

Schulrecht als ordnender Rahmen für Reformvorhaben

Vortrag im Rahmen der digitalen Vorlesungsreihe „Aktuelle Fragen des
Bildungs- und Jugendrechts am 9.11.2022

Werner van den Hövel

1. Einführung

- ▶ Schulrecht: Domäne der Länder
- ▶ Rechtliche Regelungen die sich auf die Schule und schulische Bildung und Erziehung beziehen und zwar insbesondere auf
 - ▶ Organisation des Schulwesens in seiner Gesamtheit
 - ▶ Auftrag der Schule
 - ▶ Staatliche Schulhoheit und -aufsicht
 - ▶ Rechte und Pflichten der am Schulleben Beteiligten
 - ▶ Schulmitwirkung
 - ▶ Finanzierung und Verwaltung
 - ▶ Rechtsverhältnisse der Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulen)

2. Demokratische Legitimation der wesentlichen Regelungen

- ▶ Schulwesen war Domäne der Verwaltung („besonderes Gewaltverhältnis“)
- ▶ Weite Bereiche des Schulwesens waren bis 1970er/1980er Jahre nur durch Verwaltungsvorschriften geregelt
- ▶ Lehre vom Parlamentsvorbehalt oder vom Vorbehalt des Gesetzes
- ▶ Verpflichtung des Gesetzgebers, die **wesentlichen** Entscheidungen zumindest in den Grundzügen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen (sog. Wesentlichkeitslehre)
- ▶ Insbesondere Regelung der Rechte und Pflichten der am Schulleben Beteiligten
- ▶ Allgemeine Festigung und Anerkennung durch Grundsatzentscheidungen des BVerfG (z. B. Förderstufe, Schulausschluss, Versetzung, Sexualkunde, Fünftagewoche)

2.1 Kodifizierung des Schulrechts in den Ländern

- ▶ 1976: Empfehlung des 51. Deutschen Juristentags zur Einrichtung einer Kommission Schulrecht
- ▶ 1981: Entwurf für ein Landesschulgesetz der Kommission Schulrecht
- ▶ Beginn einer Phase der Verrechtlichung des Schulwesens in den Ländern
- ▶ z. B. Hessisches Schulgesetz vom 30.06.1982
- ▶ Weitgehende Orientierung an der Systematik des Kommissionsentwurfs
- ▶ Fähigkeit zur Selbstkoordination der KMK gefragt / Gefahr der Zersplitterung
- ▶ Kodifizierung des Schulrechts in NRW erst 2005

2.2 Rechtliche Ordnung des Schulwesens in NRW

- ▶ Bis 2005 immer kompliziertere und selbst für Fachleute kaum noch zu verstehende Rechtslage durch Zersplitterung des Schulrechts
- ▶ Fehlende politische Kraft zur Kodifizierung des Schulrechts / Ideologisierung der Schulpolitik
- ▶ Zusammenfassung von 7 Gesetzen und 3 Rechtsverordnungen zu einem einheitlichen Landesschulgesetz nach der Systematik des Kommissionsentwurfs
- ▶ Juristische Kärnerarbeit, z. B. Reduzierung der Zahl der Paragraphen 238 auf 133 und Verzicht auf Detailregelungen
- ▶ Basis für Reformvorhaben wie Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen und Qualitätsentwicklung- und sicherung

2.3 Umsetzung von Reformvorhaben durch entsprechende Gesetzesänderungen

- ▶ Wer etwas in der Schule ändern will, muss sich damit befassen, ob dies im Rahmen des Landesschulgesetzes möglich ist oder ob dafür Rechtsänderungen erforderlich sind
- ▶ Aufwändige und langwierige fachliche Vorbereitungen und Beteiligungen (Hausabstimmung, Ressortabstimmungen, Beteiligungen)
- ▶ Kostenermittlung, Verfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip
- ▶ Verbände-Anhörung
- ▶ Aufwändige und transparente parlamentarische Beratung einschließlich erneuter Verbände- und Sachverständigen-Anhörung
- ▶ Verwaltungs- bzw. verfassungsgerichtliche Überprüfungsmöglichkeit

2.4 Drei Beispiele dafür, wie Reformen auf den Weg gebracht werden

- ▶ die zur Stärkung der einzelnen Schule veränderte Rolle der Schulleiterinnen und Schulleiter (3.)
- ▶ den dornigen Weg zur schulischen Inklusion (4.)
- ▶ die umstrittene Einführung des islamischen Religionsunterrichts (5.)

