

Ausschuß für Schule und Weiterbildung

Protokoll

57. Sitzung (nicht öffentlich)

31. Mai 1989

Düsseldorf - Haus des Landtags

9.30 Uhr bis 10.45 Uhr

Vorsitzender: Abg. Frey (SPD)

Stenographin: Schröder-Djug

Verhandlungspunkt und Ergebnis:

Gesetz zur Änderung des Schulordnungsgesetzes und des Schulfinanzgesetzes (Klassenbildungsgesetz)

Gesetzentwurf der SPD-Fraktion
Drucksache 10/4279

Der Ausschuß berät den Gesetzentwurf, mit dem die SPD-Fraktion die durch Erlaß des Kultusministers vom 21. April 1989 erlassenen Richtlinien über die Bildung der Klassen gesetzlich absichern will.

Während die Fraktion der CDU und die Fraktion der F.D.P. das vorgesehene Beratungsverfahren der Eltern als Eingriff in die Schulwahlfreiheit bezeichnen, vertritt die SPD-Fraktion die Auffassung, daß nur durch ein solches Beratungsverfahren die Schulwahlfreiheit erhalten werden kann.

Die CDU-Fraktion beantragt entsprechend dem Minderheitenrecht der Geschäftsordnung des Landtages, Verbände, Eltern und Kirchen zu dem Gesetzentwurf anzuhören. Der Ausschuß beschließt, die Anhörung am 14. August 1989 durchzuführen.

Ausschuß für Schule und Weiterbildung
57. Sitzung

31.05.1989
sd-sz

Aus der Diskussion

Gesetz zur Änderung des Schulordnungsgesetzes und des Schulfinanzgesetzes (Klassenbildungsgesetz)

Gesetzentwurf der SPD-Fraktion
Drucksache 10/4279

Auf die Frage von Abg. Reul (CDU), auf welchen Anlaß die in dem Gesetzentwurf angeführte Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Münster zurückzuführen sei, antwortet Leitender Ministerialrat Dr. Jülich (Kultusministerium), eigentlicher Anlaß sei eine Hauptschule in Dahlem gewesen, deren Eingangsklasse weniger als 18 Schüler betragen habe. Daraufhin habe das Oberverwaltungsgericht Münster festgestellt, daß die Richtlinien zur Klassenbildung mit den dazugehörigen Untergrenzen, die zur Ausfüllung von § 5 Schulfinanzgesetz erlassen worden seien, keine hinreichende Rechtsgrundlage darstellten, um die in § 3 Schulordnungsgesetz angesprochenen Klassenstärken, die erzieherischen Unterricht ermöglichen sollten, zu gewährleisten.

Da keine Rechtsgrundlage über die Klassenstärke vorhanden gewesen sei, habe die Schule, deren Klassenfrequenzen unter die Zahl 18 gesunken sei, nicht aufgelöst werden können.

Um kleine Hauptschulen auflösen zu können, würden sicherlich einwandfreie Formulierungen gesucht, faßt Abg. Reul (CDU) zusammen. Dadurch hätten Hauptschulen in Dahlem in Zukunft keine Chance, länger erhalten zu bleiben.

Dies wäre eine vernünftige Interpretation seiner Aussage, erwidert LMR Dr. Jülich (KM). Bei der Festlegung der Klassenfrequenzwerte gehe es um die generelle Frage, ob die für den Unterrichtsbedarf und die Versorgung der Schulen wichtigen Werte durch einen Runderlaß des Kultusministers oder durch Rechtssatz geregelt werden müßten.

Im übrigen betreffe die Festsetzung von Höchstwerten und Mindestwerten - die nach der Praxis des Landes für die Sekundarstufe I immer bei 18 gelegen habe - alle Schulformen.

Abg. Wickel (F.D.P.) kommt auf die Beratungsgespräche durch die Schulleiter zu sprechen. Ein Schulleiter, der nach Erreichen der festgesetzten Klassenstärke keine Schüler mehr aufnehmen dürfe, müsse unter Umständen die Eltern dazu bewegen, ihre Kinder an

Ausschuß für Schule und Weiterbildung
57. Sitzung

31.05.1989
sd-sz

anderen Schulen anzumelden. Ihn interessiere, ob und wie der Kultusminister den Kommunen in diesen Situationen beistehen wolle.

