

## Schriftlicher Bericht

zum

### Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Schulstruktur in Niedersachsen

Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP - Drs. 16/3155

Beschlussempfehlung des Kultusausschusses - Drs. 16/3405

Berichtersteller: Abg. Björn Försterling (FDP)

Der Kultusausschuss empfiehlt Ihnen in der Drucksache 16/3405, den Gesetzesentwurf mit einigen Änderungen und Ergänzungen anzunehmen. Dem haben die Ausschussmitglieder der antragstellenden Fraktionen von CDU und FDP zugestimmt, während die übrigen Ausschussmitglieder - der Fraktionen der SPD, der Grünen und der Linken - dagegen gestimmt haben. In den mitberatenden Ausschüssen für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Haushalt und Finanzen, aber auch in dem gemäß § 28 Abs. 4 der Geschäftsordnung beteiligten Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration, ist mit demselben Ergebnis abgestimmt worden.

Der Gesetzesentwurf ist auf den Antrag der einbringenden Fraktionen am 9. Dezember 2010 direkt an die Ausschüsse überwiesen worden. Insbesondere zu Beginn der dortigen Beratungen wurden Verfahrensfragen erörtert. Dabei ging es zunächst darum, ob der Gesetzesentwurf angesichts seiner Bedeutung für die Ausgestaltung der Schulstruktur in Niedersachsen nicht in erster Beratung im Plenum hätte besprochen werden müssen. Stattdessen verständigte der Ausschuss sich auf eine öffentliche Erörterung, bei der auch - erstmals bei einer Ausschusssitzung im Niedersächsischen Landtag - Bildaufzeichnungen zugelassen worden sind. Ausschussmitglieder der oppositionellen Fraktionen hielten den für die Ausschussberatungen vorgesehenen Zeitraum für zu knapp und sprachen sich auch dagegen aus, den Gesetzesentwurf bereits zum 1. August 2011 in Kraft treten zu lassen, weil für die Vorbereitung der Errichtung der neuen Oberschulen mehr Zeit erforderlich sei. Dem hielten Ausschussmitglieder der Koalitionsfraktionen entgegen, dass man mit dem in Aussicht genommenen Zeitplan den örtlichen Schulträgern die Möglichkeit geben wolle, das neue Angebot der Oberschule bereits zum kommenden Schuljahr nutzen zu können.

Der Ausschuss hat am 27. und 28. Januar 2011 eine zweitägige öffentliche Anhörung durchgeführt, bei der mehr als 30 Verbände die Möglichkeit zur Stellungnahme hatten. Anträge der Ausschussmitglieder der SPD und der Grünen auf Beteiligung der Integrationskommission des Landtags sowie auf Anhörung auch des Hauptpersonalrats des Kultusministeriums und der Vertreter der Initiative „Volksbegehren für gute Schulen“ fanden keine Mehrheit.

Der Gesetzesentwurf wurde in der öffentlichen Erörterung im Kultusausschuss am 16. Dezember 2010 von einem Ausschussmitglied der CDU-Fraktion eingebracht. Es führte aus, mit dem Gesetzesentwurf gehe das Land von der Mehrgliedrigkeit des Schulsystems zu einer Zweigliedrigkeit im Regelschulbereich über. Daneben blieben das schulische Angebot integrierter Gesamtschulen sowie das differenzierte Förderschulsystem und die Schulen in freier Trägerschaft bestehen. Der Gesetzesentwurf reagiere vor allem auf den demografischen Wandel in Gestalt eines erheblichen Rückgangs der Schülerzahlen um bis zu 40 Prozent. Er befasse sich mit den Auswirkungen dieser Veränderung für den Sekundarbereich I; die Auswirkungen auf den Grundschulbereich sollten später gesondert betrachtet werden.

Die neue Oberschule solle vermehrt gemeinsamen Unterricht, aber auch kursdifferenzierten Unterricht bieten, der auf Leistungsorientierung ausgerichtet sei. Zwischen den Schulformen und Schulzweigen solle eine hohe Durchlässigkeit bestehen bleiben. Zugleich sollten die Handlungsspiel-

räume der kommunalen Schulträger erweitert werden, um ihnen die Nutzung des vorhandenen Gebäudebestands zu erleichtern.

Die Oberschule stelle einen klassischen Kompromiss zwischen den positiven Ansätzen Integrierter Gesamtschulen und den guten Ansätzen gegliederter Schulen dar; der Unterricht solle etwa zur Hälfte integrativ und leistungsdifferenziert gestaltet sein. Soweit die Oberschulen ein gymnasiales Angebot erhielten, solle genau darauf geachtet werden, dass dieses Angebot das gleiche Qualitätsniveau habe wie auch an jedem Gymnasium. Bis zur achten Klasse solle dabei die Durchlässigkeit weitestgehend gewährleistet bleiben; in den Schuljahrgängen 9 und 10 werde vorwiegend schulformbezogener Unterricht erteilt. Außerdem erläuterte das Ausschussmitglied die vorgesehene besondere Stellenausstattung der Oberschule mit sozialpädagogischen Fachkräften und zusätzlichen Lehrerstellen. Abschließend wies es darauf hin, dass hinsichtlich der vorschulischen Sprachförderung die Verhängung von Bußgeldern ermöglicht werden solle.

Ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion wandte ein, der Gesetzentwurf erhöhe eher die Unübersichtlichkeit der Schullandschaft, weil er eine Schulform einführe, die vier Oberschultypen in sich vereine, nämlich die Oberschule mit und ohne Gymnasialzweig und innerhalb dieser Typen jeweils die jahrgangsübergreifende und die schulzweigspezifische Organisationsform. Das Ausschussmitglied verwahrte sich dagegen, einen Widerspruch zwischen integriertem und leistungsorientiertem Lernen herzustellen. Aus Sicht der SPD-Fraktion wäre es völlig ausreichend gewesen, die Gründung kleinerer Gesamtschulen zuzulassen, nämlich vierzügige und im Ausnahmefall dreizügige. Damit werde auch den Wünschen der Eltern hinreichend Rechnung getragen. Außerdem bezweifelte das Ausschussmitglied die dem Gesetzentwurf beigefügte Kostenschätzung und wandte sich gegen die vorgesehene Rechtsänderung bei der Sprachförderung; dort müsse die bessere Ausgestaltung des Förderangebots den Vorrang vor Ahndungsmaßnahmen haben. Im Übrigen lasse der Gesetzentwurf zahlreiche Fragen offen; so seien viele Haupt- und Realschulen für die vorgesehene Zusammenfassung zu einer Oberschule bereits zu klein. Auch müssten alle Schulen des Landes - nicht nur die Hauptschulen und die Oberschulen - Schulsozialarbeiter bekommen.

Das Ausschussmitglied der Fraktion DIE LINKE setzte sich dafür ein, eine Schulreform im politischen Konsens zu beschließen, um die Eltern, Schüler und Lehrer nicht nach jedem Mehrheitswechsel mit neuen Rahmenbedingungen zu konfrontieren. Das vorgeschlagene Oberschulmodell ähnele zum Teil bisherigen Organisationsformen, erweitere aber die Möglichkeiten der kommunalen Schulträger nicht entscheidend. Ein gymnasialer Zweig der Oberschule werde die Ausnahme bleiben. Die Möglichkeiten integrierenden Unterrichts würden bei der Oberschule nicht hinreichend genutzt, und die „Schere“ zwischen Haupt- und Realschulen einerseits und Gymnasien andererseits werde dadurch nicht geschlossen. Das liege allerdings auch daran, dass die Möglichkeiten des binnendifferenzierten Unterrichts an Integrierten Gesamtschulen bereits durch die Einführung des Abiturs nach zwölf Jahren eingeschränkt worden seien. Ein Schulkonsens könne nach Vorlage dieses Gesetzentwurfs wohl nur noch mittels eines Schlichtungsverfahrens erreicht werden.

Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen trug vor, mit dem Gesetzentwurf räumen die Koalitionsfraktionen ein, dass die bisherigen Maßnahmen zur Sicherung von Schulstandorten nicht ausgereicht hätten; statt dessen sei ein Abwehrkampf gegen die Initiativen von Eltern geführt worden, welche gut ausgestattete integrative Schulsysteme anstrebten. Bei der neuen Oberschule werde es sich im Regelfall lediglich um eine zusammengefasste Haupt- und Realschule handeln. Damit werde das Elternwahlverhalten Richtung Gymnasium eher noch verstärkt, und die verbliebenen Schulstandorte der Oberschulen seien ebenfalls gefährdet. Die Fragen, die das Abitur nach zwölf Jahren aufwerfe, würden mit dem Gesetzentwurf nicht gelöst. Das Angebot der neuen Schulform der Oberschule werde von den kommunalen Schulträgern nur deshalb angenommen, weil die Hürden für die Errichtung von Gesamtschulen übermäßig hoch blieben. Die Fraktion der Grünen setze sich für gleiche Rahmenbedingungen für alle allgemein bildenden Schulformen ein. Statt der vorgesehenen Ahndung bei der Versäumung der vorschulischen Sprachförderung sei eine bessere Ausstattung der Kindertagesstätten sinnvoll.

Das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion erklärte, Ausgangspunkte der Überlegungen seien unbestritten der demografische Wandel und das geänderte Anwahlverhalten der Eltern. Die Koalitionsfraktionen bejahten ausdrücklich das Leistungsprinzip im Schulsystem. Dies Verständnis schließe auch Fördermaßnahmen ein; ein Beispiel dafür sei die inzwischen nahezu halbierte Schul-

abbrecherquote. Mit der Zulassung kleinerer Gesamtschulen könnten keineswegs so viele Schulstandorte erhalten werden wie mit dem vorgeschlagenen Oberschulmodell. Eine Schulzweigdifferenzierung gebe es bereits jetzt auch an den Gesamtschulen. Die Änderung bei der Sprachförderung sei auch dann richtig, wenn sie nur in einer geringen Zahl von Fällen die Bereitschaft zur Teilnahme erhöhen sollte.

Der Kultusminister bezeichnete den Fraktionsentwurf in seinem Redebeitrag als ausgewogen und zukunftsweisend, sprach sich aber zugleich dafür aus, den Gesetzentwurf wenn möglich in den Beratungen noch weiter zu verbessern. Das gymnasiale Niveau des gymnasialen Zweigs der Oberschule solle durch Gymnasiallehrkräfte sichergestellt werden. Die Oberschule solle an zwei Tagen als verpflichtende Ganztagschule geführt werden können; dafür erhielten die Oberschulen auch sonderpädagogisches Fachpersonal. Die Ausdehnung dieser günstigen Voraussetzungen auf weitere Schulformen könne aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nur schrittweise erfolgen. Bei der Sprachförderung sei zu bedenken, dass fast 1 000 Kinder in Niedersachsen nicht oder nur sehr unregelmäßig an den Fördermaßnahmen teilnähmen. Daher sei sanfter Druck sinnvoll. Die zeitliche Gestaltung des Beratungsverfahrens solle das Ziel berücksichtigen, den Schulträgern bereits zum Beginn des neuen Schuljahres Handlungssicherheit zu vermitteln.

Das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion führte ergänzend aus, die öfters in Frage gestellte Fünfzügigkeit für Integrierte Gesamtschulen sei deshalb erforderlich, weil dort nur ein knappes Fünftel der Schulkinder ein gymnasiales Niveau erreiche. Werde der Sekundarbereich I mit einer geringeren Zahl von Schülerinnen und Schülern geführt, könne die Gesamtschule keine Oberstufe führen, wie es das Gesetz als Regelfall vorsehe. Ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion fügte hinzu, dass die neueste PISA-Studie ergeben habe, dass die fünfzehnjährigen Schulkinder der Integrierten Gesamtschulen im Fach Mathematik in ihrem Leistungsniveau unter den Realschülern lägen. Damit werde nicht infrage gestellt, dass auch diese Schulen leistungsorientiert unterrichtet; sie hätten aber auch ihre Nachteile.

Ein Ausschussmitglied der Grünen wandte dagegen ein, dass aus der Zahl der Gymnasialempfehlungen nicht auf das Leistungsniveau der Schulkinder geschlossen werden könne, weil etwa 30 Prozent der Schulkinder einen besseren Schulabschluss als prognostiziert erreichten.

Die Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften wurden - soweit nicht anders vermerkt - mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der drei Oppositionsfraktionen beschlossen; ihnen liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 5 NSchG):

Bei den Änderungen des § 5 handelt es sich um Folgeänderungen zur Einführung der Oberschule in § 10 a. Ein Änderungsvorschlag der Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion, sowohl für die Oberschule wie auch für die Gesamtschule in § 5 Abs. 3 Nr. 3 den Sekundarbereich II bis zum 13. Schuljahrgang auszudehnen, wurde von der Ausschussmehrheit der Koalitionsfraktionen abgelehnt. Das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion erklärte dazu, die Regierungsfaktionen hätten bewusst davon abgesehen, die Oberschule im gymnasialen Angebot auf ein Abitur nach 13 Jahren hin anzulegen, weil es bereits jetzt in Niedersachsen möglich sei, die Hochschulreife auch erst nach 13 Jahren zu erwerben, und außerhalb des gymnasialen Angebots an der Oberschule der Weg ebenfalls nach 13 Jahren zum Abitur führen könne.

Zu Nummer 2 (§ 10 a NSchG):

§ 10 a soll die Vorschriften zum Bildungsauftrag und zur Organisation der Oberschule enthalten.

Mit den haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der Einführung der neuen Schulform der Oberschule und mit der dafür vorgesehenen besonderen Stellenausstattung hat sich vor allem der mitberatende Ausschuss für Haushalt und Finanzen befasst. Das Kultusministerium hat im Einzelnen schriftlich dargelegt, welche Kosten sich aufgrund der Ausstattung der Oberschule mit zusätzlichen Stellen ergeben würden, wenn 50 Oberschulen errichtet werden. Der Landesrechnungshof hat da-

zu angemerkt, er könne diese Darlegung nachvollziehen; allerdings müssten dabei Zuschläge für Versorgungsaufwendungen und den Beihilfeaufwand hinzugerechnet werden. Die Ausschussmitglieder der Koalitionsfraktionen im Kultusausschuss haben sich diese Darstellungen zu eigen gemacht und vorgetragen, sie gingen nach den derzeitigen Interessebekundungen davon aus, dass zunächst etwa 100 Oberschulen errichtet werden.

Ein Ausschussmitglied der FDP-Fraktion erklärte zur Organisation der neuen Oberschule, dort könne die Abiturprüfung sowohl - im Gymnasialzweig - nach 12 Jahren, als auch - auf dem Weg über den Realschulzweig in eine gymnasiale Oberstufe - nach 13 Jahre abgelegt werden. Wegen der Möglichkeit eines Abiturs nach zwölf Jahren setze nach dem Gesetzentwurf ab dem siebten Schuljahr die Leistungs differenzierung ein. Im fünften und sechsten Schuljahrgang sei hingegen an einen überwiegend gemeinsamen Unterricht gedacht. Es sei nicht damit zu rechnen, dass vom siebten Schuljahrgang an nur noch schulzweigspezifischer Unterricht erteilt werde. Über die Einstufung der Schülerinnen und Schüler in die einzelnen Kurse entscheide die Klassenkonferenz. So werde auch an den Integrierten Gesamtschulen verfahren. Die Vorschriften seien nicht so zu verstehen, dass der Gymnasialzweig vom Haupt- und Realschulbereich abgetrennt werden solle. Ein Vertreter des Kultusministeriums fügte hinzu, dass sich auch bei integrativem Unterricht die Bewertung der Leistungen an der Oberschule - wie an den Integrierten Gesamtschulen - nach dem schulzweigspezifischen Leistungsniveau richten werde; dabei sei derzeit an Notenzeugnisse, nicht an Lernentwicklungsberichte gedacht.