3. Auf dem Weg zur eigenverantwortlichen Schule

- ▶ Seit den 90er Jahren Erweiterung der Gestaltungsspielräume der einzelnen Schule (“autonome Schule“)
- ▶ Wende von einer zentralen, hierarchisch geprägten Verrechtlichung der Schule hin zur Unterstützung und Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen
- ▶ Deregulierung und Delegation von Aufgaben
- ▶ Schlüsselrolle der Schulleiterinnen und Schulleiter
- ▶ Entscheidung gegen kollegiale Schulleitung
- ▶ §§ 3, 59 ff. SchulG

3.1 Hauptaufgabe: Sorge für die Unterrichts- und Erziehungsarbeit

- ▶ Sorge für die Unterrichts- und Erziehungsarbeit (§ 59 Abs. 2 SchulG)
- ▶ Unterricht geht allen anderen Veranstaltungen vor (§ 42 Abs. 7 Satz 1 SchulG)
- ▶ Beratung der Eltern außerhalb des Unterrichts (§ 44 Abs. 4 Satz 1 SchulG)
- ▶ Rechtzeitiger Abschluss der Vorbereitungen für das neue Schuljahr und Beginn des Unterrichts am ersten Schultag (§ 59 Abs. 2 Nr. 5 SchulG)
- ▶ Jährlicher Bericht über die Unterrichtsversorgung in der Schulkonferenz (§ 59 Abs. 7 SchulG)

3.2 Zuwachs an Verantwortung in organisatorischer und personeller Hinsicht

- ▶ In dem Maße, in dem sich Schulaufsicht und Schulträger zurücknehmen, nehmen Schulleiterinnen und Schulleiter Managementaufgaben wahr
- ▶ Veränderung traditionellen Rollenbildes: Vom „Primus inter Pares“ zur Führungskraft
- ▶ Entscheidung gegen kollegiale Schulleitung
- ▶ Weisungsbefugnis in dienstlichen Angelegenheiten (§ 59 Abs. 2 Satz 2 SchulG)
- ▶ Erstellung dienstliche Beurteilungen (§ 59 Abs. 4 SchulG)
- ▶ Schrittweise Übertragung von Dienstvorgesetztenaufgaben (§ 59 Abs. 5 Satz 1 SchulG iVm § 4 ZuStVO Schule)
 - ▶ **Obligatorisch:** Auswahl Berufung in Beamtenverhältnis auf Probe, Mehrarbeit, Sonderurlaub, Dienstreisen, Dienstbefreiung zum Stillen, etc.
 - ▶ **Fakultativ:** Berufung in Beamtenverhältnis auf Probe, Verleihung der Eigenschaft Beamter auf Lebenszeit
- ▶ Unterstützung durch „Back-Office“ oder Verwaltungsassistenz

3.3 Einfluss auf die Auswahl des Personals

- ▶ Schulbezogene Ausschreibungen von Lehrerstellen sowie Auswahl durch Auswahlkommission der Schule - sog. Ausschreibungsverfahren (§ 59 Abs. 5 Satz 1 SchulG)
 - ▶ Ausschreibung der Stellen durch die Schule auf www.leo.nrw.de
 - ▶ Auswahlgespräche durch Auswahlkommission
 - ▶ Einstellungsangebot an bestgeeignete Person durch Schulleitung unter Vorbehalt Zustimmung BR
- ▶ Landesweites sog. Listenverfahren zur Bedienung schwer zu versorgender Regionen und Schulen
- ▶ Weitaus überwiegender Teil der Stellen wird über Ausschreibungsverfahren besetzt

