

Bayerisches Staatsministerium
für Unterricht und Kultus
Herrn Ministerialdirektor
Josef Erhard
80327 München

26.3.2010 /Pe

Ein-Forum-Entwurf-BayEUG-AG-2.doc

Vorab per E-Mail:

- doris.dobmeier@stmuk.bayern.de
- eva-maria.wuestendoerfer@stmuk.bayern.de

Stellungnahme zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes und weiterer Vorschriften

Ihr Schreiben vom 24.2.2010, Ihr Zeichen: II.1 - 5 S4600-6.141 715

Sehr geehrter Herr Ministerialdirektor,

das *Forum Bildungspolitik in Bayern* gibt zu dem o.g. Gesetzentwurf folgende Stellungnahme ab. Für eventuelle Rückfragen oder ergänzende Gespräche stehen wir gerne zur Verfügung.

1. Mittelschulen und Schulverbände

Mit dem Gesetzentwurf beabsichtigt das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus (KM), möglichst viele Hauptschulstandorte zu erhalten und die Qualität des schulischen Angebots trotz des demografischen Wandels auch in der Fläche sicherzustellen. Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* begrüßt diese Zielsetzung ausdrücklich. Allerdings sieht das *Forum Bildungspolitik in Bayern* große Probleme, die von der Staatsregierung vorgeschlagenen Maßnahmen – Schulverbände und Mittelschule – in die Praxis umzusetzen.

- Aktion Humane Schule Bayern ● Arbeitsgemeinschaft der Elternverbände Bayerischer Kindertageseinrichtungen e.V. (ABK) ● Arbeitskreis Hauptschule e.V. (AKH)
- Bayerischer Elternverband e.V. (BEV) ● Bayerischer Lehrer- und Lehrerinnenverband e.V. (BLLV) ● Bund der Deutschen Katholischen Jugend - Bayern (BDKJ) ● Bündnis zur Erneuerung der Demokratie (BED) ● Die Regionalbewegung - Landesgruppe Bayern ● Deutscher Familienverband - Landesverband Bayern e.V. (DFV) ● Deutscher Kinderschutzbund – Landesverband Bayern e.V. (DKSB) ● Deutscher Kinderschutzbund – München e.V. ● Eine Schule für Alle - in Bayern e.V. ● Eltern-Forum-Coburg
- Evangelische Jugend in Bayern (EJB) ● Evangelischer Initiativkreis für Bildung + Erziehung (E.I.B.E.) ● Fachverband für Kunstpädagogik, BDK e.V. ● Freie Elternvereinigung in der Evang.-Luth. Kirche in Bayern e.V. (FEE) ● Gemeinsamer Elternbeirat für die Volksschulen der Landeshauptstadt München (GEB) ● Gemeinschaft Evangelischer Erzieher in Bayern e.V. (GEE) ● Gesamtverband Evangelischer Erzieher und Erzieherinnen in Bayern e.V. (GVEE) ● Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft – Landesverband Bayern (GEW) ● Grundschulverband - Arbeitskreis Grundschule e.V. - Landesverband Bayern (GSV - AKG) ● Gymnasialeltern Bayern e.V. (GyB)
- Initiative Humanes Lernen GbR (IHL) ● InitiativGruppe – Interkulturelle Begegnung und Bildung e.V. (IG) ● Institut für Zusammenarbeit im Erziehungsbereich (IFZE) ● Jena-plan Initiative Bayern e.V. (jpi) ● JFF - Institut für Medienpädagogik in Forschung und Praxis ● Landesarbeitsgemeinschaft Bayerischer Familienbildungsstätten e.V.
- Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Waldorfschulen in Bayern e.V. ● Landesarbeitsgemeinschaft Bayern Gemeinsam Leben - Gemeinsam Lernen e.V.
- LandesAStenKonferenz Bayern (LAK) ● LandesschülerInnenvereinigung Bayern - Zusammenschluss der bayerischen BezirksschülersprecherInnen e.V. (LSV)
- Landesverband Bayerischer Schulpsychologen e.V. (LBSP) ● Landesverband Legasthenie und Dyskalkulie e.V. Bayern (LVL) ● Landesvereinigung Kulturelle Bildung Bayern e.V. (LKB:BY) ● Montessori Landesverband Bayern e.V. ● Sudbury München e.V. ● Verband Berufstätiger Mütter e.V. (VBM) ● Verband Sonderpädagogik e.V. (vds)
- Verband Katholischer Religionslehrer/innen und Gemeindeferent/innen im Kirchendienst e.V. (VKRG) ● Zentrum für kindliche Mehrsprachigkeit e.V. (ZKM)

Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* stellt fest, dass die Mittelschule durchaus **positive Aspekte** aufweist. Die Mittelschule kann kurzfristig helfen, Standorte kleinerer Hauptschulen im Schulverbund zu erhalten, zumal das KM garantiert, dass die Schulen im Verbund selbständig und die einzelnen Schulleitungen bestehen bleiben. Auch kann die Einführung der Mittelschule die engagierte Arbeit der Lehrkräfte an Hauptschulen für Förderung und Berufsorientierung in der Öffentlichkeit verdeutlichen und damit das Image verbessern helfen. Schließlich bringt die Mittelschule ein flächendeckendes Angebot an Ganztagschulen.

Dennoch hat das *Forum Bildungspolitik in Bayern erhebliche Zweifel daran*, dass das Konzept der Mittelschule in der Lage ist, die im Gesetzentwurf genannten Schwierigkeiten zu lösen. Allein der neue Name „Mittelschule“ wird den Hauptschulen nicht mehr Schüler/innen bringen. Der dort vergebene Abschluss dürfte weder bei den Eltern noch in der Wirtschaft die gleiche Akzeptanz wie der Realschulabschluss besitzen. Die Mittelschule muss daher unbedingt einen echten Realschulabschluss anbieten.

Auch **Schulverbünde** bringen große Probleme mit sich. Eine Schule in drei Schulhäusern, die an verschiedenen Orten untergebracht sind, ist nicht attraktiv. Eltern sehen vermutlich in der Mittelschule nur eine neue Verpackung der ungeliebten Hauptschule. Dies kann zu Misstrauen und die Angst vor dieser Schulart führen. Außerdem bringen Schulverbünde enorme organisatorische Probleme mit sich (verstreute Bildungsangebote, Busorganisation, Personaleinsatz und Schulentwicklung, Planung der Zügigkeit in Folge der unterschiedlichen Nachfrage). Schulverbünde treiben zudem die existenzgefährdeten Hauptschulen in einen Überlebenskampf untereinander (Mittelschule, Ganztagschule, P-Klassen, Profile etc.). Schließlich verlagern sie die Verantwortung für die Einrichtung von Schulverbünden auf die regionalen Entscheidungsträger, die damit aber in der Regel überfordert sein dürften.

Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* weist darauf hin, dass weit über 100 Gemeinden in den vergangenen eineinhalb Jahren Anträge auf Zulassung von Modellversuchen gestellt haben, die zur Sicherung wohnortnaher Schulen beitragen können. Es gibt also Alternativen zu den Modellen des KM. Wir fordern eine individuelle Überprüfung der Anträge und deren Zulassung.

Nur wenn in einer Schule auf dem Land auch der Realschulabschluss angeboten wird, verbleiben dort mehr Schüler/innen und der Zentralisierung der Schulen wird Einhalt geboten. Statt weniger zentralisierter Schulen mit unpädagogisch großer Schülerzahl bleiben die wohnortnahen Schulen erhalten und bieten mit dem Haupt- und Realschulabschluss zwei differenzierte Abschlüsse an.