Der Kultusausschuss entschied sich dafür, § 10 a an der vorgesehenen Stelle zu belassen und nicht vor oder hinter § 12 einzuordnen. Die Ergänzung des Absatzes 1 um einen ausformulierten Bildungsauftrag (neue Sätze 2 bis 6) beruht auf einem Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen am Ende des ersten Beratungsdurchgangs. Die Aufgliederung der Bezugnahme auf die §§ 9 bis 11 soll vermeiden, dass § 10 a auch auf sich selbst verweist. Ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion wies darauf hin, dass sich die Formulierung des Bildungsauftrages stärker an demjenigen der Hauptschule orientiere, insbesondere in Absatz 1 Satz 6.

In Absatz 2 Satz 1 soll die Reihenfolge der beiden Grundtypen der Oberschule vertauscht werden, um die Regelung anschaulicher zu machen. Der neue Satz 1/1 verdeutlicht, dass innerhalb der beiden Grundtypen des Satzes 1 ein erheblicher, durch die weiteren Sätze begrenzter Entscheidungsspielraum der Schule bei der näheren Ausgestaltung der in Satz 1 genannten Grundtypen besteht. Eine Beteiligung des Schulträgers an diesen Entscheidungen ist nicht vorgesehen, wobei der Ausschuss davon ausgeht, dass hinsichtlich der Entscheidung über den Grundtyp der Oberschule auch ohne eine gesetzliche Regelung vor ihrer Errichtung das Benehmen hergestellt wird. Eine bedenkliche Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung beim Schulträger wird in diesem Entscheidungsspielraum der Schule vom Kultusausschuss und vom mitberatenden Rechtsausschuss nicht gesehen. Aus der ergänzend aufgenommenen Zuständigkeitsvorschrift des § 38 Abs. 3 Nr. 9 ergibt sich, dass schulintern der Schulvorstand über die nähere Ausgestaltung der Oberschule entscheidet.

In den Ausschussberatungen ist auch erwogen worden, wie die beiden genannten Unterrichtsformen (jahrgangsbezogen und schulzweigspezifisch) korrekt zu bezeichnen sind. Im Ergebnis zieht der Kultusausschuss den bisher schon im Gesetz verwendeten Ausdruck „schulzweigspezifisch“ (statt schulzweigbezogen) vor. Außerdem hält er den Ausdruck „jahrgangsbezogen“ zur Kennzeichnung einer ausschließlichen Binnendifferenzierung des Unterrichts für ausreichend, weil der Begriff im Gesetzestext als Gegensatz zum Begriff „schulzweigspezifisch“ verwendet wird. Von schulzweigübergreifendem Unterricht kann aber in denjenigen Schuljahrgangsstufen nicht gut gesprochen werden, in denen eine Schulzweiggliederung noch gar nicht vorhanden ist.

Die Streichung des Absatzes 2 Satz 2 ist eine Folgeänderung zur Ergänzung des Absatzes 1 um einen ausformulierten Bildungsauftrag. Satz 3 kann nach Überzeugung des Ausschusses gestrichelt werden, weil die unterschiedlichen Formen der Unterrichtsstruktur nun bereits in Satz 1/1 genannt werden. Satz 4 enthält lediglich eine sprachliche, von einem Ausschussmitglied der SPD-Fraktion vorgeschlagene Umstellung („überwiegend in schulzweigspezifischen Klassenverbänden“).

Ein Änderungsvorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der auf ein Regelabitur an der Oberschule nach 13 Jahren und auf eine Ergänzung des Absatzes 4 um eine Kooperation mit einer gymnasialen Oberstufe abzielt, wurde von der Ausschussmehrheit von CDU- und FDP-Fraktion

abgelehnt, ebenso eine von den Ausschussmitgliedern der SPD-Fraktion vorgeschlagene Fassung mit ähnlicher Zielrichtung, die eine grundsätzlich schulzweigübergreifende Ausgestaltung vorsah. Beide Fraktionsvorschläge sahen für die Oberschule auch stets das gymnasiale Angebot vor.

In Absatz 3 hat sich der Ausschuss für den Ausdruck „gymnasiales Angebot“ (statt gymnasialer Schulzweig) entschieden, um den Eindruck zu vermeiden, der gymnasiale Schulzweig könne nur an eine nach Schulzweigen gegliederte Oberschule angeschlossen werden. Die Frage, ob damit eine sachliche oder qualitative Änderung der Anforderungen an den Gymnasialschulzweig gemeint sei, wurde von Ausschussmitgliedern der Koalitionsfraktionen verneint. Die Änderung des Satzes 4 lehnt sich enger an die für Gymnasien geltende Fassung des § 11 Abs. 3 Satz 1 an.

Die Möglichkeit, die Oberschule um die Qualifikationsphase der gymnasialen Oberstufe zu erweitern, soll nach dem Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen entfallen. Daher wird empfohlen, Absatz 4 zu streichen. Allerdings erlaubt die neu eingefügte Übergangsvorschrift des § 183 a Abs. 2 - die ebenfalls auf dem Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen beruht - der Oberschule die Führung einer vollständigen gymnasialen Oberstufe, wenn mit der Errichtung der Oberschule die Aufhebung einer Gesamtschule einhergeht, die bereits eine solche Oberstufe geführt hat.

Zu Nummer 3 (§ 12 NSchG):

§ 12 enthält künftig - entsprechend dem Gesetzentwurf, der hier lediglich redaktionell geändert wurde - nur noch die Vorschriften über die Integrierte Gesamtschule. Kooperative Gesamtschulen sollen künftig nicht mehr errichtet werden können. Die vorhandenen Kooperativen Gesamtschulen können allerdings gemäß § 183 b unbefristet weitergeführt werden. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat dazu angemerkt, dass für den Wegfall dieser Schulform im Gesetzentwurf keine nähere Begründung angegeben werde. Das Kultusministerium habe dazu auf Anfrage erklärt, für die Beibehaltung der Kooperativen Gesamtschule bestehe angesichts der neuen Schulform der Oberstufe kein Bedarf mehr. Dazu hat der GBD angemerkt, dass der Verzicht auf die gymnasiale Oberstufe (§ 10 a Abs. 4 des Entwurfs) diese Begründung in Zweifel ziehe. Ein Änderungsvorschlag der Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion zur Neufassung des § 12, der die Beibehaltung der Kooperativen Gesamtschule - auch in der Form der jahrgangsweisen Gliederung gemäß der geltenden Übergangsvorschrift des § 183 Abs. 4 NSchG - und eine Oberstufe für beide Unterformen für die Jahrgänge 11 bis 13 vorsah, wurde von der Ausschussmehrheit der Fraktionen von CDU und FDP abgelehnt.

Eine Übergangsvorschrift zum Wegfall der Kooperativen Gesamtschule im Hinblick auf die von der katholischen Kirche bislang geplanten Kooperativen Gesamtschulen (vgl. Abschnitt II Nr. 2 Satz 2 der Durchführungsvereinbarung zum Konkordat) hielten das Kultusministerium und der GBD nicht für erforderlich. Der Vertreter des Kultusministeriums erklärte, dass mit der katholischen Kirche bereits darüber verhandelt werde, alle bestehenden Konkordatsschulen in Oberschulen umzuwandeln. Der GBD wies darauf hin, dass insoweit § 142 NSchG möglicherweise auch noch die Auslegung zulasse, dass Kooperative Gesamtschulen in privater Trägerschaft weiter möglich seien.

Zu Nummer 4 (§ 23 NSchG):

In den Beratungen wurde von Ausschussmitgliedern der Koalitionsfraktionen und von Vertretern des Kultusministeriums dargelegt, dass die Oberschulen weitgehend als Ganztagschulen geführt werden sollten. Allerdings würden voraussichtlich nicht alle Oberschulen dafür auch die baulichen Voraussetzungen (z. B. für die Ausgabe von Mittagessen) erfüllen, sodass mit einem Ganztagschulbetrieb nur bei etwa der Hälfte der Oberschulen zu rechnen sei. Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion setzten sich dafür ein, allen allgemein bildenden Schulen - mit Ausnahme der Abendgymnasien - die Möglichkeit zum Ganztagsbetrieb zu eröffnen; der Antrag, dazu eine Soll-Regelung in § 23 Abs. 1 Satz 1 aufzunehmen, fand jedoch keine Mehrheit.

