

**Stellungnahme „Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens im Freistaat Sachsen“ –
Gesetzesentwurf der Staatsregierung vom 02.05.2016 – Einigung der Koalitionsfraktionen (Stand:
08.02.2017)**

Vorab

Zu betonen ist die **Kontinuität** und der stete **Wandel** des sächsischen Schulwesens. Drei wesentliche Gründe wurden für den Gesetzesentwurf angeführt:

- Ausbau der Möglichkeiten inklusiver Unterrichtung
- Reaktion auf richterliche Entscheidungen
- Umsetzung schulpolitischer und schulfachlicher Anliegen

Betrachtet man den Gesetzesentwurf unter diesem Denkansatz, ist er sehr defensiv. Er passt sich der Vergangenheit an, indem er gesetzlich das nachholt, was vorgegeben ist. Insofern ist seine Stärke die **Kontinuität** des sächsischen Schulwesens.

Hoffnungsvoll stimmen die im Entwurf erkennbaren Trends moderner Schulentwicklung, die eine Weiterentwicklung des sächsischen Schulwesens ermöglichen. Hervorgehoben seien: Hohe Lernorientierung; Reformmittelpunkt Unterrichtsqualität; Integrative Pädagogik; Binnendifferenzierende und individualisierende Unterrichtsformen mit Elementen der Gemeinsamkeit; Effiziente Organisation Schnittstelle allgemeinbildende Schule und Berufsausbildung; Gestaltung ganztägsschulischer Angebote; vergrößerte Entscheidungs- und Handlungsspielräume der Einzelschule (verstärkte Selbstständigkeit); Bildungsgerechtigkeit/Chancengerechtigkeit (frühkindliche Bildung, Hort und Grundschule).

Ob die Kontinuität unter der Überschrift „Weiterentwicklung des Schulwesens“ jedoch ausreicht, ist bei einzelnen Inhalten zumindest zweifelhaft. Zweck der Schulgesetzänderung sind auch Antworten auf den steten **Wandel** mit seinen Herausforderungen, dem das Schulwesen unterliegt. Dazu werden folgende sechs bedeutsame Gesetzesinhalte des Entwurfes herausgegriffen.

1. Schulsozialarbeit

Mit § 6 Abs. 5 Satz 3 **soll** an Oberschulen Schulsozialarbeit gemäß § 1 Absatz 4 Satz 3 und 4 vorgehalten werden: Satz 3 beinhaltet die Regelung, dass für alle Schularten Ressourcen für Schulsozialarbeit im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII zur Verfügung stehen **sollen**. Satz 4 regelt, dass der Freistaat Sachsen und die Schulträger gemeinsam an der Umsetzung dieser Aufgaben arbeiten.

Dies korrespondiert mit § 35 b Absatz 1, wonach die Schulen mit den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie mit den im Auftrag dieser Träger tätigen sozialpädagogischen Fachkräften zusammenarbeiten.

In Summe weist die „Schulsozialarbeit“ mit falscher Bezeichnung auf die Tätigkeit der Jugendhilfe im Rahmen von § 13 SGB VIII hin, führt aber nicht zu einer erforderlichen systemhaften sozialpädagogischen Unterstützung von Schulen.

Nach herkömmlicher Rechtsauffassung verweist die SOLL-Vorschrift auf ein Ermessen für atypische Fälle (intendiertes Ermessen); offen ist der Verfahrensweg.

Nicht bedacht ist, dass die kreisangehörigen Gemeinden und Städten als Träger allgemeinbildender Schulen keine Zuständigkeiten nach SGB VIII haben. Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 1 LJHG). Es mutet bereits aktuell anachronistisch an, dass z.

B. Schulträger einer Oberschule im kreisangehörigen Raum nach der aktuellen FRL Schulsozialarbeit nicht Zuwendungsempfänger sein dürfen. Bekanntlich will der Freistaat Sachsen mit dem im Doppelhaushalt 2017/18 verankerten Landesprogramm „Jugendsozialarbeit an Schulen (Schulsozialarbeit) im Freistaat Sachsen“ im Rahmen seiner Verantwortung zur Förderung und Anregung der Träger der Jugendhilfe (vgl. § 82 SGB VIII) für einen Ausbau von Schulsozialarbeit setzen.