Das Ziel, mehr Flexibilität bei der **Klassenbildung** und der Entscheidungskompetenz vor Ort zu gewährleisten, entspricht den Forderungen nach mehr Selbständigkeit der Einzelschule und wird daher vom *Forum Bildungspolitik in Bayern* grundsätzlich begrüßt.

Zu Kosten und Ausstattung der Mittelschulen und Schulverbünde nimmt das *Forum Bildungspolitik in Bayern* wie folgt Stellung:

Neue pädagogische Konzepte, wie Offene und Gebundene Ganztagsklassen oder Schulverbünde und Mittelschulen können aus Sicht des *Forums Bildungspolitik in Bayern* nur dann erfolgreich sein, wenn sie nicht unter dem Diktat der Kostenneutralität stehen. Neue Schulorganisationen brauchen flexible und über das Normalmaß hinausgehende Ressourcen. Die Qualität der Mittelschulen und Ganztageseinrichtungen sollte im Vordergrund stehen und nicht die Kostenneutralität, wenn diese neue Organisationsform ein Erfolgsmodell werden soll.

Der Gesetzentwurf führt an, dass für den gesamten Schulverbund eine nach der Zahl der Schülerinnen und Schüler **budgetierte Zuweisung von Lehrerstunden** erfolgt, damit innerhalb

des Verbundes eigenständig und flexibel über die Klassenbildung und ggf. auch über Abweichungen von Klassenmindest- und Klassenhöchstzahlen entschieden werden kann.

Die pauschale Zuweisung von Lehrerstunden mindert die Attraktivität kleiner Schulen: Während sie gerade noch den im Lehrplan vorgesehenen Pflichtunterricht aufrecht erhalten können, bieten große und mehrzügige Schulen attraktive Wahl- und Fördermöglichkeiten an, was letztlich zu einer Zentralisierung, also der Auflösung des wohnortnahen Bildungsangebots führt. Deshalb fordert das *Forum Bildungspolitik in Bayern* eine erhöhte Zuweisung von Lehrerstunden, um auch wohnortnahe, kleinere Schulen zu erhalten.

Auch die vorgesehenen Regelungen für Schulleitungen und Verwaltungsangestellte zielen auf eine weitgehende Kostenneutralität ab. Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* widerspricht jedoch der Annahme, dass durch die vorgesehenen Änderungen kein nennenswerter **Mehraufwand für Schulleitungen und Verwaltungsangestellte** verbunden ist.

Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* sieht es als notwendig an, dass alle **Schulleitungen** von Hauptschulen, die sich in Mittelschulen und Schulverbänden zusammenschließen, mindestens 10 Unterrichtsstunden pro Woche für Koordinations- und Organisationsarbeiten zur Verfügung gestellt bekommen. Ohne ausreichende Zeitressourcen und letztlich auch finanzielle Ressourcen kann das neue Konzept nicht erfolgreich umgesetzt werden.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen **Fördermaßnahmen in der Mittelschule** werden vom *Forum Bildungspolitik in Bayern* begrüßt. Allerdings bezweifeln wir, ob diese für eine qualifizierte Förderung tatsächlich ausreichen. Allzu häufig müssen die Förderstunden vor Ort anderweitig (z.B. zur Vertretung) verwendet werden, weil die Ressourcen z.B. an Mobilien Reserven nicht ausreichen. Notwendig ist aus unserer Sicht die Einrichtung von Förder-, Lift-, Plus- und Stützkursen sowohl für Regelklassen als auch für M-Schüler/innen. Eine Förderstunde für modularisierte Förderung in Jahrgangsstufe 5/6 reicht nicht aus. Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* regt eine Erhöhung dieser Förderstundenzahl in den Mittel- und Hauptschulen an. Modulare Förderung kann nur effektiv und nachhaltig sein, wenn ausreichend differenzierende Möglichkeiten vorhanden sind.

