

## **Gesamtschulen in Niedersachsen Schulrechtliche Entwicklungen 1971 bis 2009**

Von Dr. Dieter Galas, Langenhagen

Gesamtschulen gibt es in Niedersachsen seit 1971. Als die ersten sieben Integrierten Gesamtschulen (und die ersten zwei Kooperativen Gesamtschulen<sup>1</sup>) zu Beginn des Schuljahres 1971/72 mit dem 5. Schuljahrgang ihre Arbeit aufnahmen, geschah das – wie in anderen Bundesländern auch – in der Absicht, eine Schulform zu erproben,

die Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen unabhängig von ihren Grundschulleistungen aufnimmt,

in der eine allgemeine wissenschaftsorientierte Grundbildung für alle Schülerinnen und Schüler gesichert wird,

in der ein Höchstmaß an Durchlässigkeit ermöglicht und eine frühe Festlegung auf bestimmte Bildungsgänge vermieden wird,

in der der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit qualifizierten Schulabschlüssen gesteigert wird,

in der ein Beitrag zur stärkeren Partizipation aller an Schule Beteiligten erarbeitet wird.

Ende der 1960er Jahre beantragten reformfreudige kommunale Schulträger in Niedersachsen die Errichtung einer „Integrierten Gesamtschule“, wobei sie sich an Vorbildern aus Berlin, Hessen und Nordrhein-Westfalen orientierten. Die Genehmigung für sieben Standorte erfolgte durch den damaligen, bis 1970 amtierenden Niedersächsischen Kultusminister Richard Langeheine (CDU). Die Gründungserlasse für die genannten Schulen, die noch auf keiner gesetzlichen Grundlage basierten, gaben den Schulträgern vor, jahrgangswise eine Integrierte Gesamtschule nach den Grundsätzen einer Empfehlung der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates aufzubauen. Diese „Empfehlung zur Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen“, beschlossen am 31. Januar 1969, kann gleichsam als die „eigentliche Geburtsurkunde der Gesamtschule in der Bundesrepublik“<sup>2</sup> angesehen werden. Das Versuchsprogramm sah die Einrichtung von mindestens 40 Gesamtschulen in allen Ländern der Bundesrepublik als „offene“ Versuche vor. „Insofern unterscheidet sich die Bildungskommission in ihrem Verhältnis gegenüber der Gesamtschule von denen, die glauben, jetzt schon, ohne die notwendige Erfahrungsgrundlage, ein endgültiges Urteil, sei es im positiven oder im negativen Sinne, abgeben zu können“<sup>3</sup>. In dieser Feststellung deuten sich schon die Konflikte an, die die Errichtung und den Aufbau von Integrierten Gesamtschulen (IGS) von Anfang an im Spannungsfeld der Interessen von Parteien und Verbänden, von kommunalen Schulträgern, von Landtagen und Kultusministerien belastet haben.

---

<sup>1</sup> Auf die Entwicklung der Kooperativen Gesamtschulen (KGS) wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen.

<sup>2</sup> Herrlitz, Hans-Georg: Der mühsame Weg zur Gesamtschulreform, Erziehung und Wissenschaft, 2008, H. 7-8, S. 16

<sup>3</sup> Deutscher Bildungsrat, Empfehlung der Bildungskommission zur Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen, Bonn, 1969, S. 9

Dieser Beitrag will keine Aussagen darüber treffen, inwieweit die Integrierten Gesamtschulen in Niedersachsen die selbst gesteckten Ziele erreicht haben – das müsste in einer pädagogischen Fachzeitschrift geschehen. Gegenstand sollen vielmehr die schulrechtlichen und schulpolitischen Entwicklungen sein, die den Rahmen für die Errichtung und den Aufbau von Integrierten Gesamtschulen in Niedersachsen gegeben haben. Gezeigt werden soll, dass sich die niedersächsischen IGS nicht linear und kontinuierlich entwickeln konnten, sondern in Abhängigkeit von der jeweiligen Landtagsmehrheit in ihrer nun fast 40-jährigen Geschichte mit zahlreichen Brüchen konfrontiert wurden<sup>4</sup>. Die Auseinandersetzungen um die neue Schulform im Sekundarbereich I (Schuljahrgänge 5 bis 10) sind bis heute nicht beendet. Das haben insbesondere die heftigen Proteste gegen die Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur – wie an Gymnasien auf acht Schuljahre – im Frühjahr 2009 gezeigt (siehe unten).

### **Gesamtschulvorläufer: Differenzierter Mittelbau**

Konzepte zur Begründung längeren gemeinsamen Lernens aller Schülerinnen und Schüler nach der vierjährigen Grundschulzeit sind in Niedersachsen nicht erst mit dem Start der ersten IGS im Jahre 1971 entwickelt worden. Bereits ab 1949 gab es den Schulversuch „Förderklassen an Volksschulen mit gemeinsamem Unterbau für weiterführende Schulen“, der 1951 durch einen Erlass des Niedersächsischen Kultusministeriums eine rechtliche Grundlage erhielt. In diesem Schulversuch, kurz als „Differenzierter Mittelbau“ bezeichnet, wurden an 19 Volksschulen<sup>5</sup> Förderklassen in den Schuljahrgängen 5 bis 8<sup>6</sup> eingerichtet, in die „ohne vorherige Auslese“ Kinder nach der Grundschule aufgenommen wurden. Versuchsziele waren unter anderem - wie später an den IGS – Erkenntnisse zu gewinnen über die „Wahl des Zeitpunktes der Entscheidung über den Bildungsgang des einzelnen Kindes“ sowie Aussagen zu erhalten über die „mögliche Dauer einer gemeinsamen Erziehung“ aller Kinder<sup>7</sup>. Den unterschiedlichen Lernvoraussetzungen der in die Förderklassen aufgenommenen Kinder wurde – wie später an den IGS – durch Einrichtung von Kursen in bestimmten Fächern Rechnung getragen. Unterrichtet werden sollten die Schülerinnen und Schüler durch Lehrkräfte aller allgemein bildenden Lehrämter. Den Eltern wurde zugesichert, dass die Kinder nach erfolgreicher Teilnahme am Kern- und Kursunterricht in die entsprechenden Klassen der „Mittel- oder Oberschule“<sup>8</sup> aufgenommen werden. Warum der nach Ansicht des Kultusministeriums erfolgreich verlaufene Schulversuch<sup>9</sup> „Differenzierter Mittelbau“ im Jahre 1964 beendet wurde<sup>10</sup>, ist nicht mehr vollständig aufklärbar. Günter Rönnebeck, damaliger Leiter der Schulabteilung im Kultusministerium, sprach von Belastungen durch „tagespolitische Streitereien“<sup>11</sup> und davon, dass der Schulversuch außerhalb Niedersachsens stärker beachtet und anerkannt wurde als im Lande selbst. Schulpolitische Auseinandersetzungen über die Dauer des gemeinsamen Lernens aller Kinder bestehen bekanntlich nicht erst seit der Neuordnung des Schulwesens am Anfang der Weimarer Republik, wobei sich die Argumente der Befürworter einer frühen Trennung in

---

<sup>4</sup> Wobbe, Petra: Gesamtschulen in Niedersachsen – Ihr schulgesetzlicher Rahmen im Wandel der letzten 40 Jahre, Schulverwaltung, Ausgabe Niedersachsen, 2008, H 6, S. 185

<sup>5</sup> Damalige Bezeichnung für Grund- und Hauptschulen. Von „Hauptschulen“ kann erst mit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften vom 14. Juni 1973 (Nds. GVBl. S. 189) gesprochen werden.

<sup>6</sup> Das 9. Schuljahr an Volksschulen wurde erst mit Beginn des Schuljahres 1962/63 eingeführt.

