



HESSISCHER LANDTAG

26. 01. 2021

Plenum

Gesetzentwurf

Fraktion der Freien Demokraten

Gesetz über pandemiebedingte Schutzmaßnahmen für das Schulwesen

A. Problem

Die notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie haben erhebliche Auswirkungen auf die staatliche Schulorganisation. Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Bildung. Den daraus entstehenden Bildungs- und Erziehungsauftrag nimmt das Schulwesen wahr. Gerade in einer Ausnahmesituation, wie sie durch die weltweite Coronavirus-Pandemie derzeit vorliegt, muss der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag weiterhin verwirklicht werden. Dafür trägt der Staat im Wesentlichen die Verantwortung.

Aufgrund von § 3 Abs. 2a Corona-Einrichtungsschutzverordnung (Stand: 23. Januar 2021) sowie den Schreiben des Kultusministers an die Schulleitungen in Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie wird mit Wirkung zum 11. Januar der Präsenzunterricht an hessischen Schulen weitgehend durch Distanzunterricht ersetzt.

Im Herbst 2020 hat das Hessische Kultusministerium durch den „Leitfaden für den Schulbetrieb im Schuljahr 2020/21“ einen Vier-Stufenplan für den Schulbetrieb in der Pandemiesituation vorbereitet. Bei der Wiederaufnahme des Schulbetriebs nach den Winterferien wurde der Stufenplan de facto jedoch nicht angewendet. Entgegen o.g. Verordnung, in welcher die Präsenzpflicht ab dem 11. Januar 2021 für die Klassenstufen 1 bis 6 ausgesetzt und somit der Distanzunterricht zum Regelfall wird, verweist das HKM in seinem Schreiben vom 6. Januar 2021 für die Jahrgangsstufen 1 bis 6 zusätzlich auf Stufe 2 (Eingeschränkter Regelbetrieb in Form von Präsenzunterricht). Für die Jahrgangsstufen ab Jahrgangsstufe 7 wird der Distanzunterricht eingeführt und auf Stufe 4 verwiesen, ohne Ausnahme z.B. für Kinder und Jugendliche in besonderen Härtefällen. Der Unterricht für Abschlussklassen soll hingegen grundsätzlich im Rahmen von Präsenzunterricht erfolgen.

Das beschriebene Vorgehen des Hessischen Kultusministeriums steht somit im Widerspruch zu dem noch im Herbst angekündigten Vorgehen.

Diese Widersprüchlichkeit führt zu einem Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit und zu fehlender Rechts- und Planungssicherheit bei Schulleitungen, Lehrkräften, Schülerinnen und Schülern sowie Eltern. Den Schulen wurde damit massiv erschwert, ihren Bildungs- und Erziehungsauftrag wahrzunehmen und dafür Sorge zu tragen, dass den Schülerinnen und Schülern das Recht auf Bildung gewährt wird.

Jedoch hat auch unter Pandemiebedingungen der Staat die Pflicht, alle notwendigen schulorganisatorischen Maßnahmen zu ergreifen, um seinem rechtlich verankerten Bildungs- und Erziehungsauftrag nachzukommen. Durch mangelnde Planbarkeit, Transparenz und Umsetzbarkeit werden jene Schülerinnen und Schüler am härtesten getroffen, deren Bildungschancen am stärksten vom regelmäßigen Schulbesuch abhängig sind. Gleichzeitig wird der Rechtsfrieden durch die Uneinheitlichkeit und Unvorhersehbarkeit der Regelung sowie die fehlende regionale Differenzierung erheblich gefährdet.

B. Lösung

Zu den Schutzmaßnahmen, die insbesondere dazu beitragen können, die Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) zu verhindern, gehört nach § 28a IfSchG auch die Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen wie Kindertageseinrichtungen und Schulen. Nach § 32 IfSchG werden Landesregierungen für die Bekämpfung der Corona-Pandemie dazu ermächtigt, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.

Der Landesgesetzgeber kann jedoch auch bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie durch Parlamentsgesetz an die Stelle des Ordnungsgeber treten. Sogenannte verordnungsvertretende Gesetze tragen dazu bei, Maßnahmen zur Bekämpfung der

Coronavirus-Krankheit-2019 durch den parlamentarischen Diskurs insbesondere über Datengrundlagen und Alternativen transparent zu machen und damit die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen. Beide Aspekte sind bei pandemiebedingten Maßnahmen im Schulbereich von besonderer Bedeutung.

