

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/553

Alle Abg

Westfälische Wilhelms-
Universität Münster

Kommunal-
wissenschaftliches
Institut (KWI)

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann
Geschäftsführender Direktor

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb.
Verwaltungswissenschaften, Kultur-
und Religionsverfassungsrecht

Universitätsstr. 14-16
48143 Münster

Tel. +49 (0)251 83-26311
hinnerk.wissmann@uni-muenster.de

Datum

24. April 2018

Sachverständige Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung

„Gesetz zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge am Gymnasium (13. Schulrechtsänderungsgesetz)“, LT-Drs. 17/2115

I. Übersicht und Gesamtwürdigung

Gute wie schlechte Schule kann zwölf oder dreizehn (oder auch zehn) Jahre dauern. Schulstrukturpolitik muss sich ihres Auftrags und ihrer Grenzen bewusst sein: Wenig ist schon dadurch erreicht, dass G-9 wieder eingeführt wird. Erst ein vom Unterricht, von der Fachlichkeit, vom pädagogischen Prozess her organisiertes Gymnasium wird die anspruchsvollen Ziele dieser Schulform – nämlich: individuell errungene Studier- und Lebensfähigkeit – verwirklichen können. Der Wechsel zurück eröffnet allerdings die Chance, auch in Nordrhein-Westfalen mit einer Lebenslüge deutscher Bildungspolitik aufzuräumen: Ein Gymnasium, das möglichst viele Schüler möglichst schnell in ein möglichst kurzes berufsbefähigendes Studium bringen soll, kann nicht die Absolventen erzeugen, die eine hochbewegliche Wirtschaft letztlich braucht. Es war ein Versagen der parteigebundenen Schulpolitik, entsprechenden Sirenengesängen nachzugeben. Und es stimmt keineswegs, dass seinerzeit weitgehende Einigkeit über die Verkürzung der Schulzeit bestand – schulfachlich wie aus der Sicht der vor Ort Betroffenen konnten jederzeit alle die Einwände abgerufen werden, die dann scheinbar überraschend aus der Mitte der Gesellschaft heraus wirkungsmächtig wurden.

Aus Sicht des Schulverfassungsrechts ist ein – systemgerecht ausgestalteter, nicht bloß symbolischer – Wechsel zurück zum neunjährigen Gymnasium zu begrüßen: Er eröffnet bessere Möglichkeiten, die öffentliche Schule als Ort der Lernens, der Persönlichkeitsentwicklung, als „Sonderfriedensbezirk“ zu gestalten. Auch die Hochschulen gewinnen damit neue Chancen, junge Erwachsene von Anfang an wissenschaftsorientiert auszubilden, statt sich propädeutisch zu erschöpfen. Verfassungsrechtliche Einwände bestehen gegen den Regelungsgehalt des Entwurfs nicht. Zu einigen Fragestellungen können regelungssystematische Verbesserungen erzielt werden.

II. Zu den Einzelregelungen

Im Einzelnen ist zum Gesetz-Entwurf zu bemerken:

1. Art. 1 Nr. 1-3, Änderungen in §§ 10, 12, 16

Die Regelungen setzen die Leitentscheidung um, das Gymnasium grundsätzlich wieder im neunjährigen Bildungsgang zu führen, alternativ aber auch die schulweite Entscheidung für einen achtjährigen Bildungsgang zu treffen. Durch den Doppelpfad entsteht eine gewisse Schwerfälligkeit, die sich strukturell dann kaum vermeiden lässt.

Strukturell unrund erscheint zunächst, dass im neunjährigen Bildungsgang des Gymnasiums die Fachoberschulreife nach der 10. Klasse (und damit vor der EF) vergeben wird (§ 16 IV S. 1), während im achtjährigen Bildungsgang die Fachoberschulreife in der gymnasialen Oberstufe nach der EF vergeben soll (§ 12, III, § 16 V). Der materiell durchaus überzeugende Gedanke dahinter lautet: Fachoberschulreife nach 10 Schuljahren. Es wäre sinnvoll, dies auch so schlicht und einheitlich zu regeln, um Fragen nach der Ungleichbehandlung der EF zwischen G-8 und G-9 aus dem Weg zu gehen.

Durch die Neufassung des § 16 Abs. 5 (ehemals Abs. 4) i.V.m. § 12 Abs. 2 f. entsteht für das G-8-Gymnasium künftig die Situation, dass Schüler nach der 9. Klasse nur noch den einfachen Hauptschulabschluss erwerben können, obwohl ihre Schulpflicht endet; die bisherige Möglichkeit, bereits hier ein Äquivalent zum „Hauptschulabschluss nach Klasse 10“ zu erwerben, entfällt zukünftig (Neufassung des § 12 Abs. 3 anstelle des bisherigen § 16 Abs. 4 S. 3, 2. Alt.). Das sollte entweder hier oder besser noch in der Frage der Schulpflicht bereinigt werden, s. sogleich 2. (zu § 37).