Dies sei kein spezielles Problem des Gesetzes, sondern ein Problem der Gesetzesausführung, führt LMR Dr. Jülich (KM) an. Staatssekretär Dr. Besch habe in seinem Bericht über die Auswirkungen des neuen Erlasses zur Klassenbildung vom 31. Januar im Schulausschuß (siehe Apr 10/1104, Seite 1 ff.) darauf hingewiesen, daß sich die Schulleiter und alle Beteiligten darum bemühen sollten, gleichmäßige Klassenfrequenzen in den Eingangsklassen zu erreichen.

Daß bei zurückgehenden Schülerzahlen Schwierigkeiten auftreten und Kinder eventuell zwangsweise von einer Schule abgewiesen und einer anderen zugewiesen werden könnten, sei bekannt. Gleichwohl bleibe es Aufgabe aller Beteiligten vor Ort, insbesondere auch durch Beratung der Eltern dafür zu sorgen, daß sehr große, aber auch sehr kleine Klassen vermieden würden. Er halte diese Regelung im Sinne einer gleichmäßigen pädagogischen Versorgung wie auch im Sinne einer sinnvollen Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen für vernünftig.

Die Umsetzung des Erlasses mache verschiedenorts außerordentliche Anstrengungen erforderlich, berichtet Abg. Wickel (F.D.P.). Wenn sich an einer Schule mehr Klassen bildeten als zuvor, fehlten die entsprechenden Lehrer. Nun frage er, wie dieses Problem gelöst werden solle.

Was die Beratung der Eltern betreffe, so müsse der Schulleiter versuchen, die Eltern so zu beeinflussen, daß sie ihr Kind an irgendeiner anderen Schule, die ihnen - aus welchen Gründen auch immer - vielleicht gar nicht zusage, anmeldeten. Wenn die Eltern mit "freiwilligem" Zwang dazu bewegt würden, ihr Kind an einer anderen Schule anzumelden, beschneide dies nach seiner Meinung ihr Selbstbestimmungsrecht.

Abg. Hilgers (SPD) erwidert, wenn der Staat schon Vorschriften erlasse - beispielsweise bei der Klassenbildung bestimmte Untergrenzen einführe - und diese durchsetzen wolle, sei er verpflichtet, die Vorschriften so zu gestalten, daß sie auch Rechtswirkung hätten. Das gelte sowohl für die Unter- als auch die Obergrenze. Die gesetzliche Grundlage verstehe er als Voraussetzung für das Durchsetzen solcher Regelungen.

Da der Erlaß schon jetzt Schwierigkeiten bei der Lehrerversorgung mache, könne man sich leicht vorstellen, welcher Lehrerberauf erzeugt würde, folge man den Vorstellungen von Abg. Reul, die Untergrenzen der Klassen noch weiter zu senken. Er halte 15 bzw. 18 Schüler als Unter- und 28 bzw. 30 Schüler als Obergrenze für ökonomisch verantwortbar und pädagogisch vertretbar, wenn man mit Hilfe von Beratungen versuche, die Mittelwerte zu erreichen.

Ausschuß für Schule und Weiterbildung
57. Sitzung

31.05.1989
sd-sz

Im übrigen beständen in der nordrhein-westfälischen Schullandschaft erhebliche Unterschiede. Beispielsweise habe man von der Gesamtschule Dormagen mehr als 30 Schüler abgewiesen, obwohl die Schule mittlerweile sechszügig sei. Beratung finde hier einfach dadurch statt, daß die Kinder nicht aufgenommen würden, weil die Klassenhöchstgrenzen erreicht und kein Platz mehr vorhanden seien. Er halte es in anderen Fällen für zumutbar, den Eltern einen vernünftigen Ratschlag zu geben, den sie dann berücksichtigen könnten oder nicht.

