

09.12.2014

Gesetzentwurf

**der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Elftes Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen
(11. Schulrechtsänderungsgesetz)**

Datum des Originals: 09.12.2014/Ausgegeben: 10.12.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Auszug aus den geltenden Gesetzesbe-
stimmungen**

**Elfte Gesetz zur Änderung des Schul-
gesetzes für das Land Nordrhein-
Westfalen (11. Schulrechtsänderungsge-
setz)**

Artikel 1 Änderung des Schulgesetzes NRW

Das Schulgesetz NRW vom 15. Februar 2005 (GV.NRW. S. 102), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Juni 2014 (GV.NRW. S. 336) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 26 Absatz 6 Satz 2 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW - SchulG)

§ 26 Schularten

(1) Grundschulen sind Gemeinschaftsschulen, Bekenntnisschulen oder Weltanschauungsschulen. Hauptschulen sind in der Regel Gemeinschaftsschulen.

(2) In Gemeinschaftsschulen werden die Schülerinnen und Schüler auf der Grundlage christlicher Bildungs- und Kulturwerte in Offenheit für die christlichen Bekenntnisse und für andere religiöse und weltanschauliche Überzeugungen gemeinsam unterrichtet und erzogen.

(3) In Bekenntnisschulen werden Kinder des katholischen oder des evangelischen Glaubens oder einer anderen Religionsgemeinschaft nach den Grundsätzen des betreffenden Bekenntnisses unterrichtet und erzogen. Zum evangelischen Bekenntnis im Sinne dieser Vorschrift gehören auch die bekenntnisverwandten Gemeinschaften.

(4) In Weltanschauungsschulen werden die Schülerinnen und Schüler nach den Grundsätzen ihrer Weltanschauung unterrichtet und erzogen. An Weltanschauungsschulen wird Religionsunterricht nicht erteilt.

(5) In Gemeinden mit verschiedenen Schularten können die Eltern die Schulart zu Beginn jedes Schuljahres wählen. Der Wech-

sel in eine Schule einer anderen Schulart ist während des Schuljahres nur aus wichtigem Grund zulässig. Schülerinnen und Schüler einer Minderheit können die Schule einer benachbarten Gemeinde besuchen, falls in ihrer Gemeinde die gewünschte Schulart nicht besteht.

(6) In Schulen aller Schularten soll bei der Lehrereinstellung auf die Konfession der Schülerinnen und Schüler Rücksicht genommen werden. Lehrerinnen und Lehrer an Bekenntnisschulen müssen dem betreffenden Bekenntnis angehören und bereit sein, an diesen Schulen zu unterrichten und zu erziehen.

(7) An einer Bekenntnisschule mit mehr als zwölf Schülerinnen und Schülern einer konfessionellen Minderheit ist eine Lehrerin oder ein Lehrer des Bekenntnisses der Minderheit einzustellen, die oder der Religionsunterricht erteilt und in anderen Fächern unterrichtet. Weitere Lehrerinnen und Lehrer des Bekenntnisses der Minderheit sind unter Berücksichtigung der Zahl der Schülerinnen und Schüler der Minderheit und der Gesamtschülerzahl der Schule einzustellen.

„An Bekenntnisschulen müssen

1. die Schulleiterin oder der Schulleiter und
2. die übrigen Lehrerinnen und Lehrer dem betreffenden Bekenntnis angehören. Sie müssen bereit sein, im Sinne von Absatz 3 Satz 1 an diesen Schulen zu unterrichten und zu erziehen. Zur Sicherung des Unterrichts sind Ausnahmen von Satz 2 Nummer 2 zulässig.“

2. § 27 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

§ 27 Bestimmung der Schulart von Grundschulen

(1) Auf Antrag der Eltern sind Grundschulen als Gemeinschaftsschulen, Bekenntnisschulen oder Weltanschauungsschulen zu errichten, soweit die Mindestgröße (§ 82) gewährleistet ist. Der Antrag muss von Eltern gestellt werden, die mindestens ein Fünftel der Schülerinnen und Schüler vertreten, die ein geordneter Schulbetrieb erfordert. Antragsberechtigt sind die Eltern, deren Kinder für den Besuch der Schule in Frage kommen und eine bestehende Schule der gewünschten Schulart in zumutbarer Weise nicht erreichen können.