Zum Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass Ganztagschulen teilweise mit einem verpflichtenden Ganztagsangebot geführt werden sollten, erklärten Ausschussmitglieder der Koalitionsfraktionen und Vertreter des Kultusministeriums, dass dies untergesetzlich geregelt werden solle und dass die geltende Schulgesetzfassung eine solche Regelung zulasse.

Die Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion haben außerdem beantragt, in § 2 Abs. 2 des Schulgesetzes eine Vorschrift einzufügen, die in allgemeiner Form den Einsatz von Fachkräften für schulische Sozialarbeit regeln sollte. Anlass dafür waren Hinweise aus der Anhörung, dass das derzeit an Hauptschulen vorhandene Angebot an Schulsozialarbeit auf die Oberschulen übertragen werden soll. Die Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion erklärten, damit würden der Sache nach auch die Realschüler in das Angebot einbezogen; dafür reiche die vorhandene personelle Ausstattung aber nicht aus. Darüber hinaus sollten alle Schulen in Niedersachsen mit einem entsprechenden Angebot ausgestattet werden.

Zu Nummer 4/1 (§ 38 a Abs. 3 NSchG):

Der Ausschuss empfiehlt eine Ergänzung der Vorschrift über die Zuständigkeiten des Schulvorstandes, um klarzustellen, dass dieser für die in § 10 a Abs. 2 Satz 1/1 geregelten Entscheidungen schulintern zuständig ist. Die im zweiten Beratungsdurchgang angenommene erweiterte Fassung stellt klar, dass diese Zuständigkeit nicht nur für die Festlegung des Grundtyps der Oberschule gilt, sondern auch für die Unterrichtsgestaltung in den einzelnen Schuljahrgängen und Fächern. Diese Empfehlung ist - bei Enthaltung der Ausschussmitglieder der drei Oppositionsfraktionen - einstimmig beschlossen worden.

Zu Nummer 4/2 (§ 38 b Abs. 6 NSchG):

Mit der - einstimmig empfohlenen - Ergänzung der Vorschrift über die Wahl der Vertreter im Schulvorstand greift der Ausschuss eine Anregung des Landesschülerrats auf. Künftig soll für alle drei im Schulvorstand vertretenen Gruppen (Lehrkräfte, Erziehungsberechtigte und Schulkinder) die Möglichkeit eröffnet werden, die Vertreterinnen und Vertreter für ein Schuljahr oder auch für zwei Schuljahre wählen zu können. Bisher galten insoweit unterschiedliche Vorgaben.

Zu Nummer 5/1 (§ 41 NSchG):

Außerdem empfiehlt der Ausschuss - einstimmig - noch eine Ergänzung der Vorschrift über Mitwirkungsverbote und die Vertraulichkeit von Gremienberatungen; dabei handelt es sich um eine Folgeänderung zur Einführung der Bildungsgangs- und Fachgruppen an berufsbildenden Schulen im Zuge der letzten Schulgesetznovelle.

Zu Nummer 8 (§ 54 a NSchG):

Gegen die vorgesehene Verlagerung des Absatzes über die vorschulische Sprachförderung in § 64 Abs. 3, mit der die Verhängung von Bußgeldern ermöglicht werden soll, haben sich die Ausschussmitglieder der drei Oppositionsfraktionen ausgesprochen. Sie setzten sich dafür ein, stattdessen die Betreuungssituation in den Kindertagesstätten zu verbessern, um die sprachliche Entwicklung der Kinder in ihren gewohnten Gruppen zu fördern. Die Verhängung von Bußgeldern werde in vielen Fällen keine geeignete Maßnahme zur Förderung der Mitwirkungsbereitschaft sein.

Ausschussmitglieder der Koalitionsfraktionen und Vertreter des Kultusministeriums führten aus, dass auch die Sprachentwicklung in Kindertagesstätten durch das Land gefördert werde.

Der Vertreter des Kultusministeriums erklärte, die Rechtsänderung ermögliche zwar die Verhängung von Bußgeldern, zwingt aber nicht dazu, bei jedem Verstoß ein Bußgeld festzusetzen. Ausschussmitglieder der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion machten geltend, dass die geänderte Regelung auch dann sinnvoll sei, wenn sie nur in wenigen Fällen angewandt werden müsse.

Der gemäß § 28 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Landtages beteiligte Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration schloss sich in seiner Mehrheit diesen Erwägungen im Kultusausschuss an. Der mitberatende Rechtsausschuss hatte gegen die Bestimmung keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Verpflichtung als solche sei bereits im geltenden Recht enthalten. Die Ausdehnung der Schulpflicht auf einen Zeitraum vor Beginn des regulären Schulbesuchs

und dessen Beschränkung auf Kinder mit unzureichenden Sprachkenntnissen seien sachlich gerechtfertigt und beruhten auf einem einleuchtenden öffentlichen Interesse daran, dass die Schulkinder dem Unterricht von Anfang an so gut wie möglich folgen könnten.

Zu Nummer 9 (§ 59 a Abs. 3 NSchG):

Die Einfügung des neuen Absatzes 3 in die Vorschrift über Aufnahmebeschränkungen wurde vom Kultusministerium angeregt. Sie beruht auf der Überlegung, dass Oberschulen überwiegend als Ganztagschulen geführt werden sollen und dass Ganztagschulen nach § 59 a Abs. 1 NSchG die Aufnahme von Schulkindern beschränken dürfen. Für die neue Oberschule soll diese Möglichkeit jedoch deshalb nicht bestehen, weil die Oberschule meist an die Stelle einer Haupt- und Realschule treten wird und weil sie nach ihrer Einführung ein (Regel-)Schulangebot darstellt, das der Schulträger dann nicht mehr nach Belieben aufheben kann (§ 106 Abs. 3 Satz 3 i. V. m. dem dortigen Absatz 1). Diese Empfehlung ist - bei Stimmenthaltung der Ausschussmitglieder der drei Oppositionsfractionen - einstimmig beschlossen worden.

Zu Nummer 10 (§ 61 NSchG):

§ 61 regelt die Ordnungsmaßnahmen an Schulen.

Zu der Neufassung des Katalogs der Ordnungsmaßnahmen in Absatz 3 schlägt der Ausschuss zunächst vor, die Maßnahmen nach ihrer Schwere zu ordnen und deshalb Nummer 3 des Entwurfs hinter Nummer 4 (als Nummer 4/1) einzuordnen. Außerdem wird empfohlen, den Tatbestand dieser Nummer 4/1 genauer zu fassen, weil er - wie die Anhörung gezeigt hat - missverstanden werden kann. Es ist nicht daran gedacht, Schülerinnen und Schüler anlässlich einer Ordnungsmaßnahme zugleich unter Leistungsaspekten zu beurteilen und danach etwa an eine andere Schulform zu überweisen, an der sie ihren bisher angestrebten Schulabschluss nicht unter gleichen Bedingungen erreichen können. Die überarbeitete Fassung stellt klar, dass grundsätzlich die Überweisung an eine Schule derselben Schulform erfolgt. Nicht zuletzt mit Rücksicht auf die Neueinführung der Oberschule kann aber auch eine andere Schulform in Betracht gezogen werden, wenn dort das schulische Angebot - insgesamt oder in einem Schulzweig - demjenigen entspricht, welches die Schülerin oder der Schüler bisher an ihrer oder seiner Schule in Anspruch genommen hat.

Der Vertreter des Kultusministeriums erläuterte im Rechtsausschuss auf Nachfrage, dass bei berufsschulpflichtigen Schülern eine Schulverweisung nicht ausgesprochen werden dürfe (Absatz 5 Satz 2 des Entwurfs); daher könne auch eine duale Ausbildung nicht daran scheitern.

