

Dokument 67

Beitrag von Günter Winands, Staatssekretär a.D. (2011)

Die 'Gemeinschaftsschule' in Nordrhein-Westfalen - Ein Schein-Versuch auf rechtlich ungesicherter Grundlage

Schein-Versuch auf Abruf

Die rot-grüne Landesregierung in Nordrhein-Westfalen hat sich zum Ziel gesetzt, in den nächsten fünf Jahren mindestens dreißig Prozent und damit rund 625 der allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe I zu 'Gemeinschaftsschulen' umzuwandeln. Laut Koalitionsvereinbarung will man die neue Schulform »schulgesetzlich verankern«. Doch keine sechs Wochen nach deren Abschluss rückte die Landesregierung – bekanntlich ohne Mehrheit im Parlament – davon ab. Die Einführung soll nunmehr zum nächsten Schuljahr als Schulversuch gemäß § 25 SchulG erfolgen. Auf ihrer Schuljahrespressekonferenz erklärte die Schulministerin, es gebe keine gesetzliche Obergrenze für solche Schulversuche. Sie erwarte aber, dass bei mehr als fünfzig Anträgen die Bereitschaft des Landtages steige, aus einem Versuch ein Regelangebot zu machen. In der formellen Auslobung des Schulversuchs wurden keine quantitativen Grenzen festgelegt.

Ende Januar 2011 genehmigte das Schulministerium siebzehn Versuchsschulen, zwei Anträge wurden abgelehnt. Zehn 'Gemeinschaftsschulen' sollen aus Haupt- und Realschulen gebildet werden, sechs aus einer Hauptschule und eine aus einer Verbundschule. Nur zwei Versuchsschulen wollen ab Klasse 7 kooperativ arbeiten, also schulformbezogene Bildungsgänge anbieten.

Zugleich verlautbarte die Schulministerin, weil angeblich weitere vierzig Schulträger zum Schuljahr 2012/2013 die Einrichtung einer 'Gemeinschaftsschule' erwägen, die Schulform noch 2011 als Regelschule im Schulgesetz verankern zu wollen, wobei sie im Falle eines Scheiterns weitere Schulversuche bis zur Zahl 50 zuzulassen beabsichtigt. Ohne die Ergebnisse des noch nicht gestarteten Versuchs abzuwarten, geschweige denn wissenschaftlich zu evaluieren, wurde damit zeitgleich zur Genehmigung bereits das Ende des Schulversuchs verkündet, die 'Gemeinschaftsschule' zu einem Versuch mit einjährigem Verfallsdatum. Die sicherlich auch durch öffentlich vorgebrachte rechtliche Bedenken beeinflusste Kehrtwende offenbart: Es ging von vornherein nicht um einen wirklichen Schulversuch, sondern darum, am Parlament vorbei Fakten zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde die schulgesetzliche Versuchsvorschrift – wie beim auf Desinteresse gestoßenen zeitlich parallelen Schulversuch zur Wiedereinführung des neunjährigen Gymnasiums – instrumentalisiert. Der Schulversuch 'Gemeinschaftsschule' entpuppt sich nunmehr vollends als das, was er von Anfang an war, als ein rechtsmissbräuchlicher Schein-Versuch.

Schulgesetzliche Voraussetzungen

Die 'Gemeinschaftsschule' ist normativ bisher einzig in einem Versucherlass vom 21. September 2010 geregelt, zu dem ein Leitfaden ins Internet gestellt wurde. Es fällt auf, dass der zweite Absatz des § 25 SchulG, der zusätzliche Aussagen über Versuchsschulen enthält, nicht genannt wurde. Danach können Versuchsschulen zur Erprobung von Abweichungen, Veränderungen oder Ergänzungen grundsätzlicher Art errichtet werden. Und: »Der Besuch von Versuchsschulen ist freiwillig. «