<sup>7</sup> Erl. vom 3.4.1951 (SVBl. S. 73)

<sup>8</sup> Damalige Bezeichnung für die Realschule bzw. das Gymnasium

<sup>9</sup> Siehe hierzu die Beiträge von Rudolf Fiedler im SVBl. 1964, S. 301 bzw. S. 342

<sup>10</sup> Erlasse vom 5.3.1964 (SVBl. S. 71) und vom 3.11.1964 (SVBl. S. 316)

<sup>11</sup> Rönnebeck, Günter: Das 5. und 6. Schuljahr an den allgemeinbildenden Schulen, der Übergang von der Volksschule auf die Mittelschule und auf das Gymnasium und die Beendigung des Schulversuchs „Differenzierter Mittelbau“, SVBl, 1964, S. 378

verschiedene Schulformen bis heute nicht wesentlich verändert haben (Überforderung der lernschwachen, Unterforderung der lernstarken Schülerinnen und Schüler). Dass in Niedersachsen wenig Neigung bestand, den Gesamtschul-Vorläufer fortzuführen und weiterzuentwickeln, hängt wohl auch damit zusammen, dass auf Bundesebene der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen, eine Art Vorläufer des Deutschen Bildungsrates, in seinem „Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens“ vom 14.2.1959 die Umgestaltung der Schuljahrgänge 5 und 6 in eine „Förderstufe“ forderte und keine weiteren Schritte für eine längere gemeinsame Schulzeit vorsah<sup>12</sup>. Dieser Ansatz führte einige Jahre später in Niedersachsen zur schrittweisen Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe.

### **Die Entwicklung 1970 bis 1975**

Die zu Beginn des Schuljahres 1971/72 startenden IGS in Aurich, Braunschweig, Fürstenau, Garbsen, Hannover, Hildesheim und Langenhagen verdanken ihre Gründung der Initiative „von unten“. Lehrkräfte und Eltern nutzten ab 1969 das sich im Zusammenhang mit den Ereignissen von „1968“ öffnende Reformfenster, bildeten Initiativ- und später Planungsgruppen und erwirkten in ihrem Sinne positive Beschlüsse der für die Beantragung von Schulversuchen zuständigen kommunalen Schulträger. Leitbegriff war in diesem Zusammenhang die Herstellung von Chancengleichheit für die Schülerinnen und Schüler aus allen Sozialschichten. Auf Seiten des Landes gab es zu diesem Zeitpunkt kein diesbezügliches Reformprogramm. In seinen „Gedanken zur Reform des Schulwesens“ stellte Richard Langeheine (CDU), damaliger Kultusminister, immerhin die Frage, ob das allgemein bildende Schulwesen „auf die Dauer in drei Sparten geteilt bleiben kann“. Zur „besseren Lenkung der Schülerströme“ dachte er an ein Schulsystem, das nur noch in zwei große pädagogische Einheiten gegliedert ist. „Davon würde die eine mehr den Charakter der jetzigen Hauptschule tragen, während die andere die erprobten Elemente des Gymnasiums und der Realschule in sich vereinen würde“<sup>13</sup>. Dass sich das allgemein bildende Schulwesen bundesweit wegen der seit Jahren rückläufigen Schülerzahlen an der Hauptschule auf eine ganz andere Art zur „Zweisäuligkeit“ zu entwickeln im Begriff ist, soll am Schluss dieses Beitrages gezeigt werden.

Zwei Jahre nach dem Start der genannten sieben IGS<sup>14</sup> erhielt die neue Schulform eine gesetzliche Grundlage. Durch das „Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften“ vom 14. Juni 1973<sup>15</sup> wurde mit dem neuen § 1 d des damaligen Schulverwaltungsgesetzes (SchVG) den kommunalen Schulträgern angeboten, Schulversuche mit „Gesamtschulen in integrierter oder kooperativer Form“ zu beantragen. Schon damals galt die bis heute bestehende Regelung, dass keine Schülerin und kein Schüler verpflichtet werden kann, eine solche Schule zu besuchen. Bei der Einbringung des genannten Änderungsgesetzes in den Landtag sagte der damalige Kultusminister, Peter von Oertzen (SPD), dass die Landesregierung bezüglich der Gesamtschulen „nicht zu dogmatischen Lösungen“ neige, beweise die Tatsache, dass neben der integrierten auch die kooperative Variante in den Erprobungsgang gestellt werde<sup>16</sup>. Der schulpolitische Sprecher der oppositionellen CDU-Fraktion, Werner Remmers, befürchtete hingegen, dass man zwar von Schulversuchen

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu Leski, Horst: Schulreformprogramme des Niedersächsischen Kultusministeriums 1945 – 1970, hrsg. von der Nieders. Landeszentrale für politische Bildung, Hannover, 1991, S. 31 u.f.

<sup>13</sup> Richard Langeheine: Schule heute – Schule morgen, SVBl. 1969, S. 308 (311)

<sup>14</sup> Bis zum Jahr 1975 wuchs ihre Zahl auf 13

<sup>15</sup> Nds. GVBl. S. 189

<sup>16</sup> Protokoll der 58. Sitzung des Niedersächsischen Landtags vom 25.1.1973, Spalte 5904

spreche, aber „in Wirklichkeit die Einführung der Gesamtschule auf dem Wege über die Schulversuche“ meine<sup>17</sup>.

Mit dem „Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften“ vom 14. Juni 1973 wurde zugleich das damals weit verbreitete Bedürfnis „Mehr Demokratie wagen“ erfüllt, indem den Schulen die Möglichkeit eröffnet wurde, eine „Gemeinsame Vertretung“<sup>18</sup> der Lehrkräfte, der Eltern sowie der Schülerinnen und Schüler als Beschlussgremium einzurichten. An den Gesamtschulen konnte die Halbparität unterschritten und der Anteil der Lehrkräfte an den stimmberechtigten Mitgliedern der Gemeinsamen Vertretung bis auf ein Drittel herabgesetzt werden. Gut ein Jahr zuvor wurde in das Schulverwaltungsgesetz eine Bestimmung eingefügt, die es erlaubte, an Orientierungsstufen und Schulversuchen höherwertige Ämter mit zeitlicher Begrenzung zu vergeben<sup>19</sup>. Hiervon haben damals alle Gesamtschulen Gebrauch gemacht. Die zeitlich befristete Besetzung höherwertiger Ämter ist seit dieser Zeit eng mit der Entwicklung der Gesamtschulen verknüpft. Im selben Jahr wurden die IGS durch Erlass<sup>20</sup> gleichsam „erlassfrei“<sup>21</sup>. So wurden sie u.a. bei der Bewertung der Schülerleistungen nicht an das an anderen Schulformen bestehende System der Vergabe von Ziffernzensuren gebunden; statt herkömmlicher Ziffernzeugnisse konnten Lernzustandsbeschreibungen ausgegeben werden. Befreit wurden die IGS auch von den Bestimmungen der Versetzungsordnungen für allgemein bildende Schulen; sie sind bis heute gleichsam eine „versetzungsfreie Zone“ geblieben.