Der im Entwurf vorgesehene neue Absatz 4 soll nicht aufgenommen werden, weil das Vereinfachungsziel dieser Regelung so nicht sicher zu erreichen ist. Sie sollte klarstellen, dass die Androhung einer Ordnungsmaßnahme ihrerseits keine Ordnungsmaßnahme sein soll, und damit den Erlass einer Androhung für die Schulen vereinfachen. Der GBD hat aber dargelegt, dass die Rechtsprechung auch dann vermutlich die Androhung als einen Verwaltungsakt ansehen würde, sodass weiterhin eine vorherige Anhörung nach § 28 VwVfG erforderlich wäre. Außerdem sei fraglich, ob offen gelassen werden könne, wer die Androhung aussprechen dürfe. Der Vertreter des Kultusministeriums hat sich deshalb dafür ausgesprochen, auf Absatz 4 zu verzichten und es den Schulen zu überlassen, darüber zu entscheiden, ob ein Fehlverhalten eines Schulkindes so schwer wiegt, dass auf eine Androhung ausnahmsweise verzichtet werden kann. In vielen Fällen werde wohl auch in Zukunft eine Abmahnung erforderlich sein; dafür werde jedoch keine besondere gesetzliche Vorschrift benötigt.

Die Neufassung des Absatzes 3 erfordert auch eine Anpassung des bisherigen Absatzes 4 Satz 3. Zum einen muss der Anwendungsbereich der Vorschrift klargestellt werden. Außerdem hat sich das Kultusministerium dafür ausgesprochen, über den bisherigen Satz 3 hinaus auch mit den Schulweisen (nach den Nummern 4/1, 5 und 6 des Absatzes 3) ein Schulverbot zu verbinden. Die nun vorgeschlagene Fassung stellt klar, dass Schulverweise unmittelbar ein Schulverbot zur Folge haben, und regelt zugleich dessen sofortige Vollziehbarkeit; sie erspart den Schulen also eine gesonderte Anordnung nach § 80 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und deren - nach § 80 Abs. 3 VwGO erforderliche - besondere Begründung.

Die übrigen Änderungsvorschläge zu Nummer 10 sind redaktioneller Art.

Die Empfehlung zu § 61 ist - bei Enthaltung der Ausschussmitglieder der Fraktionen der Grünen und der Linken - einstimmig beschlossen worden.

Zu Nummer 11 (§ 63 NSchG):

Die Änderungsempfehlung zu § 63 Abs. 4 betrifft die Möglichkeiten, einer an sich - aufgrund einer Schulbezirksregelung - zu besuchenden Schule aus besonderen Gründen ausweichen zu dürfen. Ein Ausschussmitglied der FDP-Fraktion hatte erklärt, dass die geltende Schulbezirksregelung auch nach der Einführung der Oberschule in vollem Umfang beibehalten werden solle, weil die Schulträger gerade angesichts des demografischen Wandels die Möglichkeit behalten müssten, die Schülerströme zu steuern; dementsprechend hatte sich die Ausschussmehrheit insoweit zunächst für die Beibehaltung der Entwurfsfassung ausgesprochen. Der GBD und das Kultusministerium hatten jedoch darauf hingewiesen, dass aus einer Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (NdsVBl. 1996, S. 184, 185) der Schluss gezogen werden könne, dass den Erziehungsberechtigten die Möglichkeit erhalten bleiben müsse, für ihr Kind statt der Oberschule - ähnlich wie bei Gesamtschulen - Schulen des gegliederten Schulwesens zu wählen. Darauf beruhen die Änderungsempfehlungen zu den Nummern 3 und 4 und zu den diesen Nummern zugeordneten Spiegelstrichen. Dabei wird - entsprechend einem Vorschlag des Kultusministeriums - auf eine Sonderregelung nur für Oberschulen mit gymnasialem Schulzweig verzichtet.

Zu Nummer 12 (§ 64 NSchG):

Der neue Absatz 3 nimmt die bisher in § 54 a Abs. 2 enthaltene Regelung über die vorschulische Sprachförderung auf. Wegen der Ausschlussdiskussionen um diese Verlagerung und die damit verbundene Möglichkeit der Bußgeldverhängung wird auf die Erläuterung zu § 54 a Abs. 2 verwiesen.

Der GBD hat dazu angemerkt, diese - bereits geltende - Verpflichtung begegne keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Die Landesregierung habe zur Ausgestaltung der Sprachförderung sowohl in den Kindertagesstätten selbst wie auch zu deren Ergänzung durch Grundschullehrkräfte eingehend Stellung genommen, zuletzt in der Antwort auf eine Kleine Anfrage (LT-Drs. 16/3280). Bedenken gegen die Eröffnung der Möglichkeit, insoweit auch Bußgelder zu verhängen, würden nur bestehen, wenn die bisherige Ausgestaltung der vorschulischen Sprachförderung als ungeeignet angesehen werden müsse. Dafür lägen aber keine Anhaltspunkte vor. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Ausweitung der Schulpflicht würden im Schrifttum zwar gelegentlich geäußert, vom GBD aber nicht für durchschlagend gehalten.

Zu Nummer 14/1 (§ 94 NSchG):

Infolge der Änderung des § 38 b Abs. 6 über die Wahl der Gruppenvertreterinnen und -vertreter in den Schulvorstand kann auch der dazu in § 94 Satz 2 Nr. 3 enthaltene - und dort nicht ganz richtig eingeordnete - Regelungsteil gestrichen werden.

Zu Nummer 17 (§ 105 NSchG):

Ergänzend zur Folgeänderung im Gesetzentwurf muss auch in Absatz 2 noch - und zwar infolge der Änderung des § 59 a - eine Verweisung angepasst werden.

Zu Nummer 18 (§ 106 NSchG):

§ 106 NSchG regelt die Organisation des öffentlichen Schulwesens, insbesondere die Errichtung neuer Schulen und deren Genehmigung.

Der Ausschuss hat im Zusammenhang mit dieser Vorschrift auch erörtert, ob - wie in der Anhörung teilweise angeregt - eine Klarstellung in § 102 NSchG für den Fall angebracht wäre, dass ein gemeindlicher Schulträger einer Haupt- und Realschule eine Oberschule errichten will. Er sieht aber keinen Anlass, dazu eine Änderung zu empfehlen. Ein Vertreter des Kultusministeriums hatte ausgeführt, dass die Übertragung der Schulträgerschaft für Hauptschulen und Realschulen diejenige zur Errichtung von Oberschulen nicht einschlieÙe, dass die Gemeinde aber auch insoweit durch einen Antrag nach § 102 Abs. 3 NSchG einen Anspruch auf Übertragung begründen könne.

Die Neufassung des § 106 Abs. 2 stimmt die vorhandene Vorschrift über das Recht der Schulträger, Gesamtschulen zu führen, mit der Neuregelung für die Oberschule (Absatz 3) ab. Hierzu schlägt der Ausschuss lediglich eine aufgegliederte Fassung vor, um die Bezüge innerhalb der Vorschrift deutlicher zu machen. Die Änderung der Einleitung mit der Bezugnahme auf Schulen nach den §§ 9 bis 11 berücksichtigt, dass nach der dem Entwurf zugrunde liegenden Regelungsabsicht die Führung von Gesamtschulen entweder neben Haupt- und Realschulen oder neben Oberschulen möglich sein soll. Die Errichtung einer Gesamtschule setzt aber nicht voraus, dass alle drei genannten Schulformen bereits vorhanden sind.

Zur Vorschrift über die Errichtung von Oberschulen im neuen Absatz 3 wird eine überarbeitete Fassung vorgeschlagen, um Missverständnisse auszuschließen, die sich aus dem Nebeneinander von „neben“ und „anstelle von“ in der Entwurfsfassung ergeben. Der geänderte Aufbau der Bestimmung beruht auf einem Vorschlag des Kultusministeriums. Die Beschränkung der Verpflichtung der Schulträger, neben den Oberschulen Schulen des gegliederten Schulwesens zu führen, folgt nunmehr aus dem neuen Satz 1/1.