In § 25 I und II SchulG wird die Erprobungsfunktion eines Schulversuchs deutlich herausgestellt, womit immanent keine Festschreibung einer Dauerlösung verbunden ist. Zwar enthält der Versucherlass eine zeitliche Begrenzung: Sechs Jahre ab Schuljahr 2011/2012, danach auslaufend für die während des Versuchszeitraums eingeschulten Schüler (wodurch der Versuch mindestens elf Jahre dauert). Es fehlt indes im Versucherlass die von § 25 I SchulG ebenfalls geforderte umfangmäßige Begrenzung, also eine zahlenmäßige Obergrenze. Dies wird nicht dadurch geheilt, dass aufgrund des eingeschränkten Interesses bislang nur siebzehn Versuchsschulen genehmigt wurden.

Da die Ansage der Landesregierung unverändert im Raum steht, dreißig Prozent aller Schulen der Sekundarstufe I umwandeln zu wollen, kann eine scheinbar schleichende Ausweitung durch §25 SchulG nicht legitimiert werden. Äußerungen, nicht mehr als fünfzig Versuchsschulen genehmigen bzw. ein Gesetzgebungsverfahren einleiten zu wollen, sind rechtlich irrelevant. Insbesondere die Ankündigung einer Gesetzesinitiative zeigt, dass es nicht um ein vorläufiges, der 'Erprobung' dienendes Projekt an wenigen Schulen geht. Der Versuchscharakter ist nur vorgeschoben. In einer Antwort auf eine Große Anfrage der CDU erklärte 1973 die SPD-geführte Landesregierung, dass »ausschließlich Maßnahmen mit Versuchscharakter« auf eine schulgesetzliche Versuchsvorschrift gestützt werden können. »Die generelle Einführung gesetzlich nicht vorgesehener Schulformen wird durch diese Vorschrift nicht gedeckt. « (LT-Drs. 7/3397, S. 23).

Der zur Rechtfertigung der Zahl 50 zu lesende Hinweis, durch die Vorgängerregierung seien beim Schulversuch »Kompetenzzentren sonderpädagogische Förderung« ebenfalls bis zu fünfzig Pilotregionen ausgeschrieben worden, verfängt nicht. Denn mit dem Schulgesetz von 2006 sind in § 20 V die Kompetenzzentren bereits gesetzlich zugelassen worden. Dieser Schulversuch dient einzig zur Vorbereitung einer – nicht der Zustimmung des Landtags bedürftigen – detailregelnden Rechtsverordnung des Ministeriums.

Vorbehalt des Gesetzes (Parlamentsvorbehalt)

Für die 'Gemeinschaftsschule' bedarf es nach dem Vorbehalt des Gesetzes einer besonderen, über § 25 SchulG hinausgehenden gesetzlichen Regelung. Das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip verpflichten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den parlamentarischen Gesetzgeber, die für einen Regelungsbereich wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und sie nicht der Exekutive zu überlassen (Parlamentsvorbehalt).

Durch die 'Gemeinschaftsschule' wird das Schulangebot zwar um eine neue Schulform erweitert. Angesichts des Schülerrückgangs in Nordrhein-Westfalen um rund zwanzig Prozent bis 2020 ist damit aber gleichzeitig die Auflösung bestehender Schulen, insbesondere von Haupt- und Realschulen verbunden. Im Versuchsbeschluss steht ausdrücklich, die 'Gemeinschaftsschule' entstehe in der Regel durch Zusammenführung bestehender Schulen. Es ist also hiermit nicht nur ein Mehr, sondern gleichzeitig ein deutliches Weniger an Auswahlmöglichkeiten verbunden. Anders als bei der Zulassung einzelner Versuchsschulen wie das Oberstufenkolleg oder die Laborschule in Bielefeld, die einen überörtlichen Einzugsbereich haben, verändert der vorliegende Schulversuch die Wahlmöglichkeit für eine Vielzahl von Eltern und Schülern. Die Auswirkungen auf das Elternrecht und den Bildungsanspruch der Schüler sind derart gewichtig, dass diese Einführung durch eine Leitentscheidung des Gesetzgebers legitimiert werden muss.