3.4 Professionalisierung der Schulleiterinnen und Schulleiter

- ▶ Nachweis von Kenntnissen und Fähigkeiten, die für die Leitung einer Schule erforderlich sind (§ 61 Abs. 6 iVm § 59 SchulG)
 - ▶ Teilnahme an staatlicher Schulleitungsqualifizierung (SLQ)
 - ▶ Bestehen des Eignungsfeststellungsverfahrens (EFV)
 - ▶ OVG: Assessmentverfahren grundsätzlich rechtmäßig
- ▶ 2006 eingeführte Wahl durch Schulkonferenz und Vetorecht für Schulträger wurde ebenso wie Verbot von Hausberufungen in wahrer Prozessflut vor VG für unzulässig erklärt.
- ▶ Seit 2015: Ausschreibung durch BR in www.stella.nrw.de, Vorschlagsrechte Schulkonferenz und Schulträger, Auswahlentscheidung der BR nach Prinzip der Bestenauslese (§ 61 SchulG)

4. Artikel 24 VN- Behindertenrechtskonvention

- ▶ Vorbehaltlose Ratifizierung der VN-BRK vom 13.12.2006 (Inkrafttreten: 26.03.2009)
- ▶ Bestimmungen gelten nicht nur für den Bund als Vertragspartner, sondern für alle Teile Deutschlands
- ▶ Verpflichtung der Länder zur Umsetzung der in Art. 24 enthaltenen Bestimmungen zur schulischen Bildung
- ▶ Hohe Erwartungen bei den Betroffenen und zugleich außerordentlich polarisierende Debatte
- ▶ Einleitung Transformationsprozess in den Ländern durch zwei Empfehlungen der KMK (2010; 2011)

4.1 Transformation der Konvention am Beispiel von NRW

- ▶ Umsetzung bedurfte gesetzlicher Regelungen
- ▶ Rot/Grüne Landesregierung
- ▶ Breite Mehrheit im Landtag für Umsetzung des (recht unbestimmten) Art. 24 VN-BRK
- ▶ Keine Einigkeit über konkrete Umsetzungsschritte im Landtag / Keine Einigkeit auch bei Eltern- und Lehrerverbänden / Heftiger Streit auf allen Ebenen / Gerichtliche Auseinandersetzungen
- ▶ Breite Ablehnung der von der Wissenschaft vorgeschlagen Auflösung der Förderschulen „Lernen“, „Emotionale und soziale Entwicklung“ und „Sprache“
- ▶ Politik: Grundsätzliche Beibehaltung beider Systeme
- ▶ Kostenfolgen / Kostenträgerschaft

4.2 Eckpunkte der Transformation (9. Schulrechtsänderungsgesetz 2013)

- ▶ Schülerinnen und Schüler werden in der Regel allgemeinen Schulen gemeinsam unterrichtet und erzogen (§ 20 Abs. 2 SchulG)
- ▶ Angebote des Gemeinsamen Lernens an einer allgemeinen Schule werden durch die Schulaufsichtsbehörde eingerichtet; Zustimmung des jeweiligen Schulträgers erforderlich (§ 20 Abs. 5 SchulG)
- ▶ Förderschulen bleiben (§ 20 Abs 1 SchulG)
- ▶ Mindestgrößen von Förderschulen (§ 82 Abs. 10 SchulG iVm MindestgrößenVO)
- ▶ Einrichtung von Schwerpunktschulen (§ 20 Abs.6 SchulG)
- ▶ Sieben Förderschwerpunkte (§ 19 Abs. 2 SchulG)
- ▶ Unterscheidung zwischen zielgleicher und zieldifferenter Förderung (§ 19 Abs.3 und 4 SchulG)
- ▶ Feststellungsverfahren (§ 19 Abs. 5 bis 8 SchulG)

