

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/168

Beschlussempfehlung des Kultusausschusses - Drs. 18/365

Berichterstattung: Abg. Lasse Weritz (CDU)

Der federführende Kultusausschuss empfiehlt in der Drucksache 18/365, den Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU mit einigen Änderungen anzunehmen. Diese Empfehlung wird von den Ausschussmitgliedern der Fraktionen von SPD und CDU getragen, während die Ausschussmitglieder der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen, FDP und AfD gegen den Entwurf gestimmt haben. Die mitberatenden Ausschüsse für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Haushalt und Finanzen haben sich dieser Empfehlung mit gleichen Abstimmungsergebnissen angeschlossen; jedoch war die Fraktion der FDP bei der Abstimmung im Haushaltsausschuss nicht zugegen.

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen ist am 24. Januar 2018 in erster Beratung im Plenum behandelt worden. Er sieht eine Veränderung des Schulgesetzes in vier Punkten vor:

- Die Änderung des § 64 Abs. 1 soll zu einer Flexibilisierung des Einschulungsalters führen. Für Kinder, die zwischen dem 1. Juli und dem 30. September das sechste Lebensjahr vollenden würden, sollen die Eltern künftig entscheiden können, den Schulbesuch um ein Jahr hinauszuschieben.
- Mit der Änderung in § 64 Abs. 3 Satz 1 ist beabsichtigt, dass Sprachfördermaßnahmen vor der Einschulung auch außerhalb schulischer Verantwortung durchgeführt werden können.
- Mit der Änderung der Übergangsregelung in § 183 c Abs. 5 wird bezweckt, dass bestehende Förderschulen im Förderschwerpunkt Lernen für den Sekundarbereich I unter bestimmten Voraussetzungen noch für eine verlängerte Übergangszeit fortgeführt werden können. Statt der Fortführung einer bestehenden Förderschule im Förderschwerpunkt Lernen können auch entsprechende Lerngruppen an anderen allgemeinbildenden Schulen des Sekundarbereichs I eingerichtet werden.
- Schließlich sollte in § 178 die Verpflichtung gestrichen werden, die Auswirkungen des Übergangs zur inklusiven Beschulung bis zum Juli dieses Jahres zu überprüfen.

Am 8. und 9. Februar 2018 hat der Kultusausschuss eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt und weiteren Verbänden Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung gegeben. Insgesamt sind etwa 30 Stellungnahmen eingegangen; auch der Landesrechnungshof hat sich zum Gesetzentwurf mündlich und schriftlich geäußert.

In der Folge haben die Fraktionen der SPD und der CDU einen gemeinsamen Änderungsvorschlag zum Gesetzentwurf vorgelegt. Dieser sah vor, in die Vorschrift zur Flexibilisierung des Einschulungsalters einen Stichtag für die Abgabe der Erklärung der Eltern aufzunehmen. Außerdem sollte auch für die Schulkinder in den neuen Lerngruppen im Sinne des § 183 c Abs. 5 ein Beförderungs- und Erstattungsanspruch ergänzend zu § 114 begründet werden. Schließlich sah der Änderungsvorschlag noch vor, von der Streichung des § 178 abzusehen und stattdessen den Stichtag zur Überprüfung der inklusiven Beschulung um zwei Jahre auf den 31. Juli 2020 zu verschieben; danach sollen die Überprüfungen in einem Vier-Jahres-Rhythmus fortgeführt werden.

Ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion hob hervor, dass der Gesetzentwurf sowohl bezüglich der Änderung bei der Sprachförderung als auch bei der Übergangsregelung für Förderschulen die Möglichkeit schaffe, regional unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion stellte klar, dass der Gesetzentwurf die Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten vergrößern wolle, aber keineswegs auf die Einsparung öffentlicher Mittel ziele.

Die Ausschussmitglieder der drei Fraktionen von Grünen, FDP und AfD bemängelten, dass für die von ihnen erwarteten Mehrkosten im Kindertagesstättenbereich kein Ausgleich vorgesehen sei, und bezweifelten die dazu im Gesetzentwurf aufgeführte Bedarfsschätzung. Dem entgegneten Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion und der CDU-Fraktion, bei der Kostenschätzung sei eine weitgehende Ausnutzung der neu eröffneten Wahlmöglichkeiten unterstellt worden, die so nicht eintreten müsse. Weitergehende Überlegungen zum Kostenausgleich würden im Zuge der Novelle zum Kindertagesstättengesetz anzustellen sein, die recht bald folgen solle.