Um das Recht auf Bildung für alle jungen Menschen gewährleisten zu können, wird daher ein Gesetz erlassen, das die pandemiebedingten Maßnahmen für den Schulbetrieb transparent, einheitlich und vorhersehbar regelt. Damit macht der Landtag von seiner Befugnis nach Artikel 80 Abs. 4 GG Gebrauch.

Ziel aller pandemiebedingten Maßnahmen im Schulbereich muss es sein, den Gesundheitsschutz zu berücksichtigen und zugleich das Recht auf Bildung zu gewährleisten.

C. Befristung

Das Gesetz wird bis zum 31. Dezember 2021 befristet.

D. Alternativen

Keine im Rahmen der Zielsetzung.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
über pandemiebedingte Schutzmaßnahmen für das Schulwesen**

Vom

**§ 1
Zweck des Gesetzes**

(1) Zweck des Gesetzes ist die landesrechtliche Umsetzung der besonderen Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSchG auf dem Gebiet der staatlichen Schulorganisation, um die Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) zu verhindern.

(2) Bei der Umsetzung der Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSchG ist die Sicherstellung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags zu gewährleisten.

**§ 2
Definitionen**

(1) Die pandemiebedingten Schutzmaßnahmen im Schulwesen werden in einem Stufenplan in vier Stufen aufgeteilt, die sich am jeweiligen Infektionsgeschehen orientieren und sich durch ihr jeweiliges Schutzniveau unterscheiden.

(2) Beim Präsenzunterricht findet der regelmäßige Unterricht in den Räumlichkeiten der Schule statt.

(3) Beim Distanzunterricht findet der regelmäßige Unterricht grundsätzlich nicht in den Räumlichkeiten der Schule statt. Möglichkeiten des digitalen Lernens sind zu nutzen.

(4) Beim Wechselmodell erfolgt regelmäßiger Unterricht umschichtig in einem Wechsel aus Präsenz- und Distanzunterricht.

**§ 3
Stufenplan für die Umsetzung
der Schutzmaßnahmen im Schulwesen**

(1) Angepasster Regelbetrieb (Stufe 1)

Unter Einhaltung besonderer landesweit geltender Hygienevorgaben findet Präsenzunterricht für alle Schülerinnen und Schüler im Klassen- bzw. Kursverband statt. Die Schulträger stellen unter Mitwirkung des Landes die notwendigen Voraussetzungen für die besonderen Hygienemaßnahmen, insbesondere zur Handhygiene und des Raumluf austauschs, sicher. Schülerinnen und Schüler mit Grunderkrankungen oder mit Personen mit Grunderkrankungen im Hausstand können auf Antrag vom Präsenzunterricht befreit werden und erhalten Distanzunterricht. Gleiches gilt für Schülerinnen und Schüler, für die eine Quarantänemaßnahme angeordnet wurde.

(2) Eingeschränkter Regelbetrieb (Stufe 2)

In Ergänzung zu den Maßnahmen der Stufe 1 kann die zuständige Gesundheitsbehörde das verpflichtende Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung anordnen. Eine Anordnung kann insbesondere an weiterführenden Schulen erfolgen. Eine Durchmischung von Gruppen soll vermieden werden. Insbesondere an Grundschulen soll ausschließlich im Klassenverband unterrichtet werden.

(3) Wechselmodell (Stufe 3)

Auf Anordnung der zuständigen Gesundheitsbehörden erfolgt der Unterricht in einem Wechselmodell. Der Unterricht erfolgt hier umschichtig in geteilten Lerngruppen bei einem täglichen, mehrtäglichen oder wöchentlichen Wechsel von Präsenz- und Distanzunterricht. Für alle Schülerinnen und Schüler, die nicht in der Schule sind, tritt der Distanzunterricht an die Stelle des Präsenzunterrichts. Bei Schülerinnen und Schülern, die einen Bedarf an Betreuung oder einer adäquaten Lernumgebung haben, werden nach Mitteilung der Eltern eine Betreuung und Lernorte in den Räumlichkeiten der Schule bereitgestellt. Über die konkrete Ausgestaltung des Unterrichts entscheiden die Schulen.