Auch frage er sich, ob es in einer Stadt wie Dormagen, in der die zwei öffentlichen Gymnasien Eingangsklassen mit 3 mal 18 bzw. 2 mal 30 Schüler bildeten, notwendig gewesen wäre, in dem einen Fall bis an die pädagogisch bedenkliche Obergrenze zu gehen und in dem anderen Fall eine ökonomisch kaum verwertbare Untergrenze zu erreichen. Solche Dinge müßten nach seiner Meinung vor Ort geregelt werden.

Bei Hauptschulen und Schulen der Sekundarstufe I bestehe nicht die Möglichkeit, Schulbezirksgrenzen festzulegen. Hier werde die Wahl der Schule durch das Elternrecht bestimmt. Von daher komme der Beratung große Bedeutung zu. Was daran schlecht sein solle, müsse erst einmal begründet werden. Weil sich ein solches Beratungsprinzip vor Ort nicht immer durchgesetzt habe, werde darüber beraten, die Verordnungen und Vorschriften auf eine sichere Grundlage zu stellen.

Im Gegensatz zu der Auffassung von Abg. Wickel verstehe er Beratung als einen Appell an die Vernunft der Beteiligten vor Ort, betont Abg. Jaax (SPD). Wenn vor Ort eine Mitwirkung gefordert werde, müsse man sich an die Leute wenden, die auch hauptberuflich dafür bezahlt würden und es am besten könnten: die Schulleiter, die Schulaufsichtsbehörden, Schulträger und die Eltern.

Sodann kommt der Redner auf die Bildung großer Klassen zu sprechen. Das Schreckgespenst allzu großer Klassen sei längst statistisch widerlegt. Große Klassen würden nur noch da gebildet, wo sie pädagogisch oder aus der regionalen Gegebenheit heraus begründet werden könnten. Es liege sicher nicht im Interesse einer gleichmäßigen Lehrerversorgung und einer gleichmäßigen pädagogischen Betreuung der Kinder, wenn an zwei nebeneinander liegenden Grundschulen einmal drei Klassen zu 29 Schülern und an der anderen Schule drei Klassen zu 16 Schülern gebildet würden. Hier müsse versucht werden, einen Mittelwert zu erreichen.

Vielleicht sollte einmal darüber nachgedacht werden, ob die Schulbezirksgrenzen nicht anders gesetzt werden sollten. Dies sei allerdings eine Angelegenheit der Träger und nicht des Kultusministeriums.

Ausschuß für Schule und Weiterbildung
57. Sitzung

31.05.1989
sd-sz

Nach Ansicht von LMR Dr. Jülich (KM) gibt es keine andere Möglichkeit als die Beratung, um das in § 3 Abs. 1 Schulordnungsgesetz aufgeführte und als sinnvoll erachtete Ziel zu erreichen und gleichwohl die Wahlfreiheit zu erhalten. Er gehe davon aus, daß sich die Eltern überzeugen ließen, ihr Kind im Falle übergroßer Klassen lieber an eine andere Schule zu schicken. Es fehle noch an konkreten Erfahrungen, da das Schuljahr, für das die Regelung gelte, erst begonnen habe.

Was die Auswirkungen auf die Lehrerversorgung angehe, so rechne er mit einem vermehrten Lehrerberarf. Darauf habe auch der Kultusminister in der Februarsitzung des Schulausschusses (siehe APr 10/1104) hingewiesen. Genauerer ließe sich aber noch nicht im vorhinein ermitteln, weil die Auswirkungen des Erlasses vor Ort nicht feststünden. Die Ergebnisse der Schulstatistik vom 15.10.1989 sollten dann zur Grundlage weiterer Entscheidungen gemacht werden.

Wichtig erscheine ihm, daß der Bestandsfaktor Klassenfrequenzen, der immer ein nicht rechtlich geregelter Faktor gewesen sei, der aber wesentliche Auswirkungen auf den Lehrerberarf habe, nunmehr in § 5 Schulfinanzgesetz eintrete. Bei der Bestimmung der Relationen müßten in Zukunft die Klassenfrequenzwerte neben den Lehrerpflichtstunden und den Schüler-Wochenstunden von der Finanzseite berücksichtigt werden.

