

Ausführliches Konzept zur Erweiterung der bestehenden Möglichkeiten der offenen Klassen mit Vorschlägen für eine Rechtsänderung

Einleitung:

Mit der fraktionsübergreifend erarbeiteten und am 13. Juli 2011 einstimmig vom Bayerischen Landtag beschlossenen Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG), Drs. 16/8100, wurde die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Bayern rechtlich umgesetzt. Die inklusive Schule ist Ziel der Schulentwicklung aller Schulen (Art. 30b Abs. 1 BayEUG). Förderschulen sind schulischer Lernorte und Kompetenzzentren zur Unterstützung der allgemeinen Schulen (Art. 19 ff, Art. 41 Abs. 1 BayEUG). Die Erziehungsberechtigten entscheiden, an welchem der im Einzelfall rechtlich und tatsächlich zur Verfügung stehenden schulischen Lernorte ihr Kind unterrichtet werden soll (Art. 41 Abs. 1 Satz 3 BayEUG). Die Förderschule als Lernort zeichnet sich durch eine spezialisierte Förderung und Ausstattung aus, die den jungen Menschen mit Behinderung bzw. sonderpädagogischem Förderbedarf möglichst umfassend bilden und zur selbstbestimmten Teilhabe in der Gesellschaft und im Arbeitsleben befähigen soll. Ein gemeinsamer Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf ist an der allgemeinen Schule bereits rechtlich verankert und eingeführt. In der Förderschule ist gemeinsamer Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf derzeit im Rahmen des Partnerklassenmodells und der offenen Klasse der Förderschule möglich (Art. 30a Abs. 7 Nr. 2 und 3, Art. 41 Abs. 1 Satz 2 BayEUG). Bei der offenen Klasse ist die personelle Unterstützung nach bisheriger Regelung auf offene Klassen der Förderzentren (d.h. in der Grund- und Mittelschulstufe) mit den Förderschwerpunkten Sehen, Hören sowie körperliche und motorische Entwicklung und auf 20 % der vom Staatsministerium festgelegten Schülerhöchstzahl je Klasse beschränkt. Förderzentren geistige Entwicklung können nach derzeitigem Recht keine Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf aufnehmen.

Die Regelung zur offenen Klasse war 2011 ein erster Schritt, der sich in der Praxis bewährt hat. Daran soll angeknüpft werden. Möglichkeiten zur Öffnung der Förderschule im Sinne des gemeinsamen Unterrichts am Lernort Förderschule sollen

maßvoll erweitert und im Hinblick auf passgenaue Lösungen zu den verschiedenen Förderschwerpunkten flexibler geregelt werden.

Eine Änderung der rechtlichen Grundlagen soll den gemeinsamen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf erleichtern, ohne dass die Charakteristik der Schule als Förderschule und damit als spezifischer Förderort aufgehoben wird. Eine Pflicht besteht nicht. Auch die Beauftragte der Staatsregierung für die Belange von Menschen mit Behinderung sowie insbesondere Förderschulen mit Profil Inklusion wünschen sich mehr Möglichkeiten für diejenigen Förderschulen, die sich für Angebote des gemeinsamen Unterrichts öffnen bzw. mehr öffnen wollen.

Mögliche Rechtsänderungen zur Umsetzung:

Die Regelung zur offenen Klasse in Art. 30a Abs. 7 Nr. 3 BayEUG wird zukünftig auf die schulrechtliche Beschreibung der offenen Klasse als Klasse mit einer gemeinsamen Unterrichtung von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf beschränkt. Die Öffnung der Förderschule nach Art. 30a Abs. 7 Nr. 3 BayEUG bedeutet die Aufnahme der Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf als Schülerinnen und Schüler der Förderschule (vgl. Art. 41 Abs. 1 Satz 2 BayEUG). Sie werden wie bisher nach dem Lehrplan der allgemeinen Schule unterrichtet. Für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf kommen die Lehrpläne zur Anwendung, die ihrem Förderbedarf entsprechen (vgl. Art. 19 Abs. 4 BayEUG). Wie auch bei sonstigen Klassen ist eine innere und äußere Differenzierung möglich.