(4) Distanzunterricht (Stufe 4)

Durch Verordnung der Landesregierung oder auf Anordnung der zuständigen Gesundheitsbehörden tritt der Distanzunterricht an die Stelle des Präsenzunterrichts. In Einvernehmen mit den zuständigen Gesundheitsbehörden kann insbesondere für Abschlussklassen von dieser Regelung abgewichen werden. Abs. 3 Satz 4 gilt entsprechend.

§ 4 Schwellenwerte

(1) Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die jeweiligen Schwellenwerte für den Stufenwechsel festzulegen. Die Schwellenwerte sind an dem Infektionsgeschehen in Schulen auszurichten. Vor dem erstmaligen Erlass und bei Änderungen der Rechtsverordnung ist der Hessische Landtag zu informieren.

(2) Die Stufen werden beim Erreichen eines Schwellenwerts auf Ebene des Landkreises oder der kreisfreien Stadt durch die zuständigen Gesundheitsbehörden im Einvernehmen mit den Schulträgern und den Schulämtern ausgelöst. Dies ist öffentlich bekannt zu machen.

(3) Die Landesregierung wird ermächtigt, bei einer drohenden Überlastung des öffentlichen Gesundheitssystems landesweit die Stufe 4 auszulösen. Dies ist öffentlich bekannt zu machen.

§ 5 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft und am 31. Dezember 2021 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die Corona-Pandemie stellt das staatliche Schulwesen vor enorme Herausforderungen. Bei allen pandemiebedingten Schutzmaßnahmen, die das Schulwesen berühren, muss das Recht auf Bildung für alle jungen Menschen im Mittelpunkt stehen, das durch den staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag gewährleistet wird.

Die gesetzliche Fixierung eines Stufenplans zu notwendigen pandemiebedingten Schutzmaßnahmen im Schulwesen tritt an die Stelle einer Vielzahl von Verordnungen und Erlassen der Landesregierung und insbesondere des Hessischen Kultusministeriums. Der Regelungsgegenstand umfasst den Teilbereich der pandemiebedingten Schutzmaßnahmen für das Schulwesen bezüglich der Einführung eines angepassten Regelbetriebs, eines eingeschränkten Regelbetriebs sowie des Wechsel- und Distanzunterrichts in Abhängigkeit von Schwellenwerten.

Ziel des Gesetzes ist die Herstellung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Maßnahmen und damit die Schaffung von Rechtsklarheit insbesondere für die betroffenen Schülerinnen und Schüler, Eltern, Schulleitungen und Lehrkräfte durch eine klare Strukturierung der schulorganisatorischen Schutzmaßnahmen in verschiedenen Stufen anhand von Schwellenwerten. Angesichts des sich verändernden Infektionsgeschehens ist auch in Zukunft damit zu rechnen, dass bei einer Zunahme oder Abnahme von Corona-Infektionen mit einer Anpassung pandemiebedingter Schutzmaßnahmen zur Reduzierung potenzieller Kontakte in den betroffenen Gebieten reagiert werden muss. Der Gesetzentwurf sieht daher vor, abhängig von dem Schwellenwert regional differenziert die in der jeweiligen Stufe vorgesehenen Maßnahmen zu ergreifen. Der Übergang in eine höhere oder niedrigere Stufe wird durch die zuständigen Gesundheitsbehörden im Einvernehmen mit den Schulträgern und den Schulämtern ausgelöst. Bei einer drohenden Überlastung des Gesundheitssystems kann die Landesregierung landesweit die Stufe 4 auslösen.

Es ist das Ziel des Schulwesens, dass alle jungen Menschen die gleiche Chance auf eine gute Bildung haben. Auch in einer Ausnahmesituation, wie der derzeitigen Pandemie, müssen Bildungsangebote für alle gewährleistet sein. Durch die teilweise Unvorhersehbarkeit schulorganisatorischer Entscheidungen in der Vergangenheit waren jedoch insbesondere jene Eltern belastet, die den Wegfall des Betreuungsangebotes nicht ausgleichen konnten, und insbesondere jene Schülerinnen und Schüler benachteiligt, die zu Hause kein adäquates Lernumfeld vorfinden.

