

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Verankerung der Pflichten von Schülerinnen und Schülern im Niedersächsischen Schulgesetz

Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP - Drs. 17/7023

Beschlussempfehlung des Kultusausschusses - Drs. 17/8554

Berichtersteller: Abg. André Bock (CDU)

Der Kultusausschuss empfiehlt Ihnen in der Drucksache 17/8554 einstimmig, den Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion in einer geänderten Fassung anzunehmen. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hat sich dieser Empfehlung ebenfalls einstimmig angeschlossen.

Der Gesetzesentwurf ist am 12. Dezember 2016 erstmals im Plenum behandelt worden. Unmittelbarer Anlass dafür war ein Fall einer vollverschleierte Schülerin einer Oberschule, mit dem sich der Kultusausschuss zuvor mehrfach von der Landesregierung hatte unterrichten lassen. Der Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion hierzu wurde im Kultusausschuss erstmals am 27. Januar 2017 behandelt, wobei erörtert wurde, ob bereits das geltende Schulgesetz es ermögliche, gegen eine Gesichtshüllung vorzugehen, oder ob dazu eine genauere gesetzliche Regelung geschaffen werden sollte.

Zu dieser Frage hatte die Landesregierung ein Rechtsgutachten bei dem Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Hinnerk Wißmann in Auftrag gegeben, das vom Gutachter im April 2017 vorgelegt und von ihm am 12. Mai 2017 im Kultusausschuss erläutert worden ist. Darin unterbreitete der Gutachter auch einen Formulierungsvorschlag für die Änderung des § 58 des Schulgesetzes (NSchG). Daraufhin haben sich die Ausschussmitglieder aller vier Landtagsfraktionen auf einen gemeinsamen Änderungsvorschlag zum Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion verständigt, den der Kultusausschuss am 18. Mai 2017 so übernommen und dabei auch beschlossen hat, ihn zunächst noch zum Gegenstand einer Verbändeanhörung zu machen. Daraufhin sind gut 20 schriftliche Stellungnahmen eingegangen. In der mündlichen Anhörung im Kultusausschuss am 3. August 2017 haben sich neun Verbände sowie die Vertreterin der Landtagskommission zu Fragen der Migration und Teilhabe geäußert. Daraufhin hat der Ausschuss seine Beratungen abgeschlossen und die Annahme des gemeinsamen Änderungsvorschlags empfohlen.

Der Beschlussempfehlung liegt der erwähnte fraktionsübergreifende Änderungsvorschlag zugrunde, der wie folgt schriftlich begründet worden war:

Mit der Änderung wird ein allgemeiner Mitwirkungsgrundsatz für alle Schülerinnen und Schüler im Sinne einer Generalklausel statuiert. Neben einem allgemeinen Mitwirkungsrecht wird eine allgemeine Mitwirkungspflicht normiert. Anknüpfungspunkt für den Mitwirkungsgrundsatz ist die Erfüllung des einfachgesetzlich in § 2 NSchG normierten Bildungsauftrags der Schule. Mit der Anknüpfung an den Bildungsauftrag wird die Mitwirkung an der Erfüllung der zentralen, in § 2 NSchG statuierten Vorgabe zum wesentlichen Maßstab des Verhaltens der Schülerinnen und Schüler erhoben.

Der allgemeine Grundsatz der Mitwirkung in Absatz 1 wird in Absatz 2 konkretisiert. In Absatz 2 Satz 1 wird die Pflicht zur regelmäßigen Teilnahme am Unterricht sowie zur Erbringung der geforderten Leistungsnachweise normiert. In Absatz 2 Satz 2 wird die

Pflicht verankert, dass Schülerinnen und Schüler durch ihr Verhalten oder ihre Kleidung die Kommunikation mit den Beteiligten des Schullebens nicht in besonderer Weise erschweren dürfen. Die Gewährleistung der Kommunikation stellt eine Grundbedingung des schulischen Wirkens im Hinblick auf die Verwirklichung des in § 2 NSchG normierten Bildungsauftrages der Schule dar. Die Kommunikation zwischen den Schülerinnen und Schülern sowie den Lehrkräften und den weiteren Beteiligten des Schullebens setzt dabei auch das Erfassen der Körpersprache, insbesondere der Gesichtsmimik voraus. Insofern ist neben dem Verhalten der Schülerinnen und Schüler auch die Kleidung in Bezug auf die Gewährleistung der Kommunikation maßgeblich. Im täglichen Schul- und Unterrichtsbetrieb kann etwa die aus religiösen Gründen getragene Vollverschleierung von Schülerinnen eine derartige Erschwerung der Kommunikation in besonderer Weise darstellen, dass die Schule ihrem Bildungsauftrag nach § 2 NSchG nicht entsprechen kann.

Das Verbot in Absatz 2 Satz 2 besteht gemäß Absatz 2 Satz 3 nicht, wenn einzelne Tätigkeiten oder gesundheitliche Gründe eine Ausnahme erfordern. Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang das Tragen einer Atemschutzmaske durch eine Schülerin oder einen Schüler im Rahmen der Durchführung von Experimenten mit Chemikalien im Chemieunterricht genannt.

Ergänzend empfiehlt der Ausschuss, in Artikel 2 eine Rückwirkung der Neuregelung zum Schuljahresanfang (am 1. August 2017) zu bestimmen, um deutlich zu machen, dass er angesichts der öffentlichen Berichterstattung schon vor den Sommerferien darüber, dass sich die Fraktionen auf den gemeinsamen Vorschlag verständigt hatten, kein schützenswertes Vertrauen von Schülerinnen oder Schülern mehr erkennen kann, von den Wirkungen der Neuregelung deshalb verschont zu bleiben, weil sie tatsächlich zum Schuljahresbeginn noch nicht zustande gekommen ist.