Organisationsmaßnahmen im Schulbereich sind, unabhängig von einer Grundrechtsrelevanz für Eltern und Schüler, zudem von wesentlicher Bedeutung, wenn sie Ausdruck bildungspolitischer Grundsatzentscheidungen sind, das heißt, das Parlament muss die wesentlichen schulorganisatorischen Weichenstellungen selbst treffen. Bei Veränderungen der Schulstruktur ist eine Entscheidung der Legislative unabdingbar. Das Parlament muss zumindest die typusbestimmenden inhaltlichen Merkmale der verschiedenen Schulformen und -stufen, ihr Unterrichtsprogramm und Qualifikationsprofil festlegen.

Auch bei Schulversuchen, an denen zunächst nur einige Schulen teilnehmen, wird in der Rechtswissenschaft zutreffend die Auffassung vertreten, dass eine allgemeine schulgesetzliche Versuchsklausel nicht ausreicht, sondern es einer ausdrücklichen Entscheidung des Parlaments und damit einer besonderen, hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung bedarf, wenn durch den Schulversuch grundsätzliche Umgestaltungen des Schulwesens mit weitreichenden bildungspolitischen Zielen und vor allem schrittweise irreversible Reformen eingeleitet werden. Aus dem allgemeinen Gebot der Formenadäquanz folge, dass nicht im Gewande der Rechtsfigur des bloßen Experiments faktisch Effekte erzeugt werden dürfen, die nur der Gesetzgeber bewirken darf (Prof. P. Lerche).

Aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots der Gewährleistung differenzierter und vielfältiger Schulformen, hervorgehoben auch durch Art. 10 I 2 der Landesverfassung (»Die Gliederung des Schulwesens wird durch die Mannigfaltigkeit der Lebens- und Berufsaufgaben bestimmt.«), kann eine – auch schleichende – Veränderung des Verhältnisses zwischen den Schulformen nicht der Verwaltung überlassen werden. Aus dem Charakter eines Versuchs folgt, dass Versuchsschulen nicht durch die Auflösung des bisherigen Schulangebots faktisch insbesondere in kleineren Kommunen zur Regelschule werden können. Wenn solches politisch gewollt wird, hat dies der demokratisch gewählte Gesetzgeber im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen zu entscheiden.

Versuchsschule als Regelschulersatz?

Über die Auflösung von Schulen entscheiden gemäß dem Schulgesetz die kommunalen Schulträger nach Maßgabe einer Schulentwicklungsplanung. Die Kommunen sind verpflichtet, Schulen fortzuführen, wenn in ihrem Gebiet dafür ein Bedürfnis besteht und die Mindestgröße gewährleistet ist. Sofern ausreichend Schüler zur Erreichung der Schulmindestgröße vorhanden sind, kann ein Bedürfnis nur entfallen, wenn andere Schulen der betreffenden Schulform in zumutbarer Entfernung erreichbar und aufnahmefähig sind. Hingegen kann eine Versuchsschule den Ausstieg aus dem Regelangebot nicht kompensieren. Denn der Besuch einer Versuchsschule ist freiwillig; kein Kind darf rechtlich oder faktisch gezwungen werden, diese Schule an seinem Wohnort zu besuchen.

Kommunen, die nur eine Hauptschule und/oder Realschule unterhalten, stellen bei Gründung einer Versuchs- 'Gemeinschaftsschule' nicht mehr das Pflichtangebot sicher. Einen Ausstieg hieraus können sie nur verwirklichen, wenn in Nachbarkommunen in zumutbarer Entfernung ein solches Schulangebot besteht und ein Konsens zustande kommt, dass diese insoweit die Pflichtigkeit übernehmen. Die Freiwilligkeit des Besuchs einer Versuchsschule hat zur Folge, dass eine Nachbarkommune keine Schüler mit Hinweis auf eine Versuchsschule an deren Wohnort abweisen kann. Sie kann im Hinblick auf die Übernahme der Schülerfahrtkosten auch nicht auf die Versuchsschule als nächstgelegene öffentliche Schule verweisen.