- „(3) Ein Schulträger wandelt eine bestehende Grundschule in eine andere Schulart um, wenn
1. a) die Eltern eines Zehntels der Schülerinnen und Schüler der Schule dies beantragen oder
b) der Schulträger im Rahmen seiner Schulentwicklungsplanung (§ 80) beschließt, ein Abstimmungsverfahren durchzuführen
- und
2. die Eltern von mehr als der Hälfte der Schülerinnen und Schüler sich anschließend in einem Abstimmungsverfahren dafür entscheiden.
- Verfahren nach Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b können erst nach drei Jahren erneut durchgeführt werden.“
- (2) Bei der Errichtung einer Grundschule bestimmen die im Gebiet des Schulträgers wohnenden Eltern, deren Kinder für den Besuch der Schule in Frage kommen, in einem Abstimmungsverfahren die Schulart. Hierbei und bei der Anmeldung für die Schule muss die Mindestgröße erreicht werden.
- (3) Bestehende Grundschulen sind in eine andere Schulart umzuwandeln, wenn die Eltern eines Fünftels der Schülerinnen und Schüler der Schule dies beantragen und wenn sich anschließend die Eltern von zwei Dritteln der Schülerinnen und Schüler in einem Abstimmungsverfahren dafür entscheiden.
- (4) Die Eltern haben für jedes Kind gemeinsam eine Stimme. Das Abstimmungsverfahren ist geheim. Die Einzelheiten des Verfahrens regelt das Ministerium durch Rechtsverordnung.
- (5) Wird eine Schule durch die Zusammenlegung von Schulen errichtet (§ 81 Abs. 2 Satz 2), findet kein Abstimmungsverfahren nach Absatz 2 statt, wenn allein Gemeinschaftsschulen oder Schulen desselben Bekenntnisses oder derselben Weltanschauung zusammengelegt werden.

3. § 28 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

§ 28
Bestimmung der Schulart von Hauptschulen

(1) Hauptschulen werden von Amts wegen als Gemeinschaftsschulen errichtet. Auf Antrag der Eltern ist eine Hauptschule als Bekenntnisschule oder Weltanschauungsschule zu errichten, wenn gewährleistet ist, dass eine Gemeinschaftsschule in zumutbarer Weise erreichbar ist. Der Antrag muss von im Gebiet des Schulträgers wohnenden Eltern gestellt werden, die mindestens ein Fünftel der Schülerinnen und Schüler vertreten, die ein geordneter Schulbetrieb erfordert. In einem anschließenden Abstimmungsverfahren und bei der Anmeldung für die Schule muss die für einen geordneten Schulbetrieb erforderliche Schülerzahl erreicht werden.

„(2) Ein Schulträger wandelt eine bestehende Bekenntnishauptschule in eine Gemeinschaftshauptschule um, wenn

1. a) die Eltern eines Zehntels der Schülerinnen und Schüler der Schule dies beantragen oder
b) der Schulträger im Rahmen seiner Schulentwicklungsplanung (§ 80) beschließt, ein Abstimmungsverfahren durchzuführen

und

2. die Eltern eines Drittels der Schülerinnen und Schüler sich anschließend in einem Abstimmungsverfahren dafür entscheiden.

Verfahren nach Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b können erst nach drei Jahren erneut durchgeführt werden.“

(2) Bestehende Hauptschulen sind in Gemeinschaftsschulen umzuwandeln, wenn die Eltern eines Fünftels der Schülerinnen und Schüler dies beantragen und sich anschließend die Eltern eines Drittels der Schülerinnen und Schüler in einem Abstimmungsverfahren dafür entscheiden.

(3) Für das Verfahren gilt § 27 Abs. 4.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

I. Anlass

In Nordrhein-Westfalen werden die öffentlichen Grundschulen und die öffentlichen Hauptschulen als Gemeinschaftsschulen oder als Bekenntnisschulen geführt; öffentliche Weltanschauungsschulen gibt es im Land nicht.

Von den 2.891 öffentlichen Grundschulen sind 1.942 Gemeinschaftsschulen, 876 katholische Bekenntnisschulen und 73 evangelische Bekenntnisschulen. Von den 527 öffentlichen Hauptschulen sind 486 Gemeinschaftsschulen und 41 katholische Bekenntnisschulen.