Das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) vom 30. Mai 1974 (NSchG 74)<sup>22</sup>, mit dem das Schulrecht modernisiert und die bis dahin bestehenden Einzelgesetze (Schulverwaltungsgesetz, Gesetz über das öffentliche Schulwesen, Elternvertretungsgesetz, Privatschulgesetz) zu einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammengefasst wurden, entließ die Gesamtschulen aus ihrem Versuchsstadium und führte sie im Katalog der Schulformen der Sekundarbereiche I und II auf. Das begründete für die kommunalen Schulträger die Verpflichtung, „nach Maßgabe des Bedürfnisses“ nicht nur die herkömmlichen Schulen, sondern auch Gesamtschulen zu errichten. Eine gewisse Sonderstellung der Gesamtschulen bestand lediglich darin, dass die erforderliche schulbehördliche Genehmigung ihrer Errichtung und Erweiterung nicht wie bei den herkömmlichen Schulen von den (damaligen) Bezirksregierungen, sondern vom Kultusministerium zu erteilen war. Die 1974 mit der Einstimmen-Mehrheit der SPD-Fraktion (im Zwei-Fraktionen-Landtag) beschlossene Urfassung des Schulgesetzes enthielt eine Verordnungsermächtigung, mit deren Hilfe insbesondere kleinere Schulträger sich der Schwierigkeit entziehen konnten, neben einer Gesamtschule noch herkömmliche Schulen im Sekundarbereich I vorhalten zu müssen. Schulträger von Gesamtschulen konnten sich danach von der Pflicht befreien lassen, Schulen des gegliederten Schulwesens zu führen, wenn diese Schulen auf Grund der Schülerzahlen neben der Gesamtschule nicht in ausreichender Gliederung geführt werden konnten<sup>23</sup>. Die nach der auch heute noch existierenden – allerdings mehrfach modifizierten – Ermächtigung<sup>24</sup> erlassene

---

<sup>17</sup> Siehe Fußnote 16, Spalte 5921

<sup>18</sup> § 1 e SchVG

<sup>19</sup> Artikel VI des Gesetzes zur Änderung besoldungsrechtlicher und beamtenrechtlicher Vorschriften vom 20. März 1972 (Nds. GVBl. S. 159)

<sup>20</sup> Erl. „Von bisherigen Schulvorschriften abweichende Regelung bestimmter Fragen in integrierten Gesamtschulen“ vom 8. Juni 1972 (SVBl. S. 179)

<sup>21</sup> Galas, Dieter: Die niedersächsischen Integrierten Gesamtschulen – „erlassfrei“ von 1971 bis 1979, in: Zehn Jahre Gesamtschule in Niedersachsen, hrsg. von der GEW Niedersachsen, Neue Reihe, H. 5, Hannover 1981

<sup>22</sup> Nds. GVBl. S. 289

<sup>23</sup> § 13 Abs. 4 Satz 1 NSchG 74

<sup>24</sup> § 106 Abs. 7 Satz 4 NSchG

Verordnung<sup>25</sup> wurde zuletzt im Jahre 2007 geändert und befreit inzwischen 24 Schulträger Kooperativer Gesamtschulen (17 Gemeinden, 7 Landkreise) und zwei Schulträger Integrierter Gesamtschulen (1 Gemeinde, 1 Landkreis) von der Pflicht, herkömmliche Schulen vorzuhalten (bei Landkreisen nur für einzelne Teile ihres Territoriums)<sup>26</sup>. In den „befreiten“ Bereichen ist die Gesamtschule nicht nur eine „ergänzende“, sondern eine das herkömmliche Schulwesen „ersetzende“ Schulform geworden. Schülerinnen und Schüler, die im Einzugsbereich solcher Gesamtschulen wohnen, können gleichwohl nicht zum Besuch dieser Schulen verpflichtet werden und dürfen ggf. auf eine Hauptschule, eine Realschule oder ein Gymnasium eines anderen Schulträgers ausweichen<sup>27</sup>.

Mit dem NSchG 74 wurden die „Gemeinsamen Vertretungen“ durch Eltern-Schüler-Lehrer-Ausschüsse ersetzt, in denen an Gesamtschulen der Anteil der Lehrkräfte an den stimmberechtigten Mitgliedern auf ein Drittel reduziert werden konnte. Auf einen solchen Ausschuss konnte die Gesamtkonferenz bestimmte Beschlusszuständigkeiten übertragen. Wollten Schulen (nicht nur Gesamtschulen) ihre höherwertigen Ämter mit zeitlicher Begrenzung besetzen, mussten sie sich des Instruments einer „Besonderen Ordnung“ im Rahmen eines Schulverfassungsversuchs bedienen und eine „kollegiale Schulleitung“ beantragen. Die Dauer der „Amtszeit“ konnten die Schulen in ihren Anträgen selbst bestimmen. Ihre Absicht, generell „in der Schule und in den Seminaren Beförderungssämter ... auf Zeit (zu) übertragen“<sup>28</sup>, konnte die damalige SPD-geführte Landesregierung (Kultusminister: Peter von Oertzen) nicht verwirklichen, weil es rechtliche Bedenken gab und erheblicher politischer Widerstand gegen eine solche Regelung mobilisiert wurde<sup>29</sup>.

### **Regelschule – Schulisches Angebot**

Nach der Ablösung der SPD-FDP-Landesregierung Anfang 1976 durch eine CDU-, später durch eine CDU/FDP-geführte gerieten die Gesamtschulen in Niedersachsen in eine „schulpolitische Abseitsposition“<sup>30</sup>. Das erfolgte weniger durch das In-Kraft-Treten eines Organisationserlasses für die Arbeit der IGS<sup>31</sup>, mit dem ab dem 1. August 1979 die erlassfreie Phase der IGS beendet wurde. Mit diesem Erlass wollte Kultusminister Werner Remmers (CDU) die Arbeit der IGS untereinander angleichen und ihrer Auseinanderentwicklung entgegenwirken. Bemerkenswert an diesem Vorgang ist lediglich, dass er von einem Kultusminister stammte, der die „erlassfreie Schule“ propagierte: „Was bei den alternativen Bauern die Abneigung gegen den Kunstdünger ist, das ist in der erlaßfreien Schule die Abneigung gegen Erlasse“<sup>32</sup>. Dass neben den Stundentafeln für die Schuljahrgänge 5 bis 10 auch das Differenzierungsverfahren (Fachleistungskurse in bestimmten Fächern auf mindestens zwei Anspruchsebenen) festgeschrieben wurde, hing auch damit zusammen, dass sich die Kultusministerkonferenz mit Blick auf die gegenseitige Anerkennung der an Gesamtschulen erworbenen Schulabschlüsse auf Mindeststandards verständigt hatte. Die IGS

---

<sup>25</sup> Verordnung über die Befreiung der Schulträger von Gesamtschulen von der Pflicht zur Führung anderer Schulformen vom 19. April 1978 (Nds. GVBl. S.331), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. April 2007 (Nds. GVBl. S. 136)

<sup>26</sup> Bräth/Eickmann/Galas: Kommentar zum Niedersächsischen Schulgesetz, 6. Auflage, Köln, 2009, Anm. 7 zu § 106

<sup>27</sup> § 63 Abs. 4 NSchG

<sup>28</sup> Vorentwurf für ein Niedersächsisches Schulgesetz, Hannover, 1973, S. 30

<sup>29</sup> Siehe hierzu: Galas, Dieter: Schulleitung auf Zeit? In: Rolff, Hans-Günter/ Hans-Joachim Schmidt (Hrsg.): Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht, Berlin und Krefeld, 2002, S. 307

<sup>30</sup> Meyer, Christian/ Schittko, Klaus: 25 Jahre Gesamtschule in Niedersachsen, SVBl., 1996, H. 9, S. 393

<sup>31</sup> Erl. „Übergangsregelung der Unterrichtsorganisation im Sekundarbereich I der integrierten Gesamtschulen“ vom 9.7.1979 (SVBl. S. 208)

<sup>32</sup> Remmers, Werner: Erlaßfreie Schule – Modell einer fälligen Utopie, in: Silkenbeumer, Rainer (Hrsg.): Modellschulen – Schulmodelle, Hannover, 1981, S. 173

blieben aber „versetzungsfrei“ und konnten weiterhin Lernentwicklungsberichte an die Schülerinnen und Schüler ausgeben; erst vom 9. Schuljahrgang wurden Zensurenzeugnisse verbindlich gemacht.

