

Die Schulgesetznovelle 2015

Am 03.06.2015 hat der Niedersächsische Landtag das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes verabschiedet. Das Gesetz dient der Umsetzung bildungspolitischer Ziele der Landesregierung, wie sie in der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags niedergelegt sind. Das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes tritt zum 01. August 2015 in Kraft.

Zuvor fand vom 13. bis zum 17. März 2015 die Verbandsanhörung im Kultusausschuss des Landtages statt. Vertreterinnen und Vertreter von 38 Gremien, Verbänden und Gewerkschaften nahmen zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung sowie zu einem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP vom 24. Januar 2014 und einem Entschließungsantrag der Fraktion der CDU Stellung.

Nachfolgend werden die wichtigsten gesetzlichen Änderungen vorgestellt.

I. Grundschule und Überweisungsentscheidungen

Das Gesetz sieht vor, dass die bisherige Schullaufbahnpflicht am Ende des 4. Schuljahrgangs entfällt. Dadurch werden der nicht kindgerechte Leistungsdruck im Primarbereich abgeschafft, die Grundschulen entlastet und die sozial-selektive Wirkung der Empfehlung beendet. Stattdessen wird geregelt, dass die Schulen den Erziehungsberechtigten zwei auf den zukünftigen Bildungsweg der Schülerin oder des Schülers bezogene Beratungsgespräche im vierten Schuljahrgang anzubieten haben. Mit den Gesprächen soll erreicht werden, dass die Erziehungsberechtigten optimal vorbereitet eigenverantwortlich über den weiteren Bildungsweg ihres Kindes entscheiden können.

Durch den Wegfall der Schullaufbahnpflicht fällt auch ihre rechtliche Bedeutung bei Überweisungsentscheidungen am Ende des 6. Schuljahrgangs ersatzlos weg. Beendet wird damit auch die rechtliche Ungleichbehandlung der Schülerinnen und Schüler mit und ohne entsprechende Empfehlung der gewählten Schulform nach Klasse 6 sowie die zum Teil erfolgte Stigmatisierung von Schülerinnen und Schülern, die entgegen der Schullaufbahnpflicht eine höhere Schule besuchten.

Die zweimalige Wiederholung desselben Schuljahrgangs nacheinander oder die Nichtversetzung in zwei aufeinander folgenden Schuljahrgängen führt zudem nicht mehr regelmäßig zu einer Überweisung an eine andere Schule einer geeigneten Schulform; vielmehr wird in diesen Fällen die pädagogische Kompetenz der Schule durch das Eröffnen eines breiten Ermessensspielraums gestärkt. Nach früherer Rechtslage bedurfte es einer Zweidrittelmehrheit der Klassenkonferenz, um von der Regelmäßigkeit der Überweisung im Einzelfall abzuweichen. Durch das Gesetz wird das „Sitzenbleiben“ also nicht abgeschafft, sondern im Gegenteil die pädagogische Kompetenz der Klassenkonferenz gestärkt, da jeder Einzelfall unter Abwägung aller versetzungsrelevanten Aspekte einer pädagogischen Gesamtüberprüfung zugeführt wird. Die Schule wird das Ergebnis der umfassenden Überprüfung in einem Konferenzprotokoll zu dokumentieren haben.

Durch die Möglichkeit zur Weiterführung der Eingangsstufe in Klasse 3 und 4 wird eine weitere Form jahrgangsübergreifenden Unterrichts eingeführt. Den jahrgangsübergreifenden Unterricht in den Klassen 1-4 sieht das Gesetz hingegen nicht vor.

Überweisungsentscheidungen der Niedersächsischen Landesschulbehörde zum Kindeswohl oder zum Drittschutz müssen künftig in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

Die Notengebung ist nicht schulgesetzlich, sondern u.a. in dem sog. Zeugniserlass geregelt. Folgerichtig sieht die Schulgesetznovelle - entgegen einer weit verbreiteten Fehleinschätzung - auch nicht die Abschaffung der Schulnoten vor.