Bekenntnisgrundschulen sind in Nordrhein-Westfalen durch Artikel 12 Absatz 2 der Landesverfassung (LV) garantiert. Die verfassungsrechtlichen Vorschriften für Bekenntnishauptschulen hat der Landtag im Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 25. Oktober 2011 aufgehoben (GV.NRW. S. 499). Die weltanschauliche Gliederung der Grundschule und der Hauptschule ist einfachgesetzlich in § 26 bis § 28 des Schulgesetzes (SchulG) geregelt.

In Bekenntnisschulen werden Kinder nach den Grundsätzen eines bestimmten Bekenntnisses unterrichtet und erzogen (§ 26 Absatz 1 SchulG). Diese Schulen zeichnen sich nach Landesverfassung, Schulgesetz und ständiger Rechtsprechung aus durch

- eine bekenntnishomogene Schülerschaft (bekenntnisangehörige Kinder und bekenntnisfremde Kinder, die nach dem Willen der Eltern im Schulbekenntnis erzogen werden sollen),
- eine bekenntnishomogene Lehrerschaft,
- bekenntnisgeprägten Unterricht, bekenntnisgeprägte Erziehung und daher die Teilnahme aller Schülerinnen und Schüler am Religionsunterricht des Schulbekenntnisses,
- Rechte konfessioneller Minderheiten an der Schule (§ 26 Absatz 7 SchulG); zu einer Minderheit gehört nur, wer die Schule allein deshalb besucht, weil sonst kein schulisches Angebot zumutbar erreichbar ist.

In Gemeinschaftsschulen werden die Schülerinnen und Schüler auf der Grundlage christlicher Bildungs- und Kulturwerte in Offenheit für die christlichen Bekenntnisse und für andere religiöse und weltanschauliche Überzeugungen gemeinsam unterrichtet und erzogen (§ 26 Absatz 2 SchulG).

Lehrerinnen und Lehrer an Bekenntnisschulen müssen dem betreffenden Bekenntnis angehören und bereit sein, an diesen Schulen zu unterrichten und zu erziehen (§ 26 Absatz 6 Satz 2 SchulG).

Bestehende Grundschulen sind in eine andere Schulart umzuwandeln, wenn die Eltern eines Fünftels der Schülerinnen und Schüler der Schule dies beantragen und wenn sich anschließend die Eltern von zwei Dritteln in einem Abstimmungsverfahren dafür entscheiden (§ 27 Absatz 3 SchulG). Bei Hauptschulen ist allein die Umwandlung in Gemeinschaftsschulen möglich und an ein Quorum von einem Drittel gebunden (§ 28 Absatz 2 SchulG). Der Lan-

desverfassungsgeber hat die Entscheidung über die Schulart einer Schule in jedem Fall in die Hände der Eltern gelegt.

Die Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Schulart von Grundschulen und Hauptschulen (Bestimmungsverfahrensverordnung - BASS 10-02 Nr. 2) regelt den technischen Ablauf der Verfahren zur Umwandlung von Grundschulen und von Hauptschulen. Sie unterscheidet zwischen dem Einleitungsverfahren, dem geheimen Abstimmungsverfahren und dem Anmeldeverfahren.

Die Vorschriften der Verfassung zur weltanschaulichen Gliederung der Grundschule und die einfachgesetzlichen Vorschriften zu den Bekenntnisschulen sind seit Jahrzehnten unverändert geblieben; das Schulgesetz hat sie aus dem früheren Schulordnungsgesetz übernommen. Das schulische Angebot von Bekenntnisschulen in Nordrhein-Westfalen ist so alt wie das Land selbst. Es beruhte ursprünglich auf der Annahme, dass die Schülerinnen und Schüler entweder katholisch oder evangelisch waren; die in der Landesverfassung ebenfalls vorgesehenen Weltanschauungsschulen haben zu keiner Zeit eine praktische Bedeutung erlangt.

Die Menschen, die heute in Nordrhein-Westfalen leben, haben eine Vielzahl von Bekenntnissen und Weltanschauungen. Ein erheblicher Teil gehört keiner Kirche oder anderen Religionsgemeinschaft an. Gemessen daran haben sich die Anteile der Gemeinschaftsschulen und der Bekenntnisschulen an der Gesamtzahl der Grundschulen und der Hauptschulen in den letzten Jahren wenig verändert. In einer großen Zahl von Gemeinden (derzeit 81) gibt es allein öffentliche Bekenntnisgrundschulen. Die hohen rechtlichen Hürden bei der Umwandlung namentlich von Grundschulen bergen die Gefahr, dass die Schulart unverändert bleibt, während die schulische Realität, also der Unterricht und die Erziehung nach den Grundsätzen des Schulbekenntnisses, hinter den rechtlichen Anforderungen zurückbleibt.