Die Einrichtung der offenen Klasse bedarf der Zustimmung der Schule sowie des Schulaufwandsträgers und der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde. Die Elternbeiräte sind zu beteiligen. Eine einvernehmliche Entscheidung zur Öffnung ist wichtig, um die Belange der Schülerinnen und Schüler, insbesondere mit sonderpädagogischem Förderbedarf, aber auch schulorganisatorische, personelle und sachliche Aspekte sowie die Schulstrukturen vor Ort zu berücksichtigen. Der inklusive Unterricht an Förderschulen durch Öffnung für Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischem Förderbedarf darf nicht zu einem Absinken der Förderqualität führen und soll deshalb maßvoll erfolgen um den spezifischen Lernort als Förderschule zu erhalten. Die Auswirkungen auf die nahegelegenen allgemeinen

Schulen sind zu beachten. Offene Klassen der Förderschule sollen insbesondere kleinere staatliche Grund- und Mittelschulen in ihren Möglichkeiten der Klassen- und Gruppenbildung und in ihren Möglichkeiten der Inklusion nicht beeinträchtigen.

In Vorgesprächen mit den Trägern wurde eine Öffnung von bis zu 30 % in den Förderschwerpunkten Sehen und Hören sowie von bis zu 40 % beim Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung in den offenen Klassen, die nach dem Lehrplan der allgemeinen Schule unterrichten, als sachgerecht angesehen. Die Öffnung des Förderzentrums geistige Entwicklung mit dem Profil Inklusion für Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf in Form von Klassen mit festem Lehrertandem nach Art. 30b Abs. 5 BayEUG soll im Hinblick auf die fachlichen und sonstigen Erfordernisse zunächst im Rahmen eines Schulversuches erprobt werden. Dies wurde auch seitens der Träger privater Förderzentren gewünscht. Die Öffnung der Berufsschulen zur sonderpädagogischen Förderung soll weiterhin in Form von Kooperationen von Berufsschulen und Förderberufsschulen erfolgen. An Sonderpädagogischen Förderzentren soll der Weg der temporären Förderung bzw. kooperativer Formen gemeinsamen Unterricht unter Beibehaltung des Status der bisher besuchten Schule weiter beschritten werden. Diese Konkretisierungen bzw. das zulässige Maß der Öffnung regelt das Staatsministerium im Rahmen der jährlichen Maßgaben zur Klassenbildung. Dies ist dann zugleich wie bisher Maßstab für die Finanzierung der privaten Förderschulen gemäß § 15 Abs. 1 Ausführungsverordnung zum Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz (AVBaySchFG). Personalressourcen aufgrund der zusätzlichen Schülerinnen ohne sonderpädagogischen Förderbedarf dienen ganz allgemein der Unterstützung des gemeinsamen Unterrichts an der Förderschule. So besteht auch die Möglichkeit, Schülerinnen und Schüler aus nicht geöffneten Klassen der Förderschule z.B. bei Differenzierungsmaßnahmen einzubeziehen und ihnen auf diese Weise ebenfalls einen (stundenweisen) gemeinsamen Unterricht zu ermöglichen.

Folgende Änderungen werden konkret vorgeschlagen:

§ 1

Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen

Art. 30a des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl. S. 414, 632, BayRS 2230-1-1-K), das zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl. S. 362) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

1. In Abs. 7 Nr. 3 werden die Sätze 2 und 3 gestrichen.
2. Abs. 9 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden nach den Wörtern „Kooperations- und Partnerklassen“ die Wörter „sowie offene Klassen“ eingefügt.
 - b) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„²Die Einrichtung bedarf der Genehmigung der zuständigen Schulaufsichtsbehörde.“
 - c) Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden die Sätze 3 und 4.

§ 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. August 2018 in Kraft.

Begründung zu den einzelnen Änderungsvorschlägen:

Zu § 1 (Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen)

§ 1 Nr. 1 (Art. 30a Abs. 7 BayEUG):

Art. 30a Abs. 7 Nr. 3 BayEUG wird auf die schulrechtliche Definition der offenen Klasse als Klasse der gemeinsamen Unterrichtung von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf beschränkt. Sätze 2 und 3 werden daher gestrichen.

Die Öffnung der Berufsschulen soll zunächst weiter in Form von Kooperationen von Berufsschulen und Förderberufsschulen erfolgen. Gleiches gilt für die Sonderpädagogischen Förderzentren, die im Wege der temporären Förderung bzw. kooperativer Formen gemeinsamen Unterricht ermöglichen. Eine Öffnung des Förderzentrums geistige Entwicklung im Wege der Tandemklassen nach Art. 30b Abs. 5 BayEUG wird zunächst in einem Schulversuch erprobt.

Alle Kinder und Jugendlichen in der offenen Klasse der Förderschule sind Schülerinnen und Schüler der Förderschule. Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf werden dabei nach dem Lehrplan der allgemeinen Schule unterrichtet; für Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf kommen die Lehrpläne zur Anwendung, die ihrem Förderbedarf entsprechen (vgl. Art. 19 Abs. 4 BayEUG); §§ 15 ff. der Schulordnung für die Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung in Bayern, VSO-F).