Die Auswirkungen der neuen Klassenbildungen beträfen zunächst einmal die Eingangsklassen des kommenden Schuljahres. Möglicherweise führten sie in den nächsten Schuljahren zu einer Neubestimmung der Bestandsfaktoren.

Nach Auffassung von Abg. Reul (CDU) gibt es sicherlich gute Gründe, eine solche Rechtsqualität herzustellen. Dabei dürfe nicht vergessen werden, daß eine solche Gesetzesänderung politische Folgen nach sich ziehe. Es falle auf, daß eine solche Rechtsqualität just für einen Zeitpunkt geplant sei, zu dem zwei bildungspolitische Zielvorstellungen verwirklicht werden sollten: zum einen die Möglichkeit, mit einer Rechtsqualität die Größe der Hauptschulen genau bestimmen zu können; zum zweiten die Klassenfrequenzen an den Gesamtschulen festzulegen. Jetzt sei man bereit, an Schulformen, die von SPD-Mehrheitsfraktion präferiert würden, Höchstwerte so festzuschreiben, daß sie aufgrund ihrer Rechtsqualität nicht mehr disponibel wären.

Ein solches Klassenbildungsgesetz habe sehr einseitige Folgen. Er frage, warum keine Ausnahmeregelungen für den Erhalt kleinerer Schulen vorgesehen seien.

Hinsichtlich der Beratung müsse grundsätzlich überlegt werden, ob dieses Instrument funktioniere oder ob letztlich die Entscheidungen von der Schulaufsicht erzwungen würden und sich die Wahlfreiheit als Makulatur herausstelle.

Ausschuß für Schule und Weiterbildung
57. Sitzung

31.05.1989
sd-sz

Nach den vorherigen Auskünften von SPD-Politikern und der Darstellung der Kosten in dem Gesetzentwurf werde sicherlich dafür Sorge getragen, daß die Schüler gleichmäßig verteilt würden. Inwieweit man die Elternfrage überhaupt noch würdigen könne, bleibe dahingestellt. Nach seiner Einschätzung gehe es um eine ganz andere Zielsetzung. In der Konsequenz würden der Bestandsfaktor Klassengröße und damit auch die gesamte Problematik der Lehrerversorgung betroffen. Die CDU-Fraktion bitte, zu dem Gesetz über die Klassenbildung, aber auch zu der Rechtsverordnung eine Anhörung durchzuführen.

Das Klassenbildungsgesetz müsse im Kontext mit anderen schulrechtlichen Vorschriften gesehen werden, meint Abg. Hilgers (SPD). Für den Erhalt einer Hauptschule gebe es Ausnahmeregelungen, die sich auf der Basis des geltenden Rechts in der Verwaltungspraxis so auswirkten, daß die letzte Hauptschule einer Gemeinde auch einzügig geführt werden könne und daß darüber hinaus Hauptschulen in anderen Fällen bis zu drei Jahre erhalten blieben, um vielleicht im Rahmen neuer Entwicklungen mehr Schüler zu bekommen. Es treffe nicht zu, daß durch das Klassenbildungsgesetz die Ausnahmen abgeschafft würden. Eine zweifelsfreie Rechtsvorschrift könne allerdings verhindern, daß eine Schule, in der jeder Jahrgang am Ende weniger als 18 Schüler habe, weiter betrieben würde.

Er halte es für einen unhaltbaren Zustand, wenn Eltern ihre Kinder an eine Gesamtschule anmeldeten, obwohl die Klassen schon überfüllt seien. Zum Schulfrieden gehöre auch Rechtsfrieden. Rechtsfrieden werde nur durch klare Rechtsvorschriften geschaffen. Die SPD-Fraktion hätte diesen Rechtsfrieden gern vor Beginn des Schuljahres hergestellt, was die CDU-Fraktion nun durch ihren Antrag auf Anhörung verhindere. Er gebe allerdings zu bedenken, den Termin so zu wählen, daß das Gesetz in der ersten Woche nach den Ferien beschlossen werden könne.