Der Begriff „Schulsozialarbeit“ findet bundesweit bisher keine eigene gesetzliche Verankerung in den Jugendhilfe- und Schulgesetzen. Die Tatsache, dass die Schulsozialarbeit aus den bestehenden Gesetzen hergeleitet werden muss, hat zur Folge, dass es keine einheitliche Begriffsverwendung und -nutzung gibt und die Fach- und Finanzverantwortung für die Schulsozialarbeit kontrovers diskutiert wird.

Fazit:

Erforderlich ist deshalb, den gesetzlich nicht normierten Begriff der Schulsozialarbeit inhaltlich zu definieren: *„Schulsozialarbeit ist eine wichtige Unterstützung junger Menschen am Lernort Schule. Sie gewährt sozialpädagogische Hilfestellungen, die weitgehend präventiv ... sind, aber auch dem Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder der Überwindung individueller Beeinträchtigungen dienen sollen. Schulsozialarbeit wirkt sowohl auf die sozialen Kompetenzen als auch auf schulische und berufsbezogene Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen ein.“*

(Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Weiterfinanzierung von Schulsozialarbeit und Mittagessen in Horteinrichtungen vom 11.06.2013)

Schulsozialarbeit ist in staatlicher Verantwortung als eine systemische sozialpädagogische Aufgabe zu definieren, da sie immer konkret bei Schülerinnen und Schülern ansetzt.

Schulsozialarbeit ist keine Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen des SGB VIII. Erforderlich ist, dass der Freistaat Sachsen dafür die Fach- und Finanzverantwortung trägt.

2. Lernmittelfreiheit

Die Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln ist alleinige Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise (§ 23 Abs. 2 Satz 1 SchulG) und eine zentrale Säule der schematischen Unterscheidung in sogenannte innere und äußere Schulangelegenheiten. Zu begrüßen ist, dass der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der Rechtsprechung mit **§ 38** für Klarheit und Rechtssicherheit sorgen will.

Zum Verständnis: Der Verfassungsrang der Lernmittelfreiheit begründet ein subjektiv-öffentliches Recht, einen Rechtsanspruch des Schülers gegen den Staat bzw. gegen den Schulträger. Der Schulträger kann die Kosten gegenüber Schüler/Eltern nicht geltend machen. Lernmittel, die von der Schule zur Verfügung gestellt werden (reguläre im Unterricht übliche Lernmittel), sind der Schule und damit dem Schulträger zuzuordnen.

Abs. 3: Unstrittig ist, dass der Gesetzgeber konkretisieren darf, was unter dem verfassungsrechtlichen Begriff der Lernmittel (Art. 102 Abs. 4 Satz 1 SächsVerf) zu verstehen ist, da die Verfassung selbst auffordert, das nähere durch ein Gesetz zu regeln (Art. 102 Abs. 5 SächsVerf).

Abs. 4 Ziff. 1: Fraglich ist, ob es dem Gesetzgeber aus verfassungsrechtlicher Sicht überhaupt möglich ist, Lernmittel von der durch Art. 102 Abs. 4 Satz 1 Sächsische Verfassung (SächsVerf) geregelten Lernmittelfreiheit auszunehmen. Aber selbst wenn man dies bejaht, müsste eine derartige Regelung zumindest im Gesetz selbst erfolgen (Art. 102 Abs. 5 SächsVerf) und darf nicht an den Verordnungsgeber weiterdelegiert werden.

Die entsprechende Verordnungsermächtigung, die § 38 Abs. 4 Satz 2 Ziff. 1 vorsieht, sollte daher zugunsten einer abschließenden gesetzlichen Regelung entfallen. Der Grundsatz der Systemgerechtigkeit gebietet, den tatsächlichen Gegebenheiten in gebührendem Maße Rechnung zu tragen. Die von einem bestimmten Gesetz erfassten Tatbestände müssen in sich sachgerecht geregelt sein. Zwar hat der Gesetzgeber bei der erstmaligen Regelung einen weiten Spielraum, nach der Systemwahl muss dann aber Folgerichtigkeit herrschen.