Gravierendere Einschnitte in die Entwicklung der IGS gab es durch die Novellierung des Schulgesetzes im Jahre 1980, durch die der Vorrang des herkömmlichen Schulsystems bekräftigt wurde. Das „2. Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes“ vom 21. Juli 1980<sup>33</sup> (NSchG 80) verhängte unter Hinweis auf vom Kultusministerium eingeleitete, aber noch nicht abgeschlossene „wissenschaftliche Untersuchungen“ ein dreijähriges Errichtungsverbot für IGS (§ 155 a NSchG 80).

Nach Ablauf des Verbots konnte die Neuerrichtung von (Kooperativen und Integrierten) Gesamtschulen als „Schulisches Angebot“ erfolgen. Das NSchG 80 hatte nämlich bei den Schulformen die Unterscheidung von „Regelschulen“ und „Schulischen Angeboten“ getroffen. Während die kommunalen Schulträger verpflichtet waren, Regelschulen (Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien) „nach Maßgabe des Bedürfnisses“ zu errichten, waren sie zur Errichtung (und Erweiterung) von Schulischen Angeboten beim Vorliegen eines „besonderen“ Bedürfnisses berechtigt, aber nicht verpflichtet (§ 86 Abs. 2 NSchG 80). Zu den Schulischen Angeboten gehörten neben den Gesamtschulen die Vorklassen an Grund- und Sonderschulen<sup>34</sup>, der 10. Schuljahrgang an Haupt- und Sonderschulen sowie das Abendgymnasium und das Kolleg (§ 4 Abs. 4 NSchG 80). Eine IGS durfte errichtet werden, wenn benachbarte Regelschulen in ihrem Bestand nicht gefährdet wurden und der Besuch von Regelschulen durch Schülerinnen und Schüler, die die Gesamtschule nicht besuchen wollten, in zumutbarer Entfernung gewährleistet blieb (§ 13 a Abs. 4 NSchG 80). Angesichts dieser Einschränkung erstaunt es nicht, dass nach Ablauf des befristeten Errichtungsverbots am 31. August 1983 erst wieder 1989 und 1990 je eine IGS errichtet wurde. Die genannte Einschränkung galt nicht für KGS, weil die KGS „nach ihren Strukturmerkmalen den Regelschulen in vielfacher Hinsicht angeglichen ist“<sup>35</sup>. In diesem Zusammenhang ist nicht unbedingt nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber die schulbehördliche Genehmigung von KGS-Entscheidungen der kommunalen Schulträger dem Kultusministerium zuwies, während für die IGS die Bezirksregierungen zuständige Schulbehörde waren.

Unterscheidungen zwischen IGS und KGS wurden auch bei der „Befreiungs“-Verordnung getroffen. Für Schulträger von KGS – auch künftige - blieb es dabei, dass sie von der Pflicht befreit werden konnten, Schulen des herkömmlichen Schulwesens vorzuhalten, wenn die KGS und die Regelschulen wegen der Schülerzahlen nicht nebeneinander existenzfähig waren. Die Konkurrenzsituation sollte „nicht unbedingt zu Lasten der KGS gelöst“ werden<sup>36</sup>. Dagegen konnten nur Schulträger „bestehender“ IGS beantragen, sich unter gewissen Voraussetzungen „befreien“ zu lassen (§ 13 Abs. 3 bzw. § 13 a Abs. 3 NSchG 80).

Auch die Partizipationsvorschriften sind durch das NSchG 80 gestutzt worden: In Konferenzausschüssen mit Entscheidungsbefugnissen haben Elternvertreter kein Stimmrecht mehr; eine Reduktion des Lehreranteils an den stimmberechtigten Mitgliedern auf ein Drittel ist nicht mehr möglich. Besondere Ordnungen, die eine kollegiale Schulleitung und die befristete Besetzung höherwertiger Ämter vorsehen, gibt es nur noch an Gesamtschulen<sup>37</sup>,

---

<sup>33</sup> Nds. GVBl. S. 261

<sup>34</sup> Damalige Bezeichnung für die Förderschulen

<sup>35</sup> Begründung der Regierungsvorlage, Landtagsdrucksache 9/1085, S. 62

<sup>36</sup> Siehe Fußnote 35, S. 61

<sup>37</sup> Ohne Besondere Ordnung und ohne Bindung an eine kollegiale Schulleitung wurden auch die höherwertigen Ämter an Orientierungsstufen zeitlich befristet vergeben (§ 37 Abs. 5 NSchG 80)

wobei der Übertragungszeitraum einheitlich auf neun Jahre festgeschrieben wurde. Gestrichen wurde die besondere Form der kollegialen Schulleitung, bei der das Leitungskollegium aus gleichberechtigten Mitgliedern besteht. Die Gesamtverantwortung und ein Katalog bestimmter Aufgaben müssten auch in einer kollegialen Schulleitung einer Schulleiterin oder einem Schulleiter vorbehalten bleiben, heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs<sup>38</sup>.

### 1993 Erneuter Statuswechsel

Die aus der Landtagswahl von 1990 hervorgegangene Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen verantwortete 1993 eine Schulgesetznovelle (NSchG 93), mit der die Unterscheidung von „Regelschulen“ und „Schulischen Angeboten“ aufgegeben wurde<sup>39</sup>. In der Folge wurde die (Integrierte und Kooperative) Gesamtschule zu einer (fast) gleichberechtigten Schulform im Katalog der weiterführenden allgemein bildenden Schulen des Sekundarbereichs I, zu deren Errichtung die kommunalen Schulträger „nach Maßgabe des Bedürfnisses“ verpflichtet waren. Diese Verpflichtung galt aber wegen einer Einschränkung nicht unbegrenzt, die – ohne eine Schulform ausdrücklich zu nennen – in erster Linie die Gesamtschulen betraf. Konnten nämlich ihre Schulabschlüsse bereits an bestehenden Schulen anderer Schulformen erworben werden (was regelmäßig der Fall war), bestand die Verpflichtung der Schulträger zur Errichtung einer Gesamtschule nur, „wenn sie unter angemessener Berücksichtigung ihrer übrigen Aufgaben über die dazu erforderliche Leistungsfähigkeit“ verfügten<sup>40</sup>. Mit dieser Regelung sollte die schwierige Situation, ggf. Schulen zweier Systeme vorzuhalten, entschärft und auf die Finanzkraft insbesondere kleiner Schulträger Rücksicht genommen werden. Später wurde die Regelung dadurch ergänzt, dass auf Verlangen der Bezirksregierung nachzuweisen war, dass die zur Errichtung einer Gesamtschule erforderliche Leistungsfähigkeit nicht besteht<sup>41</sup>. Der Gesetzgeber ging 1993 offensichtlich davon aus, dass mit der Errichtung einer Gesamtschule bei Fortbestand aller bestehenden weiterführenden Schulen in den meisten Fällen ein Schulneubau erforderlich würde. Die zum Schuljahr 2009/10 sich jahrgangsweise aufbauenden neuen Gesamtschulen gehen dagegen überwiegend aus bestehenden Haupt- und Realschulen hervor, die entsprechend jahrgangsweise aufgehoben werden. Das ist eine Folge des nicht mehr zu übersehenden Rückgangs der Schülerzahlen.