Kommt kein regionaler Konsens zustande, was wegen der für die Nachbarkommune entstehenden Kosten (Gebäudeunterhaltung, Lernmittel und Schülerbeförderung) nicht selbstverständlich ist, kann wegen des in §80 SchulG festgeschriebenen Gebots gegenseitiger Rücksichtnahme keine Versuchsschulgenehmigung erfolgen. Erforderlich ist eine Zustimmung betroffener Nachbarkommunen, ein bloßes Benehmen, wie im Versuchsschülerlass vorgesehen, reicht keinesfalls aus. Das OVG Münster hat jüngst klargestellt, dass bei Nichtbeachtung des Gebots der Rücksichtnahme eine gleichwohl erteilte schulorganisatorische Genehmigung auf eine Drittanfechtungsklage hin aufzuheben ist.

Selbst bei einem regionalen Konsens bleiben Zweifel, ob eine nicht bestandsgefährdete Regelschule zwecks Errichtung einer Versuchsschule aufgelöst werden kann. Die Auflösung ist faktisch nicht rückgängig zu machen, gewachsene Strukturen gehen unwiederbringlich verloren. Solch einschneidende Eingriffe können, sofern eine große Zahl von Eltern das bestehende Regelangebot weiterhin in ihrer Kommune wünscht, nicht für ein mit sechs Jahren zeitlich eng bemessenes Versuchsschul-Experiment mit unklarem Ausgang erfolgen.

Der Versuchsantrag ist zudem – wie im Versuchserlass geregelt – abzulehnen, wenn eine Bestandsgefährdung einer Schule eines anderen Schulträgers eintritt. Eine solche liegt vor, wenn die konkurrierende Schule voraussichtlich unter die für die betreffende Schulform zur Fortführung erforderliche Mindestzügigkeit fällt. Aber auch unterhalb der Schwelle einer

Bestandsgefährdung liegende gewichtige Beeinträchtigungen sind nach der OVG-Rechtsprechung bei der Schulentwicklungsplanung zu berücksichtigen und an dem Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme zu messen. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf Haupt- und Realschulen, sondern auch auf Gymnasien in den Nachbargemeinden.

Babylonische Begriffsverwirrung

Die 'Gemeinschaftsschule' usurpiert eine Bezeichnung, die im Grundgesetz (Art. 7 V), in der Landesverfassung (Art. 12 II – VI) und im Schulgesetz (§§26 - 28) bereits als tradierter Rechtsbegriff verwendet wird, und zwar für Grund- und Hauptschulen als (Regel-)Schulart in Abgrenzung von Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen. Art. 12 VI LVerf NRW, den §26 II SchulG übernommen hat, enthält eine Legaldefinition der Gemeinschaftsschule als eine Schulart, in der alle Schüler auf der Grundlage christlicher Bildungs- und Kulturwerte in Offenheit für den Dialog mit anderen Bekenntnissen und Weltanschauungen gemeinsam unterrichtet werden. Feststehende Verfassungsbegriffe können weder vom einfachen Gesetzgeber noch erst recht nicht von der Exekutive mit neuen rechtlichen Inhalten versehen werden. Die Verwendung der Bezeichnung 'Gemeinschaftsschule' für die neue Schulform ist daher unzulässig.