Das zulässige Maß und die personelle Unterstützung der Öffnung bei den staatlichen Förderschulen wird das Staatsministerium durch Verwaltungsvorschrift regeln (vgl. jährliche Regelungen zur Klassenbildung). Dies ist dann zugleich Maßstab für die Finanzierung der notwendigen Kosten der privaten Förderschulen gemäß § 15 Abs. 1 AVBaySchFG. In Vorgesprächen mit den Trägern wurde eine Öffnung von bis zu 30 % in den Förderschwerpunkten Sehen und Hören sowie von bis zu 40 % beim Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung in den offenen Klassen

als sachgerecht angesehen. Im Übrigen erfolgt die Finanzierung privater und kommunaler Förderschulen nach den allgemeinen Regelungen des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes.

§ 1 Nr. 2 (Art. 30a Abs. 9 BayEUG):

Entsprechend der Regelungen zu Kooperations- und Partnerklassen in Art. 30a Abs. 9 BayEUG erfolgt die Einrichtung von offenen Klassen auf einvernehmlicher Grundlage der Schulen und Schulaufwandsträger unter Beteiligung der Elternbeiräte, wenn dies organisatorisch, personell und sachlich möglich ist. Eine Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde ist erforderlich. Dies soll bei der offenen Klasse auch gewährleisten, dass die regionale Struktur berücksichtigt wird. Der Aspekt, dass die Öffnung „organisatorisch“ möglich sein soll, bezieht sich hier zum einen auf die Förderschule selbst, insbesondere auf die Sicherung der Aufnahme der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und den Erhalt der spezifischen Förderstruktur für sie. Zum anderen sind auch die schulische Struktur im Umfeld der Förderschule und die Auswirkungen auf die nahegelegenen (Sprengel-)Regelschulen zu beachten. Eine Öffnung der Förderschule soll insbesondere kleinere staatliche Grund- und Mittelschulen und damit auch die Inklusion an der allgemeinen Schule nicht beeinträchtigen. Ein Anspruch von Schülerinnen und Schülern auf Aufnahme in die offene Klasse der Förderschule besteht nicht. Personell möglich bedeutet, dass der Unterricht in der offenen Klasse mit den vorhandenen oder ggf. zusätzlichen Ressourcen nach den Regelungen des Staatsministeriums (Festlegungen zur Klassenbildung) erfolgen kann. Die Einrichtung der offenen Klasse ist sachlich möglich, wenn insbesondere räumlich der Unterricht der Schülerinnen und Schüler mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf gesichert ist.

Zu § 2 (Inkrafttreten):

Das Gesetz tritt am 1. August 2018 und damit zum Schuljahr 2018/2019 in Kraft.

Überlegungen zu den Kostenfolgen:

Die genauen Kosten können nicht prognostiziert werden, da sie von der Bereitschaft der Schulen zur Öffnung und von der Anmeldung der Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf abhängen. Offene Klassen der Förderschulen sind eine rechtliche Möglichkeit, keine Vorgabe. Der Umfang der Öffnung richtet sich nach den jeweiligen Strukturen vor Ort und dem Wunsch der jeweiligen Förderschulfamilie, erweiterte Möglichkeiten in Anspruch zu nehmen.

Aufgrund der Struktur der Förderschulen in den Förderschwerpunkten Sehen, Hören sowie körperliche und motorische Entwicklung wird davon ausgegangen, dass es maximal zu einer Verdoppelung der derzeit in den offenen Klassen unterrichteten 381 Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf kommen wird. Die für die tatsächliche Umsetzung zur Verfügung stehenden Mittel bestimmt das Haushaltsgesetz.

1. Kosten für den Staat

Personalkosten:

Die Personalkosten sind weitgehend kostenneutral, da es sich um eine Verschiebung der Schülerzahlen zwischen den Schularten handelt. Für die Zuordnung staatlichen Personals und die Refinanzierung des privat angestellten Personals im Bereich der Privatschulfinanzierung gilt Folgendes:

Geplant sind 1,0 Lehrerwochenstunde pro Schülerin oder Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf in der Grundschulstufe und 1,5 Lehrerwochenstunden in sonstigen Klassen der Förderschule (jeweils bezogen auf Lehrkräfte mit Lehramt der jeweiligen Regelschule) in den Förderschwerpunkten Sehen, Hören sowie körperliche und motorische Entwicklung. Dies orientiert sich an der Förderung privater Regelschulen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Förderschule und dem Ziel eines möglichst geringen Verwaltungsaufwandes auf Seiten der Schulträger und der Verwaltung.