Zu den Kosten der erforderlichen Schülertransporte durch die Einrichtung von Schulverbänden zur Gründung von Mittelschulen:

Im Gesetzentwurf wird behauptet: „Durch das Angebot, eigenverantwortete Schulverbände einrichten zu können, werden für die kommunalen Schulaufwandsträger insgesamt betrachtet keine Mehrkosten entstehen“ (S. 27). Kleinere Hauptschulen könnten durch Verbände länger bestehen bleiben, zusätzliche Differenzierungen in gesonderte Klassen seien nicht nötig, auch der berufsorientierende Wahlpflichtbereich könne durch Gruppenbildung in der Schule erfolgen. Es bestehen an diesen Aussagen begründete Zweifel.

Richtig ist, dass Fahrtkosten bereits bisher an Schulen für M-Schüler/innen anfallen, wenn im Hauptschulsprengel kein Mittlerer-Reife-Zug angeboten wird, kein Ganztagsangebot vorhanden ist oder in einzügigen Schulen nicht alle drei Wahlpflichtfächer angeboten werden können. Richtig ist aber auch, dass diese drei Elemente Voraussetzung für die Einrichtung von Mittelschulen sind und deshalb noch kräftig ausgebaut werden müssen, da sie flächendeckend noch nicht eingeführt sind. Dies wird in vielen Gemeinden ganz erhebliche Mehrkosten verursachen.

2. Einführung der Ganztagsangebote

Die Ziele, den Zugang zu Ganztagsangeboten zu verbessern und einen Beförderungsanspruch für den Besuch der offenen Ganztagschule anzuerkennen, werden vom *Forum Bildungspolitik in Bayern* geteilt. Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* schlägt deshalb vor, einen Rechtsanspruch von Schülerinnen und Schülern auf den Besuch eines offenen oder gebundenen Ganztagsangebots zu verankern.

Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* wendet sich dagegen, dass der Ausbau bzw. die Einrichtung von Ganztagsangeboten weiterhin unter Haushaltsvorbehalt stehen soll. Angesichts des zu erwartenden Haushaltsdefizits des Freistaats Bayern wird damit dem Ausbau eines zeitgemäßen und effektiven Bildungswesens ein enges Korsett angelegt und Bildung zur Verfügungsmasse konjunkturell schwankender Steuereinnahmen gemacht. Dies entspricht nicht der Bedeutung von Bildung auch für die wirtschaftliche Entwicklung.

Es ist sehr zweifelhaft, ob die ausgewiesenen gut 4 Mio. zusätzlichen Schülertransportkosten im Zusammenhang mit dem Ausbau des Ganztagsangebots im Gesetzesentwurf ausreichend veranschlagt wurden. Dies gilt auch für die für die Kommunen entstehenden Kosten, die 40 % der Summe (1,6 Mio. €) zu übernehmen haben.

3. Einschulungstichtag

Ausdrücklich begrüßt das *Forum Bildungspolitik in Bayern* die Neuregelung des Einschulungstichtags. Wir halten ebenso wie die Staatsregierung die Ergebnisse der bisherigen Regelung für pädagogisch fragwürdig und unterstützen daher die neuen Einschulungsbestimmungen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den aktuellen Schulversuch zur flexiblen Grundschule. Hier wird eine Richtung aufgezeigt, die für alle Grundschulen in Bayern eingeschlagen werden sollte, weil der individuelle Weg eines Kindes bereits in den Jahrgangsstufen 1 und 2 eine bedeutende Rolle spielen sollte. Diese Flexibilisierung bedeutet allerdings, dass sich die pädagogische Ausrichtung in den Eingangsklassen deutlich verändern muss. Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* fordert deshalb, die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen und diese dann - auch nach Beendigung des Schulversuchs und dessen landesweiter Implementierung - beizubehalten.