Der Regelungsgehalt des Absatzes 3 Satz 1 beschränkt sich auf die Errichtungsphase, wie sich aus dem Unterschied zur Einleitung des Absatzes 2 („zu errichten“ statt „zu führen“) ergibt. Soweit Schulträger von ihrer Berechtigung nach Absatz 3 Satz 1 zur Errichtung einer Oberschule Gebrauch machen, wird diese wie eine Regelschule behandelt; dies folgt aus Satz 3 („Absatz 1 bleibt im Übrigen unberührt“). Zum letzten Regelungsteil des Satzes 2 („wenn ... der Schulträger des ansonsten von den Schülerinnen und Schülern zu besuchenden Gymnasiums zustimmt“) empfiehlt der Ausschuss eine klarstellende Änderung, um deutlich zu machen, dass Schulträger außerhalb des jeweiligen Landkreises (etwa solche, die aufgrund einer interkommunalen Zusammenarbeit Schulkinder aus einem Nachbarlandkreis aufnehmen) nicht zustimmen müssen. Innerhalb des jeweiligen Landkreises müssen die Schulträger des Gymnasiums zustimmen, das bislang von den entsprechenden Schülerinnen und Schülern besucht worden ist oder (wenn es sich dabei um einen Schulträger außerhalb des Landkreises handelt) im jeweiligen Landkreis besuchen würden. Ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung des Landkreises sieht der Kultusausschuss - wie auch der mitberatende Rechtsausschuss - in dieser Regelung nicht. Dass der gemeindliche Schulträger - und nicht der Landkreis als originärer Schulträger - zustimmen muss, entspricht der stärkeren verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden gegenüber den Landkreisen in Artikel 57 der Niedersächsischen Verfassung (NV) und in Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, wie sie auch dem gemeindlichen Anspruch auf Übertragung der Schulträgerschaft in § 102 Abs. 3 des Schulgesetzes zugrunde liegt. Private Schulträger von Gymnasien haben kein Mitwirkungsrecht nach Satz 2, weil sich die §§ 101 ff. des Schulgesetzes nur auf öffentliche Schulträger beziehen (vgl. auch § 141 NSchG).

Im Kultusausschuss - wie auch im mitberatenden Rechtsausschuss - ist eingehend erörtert worden, inwiefern die Regelungsunterschiede zwischen den Absätzen 2 und 3 - insbesondere bei der Möglichkeit, Hauptschulen und Realschulen zu ersetzen - einer Rechtfertigung bedürfen. Der GBD hatte darauf hingewiesen, dass sich diese Frage um so eher stelle, je stärker die Ausgestaltung der Schulformen der Oberschule und der Gesamtschule einander angenähert werde. Bei einer - gegen Ende der Ausschussberatungen nur noch möglichen - vorläufigen Einschätzung sei allerdings nicht auszuschließen, dass einzelne Schulträger diesen Regelungsunterschied deshalb nicht angreifen könnten, weil sie zugleich würden darlegen müssen, warum ihnen nicht zuzumuten sei, ihre Planung auf die neue Schulform der Oberschule abzustellen.

Das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion erklärte hierzu, das Land habe bei der Ausgestaltung der Schulformen einen beträchtlichen Regelungsspielraum. Daher sei es auch berechtigt, zwischen Regel- und Angebotsschulen zu unterscheiden. Insoweit entspreche die Oberschule einer Regel-

schule, da zwar ihre Errichtung frei sei, sie aber Hauptschulen und Realschulen ersetzen könne und nach ihrer Errichtung wie eine Regelschule behandelt werde. Diese Schulform diene dazu, ein wohnortnahes Schulangebot aufrecht zu erhalten. Im Übrigen unterschieden sich die Gesamtschule und die Oberschule darin, dass die Oberschule nur bis Klasse 10, die Gesamtschule im Regelfall aber bis Klasse 12 geführt werde. Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, der Grünen und der Linken hielten diese Begründung nicht für ausreichend, um die beträchtlichen Unterschiede zwischen Oberschulen und Gesamtschulen - insbesondere bezüglich der Mindestschülerzahlen und der geforderten Mindestzügigkeit - zu rechtfertigen (siehe dazu auch unten die Erläuterung zu Artikel 3/1).

Der Vertreter des Kultusministeriums verwies ebenfalls auf den Gestaltungsspielraum des Landes im Rahmen des Artikels 4 NV. Zudem seien die Oberschule und die Integrierte Gesamtschule deshalb nur eingeschränkt vergleichbar, weil die Oberschulen meist aus Hauptschule und Realschule gebildet werden würden. Ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion fügte hinzu, er erwarte, dass die Oberschulen überwiegend kein gymnasiales Angebot führen werden.

Der Antrag der Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion, die Absätze 2 und 3 zusammenzufassen und Oberschulen und Gesamtschulen weitgehend einheitlich zu regeln - mit der Ausnahme, dass Gesamtschulen auch Gymnasien ersetzen dürfen - wurde von der Ausschussmehrheit abgelehnt.

Zu Absatz 6 schlägt der Ausschuss lediglich eine redaktionelle Anpassung an die Begrifflichkeit des § 10 a Abs. 2 Satz 1 vor („gymnasiales Angebot“). Die Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion haben dazu die Frage aufgeworfen, inwieweit die - in ihrem Kern bereits seit geraumer Zeit bestehende - Regelung des Absatzes 6 verfassungskonform sei; diese Regelung leuchte gerade bei kleineren Schulen nicht ein. Absatz 6 lässt die organisatorische Zusammenfassung von Schulen zu, nimmt davon aber diejenigen Fälle aus, in denen Grundschulen mit weiterführenden Schulen zusammengefasst werden sollen, die ein gymnasiales Angebot haben. Das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion sprach sich dafür aus, an diesem Grundsatz festzuhalten. Das Ausschussmitglied der Fraktion der Grünen hielt es nicht für überzeugend, dass Grundschüler gerade vor dem Zusammentreffen mit Gymnasialschülern geschützt werden müssten. Ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion verwies darauf, dass die Vorschrift nur die organisatorische Zusammenfassung der Schulformen ausschließe, aber nicht deren räumliche Verbindung.

Der GBD hat insoweit darauf hingewiesen, dass die Gesetzesmaterialien - soweit ersichtlich - den Sinn und Zweck dieser Einschränkung nicht erkennen ließen. Die Regelung sei auch nicht unbedenklich, weil sie zur Erreichung der vorstellbaren Regelungsziele nicht genau genug gefasst sei. Wenn die Regelung etwa darauf abziele, eine Sogwirkung von Grundschulen zu vermeiden, die auf der räumlichen Nähe eines gymnasialen Angebots beruhe, werde dies Regelungsziel nicht erreicht, weil diese Sogwirkung auch von Grundschulen ausgehen könne, die nicht mit Sekundarschulen mit einem gymnasialen Angebot organisatorisch verbunden seien. Außerdem liege dieser Regelungszweck schon der Schulbezirksregelung (§ 63 Abs. 2) zugrunde.

Zu Absatz 8 Satz 1 schlägt der Ausschuss eine weitere redaktionelle Folgeänderung zur Änderung des § 12 vor. Außerdem kann in Satz 3 bereits das Inkrafttreten des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes am 1. November 2011 berücksichtigt werden, weil dort lediglich die Regelungswirkung einer Parallelvorschrift zu den geltenden kommunalrechtlichen Bestimmungen ausgeschlossen werden muss.