II. Lösung

Ziel dieses Gesetzentwurfs ist es, die rechtlichen Anforderungen an Bekenntnisschulen mit dem gelebten Profil einer Schule in Einklang zu bringen. Voraussetzung dafür sind Verfahren zur Bestimmung der Schulart, die ohne übermäßige Anforderungen eingeleitet werden. Im Fall der Grundschulen ist es außerdem geboten, das Quorum zur Umwandlung einer Schule herabzusetzen.

Die Bekenntnishomogenität der Lehrerschaft soll gewahrt bleiben. Zur Sicherung des Unterrichts soll es aber künftig möglich sein, dass bekenntnisfremde Lehrkräfte – mit Ausnahme der Schulleiterin oder des Schulleiters – auch an einer Bekenntnisschule eingesetzt werden können, wenn sie bereit sind nach den Grundsätzen des Bekenntnisses zu unterrichten und zu erziehen.

Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 26 Absatz 6)

Die Bekenntnishomogenität der Lehrerschaft an Bekenntnisgrundschulen gehört zu den Merkmalen, in denen sie sich von den Gemeinschaftsschulen unterscheidet. Zu den Lehrerinnen und Lehrern der Schule gehören auch die Schulleitungen (§ 59 Absatz 1 und § 60 Absatz 1 SchulG).

Ein Schulbekenntnis kann nur glaubwürdig vermittelt werden, wenn ihm die Schulleiterin oder der Schulleiter selbst angehört. Bei den anderen Lehrkräften einer Schule sind Ausnahmefälle denkbar, bei denen der Gesetzgeber hierauf nicht bestehen muss: Es kann vorkommen, dass entweder eine Lehrerstelle allein mit einer bekenntnisfremden Lehrkraft besetzt werden kann oder aber Unterricht ausfallen muss. In diesem Fall entsteht ein Konflikt zwischen zwei Rechtsgütern, die das Verfassungsrecht beide gewährleistet: dem staatlichen Unterrichtsauftrag und der Bekenntnisschule. In solchen Fällen ist es notwendig, dem Unterrichtsauftrag den Vorrang einzuräumen.

Die einzelne Lehrerin oder der einzelne Lehrer muss auch in diesem Fall bereit sein, an der Bekenntnisschule nach den Grundsätzen des betreffenden Bekenntnisses zu unterrichten und zu erziehen. Dies bedeutet, den Bekenntnischarakter der Schule zu bejahen und an ihrem pädagogischen Auftrag im Unterricht und im Schulleben mitzuwirken.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 27 Absatz 3)

1. *Änderung der Quoren bei der Umwandlung von Grundschulen (Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a) und Nummer 2)*

Durch diese Änderungen wird das Quorum im Abstimmungsverfahren zur Umwandlung einer Grundschule von bisher zwei Dritteln der Eltern ihrer Schülerschaft auf mehr als die Hälfte ihrer Schülerschaft herabgesetzt. Es gilt für die Umwandlung sowohl einer Bekenntnisgrundschule in eine Gemeinschaftsgrundschule als auch einer Gemeinschaftsgrundschule in eine Bekenntnisgrundschule.

Verfassungsrechtlich ist nicht geboten, dass es beim heutigen Zwei-Drittel-Quorum für die Umwandlung einer Grundschule bleiben muss. Es lässt sich weder aus dem Wortlaut der Verfassung noch mit den übrigen Methoden der Auslegung herleiten und steht sogar in einem Spannungsverhältnis zur Gleichwertigkeit der Schularten: Heute ist unbestritten, dass verfassungsrechtlich keiner der Schularten der Grundschulen ein Vorrang gegenüber anderen Schularten zukommt (zuletzt Beschluss des OVG Münster vom 31. Mai 2013 – 19 B 1191/12, Ennuschat in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen Kommentar, Art. 12 Rn 28).