Sollten keine Betreuungsmöglichkeiten und/oder passende Lernumgebungen sichergestellt werden können, sieht der Gesetzentwurf daher vor, dass die Schulen nach Mitteilung der Eltern eine Betreuungsmöglichkeit und eine adäquate Lernumgebung in den Räumen der Schule sicherstellen. Diese Maßnahme dient der Sicherung der Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler und damit der Sicherung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags.

Die fehlende Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rechtsklarheit haben in Teilen der Öffentlichkeit zu einem Rückgang der Akzeptanz der notwendigen pandemiebedingten Maßnahmen im Bereich der staatlichen Schulorganisation geführt. Insbesondere beim Übergang vom Präsenz- zu Wechsel- oder Distanzunterricht sowie dem Übergang vom Wechsel- oder Distanzunterricht zurück in den Präsenzunterricht kam es in Teilen der Schüler-, Eltern- und Lehrerschaft zu erheblichen Auseinandersetzungen über die Entscheidungsgrundlage der Maßnahmen. Daher tritt, auch zur Sicherung des Rechtsfriedens, der Landesgesetzgeber an die Stelle des Ordnungsgebers, um durch die Transparenz der öffentlichen Gesetzesberatung die Akzeptanz der coronabedingten Schulorganisationsmaßnahmen zu erhöhen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Zweck des Gesetzes ist die landesrechtliche Umsetzung der besonderen Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSchG auf dem Gebiet der staatlichen Schulorganisation. Durch den Gesetzentwurf werden vor allem die Voraussetzungen und Bestimmungen im Bereich des Wechsels zwischen Präsenz- und Distanzunterricht geregelt. Andere Schutzmaßnahmen wie z.B. die Erarbeitung von Hygienekonzepten sowie die Vorgabe bestimmter Hygienemaßnahmen sind nicht Regelungsgegenstand des Gesetzes.

Das Gesetz schafft eine verbindliche Rechtsgrundlage für die notwendigen pandemiebedingten Maßnahmen im Bereich der Schulorganisation. Ziel muss dabei sein, optimale Voraussetzungen zu schaffen, um die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) zu bekämpfen. Zugleich beinhaltet § 1 Abs. 2 die Klarstellung, dass neben der Pandemiebekämpfung auch der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag effektiv sicherzustellen ist.

Zu § 2 (Definitionen)

§ 2 schafft eine rechtssichere Grundlage für die verwendeten Begrifflichkeiten. Dabei werden die Begriffe Präsenzunterricht, Distanzunterricht und Wechselmodell legal definiert.

Den Begriffen liegt eine gemeinsame Bedeutung von Unterricht zugrunde. Unterricht i.d.S. bezeichnet ein Interaktionsgeschehen zwischen der Lehrkraft und den Schülerinnen und Schülern, bei dem Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden. Ziel ist der Erwerb von Qualifikationen, die in Lehrplänen und Curricula hinterlegt sind. Unterricht erfolgt in einem durch die Lehrkraft regelmäßig und planmäßig gesteuerten Lernprozess. Dazu gehört insbesondere die didaktisch-methodische Aufbereitung eines Lerngegenstandes, eine regelmäßige Kontrolle des Lernfortschritts, darauf basierende Folgerungen für die Unterrichtsgestaltung und Förderung einzelner Schülerinnen und Schüler, das Eingreifen in den Lernprozess, um im Bedarfsfall über Lernhürden hinweghelfen zu können und die Verfügbarkeit der Lehrkraft für die Schülerinnen und Schüler zur Klärung von Fragen und die Erteilung eines qualifizierten Feedbacks.

Für den Präsenzunterricht gilt dabei, dass er in der Regel in den Räumlichkeiten der Schule stattfindet. Der Präsenzunterricht fußt auf den in § 2 Abs. 1 Satz 1 gefassten Vorgaben des Hessischen Schulgesetzes.

Auch der Distanzunterricht ist Unterricht im oben genannten Sinne, der im Gegensatz zum Präsenzunterricht jedoch nicht in den Räumlichkeiten der Schule stattfindet. Bei der Durchführung des Distanzunterrichts sind die Möglichkeiten des digitalen Lernens prioritär zu nutzen.