Daran ändert nichts, dass die 'Gemeinschaftsschulen' je nach Ausgestaltung einen Zusatz führen sollen: »Gemeinschaftsschule der Sekundarstufe I, Gemeinschaftsschule der Primarstufe und der Sekundarstufe I, Gemeinschaftsschule der Sekundarstufe I und der Sekundarstufe II«. Damit ist die Verwechslungsgefahr nicht behoben, denn bei Grund- und Hauptschule ist die Schulart anzugeben. 'Gemeinschaftsgrundschule' und 'Gemeinschaftshauptschule' sind nach §6 VI SchulG zwingend aufzunehmende Schulform- und Schulartbezeichnungen, und auch die Schulstufe ist als weiterer Zusatz vorgesehen. Jede Gemeinschaftshauptschule kann sich daher 'Gemeinschaftsschule der Sekundarstufe I' nennen. Der Schulversuch missachtet die bewährte Unterscheidung von Schularten, Schulformen und Schulstufen. Die Folgen einer solchen babylonischen Begriffsverwirrung wären im Ersatzschulbereich mehr als kurios. Künftig könnte es Katholische oder Evangelische Gemeinschaftsschulen geben.

Haushaltsrechtliche Anmerkungen

Für die 'Gemeinschaftsschule' sind privilegierte Ressourcen vorgesehen. Sie soll in der Regel als gebundene Ganztagschule geführt werden. Bei der Errichtung reicht eine Mindestklassengröße von 23 Schülern (statt 28 gemäß § 82 I SchulG). Der Klassenfrequenzhöchstwert beträgt für die integrative Form 25; in der kooperativen Form 29 (derzeit 30 in dreizügigen und 29 in vierzügigen weiterführenden Schulen), der Klassenfrequenzrichtwert 24 (nur bisher in der Hauptschule, ansonsten 28) und die Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte 25,5 (wie an Gesamtschulen und Gymnasien, derzeit 28 an Haupt- und Realschulen).

Außerdem soll ein Stellenzuschlag in Höhe von 0,5 Stunden je Klasse je Woche wegen eines unterstellten erhöhten Differenzierungs-/Förderbedarfs und ein 'Versuchszuschlag' in Höhe

von 0,5 Stellen pro Schule und Jahr wegen eines angenommenen erhöhten Schulentwicklungsaufwands gewährt werden. Darüber hinaus wird den Lehrkräften eine erheblich bessere Besoldungsstruktur als derzeit bei Haupt- und Realschulen versprochen (orientiert an der Ämterbewertung der Gesamtschulen, d.h. deutlich mehr A13-Ämter, statt bislang insgesamt zehn Prozent an Hauptschulen, davon 0 Prozent im Eingangsamt, jetzt allein 33 Prozent im Eingangsamt, mehr Beförderungsämtel und höhere Leitungsbesoldung).

Die notwendigen zusätzlichen Lehrerstellen sind im Haushalt des Schulministeriums bisher nicht vorhanden. Der Haushalt 2011 wird, wenn überhaupt, nicht vor Mitte dieses Jahres verabschiedet sein. Es wurden also Vergünstigungen ohne jede haushaltsrechtliche Absicherung ausgelobt. § 25 SchulG entbindet nicht von der Beachtung des Haushaltsrechts; die Schulversuchsvorschrift kann nur Abweichungen vom Schulgesetz oder aufgrund schulgesetzlicher Ermächtigung erlassenen Verordnungsrechts erteilen. Die Genehmigungsbescheide des Schulministeriums können mangels haushaltsrechtlicher Ermächtigung weder den Ganztags- noch die Stellenzuschläge und kleineren Klassengrößen zusprechen. Auch der günstige Stellenkegel, insbesondere die 33 Prozent Eingangsämter A13, können noch nicht realisiert werden. Damit ist es beim Start unmöglich, zur Gewährleistung gymnasialer Standards in den 'Gemeinschaftsschulen' Gymnasiallehrer amtsangemessen einzusetzen. Schulträger und Schulen haben sich, soweit sie eine 'Gemeinschaftsschule' auch wegen der privilegierten Rahmenbedingungen anstreben, auf einer ungesicherten Grundlage entschieden.