Die Ergänzung des Absatzes 8 Satz 4 um den Hinweis auf die in den Absätzen 2 und 3 enthaltene Bestandsschutzregelung zugunsten der Gymnasien soll nach der - einstimmig beschlossenen - Empfehlung des Ausschusses nicht aufgenommen werden, weil sie den Anwendungsbereich des Genehmigungsvorbehalts weitgehend beseitigen würde. Nach diesem Satz 4 wird das Kultusministerium ermächtigt, durch Verordnung Schulträger von ihrer Verpflichtung zur Führung von Schulen des gegliederten Schulwesens zu befreien. Der GBD hatte darauf hingewiesen, dass eine solche Einschränkung des Anwendungsbereichs auch Lösungsmöglichkeiten ausschließe, die der Schulträger und das Kultusministerium übereinstimmend für sinnvoll hielten, etwa wenn der Besuch eines günstig gelegenen Gymnasiums im Nachbarlandkreis möglich ist. Mit dem Verzicht auf diese Einschränkung könne auch das rechtliche Risiko verringert werden, das sich aus den Unterschieden zwischen den Absätzen 2 und 3 ergebe, dass nämlich Hauptschulen und Realschulen durch Oberschulen ersetzt werden können, durch Gesamtschulen aber nicht.

Zu Nummer 19/1 (§ 129 Abs. 3 NSchG):

Die Einfügung der Nummern 19/1 bis 19/3 mit den Änderungen der §§ 129, 135 und 138 beruht auf dem erwähnten Änderungsvorschlag der Fraktionen von CDU und FDP am Ende des ersten Beratungsdurchgangs. Ein Vertreter des Kultusministeriums wies darauf hin, dass die zu den §§ 129, 135 und 138 vorgeschlagenen Änderungen mit der katholischen Kirche abgestimmt worden seien. Die Änderungen wurden damit begründet, dass der zahlenmäßigen Entwicklung der Bekenntnisschulen und ihrer Schülerzahlen Rechnung getragen werden müsse, weil sich der Anstieg des Anteils der jeweils bekenntnisfremden Kinder fortsetze. Deshalb müsse der gesetzliche Rahmen im Interesse einer Verbesserung für die örtliche Schulentwicklung angepasst werden.

Der grundsätzlich zulässige Anteil wird durch die Verweisung in Absatz 3 Satz 1 auf § 157 NSchG - entsprechend dem dort für Konkordatsschulen geregelten Anteil (von 30%) - angehoben. Jedoch soll die oberste Schulbehörde in Ausnahmefällen weiterhin Überschreitungen zulassen können. In der von den Fraktionen vorgelegten Fassung sah die Ermächtigung vor, „die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach Satz 2 unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten ... zu regeln“. Dagegen hatte der GBD eingewandt, dass diese Fassung das Ausmaß der Ermächtigung (Artikel 43 Abs. 1 Satz 2 NV) nicht deutlich erkennen lasse. Der Ausschuss hat sich deswegen - auf Empfehlung des mitberatenden Rechtsausschusses - dafür entschieden, diesen Teil der Verordnungsermächtigung in einem zusätzlichen Satz 3/1 genauer zu regeln; diese Fassung entspricht inhaltlich auch dem systematischen Aufbau der jetzt geltenden Ordnungsregelung.

Die Empfehlungen zu den Nummern 19/1 bis 19/3 wurden bei Stimmenthaltung der Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion, der Grünen und der Linken beschlossen, die sich sämtlich gegen das Verfahren aussprachen, diese Änderungen erst gegen Ende des ersten Beratungsdurchgangs und nach der Anhörung einzubringen; ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion erklärte dazu ergänzend, dass die mit den Änderungen verfolgte Regelungsabsicht gleichwohl begrüßt werde.

Zu Nummer 19/2 (§ 135 Abs. 5 NSchG):

Die Änderung des Absatzes 5 soll das Verfahren für die Umwandlung von Bekenntnisschulen erleichtern. Bisher musste bereits der Antrag zur Umwandlung einer Bekenntnisschule von einer Zweidrittelmehrheit der dem Mehrheitsbekenntnis angehörenden Erziehungsberechtigten unterstützt werden. Künftig genügt dafür ein Quorum von einem Zehntel aller Erziehungsberechtigten. Auch muss künftig eine Abstimmung erfolgen, wenn die Schule über vier Schuljahre hinweg den grundsätzlich zulässigen Anteil bekenntnisfremder Schulkinder überschreitet.

Der mitberatende Rechtsausschuss hatte gegen die Änderung des Absatzes 5 keine Bedenken. Zwar verändert sich durch die Neuregelung für einen Teil der Erziehungsberechtigten möglicherweise die Grundlage, von der sie bei der Anmeldung ihres Kindes ausgegangen sind. Es gibt im Grundschulbereich wegen der Schulbezirksregelung in § 63 Abs. 2 NSchG aber praktisch keine freie Schulwahl.

Zu Nummer 19/3 (§ 138 Abs. 2 NSchG):

Die Änderung der Ausnahmegesetzgebung des § 138 Abs. 2 führt zum Wegfall des bisherigen zweiten Tatbestandes für die Aufnahme von bekenntnisfremden Schulkindern an Bekenntnisschulen im Bereich des ehemaligen Landes Oldenburg. Nach der Begründung des Änderungsvorschlags der Koalitionsfraktionen besteht für diese Regelung kein praktischer Bedarf mehr.

Zu Nummer 25 (§ 183 a NSchG):

Zur Übergangsvorschrift für die Einführung der Oberschule schlägt der Ausschuss über die Entwurfsfassung hinaus zwei zusätzliche Absätze vor.

Außerdem soll der im Entwurf enthaltene einzige Absatz eine geänderte Fassung erhalten. Dabei sieht die Änderungsfassung des Satzes 1 eine Vereinfachung vor, welche auch den Anwendungsbereich klarstellt. Die Vorschrift soll auch für die Errichtung von Oberschulen gelten, die erst nach dem Jahr 2011 errichtet werden. Außerdem berücksichtigt die Formulierung, dass Oberschulen insgesamt und nicht zunächst nur für einen Schuljahrgang errichtet werden. Im Übrigen bleibt es dabei, dass die neuen Vorschriften für die Oberschule sachlich jahrgangsweise aufsteigend angewandt werden, während für die höheren Schuljahrgänge bis zu ihrem Ausscheiden nach Satz 2 die bisher geltenden Vorschriften weiter anzuwenden sind. Die sachlich erweiterte Fassung des Satzes 2 berücksichtigt, dass auch Gesamtschulen in Oberschulen umgewandelt werden können.

Absatz 2 beruht auf dem Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen. Grundsätzlich soll danach die Oberschule eine Schulform des Sekundarbereichs I sein und deshalb keine vollständige Oberstufe führen. Im Regelfall sei nämlich an den Oberschulen eine solche Oberstufe wegen der dafür notwendigen Mindestschülerzahl sowie wegen der Anforderungen an die fachliche Ausrichtung der gymnasialen Oberstufe kaum realisierbar. Die Oberschule solle in erster Linie den Übergang in die Berufsausbildung ermöglichen, aber auch die schulische Weiterqualifizierung am Beruflichen Gymnasium.

Absatz 3 beruht auf der Überlegung, dass das Gesetz am 1. August 2011 in Kraft treten soll, dass aber zu diesem Zeitpunkt bereits Oberschulen den Schulbetrieb aufnehmen können sollen. Da rechtlich zweifelhaft wäre, ob vor Inkrafttreten des Gesetzes bereits Genehmigungen zur Errichtung von Oberschulen erteilt werden könnten, empfiehlt der Kultusausschuss insoweit eine Klarstellung.

Zu Nummer 25 (§ 183 b NSchG):

In den - zum Teil aus dem geltenden Recht übernommenen - Übergangsvorschriften für Gesamtschulen soll Absatz 2 Satz 4 gestrichen werden, weil für die darin enthaltene Klarstellung - nach der zur Bezugsvorschrift des § 61 Abs. 3 Nr. 3 empfohlenen Änderung - kein Bedarf mehr zu erkennen ist.

Die Absätze 3 und 4 sollen lediglich redaktionell geändert werden. Bei Absatz 3 bedarf es der Klarstellung, dass sich die Verweisung auf das bisherige Recht bezieht, während in Absatz 4 auf das neue Recht verwiesen werden kann; insoweit reicht die Korrektur der Absatzbezeichnung des § 12.

Ein Antrag der Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion, in einem weiteren Absatz die Umwandlung von Kooperativen Gesamtschulen in Integrierte Gesamtschulen zuzulassen, wurde von der Ausschussmehrheit abgelehnt.