2. Art. 1 Nr. 6 (§ 37)

Sinnvoll erschiene, die Schulpflicht auch in G-8-Schulen auf zehn Jahre auszuweiten: Die Schüler erwerben erst dann (nach der EF) die Fachoberschulreife und den Hauptschulabschluss nach Klasse 10 (s.o.). Es besteht nach hiesiger Auffassung kein Junktim zwischen Sekundarstufe I und Schulpflicht.

Regelungsvorschlag § 37 I 1: *„Die Schulpflicht (Vollzeitschulpflicht) dauert zehn Jahre.“*

Damit würde das altertümliche und aus der Zeit gefallene Privileg des Gymnasiums abgeschafft, dass gerade dort die Schulpflicht nur neun Jahre dauert, wo die Schulzeit eigentlich auf längere Zeit angelegt ist; die Vorstellung, dass Gymnasiasten ein Jahr früher in Ausbildungsberufe gehen könnten, weil sie einen entsprechenden Vorsprung gegenüber anderen Schülern hätten, verfehlt die Lebenswirklichkeit – sie täten dies zukünftig mit dem geringsten Hauptschulabschluss und mit welchem Schulabschluss sollten sie das dann tun, wenn sie nicht einmal ein Äquivalent zum Hauptschulabschluss nach Klasse 10 haben (§ 12 II)?

3. Art. 1 Nr. 11 (§ 65)

Die Streichung des § 65 II Nr. 9 erscheint nicht sachgerecht: Die Erprobung und Einführung neuer Unterrichtsformen ist eine konkrete Entscheidung, die nicht mit einem vorgängigen Beschluss des Schulprogramms erledigt wird, das solche Möglichkeiten nur abstrakt vorsehen kann. Insofern würde die Kompetenz der Schulkonferenz materiell eingeschränkt.

Es wird empfohlen, § 65 Nr. 9 beizubehalten.

4. Art. 2

Es besteht Konsens, dass die Wiedereinführung des G-9 ein Fall des Konnexitätsgebots nach Art. 78 Abs. 3 LV ist (Teil F der Gesetzesbegründung). Dem ist zuzustimmen. Auch die dort benannte zeitliche Vorgabe (Regelung bis zum Inkrafttreten 13. Schulrechtsänderungsgesetzes) ist sachgerecht.

5. Art. 4 Abs. 3 (Inkrafttreten I)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Regelungen zur Wiedereinführung des G-9 erstmals auf Schülerinnen und Schüler anzuwenden sind, die im Sommer 2018 auf das Gymnasium wechseln.

Für diesen Kompromiss spricht, dass (jedenfalls im Modell) damit alle Betroffenen bereits zu Beginn ihrer Gymnasialzeit wissen (können), dass sie nunmehr einem neunjährigen Bildungsgang unterliegen. Es werden – sozusagen – nicht in einem laufenden Ausbildungsgang die Geschäftsbedingungen verändert. Allerdings sind die Anmeldungen zum Gymnasium für das neue Schuljahr bereits abgeschlossen, ohne dass eine gesetzliche Regelung in Kraft getreten ist. Eine Rückwirkung tritt also auch insofern ein (formell wie auch tatsächlich). Auch ist sicher vorherzusagen, dass zum Schuljahrsbeginn 2018/19 für die bereits von G-9 betroffenen neuen Fünftklässler noch keineswegs bereits wieder ein kompletter neuer Bildungsgang der Klassen 5-10 konzeptioniert oder gar ausgearbeitet sein wird; auch neue Lehrwerke werden nicht schon zur Verfügung stehen.

Diese Einsicht gibt Freiheit in beide Richtungen: Möglich wäre sehr wohl, die Einführung des G-9 weiter nach hinten zu verschieben und erst auf diejenigen Schülerinnen und Schüler anzuwenden, die dann von Anbeginn unter neues, auch schon vollständig anwendbares Recht fallen. Naheliegender ist freilich die Überprüfung des Regelungsentwurfs in die andere Richtung: Ob nicht sehr wohl auch Schülerinnen etwa der jetzigen Klassen 5 und 6 auch einbezogen werden (wie es andere Bundesländer gelöst haben). Die politische Bewegung, die die Landespolitik zur Wiedereinführung von G-9 gezwungen hat, lebte und lebt naturgemäß vor allem vom Engagement betroffener Eltern. Denen, die G-8 bereits erleben und dagegen gekämpft haben, gibt der Gesetzentwurf Steine statt Brot. Insoweit gilt: Es handelt sich um eine genuin politische Wertung und Entscheidung des Gesetzgebers, die auch nicht scheinrational vermieden werden kann.