Überhaupt ist es bedenklich, wenn die Einführung einer neuen Schulform mit einer erheblichen ressourcenmäßigen Besserstellung promotet wird. Die Gefahr sachfremder Erwägungen liegt auf der Hand. Zudem wird ein echter Vergleich der Leistungsfähigkeit mit den bestehenden Schulformen verhindert. Schließlich wäre eine flächendeckende Ausdehnung des Schulversuchs zu den Versuchsbedingungen auf längere Zeit unmöglich. Für die Zielmarke dreißig Prozent 'Gemeinschaftsschulen' müssten nicht nur alle aufgrund des Schülerrückgangs frei werdenden Stellen in Anspruch genommen, sondern sogar noch zusätzliche Stellen geschaffen werden. Dies ginge zu Lasten aller anderen Schulformen.

Befassung der Kultusministerkonferenz

Nach dem 'Hamburger Abkommen' zwischen den Bundesländern zur Vereinheitlichung des Schulwesens bedürfen pädagogische Versuche, die von der Grundstruktur des Schulwesens abweichen, der vorherigen Empfehlung der Kultusministerkonferenz. Der Versuch ist sechs Monate vor Beginn den Mitgliedern des KMK-Schulausschusses anzuzeigen. Wenn kein anderes Land Beratungsbedarf anmeldet, gilt er als zugelassen.

Das Land Berlin hat – anders als Nordrhein-Westfalen – seinen Schulversuch 'Gemeinschaftsschule' sowohl durch eine schulgesetzliche Öffnungsklausel wie auch eine Anzeige bei der Kultusministerkonferenz abgesichert. Dabei enthält der nordrhein-westfälische Schulversuch eine Vorgabe, die strukturell in keinem Bundesland, in keiner integrativen Schulform zu finden ist. Die Stundentafel soll »zur Gewährleistung gymnasialer

Standards« in den Klassen 5 und 6 die Fächer und das Stundenvolumen des Gymnasiums umfassen und der Unterricht sich für alle Schüler an den Lehrplänen des Gymnasiums orientieren. Damit ist die 'Gemeinschaftsschule' in den ersten beiden Jahrgängen nicht mehr eine integrative Schulform, die alle drei Bildungsgänge der Sekundarstufe I umfasst, sondern vom hohen ministeriellen Anspruch her ein verkapptes G8-Gymnasium mit einer Schülerschaft, die weit überwiegend eine Grundschulempfehlung für die Haupt- und Realschule aufweist.

Angesichts der grundgesetzlichen Verpflichtung des Staates, ein Schulsystem bereit zu stellen, das hinreichenden Raum für eine Differenzierung nach der individuellen Leistungsfähigkeit schafft, bestehen diesbezüglich erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Das Ziel, Kindern möglichst lange den Weg zum Abitur offen zu halten, rechtfertigt es nicht, jeden Schüler in den beiden ersten Jahren der weiterführenden Schule – unabhängig von seiner individuellen Leistungsfähigkeit – nach Lehrplaninhalten des Bildungsganges mit den höchsten Lernanforderungen zu unterrichten und damit verbundene vorhersehbare Überforderungen in Kauf zu nehmen.

Der Autor

Günter Winands ist Jurist und war von 2005 bis 2010 Staatssekretär im Ministerium für Schule und Weiterbildung in der CDU/FDP-Landesregierung von Nordrhein-Westfalen. Der Autor hat einen schulrechtlichen Lehrauftrag an der TU Dortmund. Der Beitrag ist die aktualisierte und gekürzte Fassung seines Aufsatzes in der juristischen Fachzeitschrift 'Die öffentliche Verwaltung', Heft 2/2011, Seiten 45 bis 53, den schulstruktur.com mit Genehmigung des Autors und des Verbandes lehrer.nrw nachpubliziert. Er bereichert die Debatte wegen seiner politisch-juristischen Perspektive und zeigt zugleich Spielräume und Grenzen für einen dauerhaften Konsens zwischen den Parteien in der NRW-Schulpolitik auf.