Zu Nummer 26 (§ 184 a NSchG):

Die Übergangsregelung für die Wahlen zum Landeselternrat und zum Landesschülerrat soll zum einen redaktionell vereinfacht werden. Außerdem war am Ende des Satzes zu berücksichtigen, dass sich der genannte Termin nicht auf das Inkrafttreten der geltenden Fassung des Schulgesetzes, sondern auf den Inkrafttretenszeitpunkt des vorliegenden Änderungsgesetzes beziehen muss.

Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes):

Die in Artikel 2 enthaltenen Folgeänderungen sind in den Ausschüssen nicht weiter erörtert worden. Der Kultusausschuss empfiehlt lediglich (als neue Nummer 1/1) noch eine weitere Folgeänderung, und zwar in § 101 Abs. 3 Nr. 2 des Personalvertretungsgesetzes.

Artikel 3 (Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):

§ 1 des Artikels 3 enthält die für die künftige Oberschule benötigten zusätzlichen Funktionsstellen in den Besoldungsgruppen A 14 bis A 16. Die gegenüber der Entwurfsfassung geänderte redaktionelle Gestaltung der Regelung beruht auf Empfehlungen der Staatskanzlei.

Die in Besoldungsgruppe A 14 eingeführten Untergrenzen für die Funktionsämter an sehr kleinen Oberschulen beruhen auf dem bereits erwähnten Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen. Zur Begründung wird darin ausgeführt, dass die Mindestschülerzahlen von Oberschulen bis zum 31. Juli 2015 ausnahmsweise unterschritten werden dürfen, wenn bei Errichtung der Oberschule gleichzeitig eine organisatorisch zusammengefasste Haupt- und Realschule aufgehoben wird (siehe unten zu Artikel 3/1). Für diese Schulen mit weniger als 288 Schulkindern sei eine zusätzliche didaktische Leitung nicht erforderlich. Mit demselben Änderungsvorschlag wurden auch die Untergrenzen für die ständige Vertretung der Schulleitung an Oberschulen und für die Leitungspersonen der entsprechenden Oberschule eingefügt; diese Funktionsämter soll es an Oberschulen mit einer Schülerzahl von weniger als 181 Schulkindern nicht geben.

Als weitere sachliche Änderung empfiehlt der Ausschuss, in der Besoldungsgruppe A 14 die Funktionsbezeichnung „als Leiterin oder Leiter des Sekundarbereichs I einer Oberschule ...“ zu ersetzen, weil sie an Oberschulen ohne Oberstufe zu Unklarheiten hinsichtlich der Verantwortlichkeiten führen kann. An deren Stelle treten die beiden am Beginn des Buchstaben a eingefügten Ämter mit der Bezeichnung „Zweite Oberschulkonrektorin, Zweiter Oberschulkonrektor“ (mit mehr als 540 Schülern und - mit der Stellenzulage - bei Oberschulen mit mehr als 1 000 Schülern). Diese Änderungen wurden vom Kultusministerium im letzten Beratungsdurchgang vorgeschlagen.

Keine Bedenken bestanden in den Ausschussberatungen dagegen, dass in Nummer 1 Buchst. c das Amt „Oberschuldirektorin, Oberschuldirektor an Oberschulen mit einer Schülerzahl von mehr als 1 000“ unabhängig davon ausgebracht wird, ob die Oberschule ein gymnasiales Angebot führt. Im Regelfall wird eine Oberschule mit dieser Schülerzahl auch ein gymnasiales Angebot führen.

Die geänderte Fassung des § 2 enthält lediglich eine redaktionelle Vereinfachung. Die Empfehlung zu Artikel 3 wurde - bei Stimmenthaltung der Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen - einstimmig beschlossen.

Zu Artikel 3/1 (Änderung der Schulorganisationsverordnung):

Artikel 3/1 wurde mit dem mehrfach erwähnten Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen am Ende des ersten Beratungsdurchgangs eingefügt und lediglich in rechtsförmlicher Hinsicht überarbeitet. Zur Begründung wurde schriftlich ausgeführt, dass eine Änderung der Verordnung bereits im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens erforderlich sei, um den Schulträgern die nötigen Vorgaben für ihre Organisationsentscheidungen rechtzeitig zu geben.

Der GBD hat dazu angemerkt, dass eine vorläufige Überprüfung der Änderungen erhebliche Zweifel erzeuge, ob damit die an die einzelnen Schulformen gestellten Anforderungen an die Mindestzügigkeit noch in sich stimmig seien. Während die Oberschule auch mit einem Gymnasialzweig lediglich dreizügig geführt werden müsse und nur eine Gesamtschülerzahl von 75 je Schuljahrgang erfordere (2 x 24 im Haupt- und im Realschulzweig sowie 27 im Gymnasialzweig), setze die Gründung von Gesamtschulen grundsätzlich voraus, dass eine Gesamtschülerzahl von 120 je Jahrgang für einen mindestens fünfzügigen Betrieb prognostiziert werde. Die dafür im Gesetzgebungsverfahren genannten Gründe könnten die vorgenommenen Unterscheidungen nicht in vollem Umfang erklären. Wenn man die Oberschule als eine eher der Kooperativen Gesamtschule entsprechende Schulform mit Elementen integrativer Erziehung in den ersten Schuljahrgängen ansehe, so stelle sich die Frage, warum für die Kooperative Gesamtschule mindestens eine Vierzügigkeit vorausgesetzt werde. Der Hinweis, dass die Gesamtschule regelmäßig eine Oberstufe führe, die Oberschule aber nicht, würde für die vorhandenen Gesamtschulen ohne Oberstufe eine geringere Mindestzügigkeit nahe legen; dies sehe die Verordnung aber nicht vor. Die Bezeichnung einer Schulform als Regelschule liefere keine rechtliche oder pädagogische Begründung dafür, dass eine Schule, die einer Regelschule ähnlich sei, nur mit erheblich höherer Schülerzahl geführt werden könne. Von praktischer Bedeutung könnten diese Bedenken insbesondere in Fällen werden, in denen eine Gesamtschule nachträglich die geforderte Mindestzügigkeit unterschreite, denn dann stelle sich die Frage, ob schon die Umwandlung der Gesamtschule in eine Oberschule ausreiche, um die pädagogischen Bedenken gegen den Betrieb einer kleineren Gesamtschule auszuräumen. Jedenfalls in solchen Fällen führten die entstehenden Unstimmigkeiten in der Verordnung zu einem nicht unbe-

trächtlichen Risiko, dass die geänderten Anforderungen an die Mindestzügigkeit nicht durchgesetzt werden können.

Zur Auslegung der Tabelle zu § 4 Abs. 3 haben Vertreter des Kultusministeriums ausgeführt, dass die dort für die Zeit bis zum 31. Juli 2015 zugelassene Unterschreitung der Mindestschülerzahl dem in § 6 geforderten Prognosezeitraum von zehn Jahren vorgehe, da sonst die übergangsweise zugelassene Unterschreitung der Mindestschülerzahl leerlaufe. Daraufhin haben Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion die Frage aufgeworfen, ob diese Zulassung der Unterschreitung der Mindestschülerzahl nicht eine (weitere) willkürliche Ungleichbehandlung gegenüber den Gesamtschulen darstelle, weil für diese nach § 6 der Verordnung uneingeschränkt die Mindestschülerzahl für einen Zeitraum von 10 Jahren nachgewiesen werden müsse. Der GBD hat dazu angemerkt, dass bei einer befristeten Übergangsregelung ein etwas größerer Regelungsspielraum hinsichtlich der an sich erforderlichen Gleichbehandlung bestehe.

#### Artikel 3/2 (Änderung der Stellenzulagenverordnung)

Zur Einfügung des Artikels 3/2 wird in dem Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen ausgeführt, damit erfolge die besoldungsrechtliche Honorierung der Wahrnehmung der Funktion einer Fachkonferenzleitung an Oberschulen mit einer Schülerzahl ab 288; für diese Funktion werde nämlich kein Beförderungssamt ausgebracht.