Sachaufwand und Baumaßnahmen:

Bei den privaten Förderschulen kann es zu Mehraufwand für den Freistaat kommen, soweit die Schülerinnen und Schüler ansonsten staatliche Schulen besucht hätten und

dort der Schulaufwand einschließlich Beförderung vom kommunalen Sachaufwandsträger getragen worden wäre.

Der zusätzliche Schulaufwand für Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf in einer bestehenden Struktur der privaten Förderschule lässt sich nur schwer beziffern. Hier kommen auch Synergieeffekte kostenmindernd zum Tragen. Durch die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf in offenen Klassen kommt es zu keiner Klassenmehrung, da die Klassenbildung wie bisher von der Zahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf abhängt. Insofern sind bauliche Erweiterungen bzw. größere Baumaßnahmen ausgeschlossen. Je nach den konkreten örtlichen Bedingungen kann es im Einzelfall jedoch zu kleineren Baumaßnahmen kommen. Bei der Schülerbeförderung kommt § 30 Abs. 2 Satz 2 der Schulordnung für die Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung (VSO-F) zur Anwendung. Der verpflichtete Schulaufwandsträger, d.h. bei den privaten Förderschulen die refinanzierende Regierung, kann seine Zustimmung zu ggf. notwendigen zusätzlichen Aufwendungen zur Beförderung von Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischem Förderbedarf davon abhängig machen, dass sie einen Höchstbetrag nicht überschreiten. Das zuständige Staatsministerium beabsichtigt, den entsprechenden Höchstbetrag auf 500 € im Jahr je Schülerin oder Schüler festzusetzen.

2. Kosten für die Kommunen

Soweit der Freistaat den Personalaufwand kommunaler Förderschulen auf vertraglicher Basis fördert (vgl. Art.16 Abs. 3 BaySchFG), erfolgt dies in Anlehnung an die Regelungen für die privaten Förderschulen. Eine Förderung bezüglich der Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischem Förderbedarf kann dementsprechend gewährt werden.

Bei der Schülerbeförderung können sich je nach Fallgestaltung unterschiedliche Kostenauswirkungen ergeben:

Sofern (zusätzliche) Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf an Stelle einer staatlichen Grund- und Mittelschule oder einer staatlichen bzw. staatlich anerkannten Realschule die private Förderschule besuchen, ergibt sich eine Minderbelastung für die kommunale Seite.

Wird die Grundschulstufe eines öffentlichen Förderzentrums an Stelle der (Sprengel)Grundschule besucht, können sich Mehrbelastungen der kommunalen Seite ergeben, wenn die Schülerinnen und Schüler aus dem weiteren Sprengelgebiet der Förderschule kommen als dies bei Besuch der Grundschule der Fall wäre.

Bei Besuch der Mittelschulstufe eines Förderzentrums in kommunaler Schulaufwandsträgerschaft entstehen nicht zwingend Mehrkosten für die Kommunen, da auch innerhalb des Mittelschulverbundes Kosten für Beförderungen zu einer anderen als der ortsnahen Mittelschule entstehen.

Realschulen und Fachoberschulen zur sonderpädagogischen Förderung befinden sich in Bayern ausschließlich in privater Trägerschaft, sodass hier keine Mehrkosten, sondern ggf. Minderkosten für die Kommunen zu erwarten sind.

Im Übrigen gilt zum Schulaufwand einschließlich Schülerbeförderung und Baumaßnahmen das zuvor für die Finanzierung der privaten Förderschulen durch den Freistaat Ausgeführte.

Der kommunale Sachaufwandsträger hat es durch den Zustimmungsvorbehalt in der Hand, ob das Förderzentrum offene Klassen bildet und Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf aufnimmt.

3. Kosten für die Wirtschaft und den Bürger

Keine.

Den Privatschulträgern bleibt die Möglichkeit, Schulgeld für etwaige Defizite zu erheben, die durch die Aufnahme von Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf entstehen.

Konnexitätsprinzip

Ein staatlicher Ausgleich nach dem Konnexitätsprinzip ist nicht zu leisten. Es handelt sich um eine Ausweitung rechtlicher Möglichkeiten der Öffnung, deren Umsetzung nicht verpflichtend für die Förderschulen ist und von der Zustimmung des jeweiligen Schulaufwandsträgers abhängen. Mit dem Ausbau der bereits bestehenden Form der offenen Klasse, handelt es sich um eine Zunahme von Fallzahlen.