II. Gymnasium und Schulzeitverlängerung

Das Gesetz sieht die Rückkehr zum dreizehnjährigen Bildungsgang an Gymnasien (und an den nach Schulzweigen gegliederten Kooperativen Gesamtschulen, siehe unten) vor. Die Umstellung auf die dreizehnjährige Schulzeitdauer bis zum Abitur soll mit dem Schuljahr 2015/2016 beginnen. Dabei sollen die Schuljahrgänge 5 bis 8 einbezogen werden.

Nach der Wiedereinführung von G 9 gehen die Schülerinnen und Schüler beim Übergang von der Realschule direkt in den 11. Schuljahrgang des Gymnasiums, der künftig wieder die Einführungsphase der gymnasialen Oberstufe ist. Eine Wiederholung des 10. Schuljahrgangs, der beim Abitur nach zwölf Schuljahren die Einführungsphase der gymnasialen Oberstufe ist, ist dann nicht mehr notwendig. Neben dem Übergang auf die allgemein bildenden Gymnasien haben die Schülerinnen und Schüler weiterhin die Möglichkeit, in die Einführungsphasen der Integrierten Gesamtschulen sowie der Beruflichen Gymnasien (jeweils im 11. Schuljahrgang) einzutreten. An diesen Schulformen erreichen sie dann auch im Regelfall eine Schulzeit von 13 Schuljahren.

Die Umstellung des gymnasialen Bildungsgangs vom achtjährigen zum neunjährigen Bildungsgang führt dazu, dass im Schuljahr 2017/2018 keine Einführungsphase an den allgemein bildenden Gymnasien gebildet wird. Der Schuljahrgang 10 wird dann als erster Jahrgang, der im neunjährigen Bildungsgang geführt wird, nicht mehr zugleich die Einführungsphase der gymnasialen Oberstufe sein, während der Schuljahrgang 11 im auslaufenden achtjährigen Bildungsgang bereits der erste Jahrgang der zweijährigen Qualifikationsphase ist.

Es bleibt Schülerinnen und Schülern in Niedersachsen durch Überspringen eines Schuljahrgangs auch zukünftig unbenommen, das Abitur individuell bereits nach 8 Jahren zu erwerben.

Das Gymnasium bleibt die stärkste Schulform in Niedersachsen, ihr Bestand wird geschützt. Durch die Regelung, dass ein Schulträger die Gesamtschule als eine in seinem Gebiet die Schulform Gymnasium „vollersetzende“ Schulform nur führen kann, wenn er mit dem Schulträger des auswärtigen Gymnasiums eine Vereinbarung geschlossen hat (s.u.), werden die Belange der Schülerinnen und Schüler sowie des Schulträgers des auswärtigen Gymnasiums ausreichend berücksichtigt. Keine Schülerin und kein Schüler in Niedersachsen wird gezwungen, ein Gymnasium in freier Trägerschaft oder eine Schule in evangelischer oder katholischer Trägerschaft anzuwählen, vielmehr muss ein öffentliches niedersächsisches Gymnasium innerhalb der von der Rechtsprechung anerkannten Höchstgrenze von maximal 60 Minuten Schulwegzeit in eine Richtung - erreichbar sein. Im Übrigen folgt bereits aus der allgemeinen kommunalrechtlichen Pflicht zur Daseinsvorsorge, dass für Schülerinnen und Schüler in zumutbarer Entfernung ein öffentliches Gymnasium erreichbar sein muss.

Gegen den Willen des auswärtigen Schulträgers kann auch kein Schulträger die Gesamtschule als eine in seinem Gebiet das Gymnasium vollersetzende Schulform führen. Den im Gesetzgebungsverfahren teilweise massiv vorgetragenen Bedenken, das Gymnasium werde durch die Schulgesetznovelle in seinem Bestand gefährdet, wird durch die gesetzlich eingeführte Notwendigkeit einer Vereinbarung begegnet. Das Gymnasium wird daher auch zukünftig und flächendeckend in den Städten und im ländlichen Raum seine Funktion als Ort zielstrebigen Lehrens und Lernens mit dem Ziel der Hochschulreife erfüllen.