Für IGS galt die weitere Einschränkung, dass „bei“ ihrer Errichtung der Besuch bestehender Schulen anderer Schulformen in zumutbarer Entfernung gewährleistet sein musste<sup>42</sup>. Insbesondere gegen die Beschränkung dieser Schutzvorschrift auf den Zeitpunkt der Errichtung erhob die CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag verfassungsrechtliche Bedenken und wandte sich 1994 mit einem Normenkontrollverfahren an den Niedersächsischen Staatsgerichtshof. Es wurde geltend gemacht, dass eine IGS nach ihrer Errichtung eine solche Sogwirkung ausüben könnte, dass im Laufe der Zeit die konkurrierenden herkömmlichen Schulen unter die vorgeschriebene Mindestgröße mit der Folge sinken könnten, dass sie aufgehoben werden müssten. In einem solchen Fall wäre für den Teil der Eltern, die für ihre Kinder den Besuch einer herkömmlichen Schule wünschen, das von der Verfassung gewährleistete Recht verletzt, den Bildungsweg ihrer Kinder zu bestimmen. In seinem Urteil vom 8. Mai 1996<sup>43</sup> stellte der Staatsgerichtshof fest, die Binnenstruktur einer IGS sei nach den schulgesetzlichen Bestimmungen so ausgestaltet, dass

<sup>38</sup> Landtagsdrucksache 9/1085, S. 67

<sup>39</sup> 4. Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes vom 23. Juni 1993 (Nds. GVBl. S. 178)

<sup>40</sup> § 106 Abs. 1 Satz 2 NSchG 93

<sup>41</sup> Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens vom 25. Juni 2002 (Nds. GVBl. S. 312)

<sup>42</sup> § 106 Abs. 1 Satz 3 NSchG 93

<sup>43</sup> StGH 3/94

ihre Ausbildungsgänge nach Differenzierung, Inhalt und Wertigkeit denen an Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien vergleichbar seien. Die IGS verfüge über ein Bildungsangebot, das den verschiedenen Begabungen den erforderlichen Raum zur Entfaltung ließe und insoweit dem Recht der Eltern sowie der Schülerinnen und Schüler Rechnung trage, den Bildungsweg selbst zu bestimmen. Deshalb verstoße es auch nicht gegen die Niedersächsische Verfassung, wenn in zumutbarer Entfernung von der Wohnung nur eine IGS erreichbar sei<sup>44</sup>.

Die Schulgesetznovelle von 1993 sah weiterhin die Ausweichmöglichkeit für Schülerinnen und Schüler vor, die im Einzugsbereich einer Gesamtschule wohnten, diese aber nicht besuchen wollten. Ggf. musste ein anderer Schulträger den Betroffenen den Besuch einer Hauptschule, einer Realschule oder eines Gymnasiums gestatten. Neu war, dass umgekehrt Schülerinnen und Schüler aus „gesamtschulfreien“ Bereichen in die Gesamtschule eines anderen Schulträgers aufgenommen werden konnten<sup>45</sup>, was aber häufig an Kapazitätsproblemen scheiterte. Während der 13-jährigen Amtszeit SPD-geführter Koalitions- oder Allein-Regierungen stieg die Zahl der IGS auf 28 (Schuljahr 2003/04). Damit blieben die IGS im Landesmaßstab „Solitärschulen“, die Jahr für Jahr zahlreiche Anmeldungen unberücksichtigt lassen mussten.

Ohne Erfolg beim Staatsgerichtshof blieb die CDU-Landtagsfraktion auch mit der Beanstandung der Vorschriften zur Übertragung höherwertiger Ämter mit zeitlicher Begrenzung. Die Schulgesetznovelle von 1993 hatte wieder den Schulen aller Schulformen die Möglichkeit eröffnet, im Wege einer „Besonderen Ordnung“ und einer „kollegialen Schulleitung“ die Beförderungsämtler zeitlich befristet zu vergeben, wobei es aber bei der durch das NSchG 80 festgeschriebenen Frist von neun Jahren blieb. In seinem Urteil vom 8. Mai 1996 sah der Staatsgerichtshof darin keinen Verstoß gegen die Niedersächsische Verfassung. Bei der Entscheidung hat eine Rolle gespielt, dass der Landesgesetzgeber in Art. 60 der Niedersächsischen Verfassung die Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes abweichend von Art. 33 Abs. 5 GG nicht an die Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gebunden hat. Neuere Entwicklungen im Besoldungsrecht haben im Jahre 2000 dazu geführt, die Übertragungsdauer von neun auf sieben Jahre zu verkürzen<sup>46</sup> und nach Ablauf dieser Zeit das Amt auf Lebenszeit zu übertragen.

Zum „Vor-und-Zurück“ in der niedersächsischen Gesamtschulentwicklung in Abhängigkeit vom Ausgang von Landtagswahlen und von Wechseln der Landesregierung gehört ferner, dass mit In-Kraft-Treten des NSchG 93 auch wieder künftige Schulträger von IGS, nicht nur von „bestehenden“ IGS, von der Pflicht befreit werden konnten, Schulen des herkömmlichen Schulwesens zu führen.

### **Errichtungsverbot für Gesamtschulen**

Ihre Absicht, die Gesamtschulen ganz aus dem Katalog der weiterführenden Schulen zu streichen und damit gleichsam alle Überlegungen zur Fortführung längeren gemeinsamen Lernens nach der Grundschule zu beenden, hat die aus den Landtagswahlen vom Februar 2003 hervorgegangene CDU-FDP-Koalition nicht vollständig verwirklichen können. Nach ihrem Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung von Bildungsqualität und zur Sicherung von

---

<sup>44</sup> Galas, Dieter: Gesamtschulregelungen des Schulgesetzes sind verfassungskonform, Schulverwaltung, Ausgabe Niedersachsen, 1996, H.6-7, S. 163

<sup>45</sup> Heute: § 63 Abs. 4 NSchG

<sup>46</sup> Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes vom 11. Oktober 2000 (Nds. GVBl. S. 265)

Schulstandorten“ vom 10. März 2003<sup>47</sup> sollte das Schulgesetz lediglich einen Bestandsschutz für bestehende (Integrierte und Kooperative) Gesamtschulen vorsehen. Die Einführung weiterer Gesamtschulen, also auch weiterer Kooperativer Gesamtschulen, gefährde den Erhalt eines „wohnortnahen begabungsgerechten differenzierten Schulwesens“ und gehe zulasten der Bildungsqualität, heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs<sup>48</sup>. Dass es bei den Ausschussberatungen des Gesetzentwurfs nicht zur Streichung der die Gesamtschulen betreffenden Bestimmungen im Schulgesetz gekommen ist, war Folge rechtlicher Bedenken, die der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) des Landtages geltend gemacht hatte<sup>49</sup>. Die Anregung des GBD, dem Gesetz wegen seines Regelungsgehalts die Überschrift „Gesetz zum Ausbau des gegliederten Schulwesens“ zu geben, ist dagegen von den Regierungsfraktionen nicht aufgegriffen worden. Ob die unterstellten Qualitätsmängel der Gesamtschulen dazu führten, dass lediglich die nach Schulzweigen gegliederten Kooperativen Gesamtschulen, nicht aber die Sonderform der nach Schuljahrgängen gegliederten KGS und die IGS, in die Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur um ein Schuljahr einbezogen wurden, lässt sich den Gesetzesmaterialien nicht eindeutig entnehmen.

Zur Bekräftigung des Vorrangs des herkömmlichen Schulwesens gehört, dass die Landesregierung bei der Neuordnung der Schulaufsicht im Jahre 2005 keine Gesamtschuldezernate in der Landesschulbehörde mehr eingerichtet hat. Solche Dezernate waren von der Vorgängerregierung in den Schulabteilungen der damaligen Bezirksregierungen geschaffen worden. Das Gesamtschulreferat im Kultusministerium wurde bereits kurz nach dem Regierungswechsel im Jahre 2003 aufgelöst.