Das Wechselmodell beschreibt einen regelmäßigen Wechsel aus Präsenz- und Distanzunterricht. Gegenüber dem reinen Distanzunterricht findet der Unterricht zeitweise auch in den Räumlichkeiten der Schule mit direktem Kontakt zwischen Lehrkraft und Schülerin und Schüler statt.

Bei den Unterrichtsformen, die (zeitweise) außerhalb der Räumlichkeiten der Schule stattfinden (Distanz- und Wechselunterricht), sind die Lerninhalte insbesondere digital aufzubereiten. Die zur Verfügung stehenden digitalen Hilfsmittel sind dabei so einzusetzen, dass sie der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler dienen und eine Kompetenz- und Wissensvermittlung sicherstellen.

Zu § 3 (Stufenplan)

Der in den Absätzen 1 bis 4 vorgesehene Stufenplan orientiert sich an den wissenschaftlichen Erkenntnissen des Robert-Koch-Institutes zu Präventionsmaßnahmen in Schulen während der COVID-19-Pandemie. Er stellt ein differenziertes Vorgehen dar, das sich am Infektionsgeschehen in den Landkreisen und kreisfreien Städten orientiert.

Stufe 1 und 2 zeichnen sich dadurch aus, dass alle Schülerinnen und Schüler unter Berücksichtigung bestimmter Hygienevoraussetzungen weiterhin in den Räumlichkeiten der Schule lernen. In Stufe 3 wird dagegen das Wechselmodell vorgesehen, bei dem sich zumeist maximal die Hälfte der Schülerinnen und Schüler gleichzeitig in den Räumlichkeiten der Schule aufhalten. Diese Stufe ist insbesondere dafür geeignet, das Abstandsgebot einzuhalten. Stufe 4 wiederum sieht vor, dass alle Schülerinnen und Schüler im Distanzunterricht und damit nicht in den Räumlichkeiten

der Schule lernen. Dabei sind die Möglichkeiten des digitalen Lernens zu nutzen und hierfür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Sollten für Schülerinnen und Schülern außerhalb der Schule keine Betreuungsmöglichkeiten und/oder eine adäquate Lernumgebung gegeben sein, sieht das Gesetz vor, nach Mitteilung der Eltern den jeweiligen Schülerinnen und Schülern eine Betreuungsmöglichkeit bzw. einen Lernort in den Räumen der Schule für die Zeit des Unterrichts bereitzustellen. Hierbei sind insbesondere die häuslichen Umstände der Schülerinnen und Schüler sowie berufliche und weitere Verpflichtungen der Eltern mit einzubeziehen.

Zu § 4 (Schwellenwerte)

Die einzelnen Stufen des Plans werden an Schwellenwerte geknüpft. Maßstab und Berechnungsgrundlage der Schwellenwerte werden auf Grundlage einer fächerübergreifenden wissenschaftlichen Beratung durch den Ordnungsgeber erstellt. Die Ermittlung der Schwellenwerte soll sich an einem transparenten Verfahren orientieren, dessen Datengrundlage der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich gemacht wird. Die gewählten Schwellenwerte sind speziell auf das Schulwesen auszurichten. Die Vorgaben des Robert-Koch-Instituts sind zu berücksichtigen. Vor dem erstmaligen Erlass und bei Änderungen der Rechtsverordnung ist der Hessische Landtag zu informieren, um das Parlament dabei angemessen zu beteiligen.

Die Abhängigkeit der Stufen vom jeweiligen Infektionsgeschehen in Landkreisen und kreisfreien Städten garantiert dabei ein regional differenziertes Vorgehen. Die Entscheidung bezüglich des Übergangs in eine höhere oder niedrigere Stufe des Stufenmodells werden durch die zuständigen Gesundheitsbehörden im Einvernehmen mit den Schulträgern und den Schulämtern getroffen. Aufgrund der starken Auswirkungen der pandemiebedingten Maßnahmen für das Schulwesen auf einen Großteil der Gesellschaft ist die Auslösung einer neuen Stufe öffentlich bekannt zu machen.

Die Landesregierung hat die Möglichkeit, bei einer drohenden Überlastung des öffentlichen Gesundheitssystems landesweit die Stufe 4 auszulösen.

Zu § 5 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft und am 31. Dezember 2021 außer Kraft.

Wiesbaden, 26. Januar 2021

Der Fraktionsvorsitzende:
René Rock