In der abschließenden Beratung wurde von Mitgliedern aller vier Fraktionen der konstruktive Umgang mit dem Thema im Kultusausschuss und die dabei erzielte sachliche Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte gewürdigt. Einigkeit bestand auch darüber, dass die vom Gutachter eingehend dargelegten Gründe für eine gesetzliche Änderung überzeugten und dass mit dem auf dieser Grundlage ausgearbeiteten Fraktionsvorschlag eine Konkretisierung des Regelungszwecks und eine genauere Abgrenzung des an den Schulen nicht mehr Hinnehmbaren erreicht worden sei.

Ein Vertreter des Kultusministeriums führte aus, dass es bisher kaum Anwendungsfälle für die Regelung gebe und dass die eingangs erwähnte Schülerin inzwischen keine öffentliche Schule mehr besuche. Es sei geplant, die Beweggründe des Kultusausschusses für die Neuregelung alsbald an die Schulen und Schulbehörden weiterzuübermitteln. Weitere Detailhinweise zum Regelungsinhalt seien nicht vorgesehen; insoweit verwies der Ministerialvertreter auf den in § 32 des Schulgesetzes geregelten Grundsatz der eigenverantwortlichen Schule. Ob kleinere Anpassungen vorhandener Bestimmungen - etwa zur Schulpflicht - benötigt würden, werde noch geprüft.

Ausschussmitglieder der CDU-Fraktion äußerten ihre Verwunderung darüber, dass das Kultusministerium die Zeit bis zur abschließenden Ausschussberatung nicht genutzt habe, um die aus ihrer Sicht erforderlichen Ausführungsbestimmungen auszuarbeiten und dem Ausschuss vorzulegen; die gesetzliche Regelung allein reiche nach ihrer Auffassung nicht aus, um Rechtssicherheit für die Schulen herzustellen. Gleichwohl solle das Gesetz möglichst rasch beschlossen werden. Die Zustimmung beruhe aber auf der Erwartung, dass das Kultusministerium bis zur abschließenden Plenarberatung noch weitere Informationen vorlege.

Das Ausschussmitglied der antragstellenden FDP-Fraktion legte Wert auf die Feststellung, dass die nun nur noch auf § 58 des Schulgesetzes beschränkte Änderung nichts daran ändere, dass dadurch auch die Anwendung der Sanktionsvorschrift des § 61 (Erziehungsmittel, Ordnungsmaßnahmen), die im Gesetzentwurf ebenfalls geändert werden sollte, in Gänze möglich werde.

Ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion hob hervor, dass die Regelung im gemeinsamen Fraktionsvorschlag - trotz vereinzelter Wünsche nach Ergänzungen, etwa der Aufnahme von Regelbeispielen - weitgehend auf Zustimmung gestoßen sei. Daher solle an dieser Kompromisslösung fest-

gehalten werden. Die Änderung ziele nicht auf eine generelle Einleitung von Verfahren über Ordnungsmaßnahmen im Schulbetrieb, sondern solle in erster Linie zu einer Verhaltensänderung an den Schulen beitragen.

Ein Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen erklärte, zwar löse die gesetzliche Änderung nicht alle Spannungen auf, die in diesem Bereich in einer Schule auftreten könnten; der Gesetzentwurf schaffe aber Rechtssicherheit darüber, was in Schulen von den Schülerinnen und Schülern erwartet werde. Welche Folgerungen im Einzelfall daraus zu ziehen seien, ergebe sich hier - wie in anderen Fällen pflicht- oder ordnungswidrigen Verhaltens - aus den Handlungsspielräumen des § 61 des Schulgesetzes. Angesichts der bisher wenigen Anwendungsfälle sei derzeit auch nicht zu erkennen, in welchen Punkten Ausführungsbestimmungen für den Vollzug benötigt würden und warum diese bereits im Vorgriff auf die abschließende Landtagsentscheidung über den genauen Wortlaut der Regelung hätten erarbeitet werden müssen.

Von der Aufnahme redaktioneller Änderungen des konkretisierten zweiten Satzes (in der Beschlussempfehlung Absatz 1 Satz 2) und der Aufnahme von Regelbeispielen wurde in der abschließenden Beratung nach eingehender Erörterung abgesehen. Gegen die gelegentlich gewünschte Erwähnung von meist mit religiösen Motiven begründeten Fällen (Burka, Niqab) sprach, dass schon der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der Vorschrift keine Zweifel daran lassen, dass davon diese Fälle erfasst werden. Die im Dienstrecht des Bundes inzwischen aufgenommene Umschreibung „Gesichtsverhüllung“ vermeidet zwar eine Verengung auf Fälle mit Religionsbezug, schafft inhaltlich aber keine größere Klarheit und spart andere im Schulleben durchaus nicht fernliegende Fälle (wie den akustischen Bereich) aus.

Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen trägt die vom Kultusausschuss empfohlene Fassung auch in ihrer redaktionellen Gestalt mit und sieht insoweit keine rechtlichen Bedenken. Er ging auch davon aus, dass die Anwendung der Neuregelung jedenfalls in rechtlicher Hinsicht nicht von der Herausgabe ergänzender Verwaltungsvorschriften hierzu abhängt.