Abg. Reul habe kritisiert, daß der Gesetzentwurf nicht vorsehe, bereits gebildete Klassen wieder teilen zu dürfen. Dazu mache der Gesetzentwurf gar keine Aussage. Das Gesetz verbiete es keiner Schule, bei beispielsweise 32 Schülern die Klassen zu teilen. Die Entscheidung müsse allerdings vor Ort fallen. Dabei sei die Lehrerversorgung sicherlich ein wichtiges Kriterium. Er halte es für einen schweren Fehler, hierüber Vorschriften zu erlassen.

Abg. Wickel (F.D.P.) legt Wert darauf, daß die Bildung kleiner Klassen nicht in jedem Fall verhindert werde.

Des weiteren erkundigt er sich, welche zeitlichen Vorgaben das Ministerium setze.

Ausschuß für Schule und Weiterbildung
57. Sitzung

31.05.1989
sd-sz

Nach Angaben von Ministerialdirigent Steinert (Kultusministerium) ist zwischen zwei Teilen der Verordnung nach § 5 Schulfinanzgesetz, der jährlichen Festlegung der Relationen und dem sonstigen Fortschreibungsbedarf der Verordnung zu unterscheiden. Wesentliche Bestandteile würden diesmal eine Relationsänderung für Sonderschulen und Schulen für Lernbehinderte entsprechend den Beschlüssen des Landtags zum Zweiten Nachtragshaushalt und die Umsetzung der Übertragung der Arbeitszeitverkürzung auf den Lehrerbereich sein. Zu der letzteren Problematik seien Anhörungen mit den Spitzenverbänden durchgeführt worden, mit deren Ergebnissen sich das Kabinett am Vortage befaßt habe, so daß der Teil der Änderungsverordnung den drei beteiligten Ausschüssen in den nächsten Tagen zugeleitet werde.

Was das Klassenbildungsgesetz angehe, sei sein wesentlicher Inhalt den Klassenbildungsrichtlinien vom April zu entnehmen. Er bitte die antragstellende Fraktion zu überlegen, ob sich die Anhörung auf den Verordnungsteil beschränken könne, der die Klassenbildungswerte enthalte, also die Umsetzung des Entwurfes des Klassenbildungsgesetzes. Dadurch könne die Änderungsverordnung in den Punkten Relationsfestlegung und Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung für das folgende Schuljahr in Kraft treten.

Abg. Reul (CDU) spricht sich gegen zeitliche Verzögerungen von Gesetzesvorhaben durch Anhörungen aus. Allerdings müßten die Vorbereitungen so organisiert werden, daß die Entscheidungen nicht unter Zeitdruck gerieten. Es müsse über alle Fragen ausführlich und ohne Zeitdruck gesprochen werden können.

Es liege sicher im Interesse des Ausschusses, sich in einer Sache sachkundig zu machen und den Sachverstand von außen zu nutzen. Die CDU-Fraktion beantrage daher, daß die Anhörung sowohl das Klassenbildungsgesetz als auch die Rechtsverordnung zum Schulfinanzgesetz umfasse. Er gehe auch davon aus, daß die Rechtssicherheit zum Teil durch die Verordnungsregelung gewährleistet sei. Für das nächste Schuljahr bestehe demnach eine klare Regelung.

Des weiteren schlage er vor, Elternverbände, Lehrerverbände und die Kirchen zu der Anhörung einzuladen.

LMR Dr. Jülich (KM) macht darauf aufmerksam, daß es sich um zwei Sachverhalte handle: zum einen um das Klassenbildungsgesetz und die sich daraus ergebende Verordnungsregelung, die in § 5 des Schulfinanzgesetzes eingefügt werden müsse, und zum anderen den Teil der Verordnung, für den es noch keine gesetzliche Grundlage gebe. Kultusminister Schwier habe in einer der letzten Plenarsitzungen angekündigt, daß er sich bemühen werde, den Verordnungsentwurf so bald wie möglich vorzulegen.