der Verband Bildung und Erziehung Nordrhein-Westfalen (VBE NRW) und die Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft Nordrhein-Westfalen (GEW NRW) in einem gemeinsamen Papier vom 27.10.2017 (liegt Ihnen vor) positioniert. Die unterzeichnenden Verbände halten die Einrichtung einer „G8“-Spur im „G9“-Gymnasium für ein besser geeignetes und dabei relativ günstiges Mittel zum Ausgleich lokal gegebenenfalls gegenläufig gelagerter Interessen.

- Der Ref-E äußert sich nicht zu der Frage, ob sich die beabsichtigte Schaffung zweier Subtypen des Gymnasiums auf die durch die kommunalen Schulträger zu übernehmenden Schülerfahrkosten im Sinne der Verordnung zur Ausführung des § 97 Abs. 4 Schulgesetz (Schülerfahrkostenverordnung - SchfkVO) auswirken würde. Es erscheint grundsätzlich nicht fernliegend, dass Schülerinnen und Schüler, die ein nahegelegenes Gymnasium des einen Subtyps besuchen könnten und sich stattdessen für ein weiter entfernt gelegenes Gymnasium des anderen Subtyps entscheiden, einen Anspruch auf Erstattung ihrer Schülerfahrkosten haben könnten. Die unterzeichnenden Verbände halten diese Unsicherheit insbesondere in Ansehung der Verhältnisse im kreisangehörigen Raum für problematisch. Dies gilt umso mehr, als der Ref-E anscheinend den Versuch unternimmt, den verfassungsrechtlich gebotenen Kostenausgleich systemwidrig einzuschränken (siehe unter 2).
- Art. 3 Abs. 4 Ref-E sieht vor, dass ein „G8“-Gymnasium aufgrund eines bis zum 31.01.2019 zu fassenden Beschlusses der Schulkonferenz, der einer Mehrheit von mehr als zwei Dritteln ihrer Mitglieder bedarf, als solches fortgeführt werden soll (vorbehaltlich des Schulträger-Vetos, siehe oben). Dieser Regelungsvorschlag wirft grundlegende Fragen auf, die aus Sicht der unterzeichnenden Verbände nicht zufriedenstellend beantwortet werden können: Gemäß § 65 Abs. 1 S. 2 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW - SchulG) berät die Schulkonferenz „in grundsätzlichen Angelegenheiten der Schule“. Mit der Entscheidung für den Verbleib im Modell „G8“ würde aber nicht eine innere Schulangelegenheit geregelt; es ginge vielmehr um die Frage, ob für die Zukunft eine Schulform gewählt wird, die der Landesgesetzgeber nicht mehr länger als Regelfall des Gymnasiums betrachtet. Wie ist diese Ausweitung der Kompetenzen der Schulkonferenz weit hinein in die originären Kompetenzen des Schulträgers zu rechtfertigen? Im Übrigen ist die Schulkonferenz gemäß § 66 Abs. 3 SchulG zu jeweils einem Drittel mit Vertretern der Eltern- und Schülerschaft besetzt. Diese zum Stichtag entscheidungsbefugten Personen wären von den Auswirkungen ihrer Entscheidung regelmäßig gar nicht betroffen. Demgegenüber wären Vertreter der künftigen Eltern- und Schülerschaft zwar betroffen aber an der Entscheidung nicht beteiligt. Wie lässt sich dies mit dem Repräsentationsprinzip in Einklang bringen, dessen Umsetzung das Institut der Schulkonferenz hauptsächlich dient?

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass sich die für die Schaffung zweier Subtypen des Gymnasiums vorgebrachten Argumente bei genauerem Hinsehen als nicht stichhaltig erweisen. Demgegenüber sprechen für den Fall einer Rückkehrentscheidung des Landesgesetzgebers gute tatsächliche wie rechtliche Argumente für eine konsequente Wiedereinführung der neunjährigen Gymnasialzeit.