4.3 Neuausrichtung der schulischen Inklusion 2018

- ▶ Schulische Inklusion als zentrales Wahlkampfthema
- ▶ Ablösung Rot/Grün durch Schwarz/Gelb
- ▶ Genehmigung gemeinsamen Lernens nur noch bei Erfüllung bestimmter Qualitätsstandards
- ▶ An Gymnasien nur noch zielgleiche Förderung
- ▶ Anhebung der Mindestgrößen für Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“

4.4 Blick in andere Länder

- ▶ Länder haben sich bei Transformation sehr schwer getan
- ▶ Unterschiede im Hinblick auf Umfang und Regelungsansätze aber auch im Hinblick auf inhaltliche Änderungen
- ▶ Schrittweise Umsetzung; keine konkreten zeitlichen Vorstellungen
- ▶ Trotz aller Unterschiede einzelne Gemeinsamkeiten:
 - ▶ Festhalten an der Doppelstruktur „Allgemeine Schule“ und „Förderschule“ mit Ausnahme von Bremen
 - ▶ Ablösung der Sonderschulpflicht durch einen Anspruch auf sonderpädagogische Förderung
 - ▶ Grundsätzlicher Vorrang des gemeinsamen Lernens als Zielvorgabe in fast allen Ländern
 - ▶ Verknüpfung des Anspruchs auf gemeinsames Lernen mit einem Ressourcenvorbehalt

5. Einführung eines islamischen Religionsunterrichts (IRU)

- ▶ Verfassungsrechtliche Verankerung des konfessionellen Religionsunterrichts seit Weimar (Art. 7 Abs. 2 und 3 GG, Art. 14 LV NRW)
- ▶ Ordentliches Lehrfach in Übereinstimmung mit den Lehren und Grundsätzen der jeweiligen Religionsgemeinschaft (sog. *rex mixta*)
- ▶ Kein Vorrang der großen christlichen Kirchen
- ▶ Zunehmende religiöse Vielfalt: jüdischer, christlich-orthodoxer, syrisch-orthodoxer, alevitischer und mennonitischer RU in NRW
- ▶ Warum nicht auch bekenntnisorientierter IRU wie schon 2001 vom NRW-Landtag und von den Regierungschefs von Bund und Ländern gefordert?
- ▶ Studie „Muslimisches Leben in NRW“ (2011): 7 bis 8 % der Menschen in NRW Muslime / ca. 201.000 bis 235.000 Schülerinnen und Schüler

5.1 Islamische Verbandstruktur

► Islamische Dachverbände:

1. Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e. V. (DITIB)
1984 / Köln / dem türkischen staatlichen Präsidium für religiöse Angelegenheiten
„Diyanet“ zugeordnet / Offizielle laizistische Haltung der türkischen Republik
2. Verband der islamischen Kulturzentren e. V. (VIKZ)
1973 / Köln / Anhänger der „Süleymanci“- Bewegung (traditioneller Orden aus der Türkei)
3. Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland
1986 / Köln / Islamische Gemeinschaft Milli Görüs e. V. (IGMG) Köln seit 1990
einflussreichster Mitgliedsverband
4. Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD)
1994 / Köln / VIKZ 2000 ausgeschieden / u. a. IGD
5. Alevitische Gemeinde Deutschland (AABF)
1993 / Köln / Dachverband alevitisch-bektaschitischer Vereine / religiöse Eigenständigkeit
der Aleviten

Geringe Bindung an islamische Verbände

- ▶ Organisationen führten keine Mitgliederlisten
- ▶ Bekanntheitsgrad: DITIB (56,3 %); VIKZ (32,2 %); AABF (30,2 %); ZMD (28,3 %); Islamrat (20,2 %); KRM (10,5 %)
- ▶ Hiervon fühlen sich durch die Organisation vertreten: DITIB (43,7 %); VIKZ (30 %); KRM (27,6 %); Islamrat (19,3 %); ZMD (17,6 %); AABF (15,1 %)
- ▶ BAMF 2009: Nur 20 % der in Deutschland lebenden Muslime sind in den 4 Dachverbänden organisiert
- ▶ Neue Verbände (Liberal-islamischer Bund, Verband demokratisch-europäischer Muslime) mit nur wenigen Mitglieder