Das Ausschussmitglied der Fraktion der Grünen äußerte die Befürchtung, dass die rasche Einführung der Änderung des Schuleingangsalters zu zusätzlichen Schwierigkeiten an den Grundschulen führen werde, die durch den späten Termin (1. Mai) für die Abgabe der Erklärung über die Inanspruchnahme des Einschulungsaufschubs noch vergrößert würden. Ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion erklärte dazu, dass hier eine möglichst unkomplizierte Regelung im Interesse der Eltern gewollt sei. Die Terminsetzung zum 1. Mai schließe an die meist im April stattfindenden Schuleingangsuntersuchungen an. Ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion betonte, dass im Bereich der Sprachförderung im Schulgesetz nur ein rechtlicher Rahmen in Gestalt einer Öffnungsklausel geregelt werden solle; Einzelheiten könnten vom Kultusministerium durch Erlass bestimmt und zum Teil auch noch demnächst im Kindertagesstättengesetz geregelt werden.

Der Landesrechnungshof hat vorgetragen, dass im Gesetzentwurf die entstehenden Mehrkosten nicht ausreichend dargelegt würden. Aus seiner Sicht lägen die Mehrkosten erheblich höher, weil beim Aufwand für die zusätzlichen Stellen auch Zuschläge für Beihilfe- und Versorgungsaufwendungen zu berücksichtigen seien. Der zusätzliche Personalaufwand für Lehrkräfte sei damit um 92 Millionen Euro höher zu veranschlagen als im Gesetzentwurf angegeben. Aus den Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofs ergebe sich zudem, dass viele Schulplätze an Förderschulen nicht mehr belegt würden; diese Überkapazitäten würden mit den Möglichkeiten des neuen § 183 c Abs. 5, Förderschulen weiterzuführen oder durch Lerngruppen zu ersetzen, vergrößert. Auch würden den inklusiv betriebenen Schulen durch die Weiterführung von Förderschulen (bzw. Lerngruppen) Förderlehrkräfte vorenthalten, die sonst für die Verbesserung der Inklusivbeschulung frei würden. Daher sei die neue Übergangsregelung nicht bedarfsgerecht und erschwere die Weiterentwicklung der inklusiv betriebenen Schulen. Auch für den Kindertagesstättenbereich müsse von höheren - als den im Gesetzentwurf für die Sprachförderung angegebenen - Mehrkosten ausgegangen werden, weil die Verschiebung des Einschulungstermins den Bedarf an Kindertagesstättenplätzen vergrößere.

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat offen gelassen, ob die Darlegung der Kosten den Anforderungen des Artikel 68 Abs. 1 der Landesverfassung vollständig entspreche, welcher Kostenbegriff dabei zugrunde zu legen sei und welche Größen bei den vorgenommenen Schätzungen zu verwenden seien. Der GBD hat auf Artikel 68 Abs. 2 der Verfassung hingewiesen, wonach für die im laufenden Haushaltsjahr vom 1. August an entstehenden Mehrkosten „gleichzeitig“ die erforderliche Deckung gesorgt werden müsse. Dafür seien Beträge im Nachtragshaushalt vorgesehen, der im nächsten Plenum ebenso wie der vorliegende Gesetzentwurf verabschiedet werden solle.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Schulgesetzes):

Zu Nummer 2 (§ 64):

Zur Flexibilisierung des Einschulungsalters in Absatz 1 Satz 2 empfiehlt der Ausschuss entsprechend dem Änderungsvorschlag der Fraktionen, im zusätzlichen Halbsatz 2 einen Stichtag aufzunehmen: Die Erziehungsberechtigten müssen danach bis zum 1. Mai eine schriftliche Erklärung über das Hinausschieben des Schulbesuchs gegenüber der Schule abgeben. Damit soll dem Wunsch nach größerer Planungssicherheit für die beteiligten Schulen, aber auch für die Kindertagesstätten Rechnung getragen werden.

Das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion hat die Frage aufgeworfen, ob die Erziehungsberechtigten von einer einmal abgegebenen Erklärung zurücktreten könnten, beispielsweise wenn ein Kind später noch einen größeren, unerwarteten Entwicklungsschritt mache. Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und CDU sprachen sich dafür aus, die Fristenregelung insoweit nicht strikt anzuwenden. Der GBD hat dazu ausgeführt, dass die Regelung nach ihrem Sinn und Zweck sowie ihrem Wortlaut nicht verbiete, dass die Schulen trotz einer zunächst abgegebenen anderen Erklärung die Kinder noch in das frühere Schuljahr aufnehmen können, wenn die Abwägung ihrer Interessen mit denen der Erziehungsberechtigten und der betroffenen Kinder dies zulasse.

Im Hinblick auf den gewählten Stichtag merkte der Abgeordnete der AfD-Fraktion an, dass dieser zu spät liegen würde, da die Kindergartenplätze bereits im Februar vergeben werden würden. Vonseiten der Ausschussmitglieder der CDU-Fraktion wurde dem entgegnet, dass der Stichtag zum 1. Mai gewählt worden sei, da die Schuleingangsuntersuchungen bis April stattfänden; erst zu diesem Zeitpunkt stehe fest, welche Kinder schulpflichtig werden würden. Gegen die Wahl des 1. Februars als Stichtag würden pädagogische Gründe sprechen, da zu diesem frühen Zeitpunkt die weitere Entwicklung des Kindes bis zum Einschulungstag noch nicht absehbar sei.