6. Art. 4 Abs. 4 (Inkrafttreten II)

a) Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Schulkonferenzen der Gymnasien einmalig eine Optionsmöglichkeit erhalten, die gesetzlich vorgesehene Rückkehr zu G-9 durch einen Konferenzbeschluss mit qualifizierter Mehrheit zu vermeiden. Ein solcher Beschluss muss bis zum 31.1.2019 erfolgen. Die Schulträger können entscheiden, dass dem Beschluss Gründe der Schulentwicklungsplanung entgegenstehen.

Das vollständige Bild erhält man erst, wenn zusätzlich die geplante Neuregelung des § 16 VII berücksichtigt wird, wonach zukünftig die Einführung eines G-8 Gymnasiums durch den Schulträger möglich ist und auch der Wechsel von G-8 auf G-9 wie von G-9 auf G-8 durch den Schulträger beschlossen werden kann, wenn dafür ein Bedürfnis vorliegt.

Materiellrechtlich besteht damit eine doppelt abgesicherte Vorhand des Schulträgers bei der Entscheidung: Sie haben zum einen das letzte Wort zur jetzigen Beibehaltung von G-8-Gymnasien. Ihnen wird zum anderen auch später die Möglichkeit in die Hand gegeben, „ihre“ gymnasiale Schullandschaft inhaltlich zu gestalten. Allerdings werden durch die Optionsmöglichkeit der Schulkonferenz natürlich Argumentationslasten geschaffen: Das „Overruling“ gegen die Entscheidung einer Schulkonferenz muss dann jedenfalls (kommunal-) politisch verantwortet werden.

b) Die nunmehr eingeführte Gestaltungsmacht sowohl der Schulkonferenz wie auch des Schulträgers in Bezug auf das Angebot alternativer gymnasialer Bildungsgänge betrifft der Sache nach ein Thema der inneren Schulangelegenheiten, die verfassungsrechtlich beim Land ressortieren. Im ersten Fall handelt es sich um das Vetorecht einer schulinternen Institution gegen eine Systementscheidung des Landesgesetzgebers. Im zweiten Fall wird die Entscheidung über äußere Schulangelegenheiten (Welche Art von Schule wo?) mit der Ausgestaltung der inneren Schulangelegenheiten vermischt. Beides ist nach hiesiger Auffassung als Minus gegenüber dem Vollrecht des Landes zur Bestimmung der inneren Schulangelegenheiten zulässig, wenn der Gesetzgeber eine entsprechende Ermächtigung erteilt. Ein weitergehendes Recht können jedenfalls weder Schulkonferenz noch Schulträger beanspruchen.

c) Die Klugheit der Regelung muss politisch verantwortet werden. Letztlich ist die Frage, mit welcher Konsequenz die Grundentscheidung für G-9 durchgesetzt werden soll. Im Verhältnis zu den Eltern und Schülern ist die scheinbar technische Neuregelung des § 46 Abs. 10 entscheidend: Es soll keinen Anspruch auf G-9 geben. Wenn Schulkonferenz oder (später) Schulträger sich für G-8 entscheiden, kann ggfs. der Besuch eines G-8-Gymnasiums in NRW auch zukünftig alternativlos sein. So sehr es richtig ist, dass auf die öffentliche Schule der eigenen Wahl kein Anspruch besteht, so sehr ist doch darauf zu dringen, dass nach der Grundentscheidung des Gesetzgebers die Ausweisung von G-8-Gymnasien zukünftig nur als reale Alternative zu den grundständigen G-9-Angeboten erhalten oder eingerichtet werden sollte. Die Bestimmungen des Gesetzentwurfes lassen sich so interpretieren; freilich wäre eine Klarstellung im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens wünschenswert.

III. Gesamtperspektive

Gelingende Schulpolitik und gelingendes Schulrecht haben den Auftrag, den Unterricht zu schützen, der in der Begegnung von Schülern und Lehrern stattfindet. Dafür gilt es, angemessene Rahmenbedingungen zur Verfügung zu stellen (insb. Festlegung wesentlicher Erziehungsziele, Ausbildung und Auswahl von guten Lehrkräften, zuträgliche Lernumgebungen, Reduzierung externer „Störgeräusche“). Über das eigentliche, konkret-personale Kerngeschehen der Schule kann Schulpolitik nicht verfügen: Ein gelingender Erziehungsprozess kann nicht extern produziert, sondern nur gestützt oder zerstört werden. Dieses Paradoxon auszuhalten, das die Schule im Verfassungsstaat ausmacht, verlangt Reflexionskraft und Demut. Dieses gilt es auch bei der unterstützenswerten Einführung des G-9 weiter zu beachten.

Münster, 24.4.2018

gez. Prof. Dr. Hinnerk Wißmann