4. Die Situation der Schulen in freier Trägerschaft

Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* begrüßt ausdrücklich das enorme ehrenamtliche Engagement der vielen Eltern, die durch die Initiierung, Gründung und Leitung als Vorstände der Trägervereine von zahlreichen Schulen in freier Trägerschaft das schulische Angebot in Bayern vielfältig machen. Daher verfolgen wir mit Sorge die sich in letzter Zeit verschärfenden und teilweise an Willkürlichkeit grenzenden Auflagen zu Gründung und Betrieb von Schulen in freier Trägerschaft. Leider verfolgt die Novellierung in dem vorliegenden Entwurf diese Tendenz auch, daher weisen wir auf die Situation der Schulen in freier Trägerschaft ausdrücklich hin.

Der Gesetzesentwurf enthält viele Punkte, die für die Schulen in freier Trägerschaft massive Probleme mit sich bringen.

4.1 Karenzzeit

Positiv merkt das *Forum Bildungspolitik in Bayern* an, dass die Karenzfrist für neu zu gründende Gymnasien (und damit auch Waldorfschulen ab der 5. Jahrgangsstufe) verkürzt werden soll. Allerdings ist die Ausweitung der Karenzfrist von 2 Jahren auch auf die Erweiterung einer bestehenden Grundschule um eine Hauptschulstufe und umgekehrt (nur 75 % Personalkostenersatz und keinerlei Sachkostenerstattung) verfassungsrechtlich bedenklich.

Zur Begründung weisen wir auf die ausführliche Stellungnahme des Montessori Landesverbands Bayern hin.

4.2 Aufteilung der Volksschulen in rechtlich je selbstständige Grundschulen und Hauptschulen

Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* sieht darin einen verfassungsrechtlich bedenklichen Schritt: Der Begriff „Volksschule“ ist in der Bayerischen Verfassung verankert. Grund- und Hauptschulen sind Glieder einer Schulart, nicht eigenständige Schularten. Das ist deswegen von großer Bedeutung, weil die in der Reformpädagogik bewährte Altersmischung, die idealerweise drei Altersstufen umfasst, nicht realisiert werden kann, weil die Mischung über die Schularten hinweg nicht erlaubt wird.

Das Konzept der Montessori-Schulen in Bayern sieht eine eigene pädagogische Konzeption von 1 - 9 oder 1 - 10 vor; wie die Lerngruppen idealerweise gebildet werden, darf nicht durch eine verfassungswidrige und im Übrigen durch nichts und nirgends sachlich begründete Trennung der Schulart Volksschule verhindert werden.

4.3 Pauschalierung der Lehrerstundenzuweisung

Kritisch merkt das *Forum Bildungspolitik in Bayern* an, dass eine Pauschalierung der Lehrerstundenzuweisung Druck ausübt, größere Klassen zu bilden, weil sonst die Stundentafel nicht durch bezuschusste Lehrerstunden erfüllt werden kann. Bei einer Klassenstärke von ca. 22 Schüler/innen können nur die Pflichtstunden der Stundentafel, aber keinerlei Arbeitsgruppen für Schulspiel, Schulchor, Instrumentalspiel oder Gartengestaltung angeboten werden. Auch können die Klassen z.B. für Werken und textiles Gestalten nicht getrennt werden.

Schulen mit kleineren Klassen werden dadurch benachteiligt, (größere) Schulen mit größeren Klassen bevorzugt. Das sollte durch einen höheren Sockelbetrag an Lehrerstunden ausgeglichen werden.

Die (im Übrigen nicht transparente) Berechnung der Kosten der pauschalierten Lehrerstundenzuweisung zeigt, dass entgegen der Aussage massiv gespart werden soll. Auch wenn eine exakte Berechnung nicht möglich ist, weil die Anrechnungsstunden nicht beziffert sind und nirgends erläutert wird, welche Kosten für Unterricht, der z.B. durch Fachlehrer/innen gehalten wird, anfallen, so ergeben sich doch voraussichtlich Einsparungen gegenüber den im Haushalt 2010 eingestellten Kosten von 5,56 Mio. Euro.