III. Gesamtschule und Aufnahmebeschränkung

Das Gesetz sieht Änderungen vor, mit denen die Ungleichbehandlung der Schulform Gesamtschule im Vergleich zu den übrigen Schulformen weiter abgebaut wird. Im Rahmen der Regelungen der schulorganisatorischen Maßnahmen werden die Voraussetzungen zum Führen der Gesamtschule rechtlich an die der Oberschule als weitere ersetzende Schulform angeglichen. Schulträger, die eine Gesamtschule führen, sind künftig – wie bei Oberschulen – von der Pflicht befreit sind, Haupt- und Realschulen zu führen. Von der Pflicht Gymnasien zu führen ist der Schulträger nur befreit, wenn der Besuch eines Gymnasiums unter zumutbaren Bedingungen gewährleistet ist. Soweit dies den Besuch eines Gymnasiums außerhalb des Gebiets des Landkreises oder der kreisfreien Stadt voraussetzt, tritt die Befreiung nur ein, wenn der Schulträger darüber mit dem Schulträger des auswärtigen Gymnasiums eine Vereinbarung gemäß § 104 Satz 2 NSchG abgeschlossen hat. Mit dieser Regelung ist der auswärtige Schulträger davor geschützt, im Falle der Befreiung gegen seinen Willen die Gymnasialschülerinnen und Gymnasialschüler eines anderen Schulträgers aufnehmen zu müssen. Für die Gesamtschulen, die aufgrund einer Verordnung nach altem Recht als „ersetzende Schulform“ - im Übrigen weitgehend voraussetzungslos - geführt wurden, gelten die neuen einschränkenden gesetzlichen Regelungen. Die bestehende Verordnung bleibt durch den Wegfall der Verordnungsermächtigung zwar unberührt, hat aber durch das höherrangige Gesetz keinen praktischen Anwendungsbereich mehr. Schulträger bleiben weiterhin berechtigt, aber nicht verpflichtet Gesamtschulen zu errichten.

Außerdem soll es ermöglicht werden, neben Förderschulen, Hauptschulen und Oberschulen ohne gymnasiales Angebot auch Oberschulen mit gymnasialem Angebot sowie Gesamtschulen (IGS und KGS) mit Grundschulen organisatorisch in einer Schule zusammenzufassen.

Mit der Regelung zur organisatorischen Zusammenfassung von Grund- und Gesamtschulen wird die kommunale Selbstverantwortung der Schulträger weiter gestärkt. Gerade für den ländlichen Raum bieten sich durch die neuen Möglichkeiten zur Zusammenfassung von Schulformen erweiterte Perspektiven zum Erhalt kleinerer Schulstandorte in Trägerschaft der Gemeinden oder Samtgemeinden. Um die kommunale Selbstverantwortung der Gemeinden und Samtgemeinden nicht zu schwächen, wurde davon abgesehen, für den Fall der Zusammenfassung von Schulen eine Übertragungsmöglichkeit der Schulträgerschaft auf die Landkreise vorzusehen.

Gesamtschulen können die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in den Sekundarbereich I künftig nicht mehr beschränken, wenn die Gesamtschule als „ersetzende Schulform“ geführt wird. In diesem Fall müssen die Gesamtschulen alle Schülerinnen und Schüler im Schulträgeregebiet aufnehmen. Ein Aufnahmeanspruch auswärtiger Schülerinnen und Schüler an eine Gesamtschule – ebenso wie bei der Oberschule – besteht (weiterhin) nicht.

Der unter Bestandsschutz stehenden Kooperativen Gesamtschulen werden erweiterte Gestaltungsspielräume eröffnet. So kann der Schulvorstand entscheiden, ob in den Schuljahrgängen 5 bis 8 auch in überwiegend schulzweigübergreifenden Lerngruppen unterrichtet werden soll. Damit erhalten die Kooperativen Gesamtschulen zumindest die Möglichkeiten der inneren Organisation, wie sie auch für Oberschulen vorgesehen sind. Zugleich wurde damit einem wichtigen Anliegen der Kooperativen Gesamtschulen Rechnung getragen, die mehrfach – auch im Rahmen der Verbandsbeteiligung – den Wunsch geäußert haben, an der Gesamtschulentwicklung teilzuhaben. Zudem sind auch die Schulträger der Kooperativen Gesamtschulen wie bei den Integrierten Gesamtschulen von der Pflicht befreit, Schulen des gegliederten Schulwesens zu führen. Wie oben bereits ausgeführt, kehrt auch die nach Schulzweigen gegliederte Kooperative Gesamtschule zu G 9 zurück.

