

24.06.2015

## Entschließungsantrag

der Fraktion der FDP

zum Gesetz zur Sicherung von Schullaufbahnen und zur Weiterentwicklung des Schulrechts (12. Schulrechtsänderungsgesetz), Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNE, Drucksache 16/8441

### **Schulfrieden sichern – Schulrecht nicht gegen die Betroffenen weiterentwickeln**

#### **I. Verantwortung bei Gefahr für den Schulfrieden nicht den Schulen aufbürden**

Lehrerinnen und Lehrer an öffentlichen Schulen unterrichten und erziehen Kinder und Jugendliche im staatlichen Auftrag. Lehrkräfte sind damit als Repräsentanten des Staates dem Neutralitätsgebot verpflichtet. Daher dürfen sie keine politischen, religiösen und weltanschaulichen Bekundungen abgeben, die die Neutralität des Landes gegenüber Schülerinnen und Schülern sowie Eltern gefährden oder stören bzw. den Eindruck vermitteln, gegen die Prinzipien der Menschenwürde, der Gleichberechtigung, gegen Freiheitsgrundrechte oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung aufzutreten. Gerade in einer pluralen Gesellschaft mit ihrer religiösen und weltanschaulichen Vielfalt stellt die Sicherung der staatlichen Neutralität ein unverzichtbares Gut dar, das nicht beschädigt werden darf. Schulen spiegeln in vielfältiger Weise diese plurale Gesellschaft wider. Da mit dieser Vielfalt religiöser oder weltanschaulicher Überzeugungen auch deutliche Konflikte einhergehen können, kommt dem Neutralitätsgebot für Lehrerinnen und Lehrer eine eminent wichtige, befriedende Funktion zu. So hatte das Bundesverfassungsgericht am 24. September 2003 betont, dass das Einbringen religiöser oder weltanschaulicher Bezüge in Schule und Unterricht durch Lehrkräfte den in Neutralität zu erfüllenden staatlichen Erziehungsauftrag, das elterliche Erziehungsrecht und die negative Glaubensfreiheit der Schülerinnen und Schüler beeinträchtigen könne. Es ist bedauerlich, dass das Bundesverfassungsgericht von seiner bisherigen Rechtsprechung, dass das Kopftuch auch als Symbol des religiösen Fundamentalismus verstanden werden kann, abgerückt ist und die Konflikte damit in die Schule trägt. Schulen sind eine Keimzelle der pluralistischen, auf dem Gedanken größtmöglicher individueller Freiheit fußenden Gesellschaft. Die religiöse und weltanschauliche Vielfalt macht unsere offene Ge-

Datum des Originals: 24.06.2015/Ausgegeben: 24.06.2015

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](http://www.landtag.nrw.de)

sellschaft aus – deshalb muss staatliche Neutralität höchstes Gebot bleiben, um den größtmöglichen Entfaltungsspielraum eines jeden Einzelnen nicht in Frage zu stellen.

Das Bundesverfassungsgericht hat nun am 27. Januar 2015 für Recht erkannt, dass ein landesweites gesetzliches Verbot religiöser Bekundungen durch das äußere Erscheinungsbild wegen einer bloß abstrakten Eignung zur Begründung einer Gefahr für den Schulfrieden oder die staatliche Neutralität in einer öffentlichen bekenntnisoffenen Gemeinschaftsschule unverhältnismäßig ist, wenn dieses Verhalten nachvollziehbar auf ein als verpflichtend verstandenes religiöses Gebot zurückzuführen ist. Auf in diesem Zusammenhang thematisierte Fragen, ob ein solches individuell verpflichtend verstandenes religiöses Gebot auch mit politischer Motivation einhergehen oder inwieweit dies auch auf Kinder und Jugendliche Druck ausüben kann, wurde nur am Rande eingegangen.

Es ist nun Aufgabe des Landesgesetzgebers, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts adäquat umzusetzen und ferner sicherzustellen, dass dies nicht allein den Schulen obliegt und diese überfordert. Der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen wird dieser Verantwortung nicht gerecht, sondern provoziert absehbar deutliche Konfliktsituationen in den Schulen. Während SPD, CDU und Grüne zunächst versucht haben, in politisch verantwortungsloser Weise lediglich den vom Verfassungsgericht für nichtig erklärten § 57 Absatz 4 Satz 3 Schulgesetz zu streichen, bedeutet auch der nachträglich beschlossene Änderungsantrag trotz der dringenden Aufforderungen der Lehrerverbände in der Anhörung nichts anderes, als dass die Verantwortung zur Feststellung einer konkreten Gefährdung des Schulfriedens auf die Schulen verlagert wird.