Abs. 2: In Satz 1 wird neben dem „Lehrplan“ der Begriff des „**Bildungsstandards**“ aufgeführt, der jedoch aufgrund seiner Unbestimmtheit keineswegs dafür geeignet ist, eine rechtssichere Abgrenzung von Lernmitteln zu erreichen. Dieser zu dem Lehrplanbegriff zusätzliche unbestimmte Begriff erschließt sich nicht. Offen ist, was der Gesetzgeber mit „Bildungsstandards“ meint und welchen Rechtscharakter „Bildungsstandards“ haben. So könnten sich aus den „Bildungsstandards“ künftig auch notwendige Lernmittel ergeben.*

Aktuelles Beispiel für ist der Entwurf des SMK zur Medienbildung und Digitalisierung in der Schule (Stand: 24.01.2017). Den dargelegten Bildungsinhalten folgen (S. 15 Entwurf) Aussagen zu den Ausstattungskomponenten, die z. B. implizieren, dass mobile Endgeräte Lernmittel im Sinne von Art. 102 Abs. 4 Satz 1 SächsVerf wären.

Die schematische Unterscheidung in sogenannte innere und äußere Schulangelegenheiten ist hier wenig praxistauglich. Lehr- und Lernmittel sind in staatlicher Finanzverantwortung zu überführen, da der Staat über die Lehrpläne (und auf KMK-Ebene über die Bildungsstandards) die erforderlichen Lehr- und Lernmittel festlegt.

*Anmerkung zu § 3a Qualitätssicherung

Nach § 3a Abs. 1 plant und gestaltet jede Schule den Unterricht auf der Grundlage der **Lehrpläne**. Mit Abs. 3 kommen als weitere Bezugspunkte zur Qualitätsüberprüfung neben dem Schulprogramm sowie den Lehrplänen künftig auch „**Bildungsstandards**“ dazu, ohne dass allerdings der Gesetzgeber definiert, was damit gemeint ist und welchen Rechtscharakter „Bildungsstandards“ haben. In Verbindung mit § 38 Abs. 2 könnten sich aus den „Bildungsstandards“ künftig auch notwendige Lernmittel ergeben. Dieser zu den Lehrplänen zusätzliche unbestimmte Begriff erschließt sich nicht. Unbestritten ist, dass mit der empirischen Schulleistungsforschung der Trend ausgelöst wurde, Qualitätssicherung mit der Beschreibung von Kompetenzen als Bildungsstandards zu praktizieren. Bildungsstandards und Kompetenzmodelle sind Instrumente der inhaltlichen Steuerung von Schule, die zu den traditionellen Lehrplänen hinzugekommen sind. Mit diesen Elementen ist die Erwartung verbunden, dass der Auftrag der Schule präziser, überprüfbar und verbindlicher formuliert werden kann.

In der Logik des Bildungsprozesses sollte jedoch keine Vermischung wie in Abs. 3 erfolgen, sondern eine funktionale Differenzierung:

- Lehrpläne als eigentliche orientierende Schulverfassungen mit Rechtscharakter,
- Bildungsstandards als Instrumente der Systemkontrolle,
- Kompetenzstufenmodelle und Kompetenzorientierungen als theoretische und praktische Entwicklungsaufgaben für Fachdidaktik und Lehrerbildung.

3. § 23a Schulnetzplanung

Abs. 1 enthält den begrüßenswerten Ansatz, die Schulnetzplanung mit der Jugendhilfeplanung zu verknüpfen. Jedoch finden sich keine Ausführungen dazu, welche Bereiche mindestens einer solchen Abstimmung bedürfen. Weiterhin bleibt auch unklar, was unter dem unbestimmten Begriff „**regionale Bildungsplanung**“ zu verstehen ist.