Die Erwartung von Landesregierung und Regierungsfraktionen, mit der Verabschiedung des Gesetzentwurfs im Sommer 2003<sup>50</sup> und dem darin enthaltenen unbefristeten Errichtungsverbot für neue Gesamtschulen<sup>51</sup> habe sich die Diskussion um diese Schulform erledigt, hat sich nicht erfüllt. Dass sich trotz des Verbots an vielen Standorten im Lande Elterninitiativen zugunsten der Errichtung von Gesamtschulen bildeten, hängt mit einem veränderten Verhalten der Eltern bei der Wahl der weiterführenden Schule für ihre Kinder zusammen. Eltern folgen – bewusst oder unbewusst – dem Verhaltensmuster, dass der soziale Status der Familie mindestens gehalten, nach Möglichkeit aber noch verbessert werden soll. Das bedeutet in realistischer Einschätzung der Entwicklungen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, dass die Kinder einen Schulabschluss erwerben sollen, der mindestens dem der Eltern entspricht. Da die heutige Elterngeneration schon weitgehend selbst über den Realschulabschluss verfügt, sollen die Kinder nach der Grundschule auf ihrem Bildungsweg – ohne frühe Festlegung auf einen bestimmten Schulabschluss - eine „Abitur-Option“ erhalten. Diese Aspirationen der Eltern werden in besonderem Maße von der Gesamtschule erfüllt. Sie gehen andererseits zu Lasten der Hauptschule, in deren 5. Schuljahrgang landesweit im Schuljahr 2008/09 nur noch 13,2 % des Schülerjahrgangs übergegangen sind. Bei einer wachsenden Zahl von Gesamtschulen dürfte auch die Nachfrage nach Realschulplätzen betroffen sein. Besonders beliebt ist in diesem Zusammenhang weiterhin das Gymnasium, auf das im Schuljahr 2008/09 42,1 % des Schülerjahrgangs angemeldet wurden.

### **Zurück zur Angebotsschule**

---

<sup>47</sup> Landtagsdrucksache 15/30

<sup>48</sup> Landtagsdrucksache 15/30, S. 15

<sup>49</sup> Schriftlicher Bericht zum Gesetzentwurf, Landtagsdrucksache 15/290, S. 2

<sup>50</sup> Gesetz zur Verbesserung der Bildungsqualität und zur Sicherung von Schulstandorten vom 2. Juli 2003 (Nds. GVBl. S. 244)

<sup>51</sup> § 12 Abs. 1 Satz 3 NSchG 03: „Neue Gesamtschulen dürfen nicht errichtet werden“.

Die im Vorwahlkampf im Herbst 2007 durch den Ministerpräsidenten angekündigte Aufhebung des schulgesetzlichen Verbots, neue Gesamtschulen zu errichten, wurde mit der Änderung des Schulgesetzes im Sommer 2008<sup>52</sup> realisiert. Der Gesetzgeber hat aber im NSchG 08 den Gesamtschulen – ohne den Begriff zu verwenden – wiederum den Status einer Angebotschule zugewiesen, zu deren Errichtung die kommunalen Schulträger zwar berechtigt, aber auch beim Nachweis einer eindeutigen Nachfrage nicht verpflichtet sind<sup>53</sup>. Eine Errichtung einer (Integrierten oder Kooperativen) Gesamtschule ist aber nur zulässig, wenn der Besuch von Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien „im Gebiet des Landkreises oder der kreisfreien Stadt unter zumutbaren Bedingungen gewährleistet bleibt“<sup>54</sup>. Diese Genehmigungsvoraussetzung gilt zum Schutz des herkömmlichen Schulwesens also nicht nur für den Zeitpunkt der Errichtung, sondern auf Dauer mit der Folge, dass mindestens je eine Schule der drei herkömmlichen Schulformen im Gebiet des Landkreises (oder der kreisfreien Stadt) ggf. auch bei sehr geringer Schülerzahl fortgeführt werden muss. Bei den Ausschussberatungen zum NSchG 08 blieb ein Antrag, die Gewährleistungspflicht auf den Zeitpunkt der Errichtung zu beschränken, ohne Mehrheit. Die Wirkung dieser Pflicht wird noch dadurch verschärft, dass Kooperationslösungen mit benachbarten Landkreisen zu ihrer Erfüllung ausgeschlossen werden.

Über die genannte Genehmigungsvoraussetzung hinaus wird die Errichtung einer IGS noch dadurch erschwert, dass mit dem Gesetz vom Sommer 2008 die Verordnung zur Schulentwicklungsplanung geändert und die Mindestgröße von bisher vier auf fünf parallele Klassen pro Schuljahrgang („Züge“) heraufgesetzt wurde<sup>55</sup>. Eine nachvollziehbare Begründung für diese bei insgesamt rückläufigen Schülerzahlen unverständliche Anhebung ist aus dem Regierungslager nicht bekannt geworden. Pädagogische Gründe dafür, dass eine Schule im 5. bis 10. Schuljahrgang 800 oder mehr Schülerinnen und Schülern haben müsse, kann es jedenfalls nicht geben. Die unbestritten gute Arbeit leistenden vierzügigen IGS, die vor 2003 errichtet wurden, haben deshalb auch einen unbefristeten Bestandsschutz erhalten. Erschwerend kommt hinzu, dass die Mindestgröße – anders als bei den weiterführenden Schulen der anderen Schulformen - bei den IGS auch im Ausnahmefall, etwa zum Zwecke der sinnvollen Nutzung eines vorhandenen Gebäudebestandes, nicht unterschritten werden darf<sup>56</sup>. Schulträger, die eine IGS errichten wollen, müssen durch Umfragen den Nachweis führen, dass es dauerhaft bei mindestens (5 x 26 =) 130 Eltern pro Jahrgang ein Interesse zum Besuch der IGS gibt. Die Landesschulbehörde hält in diesem Zusammenhang „eine stabile Prognose für mindestens 14 Jahre“ für erforderlich<sup>57</sup>.

Zu den zahlreichen Kritikern der Heraufsetzung der Mindestgröße für IGS gehören auch die kommunalen Spitzenverbände. In seiner „Loccumer Erklärung“ vom 26.1.2009 verlangt beispielsweise der Niedersächsische Landkreistag, dass „aus kommunaler Sicht die Mindestzügigkeit für die Errichtung von Gesamtschulen wieder auf vier Züge zurückgeführt“ werden müsse<sup>58</sup>. Für notwendig halten die kommunalen Schulträger eine größere Flexibilität

---

<sup>52</sup> Gesetz zur Neuordnung der beruflichen Grundbildung und zur Änderung anderer schulrechtlicher Bestimmungen vom 2. Juli 2008 (Nds. GVBl. S. 246).

<sup>53</sup> § 106 Abs. 2 NSchG

<sup>54</sup> § 106 Abs. 2 NSchG

<sup>55</sup> Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes zur Neuordnung der beruflichen Grundbildung und zur Änderung anderer schulrechtlicher Bestimmungen vom 2. Juli 2008 (Nds. GVBl. S. 246)

<sup>56</sup> Zum Vergleich: Zu Beginn des Schuljahres 2008/09 haben zwei Drittel der niedersächsischen Hauptschulen im 5. Schuljahrgang die vorgeschriebene Mindestgröße von zwei Zügen unterschritten.

<sup>57</sup> „Errichtung von neuen Gesamtschulen in Niedersachsen – Hinweise für Schulträger“, Leitfaden der Landesschulbehörde, 2008

<sup>58</sup> NLT, 2009, H. 1, S. 8

bei der Bewältigung der schwierigen Aufgabe, bei rückläufigen Schülerzahlen<sup>59</sup> und bei einem veränderten Verhalten der Eltern bei der Wahl der weiterführenden Schule ihre Sekundarschullandschaft dauerhaft neu zu ordnen. Ob die neuen Gesamtschulregelungen einen verfassungsrechtlich unzulässigen Eingriff in den eigenen Wirkungskreis der Kommunen darstellen, war bei den Beratungen des NSchG 08 strittig. Die Landtagsmehrheit wollte aber verbleibende rechtliche Bedenken nicht mehr aufgreifen, sondern „zunächst die weitere Entwicklung beobachten“<sup>60</sup>.