Überdies konkretisiert der Gesetzentwurf das Vorliegen einer konkreten Gefährdung oder Störung des Schulfriedens oder der staatlichen Neutralität durch religiöse Bekundungen nicht hinreichend, obgleich das BVerfG ein konkretes Beispiel genannt hat. Das BVerfG hat ausgeführt (BVerfG NJW 2015, 1359, 1364):

*„Anders verhält es sich dann, wenn das äußere Erscheinungsbild von Lehrkräften zu einer hinreichend konkreten Gefährdung oder Störung des Schulfriedens oder der staatlichen Neutralität führt oder wesentlich dazu beiträgt. Dies wäre etwa in einer Situation denkbar, in der – insbesondere von älteren Schülern oder Eltern – über die Frage des richtigen religiösen Verhaltens sehr kontroverse Positionen mit Nachdruck vertreten und in einer Weise in die Schule hineingetragen würden, welche die schulischen Abläufe und die Erfüllung des staatlichen Erziehungsauftrags ernsthaft beeinträchtigte, sofern die Sichtbarkeit religiöser Überzeugungen und Bekleidungspraktiken diesen Konflikt erzeugte oder schürte.“*

Mit Übernahme des vom Gericht genannten Regelbeispiels der Konfliktsituation über Fragen des richtigen religiösen Verhaltens wäre den Betroffenen ein verständlicher Maßstab an die Hand gegeben worden, Schwere und Gewicht eines schulischen Konflikts durch religiöse Bekundungen zu bewerten. Es kann weder Schulleiterinnen und Schulleitern noch Lehrerinnen und Lehrern sowie Schülerinnen und Schülern und Eltern abverlangt werden, die Entscheidung des BVerfG im Einzelfall rechtssicher umzusetzen. Umso mehr hätte es praktischer Anwendungsbeispiele in der gesetzlichen Regelung bedurft, die den Betroffenen Anwendungsfälle einer Konfliktlage praktikabel erläutern. Auf jene Präzisierung haben SPD, CDU und Grüne indes bewusst verzichtet und lassen die Schulen damit alleine.

In der Begründung des Änderungsantrags wird zwar erwähnt, dass Schulen bei der Feststellung des Vorliegens der einschlägigen Voraussetzungen durch die obere oder sogar oberste Schulaufsichtsbehörde „unterstützt“ würden. Dies kann jedoch eine eigenständige Zuständigkeitsbestimmung im Gesetzestext oder klare, untergesetzliche Regelungen nicht ersetzen. Dieses rot-schwarz-grüne Vorgehen ist auch deshalb nicht tragbar, weil gerade die

Schulen und nicht die Schulaufsicht oder das Ministerium für Schule und Weiterbildung nach außen gegenüber Schülerinnen und Schülern, Eltern und Lehrkräften die letztlich getroffene Entscheidung verantworten müssen.

Ebenso verzichten SPD, CDU und Grüne explizit auf die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigte Option, örtlich und zeitlich differenzierte über den Einzelfall hinausgehende Regelungen zu ermöglichen. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit explizit ein verfassungsrechtlich anzuerkennendes Bedürfnis festgestellt und ausgeführt (BVerfG, aaO.):

*„(c) Wird in bestimmten Schulen oder Schulbezirken aufgrund substantieller Konfliktlagen über das richtige religiöse Verhalten bereichsspezifisch die Schwelle zu einer hinreichend konkreten Gefährdung oder Störung des Schulfriedens oder der staatlichen Neutralität in einer beachtlichen Zahl von Fällen erreicht, kann ein verfassungsrechtlich anzuerkennendes Bedürfnis bestehen, äußere religiöse Bekundungen nicht erst im konkreten Einzelfall, sondern etwa für bestimmte Schulen oder Schulbezirke über eine gewisse Zeit auch allgemeiner zu unterbinden. Einer solchen Situation kann der Gesetzgeber insoweit auch vorbeugend (vgl. BVerfGE 108, 282 <306 f.>) durch bereichsorientierte Lösungen Rechnung tragen. Dabei hat er, gerade in großen Ländern, die Möglichkeit, differenzierte, beispielsweise örtlich und zeitlich begrenzte Lösungen vorzusehen, gegebenenfalls etwa unter Zuhilfenahme einer hinreichend konkretisierten Verordnungsermächtigung. Auch im Fall einer solchen Regelung wird im Interesse der Grundrechte der Betroffenen zunächst eine anderweitige pädagogische Verwendungsmöglichkeit in Betracht zu ziehen sein.“*

Nach SPD, CDU und Grünen bleibt es somit bei Einzelfalllösungen, bei deren Feststellung der konkreten Gefährdung des Schulfriedens die Verantwortung auf die Schulen abgeschoben wird.