Zu Abs. 4: Geklärt werden sollte das Verfahren bei Scheitern des Einvernehmens. Hier wäre festzulegen, dass eine Entscheidung der obersten Schulaufsichtsbehörde über die Rechtmäßigkeit

oder Rechtswidrigkeit eines versagten Einvernehmens innerhalb einer vorgegebenen kurzen Frist nach Beschlussfassung des Gemeinderates zu erfolgen hat; Absatz 5 greift hier zu kurz.

Abs. 9: Ein genehmigter Teilschulnetzplan ist und muss für alle Träger schulischer Entscheidungen verbindlich sein. Nur so kann er eine hinreichende Planungssicherheit bieten und seiner Funktion als Planungsinstrument gerecht werden. Der genehmigte Plan ist bereits in der gängigen Verwaltungspraxis Grundlage für entsprechende Fördermittelentscheidungen. Mit der Fristenregelung in Abs. 6 zum Genehmigungsverfahren und der Genehmigungsfiktion (Satz 6) erhöht sich die Planungssicherheit.

4. Inklusive Bildung

§ 1 Abs. 7 Satz 2 regelt klar und einfach: „Inklusion ist ein Ziel der Schulentwicklung aller Schulen.“

Die Frage, wie der Freistaat Sachsen dieses Ziel auf Basis der Vorgaben der VN-BRK umsetzen will, wird wesentlich mit der Neueinführung des § 4c, den Änderungen in § 13 sowie der Streichung von § 13a und §30 beantwortet.

Positiv ist, dass sich der Freistaat weiterhin zu Förderschulen bekennt. Der Gesetzentwurf schafft lediglich die Förderschulpflicht ab und ermöglicht eine inklusive Unterrichtung an allen Schularten, die jedoch von Bedingungen abhängig ist (§ 4 c Abs. 5).

Neu ist die Vorstellung von „Kooperationsverbänden“ (§ 4c Abs. 4 Satz 2 i. V. m. Abs. 7 und 8), deren Konkretisierung jedoch durch Rechtsverordnung zu regeln sind (§ 4 c Abs. 9 Nr. 4). Da die „Kooperationsverbände“ eher eine weitere organisatorische Einrichtung darstellen, kompensieren sie nicht den Mangel des Fehlens eines systemischen Inklusionskonzeptes mit der gesetzlichen Regelung der erforderlichen Erfolgsfaktoren (z. B. Schulbegleitung, Fachpersonal, Schülerbeförderung).

Unstrittig ist, dass die inklusive Beschulung nur dann für alle Schülerinnen und Schüler gelingen kann, wenn sowohl für den Unterricht wie auch die Betreuung außerhalb der Unterrichtszeit einheitliche und klare Strukturen sowie ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen vorhanden sind.

Zu begrüßen ist deshalb die Regelung in § 40 Abs. 1 Nr. 2, wonach „pädagogische Fachkräfte“ an allen Schularten im Dienst des Freistaates Sachsen stehen. Damit besteht die Chance, dass unter der Verantwortung des Freistaates das gesamte, für die Umsetzung der Inklusion notwendige Personal, effizient eingesetzt wird.

5. Schulart Oberschule

Die Oberschule gliedert sich in einen Hauptschulbildungsgang und einen Realschulbildungsgang (§ 6 Abs. 1 Satz 3), deren Differenzierung ab der Klassenstufe 7 beginnt (Abs. 3 Satz 1). **Von dieser Differenzierung kann „im Rahmen eines erweiterten pädagogischen Konzeptes“ abgewichen werden (Abs. 3 Satz 2).**

Damit wird die Oberschule erneut einem „Feldversuch“ unterzogen, der durch keine wissenschaftliche Expertise aus der Schulforschung begründet werden kann.

Mit den bereits vollzogenen Änderungen des § 34 (Wahl des Bildungsweges) und der Schulordnungen wurde z. B. der mit Schuljahr 2011/12 eingeführte „Feldversuch“ einer verbindlichen Bildungsempfehlung in der Klassenstufe 6 der Mittelschule wieder aufgehoben. Angemerkt sei, dass unter dem Stichwort „Weiterentwicklung zur Oberschule“ das SMK diesen gescheiterten „Feldversuch“ im Internet immer noch kommuniziert.