Der GBD hat angemerkt, dass mit der Neuregelung die Schulpflicht unberührt bleibe, obwohl sich dann aus der Schulpflicht für die Kinder und ihre Erziehungsberechtigten keine Pflichten ergeben sollten. Daher sei aus rechtlicher Sicht die Lösung vorzuziehen, bei aufgeschobenem Schulbesuch auch die Schulpflicht einzuschränken. Dem ist der Ausschuss jedoch nicht gefolgt.

Zum Verhältnis der Neuregelung zum bisherigen Absatz 2 (Zurückstellung schulpflichtiger, aber noch nicht schulfähiger Kinder) hat der GBD die Frage aufgeworfen, ob Absatz 2 künftig auch noch auf Kinder angewandt werden solle, deren Erziehungsberechtigte den Schulbesuch für ihre Kinder bereits um ein Jahr hinausgeschoben haben. Bisher sei angenommen worden, dass Absatz 2 nur einmal angewandt werden könne (Nolte in Bräth u. a., 8. Auflage 2014, Rn. 3; Brockmann/Littmann/Schippmann, Anm. 3, jeweils zu § 64 des Schulgesetzes). Daran solle sich laut Auskunft des Kultusministeriums auch nichts ändern. Eine gesetzliche Klarstellung hierzu halte das Ministerium für entbehrlich. Es wolle aber die Schulen gegebenenfalls darauf hinweisen, dass bei der Ermessensentscheidung nach Absatz 2 die Inanspruchnahme des neuen Absatzes 1 Satz 2 regelmäßig gegen eine weitere Zurückstellung seitens der Schule spreche.

Zu Absatz 3:

Entsprechend einer Anregung des Kultusministeriums und des GBD empfiehlt der Ausschuss, anstelle der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderung des Absatzes 3 Satz 1 dort einen neuen Satz 3 anzufügen. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung des ersten Satzes würde nämlich den Pflichtenkreis der Kinder erweitern und damit über die eigentlich an dieser Stelle gewollte Öffnungsklausel hinausgehen. Der vom Ausschuss empfohlene Satz 3 lässt nur die Möglichkeit zu, eine außerschulische Sprachförderung zu schaffen, regelt aber keine Pflicht zur Teilnahme an der Sprachförderung in Kindergärten. Zudem bleibt die vorschulische Sprachförderung dort, wo ein entsprechendes Angebot der Kindertagesstätten fehlt, weiterhin möglich. Der GBD hat dazu angemerkt, dass eine verpflichtende Ausgestaltung der vorschulischen Förderung in Kindergärten erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen würde.

Vonseiten der Ausschussmitglieder der Fraktionen der Grünen, der FDP sowie der AfD wurden während der Ausschussberatung Fragen zu dem Konzept der Koalitionsfraktionen hinsichtlich des vorschulischen Sprachunterrichts außerhalb der schulischen Verantwortung gestellt; diese betrafen beispielsweise die Zuständigkeit für die Sprachstandsfeststellung, die finanziellen Auswirkungen eines Zuständigkeitswechsels, die Fachaufsicht sowie die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen Schule und Kindertagesstätte. Ein Vertreter des Kultusministeriums stellte klar, dass durch die vom Ausschuss empfohlene Änderung des Schulgesetzes lediglich eine Öffnungsklausel geschaffen werde. Ohne eine Änderung des Kindertagesstättengesetzes bleibe es bei der bisherigen Praxis, die Sprachstandsfeststellung und die besondere Sprachförderung seitens der Schulen vorzunehmen.

Zu Nummer 3 (§ 71 Abs. 1 Satz 1):

Der Ausschuss empfiehlt entsprechend der zu § 64 Abs. 3 Satz 1 empfohlenen offeneren Fassung, auch auf die Erweiterung der Pflichten der Erziehungsberechtigten in § 71 zu verzichten.

Zu Nummer 4 (§ 176 Abs. 1 Nr. 2):

Aus den zu § 64 Abs. 3 Satz 1 und § 71 erläuterten Gründen empfiehlt der Ausschuss, auch die geplante Folgeänderung in der Ordnungswidrigkeitsvorschrift zu streichen.