Der vorliegende Gesetzentwurf stellt auch in vielen anderen Bereichen keine sachangemessene Antwort auf wichtige schulpolitische Fragen dar.

## **II. Betroffene an Schulen bei Schulleiterwahl nicht beiseiteschieben**

Bei der Bestellung der Schulleiterin oder des Schulleiters soll § 61 Abs. 4 wie folgt geändert werden:

*„(4) Die Schulaufsichtsbehörde kann Stellen für Schulleiterinnen und Schulleiter aus dringenden dienstlichen Gründen in Anspruch nehmen. Der Schulträger erhält Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb von vier Wochen.“*

Insoweit wird der Exekutive eine Ermächtigung erteilt, die bedenklich ist. So erklärte hierzu die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW vollkommen zu Recht:

*„Die Regelung in § 61 Abs. 4 SchulG lehnen wir in dieser Form ab. Auch wenn in der Begründung nun – im Unterschied zum Referentenentwurf – Erklärungen aufgenommen wurden, weshalb diese Regelung erforderlich sein soll, ist doch festzuhalten, dass der Schulaufsicht mit der Formulierung sehr weitgehende Freiheiten eingeräumt werden. Schulleitungsstellen können auf diesem Weg praktisch völlig „freihändig“ besetzt werden, sofern „dringende dienstliche Gründe“ angeführt werden. Warum die Schulkonferenz in dieser Konstellation überhaupt kein Äußerungsrecht bekommen soll, ist nicht nachvollziehbar. Das Problem der amtsangemessenen Beschäftigung von Schulleitern, die aus unterschiedlichen Gründen*

*statusgleich versetzt werden sollen, muss die Schulaufsicht auf anderem Wege lösen.*“ (Stellungnahme 16/2755).

Es ist unverständlich, dass hier zwar der Schulträger eine Gelegenheit zur Stellungnahme erhält, die Schulkonferenzen – also die Betroffenen an den Schulen – aber überhaupt nicht eingebunden werden. Ein solches Beiseiteschieben der unmittelbar betroffenen Lehrkräfte, Eltern und Schülerinnen und Schüler ist inakzeptabel.

### **III. Indirekte Einschränkung der Privatschulfreiheit stoppen**

Die Neufassung des § 78 Abs. 4 Satz 5 bedeutet einen direkten Angriff auf die Schulen in freier Trägerschaft. Hier soll es in § 78 „Schulträger der öffentlichen Schulen“ zukünftig heißen:

*„Die Verpflichtung, Schulen zu errichten und fortzuführen besteht nicht soweit und solange bereits vorhandene Schulen anderer öffentlicher oder privater Schulträger das Schulbedürfnis durch einen geordneten Schulbetrieb (§ 82) erfüllen.“*

Das neue Abstellen auf „bereits vorhandene Schulen“ bedeutet zwar keine direkte Einschränkung der Privatschulfreiheit, wird und soll nach dem Willen der den Gesetzentwurf tragenden Fraktionen aber offensichtlich die Errichtung von Schulen in freier Trägerschaft behindern. Hierzu erklärte in der Anhörung ein Vertreter für das Evangelische Büro NRW:

*„Zu Ihrer Frage nach der Privatschulfreiheit: Sie wird nicht direkt mit dem Gesetzesvorhaben angegriffen; dort bestehen keine unmittelbaren Beeinträchtigungen. – Unsere Befürchtung besteht darin, dass die Neugründung durch die Beschränkung auf bereits vorhandene Schulen praktisch unmöglich gemacht wird. (...) Es müsste im Grunde genommen zuerst eine öffentliche Schule errichtet werden, damit der Bedarf gedeckt ist. Dann würde der Privatschulträger sagen: Wenn die Schule nicht mehr da sind, werden wir keine Privatschule eröffnen. – Genau diese Befürchtung steckt darin.“*