Im Schuljahr 2016/17 besuchen 96.966 Schülerinnen und Schüler in Sachsen die Mittelschule (Gymnasium 85.603 Schülerinnen und Schüler, Förderschulen 17.399 Schülerinnen und Schüler). Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler liegt bei 23,9 im Durchschnitt. Dies hohe Zahl verweist auf die Tatsache, dass Hauptschule und Realschule die Schularten bzw. Bildungsgänge sind, die sich durch eine berufsbezogene Bildungstradition auszeichnen. Sie ermöglichen eine individuelle Förderung, um den unterschiedlichen Lern- und Leistungsfähigkeiten der Schülerinnen und Schüler gerecht zu werden.

Moderne Differenzierung ist gekoppelt mit der Durchlässigkeit des Schulsystems. Bereits 1970 (!) stellte der Deutsche Bildungsrat dazu fest (1970, S.38):

„Kein Bildungsgang darf in einer Sackgasse enden. Das Bildungswesen muß so eingerichtet sein, daß der Lernende früher gefällte Entscheidungen für dieses oder jenes Bildungsziel korrigieren kann. Zwar können Chancen, die angeboten, aber – auch welchen Gründen auch immer – nicht wahrgenommen wurden, nicht unbegrenzt offen gehalten werden. Doch soll es grundsätzlich möglich sein, versäumte Chancen einzuholen.“

Sachsen praktiziert diese Durchlässigkeit des Schulsystems intensiv.

Mischformen wie die sächsische Mittelschule/Oberschule schmücken sich mit dem Realschulabschluss, dessen Qualität gefährdet ist, weil die Heterogenität der Schülerinnen und Schüler zunimmt. **Erforderlich wären klarere Profilierungen der Schularten bzw. Bildungsgänge und weniger ein „Feldversuch“, der diese verwässert.**

Begründung:

Hauptschülerinnen und Hauptschüler aus sozial belasteten und bildungsfernen Schichten fehlt häufig ein selbstverständlicher Bezug zu schulischen Angeboten. Die Folge ist eine mangelnde Chancennutzung des Bildungsangebotes. Für Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Familien (soziale Armut und Bildungsarmut) sind folgende Befunde (schlagwortartig) als Forschungskonsens typisch:

1. Soziales Phänomen einer generationenübergreifenden Armut

- Niedrige Alltagskompetenzen
- Geringe Erwerbsorientierung
- Entglittene Zeitstrukturen (Zeitkoordinierung)
- Sozialisationsdefizite bei Kompetenzausprägung der Kinder (Schüler)
 - Bindungsfähigkeit
 - Konfliktfähigkeit
 - Durchhaltevermögen
 - Emotionale Stabilität
 - Haushälterische Kompetenzen

2. Erschöpfende Belastungen: Erschöpfungslagen infolge kritischer Lebensereignissen (geringe Resilienz: Fähigkeit, schwierige Situation zu bewältigen, Elastizität und Widerstandsfähigkeit)

3. Neurologische und psychologische Fehlentwicklungen: Alkohol, Drogen, Medien, frühkindliche Hirnprägung

Zu Erhöhung der Bildungschancen für Hauptschüler ist eine Profilierung der Hauptschule unabdingbar: Sie vermittelt eine grundlegende Allgemeinbildung, bietet Hilfen zur Berufsfindung und schafft Voraussetzungen für eine qualifizierte berufliche Bildung, sie eröffnet in Verbindung mit dem beruflichen Schulwesen Bildungswege, die zu einer abgeschlossenen Berufsausbildung und zu weiteren beruflichen Qualifikationen führen können, sie schafft die schulischen Voraussetzungen für den Übertritt in weitere schulische Bildungsgänge bis zur Hochschulreife.