IV. Förderschule und Inklusion

Des Weiteren sieht das Gesetz - nach Auslaufen des Primarbereichs der Förderschulen im Förderschwerpunkt Lernen - auch die durch jahrgangsweises Auslaufen ausschleichende Aufhebung des Sekundarbereichs I der Förderschulen im Förderschwerpunkt Lernen vor. Mit dem Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule vom 23. März 2012 (Nds. GVBl. S. 34) ist bereits unter der Vorgängerregierung geregelt worden, dass Förderschulen im Förderschwerpunkt Lernen im Primarbereich aufsteigend ab dem Schuljahr 2013/2014 auslaufen. Ab dem Schuljahr 2017/2018 - so nun die konsequente Folgeregelung - kann auch keine Aufnahme mehr aufsteigend ab dem 5. Schuljahrgang (Sekundarbereich I) erfolgen. Mit dieser Regelung folgt das Gesetz u.a. dem 1. Bericht des UN-Fachausschusses vom 17. April 2015 über das Staatenprüfungsverfahren Deutschlands zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. In dem Bericht der Vereinten Nationen wird Deutschland u.a. gebeten, sofort Maßnahmen zu ergreifen, um ein inklusives Bildungssystem in allen Bundesländern durchzusetzen sowie die Förderschulen abzubauen, um Inklusion zu ermöglichen. In dem Bericht äußert der Fachausschuss zudem seine Besorgnis, dass in Deutschland auch sechs Jahre nach Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention immer noch die Mehrheit der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen Förderschulen besuchen.

In noch bestehende Jahrgänge der Förderschulen im Förderschwerpunkt Lernen können Schülerinnen und Schüler der entsprechenden Schuljahrgänge noch aufgenommen werden. Dabei ist es unerheblich, ob bereits eine Förderschule besucht wurde oder nicht.

Die Förderschulen im Förderschwerpunkt Sprache erhalten dagegen Bestandsschutz; dies gilt auch für Förderklassen Sprache in anderen Förderschulen sowie Förderklassen Sprache an Grundschulen.

Die Eigenschaft und die Aufgaben der Förderschule als „Sonderpädagogisches Förderzentrum“ bleiben erhalten. Zur Sicherstellung der Beratung und Unterstützung der Schulen, der Schulträger und der Erziehungsberechtigten sowie zur bedarfsgerechten Zuweisung von sonderpädagogischen Ressourcen der allgemeinen inklusiven Schulen sollen - späterhin und untergesetzlich - „Regionalstellen für schulische Inklusion“ eingerichtet werden. Beabsichtigt ist, in jedem Landkreis und in jeder kreisfreien Stadt in Abhängigkeit von den jeweiligen regionalen Gegebenheiten (z. B. Größe des Einzugsgebiets, Zahl der Schülerinnen und Schüler) mindestens eine „Regionalstelle für schulische Inklusion“ einzurichten. Dabei sollen bereits vorhandene und bewährte Strukturen berücksichtigt werden. Die Möglichkeit der Schulträger, Schwerpunktschulen zu bilden, wird bis zum Jahr 2024 verlängert.