Die Festlegung, dass für die Zuweisung der Unterrichtsstunden die Schülerzahl des vorhergehenden Schuljahres herangezogen wird, ist nicht akzeptabel. Einer Schule im Aufbau ist nicht zuzumuten, dass sie ein Jahr lang ein volles Lehrergehalt vorfinanziert. Mit der neuen Schulverwaltungssoftware, die demnächst eingeführt werden soll, ist es durchaus realisierbar, dass die entsprechenden Zahlen sehr zeitnah am Anfang des Schuljahres zur Verfügung stehen können. Es gibt dann durch die für alle Stufen, von Schule über Schulamt und Regierung bis Kultusministerium einheitliche Software nicht mehr die Situation, dass Datenpannen aufgrund unterschiedlicher Software den Zugriff der Regierungen auf aktuelle Zahlen für die Berechnung der Lehrerstundenzuweisungen um Monate verzögern.

4.4 Zuweisung staatlicher Lehrkräfte

Die Beschränkung der „Zuweisung staatlicher Lehrkräfte“ auf staatlich anerkannte Volksschulen stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken, auch wenn der Gesetzesentwurf auf S. 147 anführt, dass diese Regelung bereits für private Realschulen, Gymnasien, berufliche Schulen und Schulen des zweiten Bildungswegs gelte.

Auch hier ist hervorzuheben, dass die Privatschulfreiheit (Art. 7 Abs. 4 GG) nicht der Entlastung der öffentlichen Haushalte zur Füllung der Lücken im staatlichen Schulsystem dient, sondern der Grundrechtsverwirklichung und der Gewährleistung der Vielfalt im Schulwesen. Das *Forum Bildungspolitik in Bayern* verweist im weiteren auf die Argumentation der Stellungnahme des Montessori Landesverbands Bayern.

4.5 Zugang zum Mittlere-Reife-Zug bzw. Übertritt an weiterführende Schulen

Die Frage, wie die Schülerinnen und Schüler von staatlich genehmigten Schulen in den Mittleren-Reife-Zug aufgenommen werden, wird durch die Novellierung nicht beantwortet. Staatlich genehmigte Schulen dürfen keine Ziffernnoten vergeben. Die sollen aber alleinige Voraussetzung für die Aufnahme in den M-Zug werden. Die Aufnahme in den M-Zug über einen Beschluss der Lehrerkonferenz soll entfallen, auch für den Zugang zur 10. Jahrgangsstufe. Bislang konnte auch bei einem knapp verfehlten Qualifizierenden Hauptschulabschluss die Lehrerkonferenz bei einer positiven Prognose entscheiden, dass die/der Schüler/in in die 10. Jahrgangsstufe vorrücken kann. Da der Qualifizierende Hauptschulabschluss für Schüler/innen von staatlich genehmigten Schulen mehr Prüfungsfächer beinhaltet und keine Jahresfortgangsnoten zur Prüfungsnote dazuzählen, kann es vorkommen, dass durch eine schlechte Tagesform die notwendigen Prüfungsnoten knapp verfehlt werden. Dann muss die Lehrerkonferenz über den weiteren Bildungsgang entscheiden dürfen.

Schlussbemerkung

In Anbetracht der massiven Bedenken hinsichtlich der Mittelschule und Schulverbände und der erst angekündigten Vorlage eines Konzepts zur Umsetzung der UN-Menschenrechtskonvention mit weitreichenden Konsequenzen für das gesamte bayerische Bildungssystem plädieren wir für eine Aufschiebung der Novellierung um mindestens ein Jahr. Die überstürzte Einführung des G8 hat gezeigt, dass eine – auch noch so dringende – Schulreform gut durchdacht, geplant und eingeführt werden muss. Das braucht seine Zeit.

Mit freundlichen Grüßen



Klaus Wenzel
Sprecher



Isabell Zacharias, MdL
Stv. Sprecherin



Brigitta Berger-Thüre
Stv. Sprecherin