5.1 Klärung erhebliche rechtlicher und tatsächlicher Fragen

- Begriff der Religionsgemeinschaft
- Dachverband
- Verfassungstreue
- Abhängigkeit von ausländischer Regierung
- Gewähr auf Dauer
- Zuordnung der Mitglieder
- Verlässlicher Partner

5.1 Vertretungsmodell der AG 2 der DIK I (13.03.2008)

- ▶ RU hat besondere Bedeutung für Religionsfreiheit
- ▶ Einführung darf nicht allein daran scheitern, dass Qualifikation einer islamischen Organisation als Religionsgemeinschaft noch nicht feststeht
- ▶ Übergangsweise Kooperation mit einer islamischen Organisation, die Aufgaben wahrnimmt, die für die religiöse Identität ihrer Mitglieder wesentlich sind
- ▶ Erwartung, dass Organisation innerhalb einer absehbaren Frist alle Merkmale einer Religionsgemeinschaft unzweifelhaft erfüllt
- ▶ Klärung der Zugehörigkeit zum Islam durch Anmeldung in der Schule

5.1 Tagung “Islamischer Religionsunterricht“ der DIK II am 13./14.02.2011

Bundesminister des Innern, Dr. Thomas de Maizière:

„...Es setzt sich allmählich die Meinung durch, dass wir nicht warten, bis die Religionsgemeinschaften in den Ländern anerkannt sind. Diese auch vom Deutschen Juristentag grundsätzlich unterstützten Übergangslösungen werden jedoch noch zahlreiche Fragen hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung auf: Wichtig ist insbesondere, dass sie als Zwischenlösungen kenntlich gemacht werden....“

5.2 Gesetzliche Übergangsregelung und Entschließung (21.12.2011)

- 7. Schulrechtsänderungsgesetz (2011) - CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Sichtbares Zeichen der Gleichberechtigung aller Bürger in religiösen Belangen
- Bekenntnisorientierter Religionsunterricht im Sinne des NRW-Schulgesetzes
- Gesetzliche Befristung (Verfallsklausel)
- Bestehende Regelungen zum Religionsunterricht bleiben unberührt
- Keine Vorbildregelung für bestehende Kooperationsregelungen zwischen Kirchen und Staat

5.2 Einführung als ordentliches Lehrfach

- § 132a SchulG (neue Regelung im Teil Übergangs- und Schussbestimmungen)
- Verfallsklausel zum 31.07.2019
- Wissenschaftliche Begleitung und Auswertung; Bericht an den Landtag bis zum 31.07.2018

5.2 Voraussetzungen für Einführung

- Bedarf aufgrund der Zahl; noch keine Religionsgemeinschaft vorhanden; aber Organisation, die für die religiöse Identität wesentliche Aufgaben wahrnimmt (§ 132a Abs. 1 S. 1 SchulG)
- Staatsunabhängigkeit bei der Zusammenarbeit; Achtung verfassungsrechtlicher Prinzipien; Verlässlichkeit (§ 132a Abs. 1 S. 2 SchulG)
- Organisation kann mehrere verwandte Bekenntnisse vertreten (§ 132a Abs. 1 S. 3 SchulG)

5.2 Teilnahme

- Islamunterricht ist ordentliches Lehrfach
- Schule muss feststellen können, welche Schüler zur Teilnahme verpflichtet sind
- Niemand darf ohne seinen Willen in Anspruch genommen werden
- Schriftliche Erklärung bei der Schulanmeldung (§ 132a Abs. 2 SchulG)
- Befreiung wie bei jedem anderen Religionsunterricht möglich (§ 131a Abs. 3 SchulG)