V. Ganztagsschule und Personen, die außerunterrichtliche Angebote durchführen

Mit der Änderung von § 23 NSchG wird der zunehmenden Nachfrage nach (gebundener) Ganztagsschule Rechnung getragen. Mit einem Ausbaustand von rund 60 % im Jahr 2014 wird deutlich, dass sich kommunale Schulträger, Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigte und Lehrkräfte für die Ganztagsschule als Schule der Zukunft aussprechen. Mit dem Gesetz wird eine klare Abgrenzung der Ganztagsschule von der Halbtagschule vorgenommen. Zudem wird die offene von den gebundenen Formen der Ganztagsschule abgegrenzt. Ganztagsschulen stellen zukünftig eine kindgerechte, lehrergerechte und lerngerechte Rhythmisierung des Schulalltags sicher. Das beinhaltet vielfältige Lernarrangements, die selbständiges, eigenverantwortliches Lernen ermöglichen, lernförderliche Organisationsstrukturen, sowie die Öffnung von Schule von innen nach außen. Kurz: eine veränderte Lern- und Schulkultur. Mit dem zunehmenden ganzheitlichen und handlungsorientierten Lernen wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass es in der Schule nicht nur um die Vermittlung von Faktenwissen und um fachliche Lernziele geht. Es geht vor allem um die Entwicklung der individuellen Handlungsfähigkeit, aber auch um die Bildung des Charakters, der Schu-

lung emotionaler Intelligenz. Damit wird eine bessere Chancengleichheit erreicht, sodass der Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler nicht mehr so entscheidend von der sozialen Herkunft abhängt. Für Ganztagschulen - mit Ausnahme der Oberschulen - wird es weiterhin das Instrument der Aufnahmebeschränkung geben; an diesem Punkt sieht die Schulgesetznovelle keine Änderung vor.

Nach wie vor gibt es keinen Aufnahmeanspruch an eine Ganztagschule oder an einen Ganztagsschulzug eines anderen Schulträgers, wenn man in einem Schulbezirk ohne Ganztagschulangebot der gewählten Schulform wohnt. Umgekehrt wird jedoch – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – gewährleistet, dass der Besuch einer Halbtagschule oder eines offenen Ganztagsangebots in jedem Fall gewährleistet bleibt.

Mit der Streichung des „Betreuungspersonals“ aus dem Schulgesetz wird der pädagogische Auftrag der Schule gerade auch in den immer wichtiger werdenden außerunterrichtlichen Angeboten der Ganztagschule unterstrichen. Im außerunterrichtlichen Teil können künftig - neben den Lehrkräften und den pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern - Personen eingesetzt werden, die an Grundschulen oder Ganztagschulen außerunterrichtliche Angebote durchführen.

VI. Schülerbeförderung und Bildungsgänge

Durch das Schulgesetz wird der Umfang der Verpflichtung zur Schülerbeförderung durch die Landkreise und kreisfreien Städte verändert.

Für die Schülerinnen und Schüler bleibt die Beförderung zur nächsten Schule der gewählten Schulform gewährleistet, für besondere Bildungsgänge innerhalb der allgemein bildenden Schulformen wird diese Verpflichtung aber begrenzt. Der unscharfe und von den Verwaltungsgerichten zunehmend weit ausgelegte Begriff des „Bildungsgangs“ ist aus den Regelungen zur Schülerbeförderung gestrichen worden, stattdessen werden nun die Fälle, in denen Schülerbeförderung gewährt wird, in einer neuen und übersichtlichen Regelungssystematik aufgelistet. Soweit nur außerhalb des Gebiets des Trägers der Schülerbeförderung eine Hauptschule, eine Realschule oder ein Gymnasium unter zumutbaren Bedingungen erreichbar ist oder eine Förderschule besucht wird, besteht weiterhin eine unbeschränkte Beförderungs- oder Erstattungspflicht durch den Träger der Schülerbeförderung. Das Gesetz stellt klar, dass der Beförderungs- bzw. Erstattungsanspruch auch besteht, wenn einer Kooperativen Gesamtschule zu Gunsten einer Integrierten Gesamtschule bzw. umgekehrt ausgewichen werden soll, bzw. wenn man eine Oberschule mit gymnasialem Angebot besuchen will. Wenn in diesen Fällen die nächste Schule nur außerhalb des Gebiets des Trägers der Schülerbeförderung liegt, kann der Träger der Schülerbeförderung aber wie bisher die Erstattung der Kosten auf die teuerste Zeitkarte des öffentlichen Personennahverkehrs beschränken, die er für die Schülerbeförderung auf seinem Gebiet zu erstatten hätte.