Zur Erhöhung der Bildungschancen für Realschüler und der Qualität der Realschule wäre damit ebenso eine Profilierung der Realschule unabdingbar: Sie vermittelt eine breite allgemeine und berufsvorbereitende Bildung. Die Realschule ist gekennzeichnet durch ein in sich geschlossenes Bildungsangebot, das auch berufsorientierte Fächer einschließt. Sie legt damit den Grund für eine Berufsausbildung und eine spätere qualifizierte Tätigkeit in einem weiten Bereich von Berufen mit vielfältigen theoretischen und praktischen Anforderungen. Sie schafft die schulischen Voraussetzungen für den Übertritt in weitere schulische Bildungsgänge bis zur Hochschulreife.

6. Schule in der digitalen Welt

Keine Antwort gibt der Gesetzesentwurf zur Frage der des Digitalen Lehren und Lernens (DLL), obwohl der Freistaat Sachsen bei der Verabschiedung der KMK-Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ (2016) mitwirkte.

Lediglich in § 38 b werden Möglichkeiten „elektronischer Medien“ normiert. Verwendet wird dafür der untaugliche Begriff des „E-Learning“, da es für ihn keine allgemein anerkannte fachliche Definition gibt. Mit Blick auf Absatz 1 ließe sich der Begriff durch das Wort „Fernunterricht“ ersetzen. Verzichten könnte man dann auf das Wort „elektronisch“, da es letztlich unerheblich ist, wie der Kontakt erfolgt.

Die „digitale Zurückhaltung“ im Entwurf ist bemerkenswert, da der Sächsische Landtag bereits wesentliche Impulse zum DLL setzte.

„Schulunterricht auf der Höhe der Zeit anzubieten bedeutet demnach, das „Digitale Lernen“ als Motivationsfaktor an sächsischen Schulen weiter zu stärken, zum Beispiel durch elektronische Lehr- und Lernmittel, wie eBooks und Tablets. Digitale Kommunikationsplattformen vernetzen Lehrer und Schüler und ermöglichen somit eine schnelle und effektive Kommunikation auch außerhalb des Klassenraumes.“

(Grundsatzrede von Lars Rohwer zur "Digitalen Revolution" in der 21. Sitzung des Sächsischen Landtages - TOP 6 / Antrag der Fraktionen CDU und SPD: "Sachsen Digital - Digitale Entwicklung und Breitbandversorgung im Freistaat Sachsen voranbringen" – 07.10.2015).

Wie diese digitale Agenda (u. a. leistungsfähige Internet-Anbindung, schulisches Netzwerk, technische Infrastruktur, digitale Schulbücher, beherrschen digitaler Techniken, technische Ausstattung für Schülerinnen und Schüler) in eine anpassungsfähige Strategie auf gesetzlicher Ebene umgesetzt wird, dazu gibt der Gesetzentwurf keine Antwort.

Dies wäre umso wünschenswerter, da die KMK wesentliche Eckpunkte einer solchen Strategie formulierte:

Die Länder verpflichten sich, dass alle Schülerinnen und Schüler, die zum Schuljahr 2018/19 in die Grundschule eingeschult werden oder in die Sekundarstufe I eintreten, bis zum Ende ihrer Pflichtschulzeit diese Kompetenzen erwerben können (KMK S. 18). Entsprechend hat eine Überarbeitung der Lehr- und Bildungspläne aller Fächer zu erfolgen.

Die KMK stellt fest, dass die technische Grundausstattung der Schulen Ausgangspunkt und Voraussetzung allen digitalen Lehrens und Lernens ist. Infrastruktur- und Ausstattungskonzepte müssen demnach integraler Bestandteil des Gesamtkonzeptes „Bildung in der digitalen Welt“ sein (KMK S. 34). Dazu zählen z. B. auch mobile Endgeräte, auf die alle Lehrenden und Lernenden jederzeit zugreifen können (KMK S. 37). Dafür sind länderspezifische Lösungen zu erarbeiten. In Summe betont die KMK, dass bei der Schulfinanzierung in den Ländern die Sachkosten von den Schulträgern aufzubringen sind (KMK S. 40/41).