Auch der Verband Deutscher Privatschulen NRW e. V. erklärte in seiner Stellungnahme, man sehe „jedoch in der Ergänzung um den Passus „bereits vorhandener ... privater Schulen“ das Risiko, dass neue Schulen in ihrer Gründung behindert werden. In der hier vorgeschlagenen Ergänzung ist unklar, ob die Festlegung auf „bereits vorhandene“ private Schulen bedeutet, dass das Bedürfnis nicht durch Schulen erfüllt werden kann, die sich in Gründung befinden oder noch nicht gegründet worden sind. Hierin sehen wir den Kerngehalt von Art. 7 Abs. 4 GG berührt.“ (Stellungnahme 16/2750).

Auch eine schleichende, indirekte Einschränkung der Privatschulfreiheit ist nicht akzeptabel. Ebenfalls dürften diese geplanten schulgesetzlichen Regelungen Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen. Die Änderung in § 78 Abs. 4 Satz 5 ist daher abzulehnen.

### **IV. Angemessene Regelungen für Ergänzungsschulen suchen**

Des Weiteren ist ebenfalls zu hinterfragen, ob die erneute Bekräftigung des Status Quo bezüglich der staatlichen Nichtanerkennung der Abschlüsse an anerkannten Ergänzungsschulen den richtigen Weg darstellt (§ 118). Gerade in Anbetracht der von Verbandsseite vorgenommenen kritischen Thematisierung dieser Frage unter dem Aspekt, dass diesbezüglich

von unterschiedlichen Fraktionen des Landtags die bestehende Situation offenbar wiederholt als wenig erfreulich bewertet wurde, drängt sich der Eindruck auf, dass statt der genannten „Zementierung“ des Ist-Zustands in einen Abwägungsprozess eingetreten werden und intensiver nachgedacht werden sollte.

## V. Beschlussfassung

Der Landtag stellt fest:

- Der vorliegende Gesetzentwurf stellt einen untauglichen Versuch dar, auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu § 57 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (SchulG NW) angemessen zu reagieren.
- Mit diesem Gesetzentwurf kommt der Landesgesetzgeber seiner Verantwortung für das Schulwesen nicht nach, sondern bürdet den Schulen trotz der dringenden, entgegengesetzten Appelle der Lehrerverbände die Verantwortung zur Feststellung einer konkreten Gefährdung des Schulfriedens im Einzelfall auf.
- Der Gesetzentwurf delegiert nicht nur im Einzelfall die Feststellung einer konkreten Gefährdung der staatlichen Neutralität und des Schulfriedens an die Schulen, sondern unterlässt es zudem, eine vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für möglich erachtete Regelung für das verfassungsrechtlich anzuerkennende Bedürfnis zu treffen, temporär für bestimmte Schulen oder Schulbezirke aufgrund bestehender substantieller Konfliktlagen religiöse Bekundungen durch das äußere Erscheinungsbild zu unterbinden.
- Der Gesetzentwurf birgt darüber hinaus die Gefahr einer schleichenden Einschränkung der Privatschulfreiheit, bindet die Schulkonferenzen bei der Schulleiterwahl unzureichend ein und vergibt die Chance, qualitative Regelungen für Ergänzungsschulen zu finden.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

- einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Feststellung einer konkreten Gefahr für die staatliche Neutralität und die Gefährdung des Schulfriedens nicht alleine an die Schulen delegiert;
- in diesem Gesetzentwurf eine Regelung zu der vom Bundesverfassungsgericht explizit angesprochenen Möglichkeit zu treffen, bei substantiellen Konfliktlagen religiöse Bekundungen durch das äußere Erscheinungsbild nicht erst im konkreten Einzelfall, sondern etwa für bestimmte Schulen oder Schulbezirke über eine gewisse Zeit auch allgemeiner zu unterbinden;
- die Privatschulfreiheit auch nicht schleichend und indirekt einzuschränken;
- eine schulgesetzliche Regelung zur Schulleiterwahl vorzulegen, die die Betroffenen an den Schulen durchgehend adäquat einbindet;

- in einen Dialog mit den Betroffenen der anerkannten Ergänzungsschulen einzutreten, um für alle Akteure bezüglich der Abschlussregelungen adäquate Gestaltungen zu eruieren.

Christian Lindner  
Christof Rasche  
Yvonne Gebauer  
Ingola Schmitz  
Angela Freimuth  
Dirk Wedel

und Fraktion