2. Belastungsausgleich, Art. 2 Ref-E

Art. 2 Ref-E lautet wie folgt:

„Ein notwendiger finanzieller Ausgleich der sich für die Gemeinden und Kreise als Schulträger durch dieses Gesetz ergebenden wesentlichen Belastungen bei den Sachkosten im Sinne des § 94 Absatz 1 des Schulgesetzes NRW wird in einem Belastungsausgleichsgesetz zu diesem Gesetz geregelt.“

Die unterzeichnenden Verbände haben zunächst mit Wohlwollen zur Kenntnis genommen, dass die Landesregierung den – allerdings auf der Hand liegenden – Konnexitätszusammenhang im Sinne des Art. 78 Abs. 3 S. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV NRW) anzuerkennen gedenkt. Es spricht im Prinzip auch nichts dagegen, eine entsprechende Klarstellung in ein 13. Schulrechtsänderungsgesetz aufzunehmen. Die vorgesehene Regelung erweist sich bei genauerem Hinsehen allerdings als verfassungsrechtlich problematisch und jedenfalls für die kommunalen Schulträger möglicherweise unvorteilhaft. Sie kann daher nicht unbeanstandet bleiben. Denn die „wesentlichen Belastungen bei den Sachkosten im Sinne des § 94 Absatz 1 des Schulgesetzes NRW“ könnten längst nicht alle möglichen Folgekosten der Umstellung auf „G9“ abbilden. Wie man mit Blick auf § 92 Abs. 3 SchulG vermuten könnte, würden zu den Sachkosten in diesem Sinne womöglich insbesondere nicht die Kosten für nichtlehrendes Personal (Sekretariat, Hausmeister und ähnliches) gezahlt werden. Erst recht könnten von diesem Begriff sonstige bei den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung entstehende Mehrkosten nicht erfasst sein, die durch die Umstellung auf „G9“ entstehen (Aufstockung von Stellen im Schulverwaltungsamt zur Bewältigung des Planungsaufwands und ähnliches). Nach dem Verständnis der unterzeichnenden Verbände sind auch solche Folgekosten in den Belastungsausgleich einzubeziehen. Mit dem Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG) steht auch bereits eine die entsprechenden Vorgaben der LV ausformende gesetzliche Regelung zur Verfügung. Möglicherweise wäre der Hinweis auf die Bestimmungen des KonnexAG in Bezug auf das gleichzeitig zu erarbeitende Belastungsausgleichsgesetz sogar erforderlich. Es ist keine plausible Erklärung dafür ersichtlich, weshalb dieses erprobte und in sich stimmige Regelungskonstrukt durch eine Sonderregelung in einem 13. Schulrechtsänderungsgesetz verdrängt werden sollte. Dieses verfassungsrechtlich bedenkliche Vorgehen könnte zu dem Schluss führen, dass es allein der Beschränkung des den kommunalen Schulträgern öffentlichkeitswirksam zugesagten vollen Kostenausgleichs dient. Dies würden die unterzeichnenden Verbände nicht akzeptieren. Eine entsprechende eindeutige Anpassung der Formulierung ist daher erforderlich.

3. Rechtsetzungstechnik im Übrigen

Die Regelungsvorschläge des Ref-E sind in Ansehung der Rechtsetzungstechnik auch im Übrigen nicht frei von Bedenken. Dies betrifft insbesondere die Regelung zum Inkrafttreten in Art. 3 Abs. 2 Ref-E, die mit Art. 3 Abs. 4 Ref-E kollidiert: Art. 3 Abs. 4 Ref-E enthält die Vorgaben für die Entscheidung der Schulkonferenz über den Verbleib im Modell „G8“, die bis zum 31.01.2019 zu treffen ist. Art. 3 Abs. 2 Ref-E sieht aber ein Inkrafttreten des Gesetzes „im Übrigen“ (Grundfall im Verhältnis zum Ausnahmefall, nämlich den durch Art. 3 Abs. 1 Ref-E in Bezug genommenen Änderungen) zum 01.08.2019 vor; hiervon wäre auch Art. 3 Abs. 4 Ref-E betroffen! Eine kohärente Gesetzeslage ließe sich vor diesem Hintergrund nur mit erhöhtem Argumentationsaufwand über das umstrittene Institut der sogenannten „Vorwirkung“ darstellen. Dies sollte vermieden werden, weil der Ref-E so – zumal bei bislang fehlender Erläuterung in der Begründung – aus sich selbst heraus nicht verständlich ist. Es erscheint sinnvoll, stattdessen die Regelung in Art. 3 Abs. 4 Ref-E durch Art. 3 Abs. 1 Ref-E in Bezug zu nehmen oder – noch besser – Art. 3 Abs. 4 Ref-E in einen Art. 4 mit eigener Regelung zum Inkrafttreten auszulagern. Bei einem vollständigen Wegfall der Wahl- und Wechselmöglichkeiten würde diese Folgeproblematik freilich ebenfalls entfallen.

Für weitere Abstimmungen stehen Ihnen die unterzeichnenden Verbände jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-
Westfalen