5.3 Kooperationspartner des Landes

- Ministerium bildet Beirat (§ 132a Abs. 4 S. 1 SchulG)
- Beirat übt klar umrissene Beteiligungsrechte aus (§ 132a Abs. 4 S. 2 und 3 SchulG)
- Ablehnende Entscheidungen nur aus religiösen Gründen zulässig (§ 132a Abs. 4 S. 4 SchulG)

5.3 Zusammensetzung und Arbeit des Beirats

- Vier Vertreter des organisierten Islams (§ 132a Abs. 5 Nr. 1 SchulG)
- Vier Vertreter des nicht organisierten Islams auf Vorschlag des Ministeriums im Einvernehmen mit islamischen Organisationen (§ 132a Abs. 5 Nr. 2 SchulG)
- Theologisch, religionspädagogisch oder islamwissenschaftliche Qualifikation
- Amtszeit drei Jahre (§ 13 a Abs. 6 SchulG)
- Geschäftsordnung (§ 132 a Abs. 7 SchulG)

5.3 Aktueller Stand in NRW

- ▶ Fast 400.000 muslimische Schülerinnen und Schüler in NRW
- ▶ Neue gesetzlichen Grundlagen durch 14. Schulrechtsänderungsgesetz (2019) wegen Verfallsklausel mit erneuter Befristung bis zum 31.07.2024
- ▶ Ablösung des Beiratsmodells durch staatsferneres Kommissionsmodell
- ▶ Vertretung der Verbände nicht mehr auf vier und damit faktisch auf die vier Dachverbände begrenzt
- ▶ Rechtsstreit zwischen NRW und Zentralrat und Islam zum Anspruch islamischer Verbände auf Einführung von IRU nach zwanzig Jahren immer noch nicht abgeschlossen

5.4 Blick in andere Länder: Flickenteppich trotz Empfehlung DIK

- ▶ Baden-Württemberg: Kooperation mit öffentlich-rechtliche Stiftung „Sunnitischer Schulrat“ ohne Beteiligung DITIB
- ▶ Bayern und Schleswig-Holstein: Islamkundliche Modellprojekte
- ▶ Berlin und Bremen: Kein Religionsunterricht (Art. 141 GG)
- ▶ Hamburg: „Religionsunterricht für alle“ unter Einbindung von islam. Verbänden
- ▶ Hessen: Keine Übergangslösung / IRU gemeinsam mit zwei Verbänden / 2020 Stopp der Zusammenarbeit mit DITIB
- ▶ Niedersachsen: Übergangslösung ähnlich NRW
- ▶ Rheinland-Pfalz, Saarland: bekenntnisorientierte Modellprojekte in Zusammenarbeit mit Verbänden
- ▶ Evtl. Klärung durch seit 1998 laufenden Rechtsstreit zwischen NRW und zwei Dachverbänden

6. Fazit

- ▶ Umsetzung von Reformen und die damit verbundene Änderung schulrechtlicher Vorschriften lässt sich nur in dem dafür allgemein vorgegebenen weitgehend öffentlichen Verfahren realisieren
- ▶ Schulrecht in ständiger Bewegung: In NRW seit 2005 bereits 16. Novellen
- ▶ Polarisierung im Parlament und in Öffentlichkeit und Rechtsstreit durch ideologische Befrachtung
- ▶ Angemessener Ausgleich der widerstreitenden Interessen
- ▶ Wirksamkeit, Nachvollziehbarkeit, Unterscheidung des Wesentlichen von dem Unwesentlichen
- ▶ Ausreichend weiter Rahmen für Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Lehrkräfte
- ▶ Vorbereitungszeit für die Umsetzung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Werner van den Hövel

- ▶ Die Schulgesetze der Länder finden Sie in der Rechtsnormen-Datenbank der Kultusministerkonferenz: <https://kmk.org>
- ▶ Die schulrechtlichen Vorschriften in NRW in der Online-Version der BASS - Bereinigte Sammlung der Schulvorschriften: <https://bass-schulwelt.de>