Das NSchG 08 hat zwar die Ermächtigung, Schulträger von Gesamtschulen durch Verordnung von der Pflicht zu befreien, herkömmliche weiterführende Schulen vorzuhalten, unverändert gelassen. Ihr Anwendungsbereich ist aber durch die neuen Gesamtschulregelungen (Gewährleistungspflicht) eingeschränkt worden. Die Befreiungsmöglichkeit dürfte künftig in erster Linie für kreisangehörige Gemeinden infrage kommen, die sich die Schulträgerschaft für Gesamtschulen übertragen lassen.

### **„Turbo“-Abitur auch an Gesamtschulen**

Unter Beachtung der von den kommunalen Schulträgern durchgeführten Elternbefragungen<sup>61</sup> hat die Landesschulbehörde nach Aufhebung des Errichtungsverbots in 14 Fällen die Genehmigung zur Errichtung einer Gesamtschule erteilt. Zum Beginn des Schuljahres 2009/10 haben 12 neue IGS und 2 neue KGS ihren Unterrichtsbetrieb aufgenommen, womit die Gesamtzahl der (öffentlichen) IGS auf 40, die der KGS auf 35 angestiegen ist. Die neuen Gesamtschulen sind überwiegend in vorhandenen Schulzentren entstanden und aus Haupt- und Realschulen hervorgegangen, die dem jahrgangswisen Aufbau der Gesamtschulen entsprechend jahrgangswise aufgehoben werden<sup>62</sup>. Für das Schuljahr 2010/11 werden weitere genehmigungsfähige Anträge von Schulträgern erwartet.

Die Anmeldungen an die niedersächsischen Gesamtschulen für das Schuljahr 2009/10, die trotz einer größeren Zahl von Schulen wiederum nicht vollständig berücksichtigt werden konnten, fanden in einer Zeit heftiger Proteste gegen die Absicht der Landesregierung und der Regierungsfractionen statt, die Schulzeit bis zum Abitur auch an den IGS (und den nach Schuljahrgängen gegliederten KGS) um ein Jahr zu verkürzen. Bei den Kritikern dieser Regelung hat sich in der öffentlichen Auseinandersetzung hierfür rasch die umgangssprachliche Kurzformel vom „Turbo“-Abitur durchgesetzt. Die im Februar 2009 bekannt gewordene Absicht, die Schulzeit bis zum Abitur zu verkürzen<sup>63</sup>, kam auch für Kenner der Schulentwicklung in Niedersachsen völlig überraschend. Erwartet wurden eher Grundsatzbeschlüsse der Landesregierung zur engeren Zusammenarbeit von Haupt- und Realschulen bis hin zur Verschmelzung dieser beiden Schulformen, die aber ausblieben. Die Vermutung ist sicherlich nicht abwegig, dass die Entscheidung von 2003, die IGS nicht in die Schulzeitverkürzung einzubeziehen (siehe oben), als falsch angesehen wurde und nun korrigiert werden sollte. Nachdem in den Augen vieler Gymnasialeltern die Einführung des achtjährigen Durchgangs bis zum Abitur an den Gymnasien („G 8“) als missglückt angesehen

---

<sup>59</sup> Nach der MK-Statistik „Die niedersächsischen allgemein bildenden Schulen in Zahlen (Stand: Schuljahr 2007/2008)“ sinkt die Zahl der Schülerinnen und Schüler an allgemein bildenden Schulen von rund 993.000 im Jahre 2004 auf rund 730.600 im Jahre 2020.

<sup>60</sup> Schriftlicher Bericht, Landtagsdrucksache 16/306, S. 7/8

<sup>61</sup> In einer von der Landeshauptstadt Hannover im Jahre 2008 durchgeführten Befragung haben 44% der Grundschulleltern den Wunsch geäußert, ihr Kind nach der Grundschule an einer IGS anzumelden.

<sup>62</sup> Graschtat, Erwin: Neue Gesamtschulen in Niedersachsen – Erste Erfahrungen aus der Genehmigungspraxis, Schulverwaltung, Ausgabe Niedersachsen, 2009, H. 4, S.105

<sup>63</sup> „Bildungsland Niedersachsen – Erfolge und Herausforderungen“, Tischvorlage des Kultusministeriums für die Kabinettsitzung am 24.2.2009

wurde, sollte den IGS ein vermeintliches Privileg genommen und die überall im Lande zu beobachtende steigende Nachfrage nach Gesamtschulplätzen gebremst werden.

Begründet wird das „Turbo“-Abitur an IGS mit dem Hinweis auf den „Gleichheitsgrundsatz“, wonach „alle allgemein bildenden Schulen, die die gleichen Abschlüsse vermitteln, dies in der gleichen Zeit tun können müssen“<sup>64</sup>. Die schulgesetzliche Grundlage für die Verkürzung der Schulzeit an IGS ist in einem bemerkenswerten Schnelldurchgang durch die parlamentarischen Gremien geschaffen worden. Den von den Regierungsfractionen am 12. Mai 2009 eingebrachten Gesetzentwurf<sup>65</sup> hat der Landtag am 16. Juni 2009 beschlossen<sup>66</sup>.

Von den Gegnern des „Turbo“-Abiturs an IGS, zu denen auch der Landeselternrat<sup>67</sup> gehört, wird geltend gemacht, dass den Schülerinnen und Schülern ein alternativer und weniger stress-beladener Weg zur Erreichung der Allgemeinen Hochschulreife genommen wird. Als noch gravierender werden die Rückwirkungen auf die integrative Arbeit im Sekundarbereich I angesehen. Befürchtet wird das Ende des gemeinsamen Lernens dadurch, dass frühzeitig eine Art gymnasialer Zug eingerichtet werden muss. Das Kultusministerium hat in diesem Zusammenhang angekündigt, die Fachleistungsdifferenzierung in bestimmten Fächern auf drei Anspruchsebenen (bisher zwei) verpflichtend zu machen. Ob die „wesentlichen Gestaltungsprinzipien für den Sekundarbereich I dieser Schulform beibehalten werden“<sup>68</sup>, wird sich zeigen, wenn die Entwürfe der überarbeiteten Verordnungen und Erlasse vorliegen, die für die Arbeit in der IGS maßgeblich sind. Schon jetzt steht fest, dass die Klassen spätestens am Ende des 9. Schuljahrgangs neu zusammengesetzt werden müssen, weil der 10. Schuljahrgang für einen Teil der Schülerschaft bereits die Einführungsphase der gymnasialen Oberstufe ist. Für den anderen Teil bleibt die Möglichkeit, nach Erreichen des entsprechenden Schulabschlusses gleichsam unter „Wiederholung“ des 10. Schuljahrgangs die Abiturprüfung nach neun Schuljahren abzulegen.