Die heute erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit soll verhindern, dass es bei knappen Mehrheiten zu wiederholten Umwandlungen kommt (Ennuschat a.a.O., Art. 12 Rn 30). Diese Sorge des Gesetzgebers hat sich aber in den vergangenen Jahren nicht bestätigt. Es ist deshalb gerechtfertigt, die einfache Mehrheit als das bei demokratischen Abstimmungen Übliche in das Schulgesetz aufzunehmen.

Mit dem Wechsel von der Zwei-Drittel-Mehrheit zur einfachen Mehrheit im geheimen Abstimmungsverfahren verringert sich auch das Quorum für eine Elterninitiative, die eine Umwandlung erreichen möchte und dafür im ersten Verfahrensschritt einen Antrag an die zuständige Behörde richten muss. Es wird für Grundschulen von derzeit einem Fünftel der Elternschaft der Schule auf ein Zehntel herabgesetzt.

2. Abstimmungsverfahren aufgrund eines Beschlusses des Schulträgers (Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b) und Nummer 2)

Nach dem bisherigen Recht können allein Eltern ein Verfahren zur Umwandlung der Schulart in Gang setzen. Die Neufassung des § 27 Absatz 3 gibt auch dem Schulträger dieses Initiativrecht. Ausschlaggebend dafür müssen schulentwicklungsplanerische Erwägungen sein. Eine solche Initiative des Schulträgers kommt beispielsweise in Frage, wenn das Grundschulangebot in einer Gemeinde allein Bekenntnisgrundschulen umfasst und der Schulträger dafür sorgen möchte, dass auch Gemeinschaftsschulen auf kurzem Weg für die Kinder in seinem Gebiet erreichbar sind. Die Regelung folgt der Gesetzeslage in Niedersachsen (§ 135 Absatz 5 Satz 3 Nr. 2 des Niedersächsischen Schulgesetzes).

Das Initiativrecht des Schulträgers stellt nicht in Frage, dass die letzte Entscheidung über die Schularten der Grundschulen in einer Gemeinde allein Aufgabe der Eltern im Abstimmungsverfahren und bei der Anmeldung ihrer Kinder an einer Schule ist.

Nach einer Abstimmung ist für diese Schule eine erneute Einleitung des Verfahrens durch den Schulträger gemäß dem neuen Satz 2 erst nach drei Jahren möglich. Hierdurch soll der Gefahr entgegengewirkt werden, dass auf ein Umwandlungsverfahren in kurzem zeitlichen Abstand ein weiteres folgt. Dies soll auch der Verunsicherung von Eltern vorbeugen, deren Kind bereits die Schule besucht oder die den Schulbesuch ihres Kindes planen.

3. Verhältnis der Quoren zum Bildungsauftrag einer Schule

Die geänderten Quoren lassen die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben zur weltanschaulichen Gliederung der Grundschulen und Hauptschulen unberührt. Das gilt für ihren spezifischen Bildungsauftrag wie auch für ihre in der Verfassung und im Schulgesetz bestimmten Merkmale.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 28 Absatz 2)

Das heutige Quorum von einem Drittel beim Abstimmungsverfahren zur Umwandlung einer Bekenntnishauptschule in eine Gemeinschaftshauptschule in § 28 Absatz 2 bleibt unverändert. Die Umwandlung einer Gemeinschaftshauptschule in eine Bekenntnishauptschule war seit der Änderung der Landesverfassung im Jahr 1968 nicht möglich. Dies ist seit Aufhebung des früheren Artikel 12 Absatz 4 LV einfachgesetzlich in § 28 SchulG geregelt.

Das geänderte Quorum für das Antragsverfahren durch eine Elterninitiative und die Befugnis des Schulträgers, ein Abstimmungsverfahren herbeizuführen, folgen dem neu gefassten § 27 Absatz 3.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes könnten die ersten Beschlüsse zur Umwandlung von Schulen zum Schuljahr 2016/2017 wirksam werden. Stichtag für das Einleitungsverfahren ist der 10. Januar des jeweiligen vorhergehenden Schuljahres (vgl. § 5 Absatz 6 der Bestimmungsverfahrensverordnung).

Norbert Römer
Marc Herter
Eva-Maria Voigt-Küppers
Renate Hendricks

und Fraktion

Reiner Priggen
Sigrid Beer
Andrea Asch

und Fraktion