VII. Schulträgerangelegenheiten

Neben den neuen – für die Praxis nicht unerheblichen - Gestaltungsspielräumen bei den bereits oben genannten schulorganisatorischen Maßnahmen (Gesamtschule als ersetzende Schulform, Zusammenfassungen von Schulen) und der Möglichkeit, Schwerpunktschulen bis 2024 führen zu können, können sich Schulträger zukünftig zur Erledigung von Schulträgeraufgaben auch Dritter - zum Beispiel Reinigungsdienste - bedienen. Die Übertragung von Aufsichtspflichten auf Schulträgerpersonal sieht das Schulgesetz (weiterhin) nicht vor. Die Schulleiterin oder der Schulleiter bleibt aber weiterhin Vorgesetzte oder Vorgesetzter des Schulträgerpersonals und übt auch das Hausrecht und die Aufsicht über die Schulanlage im

Auftrage des Schulträgers aus. Die Niedersächsische Landesschulbehörde als Genehmigungsbehörde schulorganisatorischer Maßnahmen kann zukünftig bei Schulen, die einen Sekundarbereich II führen, die Genehmigung zunächst nur für den Sekundarbereich I erteilen.

VIII. Ämter auf Zeit und Beförderungen

Mit dem Schulgesetz werden zudem die bisherigen Ämter mit zeitlicher Begrenzung an das allgemeine Beamtenrecht angepasst. Zukünftig werden die Ämter auf Zeit für die Dauer von zwei statt wie bislang sieben Jahre übertragen.

Außerdem wird eine Regelungslücke durch Anpassung an die allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften geschlossen. Das Niedersächsische Beamtengesetz erlaubt es, im Ausnahmefall eine Beförderung bereits nach Ablauf der vorgeschriebenen Mindestprobezeit vorzunehmen, wenn die Beamtin oder der Beamte hervorragende Leistungen gezeigt hat. Gleiches gilt nun für die zunächst zeitlich begrenzte Übertragung eines höherwertigen Amtes im Schulbereich.

IX. Schulfahrten (Niedersächsische Arbeitszeitverordnung-Schule)

Das Gesetz nimmt zugleich auch Änderungen an der Niedersächsischen Arbeitszeitverordnung-Schule vor. Zunächst wird den besonderen arbeitszeitlichen Belastungen der Lehrkräfte anlässlich der Durchführung einer mehrtägigen Schulfahrt dadurch Rechnung getragen, dass bei Begleitung einer Schulfahrt neben dem stundenplanmäßigen Unterricht je Tag eine Unterrichtsstunde zusätzlich als erteilt gilt. Die bislang praktizierte Deckelung auf maximal 4 Stunden entfällt. Im Unterschied zu Anrechnungsstunden, die für die Wahrnehmung außerunterrichtlicher besonderer Aufgaben gewährt werden, wirken sich die für die Teilnahme an Klassenfahrten als erteilt geltenden Unterrichtsstunden nicht unmittelbar auf die bestehende Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte aus. Die durch die Teilnahme an einer Klassenfahrt entstehenden Mehrzeiten einer Lehrkraft werden im Rahmen des flexiblen Unterrichtseinsatzes von Lehrkräften berücksichtigt. Sie addieren sich zu bereits individuell gesammelten Mehr- oder Minderzeiten der teilnehmenden Lehrkraft. So vermindern sich eventuelle Minderzeiten oder es erhöhen sich bereits vorhandene Mehrzeiten der jeweiligen Lehrkraft. Der Abbau von Mehrzeiten kann für persönliche Gründe der Lehrkräfte genutzt werden. Soweit dienstliche Belange dem nicht entgegenstehen, können sie beispielsweise den Lehrkräften ermöglichen an einem Tag der Woche von der Unterrichtsverpflichtung oder von einzelnen Unterrichtsstunden freigestellt zu werden, um z. B. dringende persönliche Termine während der Unterrichtszeit wahrzunehmen.