Zu Nummer 5 (§ 178):

Der Ausschuss empfiehlt, die Überprüfungsvorschrift nicht zu streichen, sondern im Sinne der von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen Neufassung zu ändern. Das Hinausschieben des Stichtages zur Überprüfung vom 31. Juli 2018 auf den 31. Juli 2020 wurde von einem Ausschussmitglied der CDU-Fraktion damit begründet, dass die Abschaffung der Förderschulen im Förderschwerpunkt Lernen durch die Neufassung des § 183 c Abs. 5 ebenfalls aufgeschoben werde. Die zusätzliche rechtsförmliche Ergänzung des Wortlauts berücksichtigt, dass sich die geltende Fassung des § 178 auf ein aus heutiger Sicht überholtes Änderungsgesetz bezieht. Richtigerweise müssen sich künftige Überprüfungen auf den jeweiligen Stand der Vorschriften des Schulgesetzes zur inklusiven Beschulung beziehen.

Zu Nummer 6 (§ 183 c Abs. 5 und 6):

Der neue Absatz 5 betrifft das Fortführen bestehender Förderschulen im Förderschwerpunkt Lernen im Sekundarbereich I und lässt statt der Fortführung auch die Einrichtung von Lerngruppen für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in diesem Förderschwerpunkt zu.

Die vorgeschlagenen rechtstechnischen Änderungen mit jeweils gleicher Zielrichtung in den Sätzen 1, 4 und 5 sollen verdeutlichen, dass die Entscheidung über das Fortführen bestehender Förderschulen im Förderschwerpunkt Lernen sowie über die ersatzweise Einrichtung von Lerngruppen für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Ermessen des Schulträgers steht. Der Schulbehörde kommt dagegen bei der Entscheidung über den Antrag des Schulträgers kein Ermessen zu; sie prüft allein das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen nach Satz 2 (gegebenenfalls in Verbindung mit Satz 4 oder 5). Der GBD hat insoweit darauf hingewiesen, dass die vergleichbare Vorschrift des § 106 Abs. 8 des Schulgesetzes für die Schulbehörde einen begrenzten Ermessensspielraum vorsehe; dem ist der Ausschuss jedoch in Übereinstimmung mit dem Kultusministerium nicht gefolgt.

Wenn der Schulträger die Ermessensentscheidung trifft, die in Absatz 5 vorgesehene Ausnahmemöglichkeit in Anspruch zu nehmen, wird er nach Meinung des Ausschusses die Vorgaben des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) berücksichtigen und insbesondere die Vorgaben von Artikel 24 UN-BRK in seine Abwägung einbeziehen müssen (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 5. Oktober 2016 - 2 ME 192/16 -, juris; allgemein zur Bedeutung dieser Konvention für die Grundrechtsauslegung BVerfGE 128, S. 282, 306). Der Landesrechnungshof hat eine solche Abwägung vor allem mit Blick auf die Versorgung der übrigen (inklusive zu betreibenden) Schulen des Schulträgers mit Förderlehrkräften befürwortet.

Zur Einleitung des Satzes 4 empfiehlt der Ausschuss eine redaktionelle Vereinfachung durch die gedankliche Anknüpfung an Satz 1.

Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Einfügung des Wortes „einer“ vor den Worten „anderen allgemeinbildenden Schule“ in den Sätzen 4 und 5 nicht bedeuten soll, dass von der Ermächtigung zur Einrichtung einer Lerngruppe durch den Schulträger insgesamt nur einmal Gebrauch gemacht werden kann. Es ist vielmehr möglich, dass mehrere auslaufende Förderschulen jeweils durch Lerngruppen ersetzt werden können.

Durch die Einfügung der Bezugnahme auf § 5 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b bis f in den Sätzen 4 und 5 soll klargestellt werden, an welchen allgemeinbildenden Schulen die Errichtung von Lerngruppen möglich sein soll. Ausgeschlossen werden soll auf diese Weise insbesondere die Möglichkeit, Lerngruppen auch an Förderschulen einzurichten, weil damit die Beschränkung des Satzes 1 auf vorhandene Förderschulen umgangen werden könnte.

Zu Absatz 6:

Der Ausschuss empfiehlt, die von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagene Regelung über die Schülerbeförderung zu Lerngruppen an allgemeinbildenden Schulen in einer geänderten Fassung in die Übergangsvorschrift des § 183 c einzufügen, da diese Vorschrift die Bezugstatbestände enthält. Einbezogen werden soll dabei auch die bisher nicht gesetzlich geregelte Schülerbeförderung zu den sogenannten Schwerpunktschulen nach § 183 c Abs. 2 und 3.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens schlägt der Ausschuss keine Änderung vor, da er nicht die von Ausschussmitgliedern der Fraktionen der Grünen, der FDP sowie der AfD aufgegriffenen Bedenken aus der Anhörung geteilt hat, wonach die Vorbereitungszeit hinsichtlich der Änderungen des § 64 Abs. 1 und 3 (Flexibilisierung des Einschulungsalters, vorschulische Sprachfördermaßnahmen) mit ihren wechselseitigen Wirkungen auf Schulen und Kindertagesstätten zu knapp bemessen sei.