### Ausblick

Dass die Weichen für die Entwicklung des niedersächsischen allgemein bildenden Schulwesens in Abhängigkeit vom Ergebnis von Landtagswahlen und vom Wechsel der Landesregierungen strukturell neu gestellt werden, sollte ein Ende haben. Das gebieten die demografische Entwicklung<sup>69</sup> und der „freie Elternwille“<sup>70</sup>. Planungssicherheit für die Entwicklung eines regional ausgeglichenen Bildungsangebotes und für einen auch langfristig zweckentsprechenden Schulbau<sup>71</sup> benötigen auch die kommunalen Schulträger. Dass die Entscheidungsspielräume nicht ausreichen, „um den vor Ort bestehenden Handlungsnotwendigkeiten gerecht zu werden“, ist von der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände zuletzt in einer Anhörung des Kultusausschusses des Niedersächsischen Landtags<sup>72</sup> beklagt worden; verlangt wird „ein größeres Maß an

<sup>64</sup> So der CDU-Abgeordnete Karl-Heinz Klare im Landtag am 12.5.2009 (Stenographischer Bericht über die 36. Sitzung, S. 4443)

<sup>65</sup> Landtagsdrucksache 16/1206

<sup>66</sup> Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes und des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes vom 18. Juni 2009 (Nds. GVBl. S. 278)

<sup>67</sup> „Das Turbo-Abitur an Integrierten Gesamtschulen ist der Dolchstoß für deren pädagogischen Ansatz“ (Pressemitteilung des LER vom 11.5.2009)

<sup>68</sup> Bade, Rolf: Abitur nach zwölf Schuljahren an Gesamtschulen – Ministerium stellt konkretere Pläne der Öffentlichkeit vor, Schulverwaltung, Ausgabe Niedersachsen, 2009, H. 5, S.136

<sup>69</sup> Siehe Fußnote 59

<sup>70</sup> Nach § 6 Abs. 5 NSchG entscheiden die Erziehungsberechtigten in eigener Verantwortung über die Schulform ihrer Kinder, ohne an die Empfehlung der Grundschule gebunden zu sein

<sup>71</sup> Siehe § 26 Abs. 1 NSchG

<sup>72</sup> Niederschrift über die 29. Sitzung am 25.5.2009, S. 6 und S. 7

Flexibilität“, um die vielfältigen schulpolitischen Herausforderungen im Land bewältigen zu können. So befinde sich auch die Mindestzügigkeit von Gesamtschulen „noch nicht auf einem guten Weg“.

Ein Blick auf die schulpolitischen Entwicklungen der norddeutschen Nachbarländer Niedersachsens zeigt, dass ein Ende des jahrzehntelangen Streits über die Gestaltung des Sekundarschulwesens möglich ist. So haben im Dezember 2008 die Vorsitzenden der in der bremischen Bürgerschaft vertretenen Parteien SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP eine Vereinbarung unterzeichnet, die die strukturelle Schulentwicklung im Land Bremen für die kommenden zehn Jahre festschreibt. Diese Vereinbarung ist inzwischen in das Bremische Schulgesetz umgesetzt worden<sup>73</sup>, das für den Sekundarbereich I nur noch Oberschulen und Gymnasien vorsieht. Die Oberschule führt für alle Schülerinnen und Schüler, die nicht das Gymnasium besuchen wollen, in einem sechsjährigen Durchgang zu den Sekundarabschlüssen und in einem neunjährigen Bildungsweg zum Abitur<sup>74</sup>. Am Gymnasium erwerben die Schülerinnen und Schüler die Allgemeine Hochschulreife nach acht Jahren. Welche der beiden Schulformen gewählt wird, entscheiden die Erziehungsberechtigten.

In Hamburg hat sich die schwarz-grüne Koalition darauf verständigt, dass es nach der sechsjährigen Primarschule ab dem 7. Schuljahrgang nur noch das Gymnasium und die „Stadtteilschule“ gibt, in der die bisherigen Hauptschulen, Realschulen und Gesamtschulen aufgehen. Das Gymnasium führt in sechs Jahren zum Abitur, das an der Stadtteilschule nach siebenjährigem Durchgang erreicht werden kann. In Schleswig- Holstein schließlich können die Schülerinnen und Schüler nach den Beschlüssen der bis zum Sommer 2009 bestehenden CDU-SPD-Koalition die Abiturprüfung am Gymnasium (nach acht Jahren) oder an der „Gemeinschaftsschule“ (nach neun Jahren) ablegen. Auch Berlin schickt sich an, sein Sekundarschulwesen entsprechend „zweisäulig“ (Gymnasien und „Sekundarschulen“) zu gestalten. Etliche andere Bundesländer, insbesondere die neuen Länder, haben diesen Weg teilweise schon seit einigen Jahren beschritten.

In Niedersachsen müsste sich als Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden an der „Schulstrukturfront“ das „bürgerliche“ Lager von seiner Fixierung auf das herkömmliche („begabungsgerechte“) Schulwesen verabschieden und integrative Schulen („Oberschulen“?) überall da akzeptieren, wo es eine entsprechende Nachfrage der Erziehungsberechtigten gibt und Schulträger solche Schulen einrichten wollen. Damit verbunden wäre der Verzicht auf einen Schutzschild für Schulen der herkömmlichen Schulformen. Die Entwicklung des Sekundarschulwesens im Flächenland Niedersachsen würde sich allein nach dem „Bedürfnis“ richten, was auch dann kein Verstoß gegen die Niedersächsische Verfassung wäre, wenn als Resultat dieser Entwicklung in zumutbarer Entfernung von der Wohnung einer Schülerin oder eines Schülers nur eine integrativ arbeitende Schule erreichbar wäre (siehe oben). Dass das Gymnasium bei einer solchen Entwicklung seinen Stellenwert nach dem oben Gesagten unangefochten behalten würde, unterliegt keinem Zweifel. Sollten sich CDU und FDP auf die Berücksichtigung der Elternwünsche und auf eine größere Gestaltungsfreiheit der Schulträger einlassen<sup>75</sup>, wäre die Abkehr von der unsinnigen Festlegung auf fünf Züge als Mindestgröße für die IGS zwangsläufig<sup>76</sup>. Von SPD und Bündnis 90/Die Grünen müsste in diesem

---

<sup>73</sup> Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Bestimmungen vom 23. Juni 2009 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, S. 237)

<sup>74</sup> § 20 Bremisches Schulgesetz

<sup>75</sup> Anzeichen dafür, dass dies nicht unmöglich ist, lassen sich bei den entsprechenden Fraktionen der Gemeinderäte und Kreistage erkennen, wenn es um die Neuordnung der örtlichen Schullandschaft geht.

<sup>76</sup> In Hessen ist kürzlich die Mindestgröße für IGS auf drei Züge festgelegt worden (Frankfurter Rundschau vom 10.6.2009)

Zusammenhang als „friedenssichernde“ Maßnahme der Verzicht darauf erwartet werden, in der IGS die alle anderen weiterführenden Schulen einschließlich des Gymnasiums ersetzende Schulform zu sehen<sup>77</sup>.

Die Voraussetzungen für eine mittelfristige Ausrichtung des niedersächsischen Sekundarschulwesens auf zwei gleichberechtigte Schulformen sind deshalb nicht ungünstig, weil ein großer Teil der Hauptschulen und der Realschulen schon heute nicht mehr isoliert arbeitet. Seit langem gibt es die Einrichtung von „zusammengefassten“<sup>78</sup> Haupt- und Realschulen, in denen in einigen Fächern schulzweigübergreifender Unterricht erteilt wird<sup>79</sup>. Die Akteure aller politischen Parteien müssen sich bei der Beendigung des Dauerstreits über die „richtige“ Entwicklung eines leistungsfähigen allgemein bildenden Schulwesens aber darüber im Klaren sein, dass es wegen der rückläufigen Schülerzahlen kaum möglich sein wird, alle jetzigen Sekundarschulstandorte im Lande zu erhalten.

*(Aus: Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung), 2009, H.11, S. 297)*

---

<sup>77</sup> Eine solche Sicht ist in der parlamentarischen Arbeit der niedersächsischen SPD bisher allerdings nicht erkennbar gewesen.

<sup>78</sup> § 106 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 NSchG

<sup>79</sup> Nach den Beschlüssen der Landesregierung vom 24.2.2009 (siehe Fußnote 63) soll die Möglichkeit, schulzweigübergreifend zu unterrichten, noch ausgeweitet werden.