

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen

A) Problem

Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat in den vergangenen Jahren die Eltern verstärkt ermuntert, ihre Kinder einzuschulen, auch wenn diese erst nach dem derzeitigen gesetzlichen Stichtag 30. Juni im Kalenderjahr sechs Jahre alt werden. Denn nach übereinstimmender Erkenntnis der Wissenschaft sind Kinder in diesem Alter in höchstem Maße aufnahmefähig und lernbereit. Diese Zeit wird besser genutzt, es wird die Voraussetzung für einen früheren Eintritt in das Berufsleben geschaffen und das Schuleintrittsalter stärker dem der meisten anderen europäischen Länder angeglichen.

Eine weitere Steigerung dieser Einschulungen auf lediglich freiwilliger Grundlage ist kaum noch möglich und es soll deshalb die Schulpflicht insgesamt auf das Kalenderjahr ausgedehnt werden, in dem ein Kind sechs Jahre alt wird.

B) Lösung

Durch eine Änderung des Art. 37 Abs. 1 und 2 wird der neue Stichtag 31. Dezember im BayEUG verankert. Hierbei wird eine Übergangslösung getroffen, um die Einführung des neuen Stichtags in sechs Schritten zu vollziehen. Damit sollen die mit der Vorverlegung des pflichtmäßigen Einschulungsalters einhergehenden personellen und sächlichen Mehraufwendungen auf möglichst viele Jahre verteilt werden.

Daneben soll ab dem Schuljahr 2007/2008 Eltern, deren Kinder nach dem 30. September das 6. Lebensjahr vollenden, die Möglichkeit gegeben werden, ohne weitere Formalitäten auf eigenen Antrag hin ihre Kinder ein Schuljahr später einschulen zu lassen.

Die Vorverlegung der Schulpflicht macht es erforderlich, die schon bisher erfolgreich praktizierte Zusammenarbeit zwischen Kindergarten und Grundschule, insbesondere hinsichtlich der Anbahnung von Schulfähigkeit und der Beratung der Eltern zu verstärken.

C) Alternativen

Keine

Ein weiteres Verschieben einer gesetzlichen Neuregelung zum jetzigen Zeitpunkt hätte zur Folge, dass eine Pflichteinschulung zum Schuljahr 2005/06 für die Kinder, die im Juli 2005 sechs Jahre alt werden, nicht mehr möglich ist.

D) Kosten

Bei der Kostenberechnung werden die aus den beigefügten Tabellen ersichtlichen Schülermehrungen zugrunde gelegt. Ein Geburtsmonat wird mit ca. 10.000 Kindern angesetzt, davon werden beim Monat Juli 50 %, beim Monat August 30 % und beim Monat September 20 % abgezogen, da diese schon nach bisherigem Recht auf Antrag eingeschult werden. In der Berechnung wird ferner davon ausgegangen, dass nicht alle Eltern ihre nach dem 30. September geborenen Kinder (relevant ab dem Schuljahr 2008/2009) einschulen, sondern von der Möglichkeit Gebrauch machen, ihre Kinder ein Jahr später einschulen zu lassen; es wird deshalb ein Abschlag von einem Drittel bei diesen Geburtsmonaten unterstellt. Der Elternwille ist jedoch letztlich nicht voraussehbar.

Die Verteilung der Schüler insgesamt auf die Schularten ab der Jahrgangsstufe 5 wird wie folgt angesetzt: (Korrespondenz zum Lehrbedarf)

Jahrgangsstufe	HS	RS	GYM	BerS (einschl. WS)
5	42 %	25 %	33 %	0 %
6	40 %	26 %	34 %	0 %
7	40 %	26 %	32 %	2 %
8	41 %	27 %	29 %	3 %
9	43 %	27 %	27 %	3 %
10	13 %	27 %	27 %	33 %

Die Schüler der Förderschulen sind in diese Zahlen integriert, da sie aus der Gesamtschülerzahl nicht signifikant herausgerechnet werden können.

Daraus errechnet sich folgender Lehrerbedarf aus der Vorverlegung des Einschulungstermins für alle staatlichen, kommunalen und privaten Schulen.

Schuljahr	zusätzlicher Lehrerbedarf						
	GS	THI	THII	RS	GYM	BerS ¹	insgesamt (ohne BerS)
2005/06	130	0	0	0	0	0	130
2006/07	320	0	0	0	0	0	320
2007/08	611	0	0	0	0	0	611
2008/09	828	0	0	0	0	0	828
2009/10	883	57	0	52	66	0	1058
2010/11	877	132	0	124	164	0	1297
2011/12	653	167	94	203	270	für diesen Zeitraum insgesamt ca. 80 Stellen	1387
2012/13	464	162	231	279	348		1484
2013/14	235	148	392	351	418		1544
2014/15	0	148	458	422	496		1524

Prognoserechnung

Modellrechnung

¹Bis 2013/14 ausschließlich Wirtschaftsschulen

I. Kosten für den Staat

1. Lehrerbedarf:

a) bei den staatlichen Schulen

Durch die Vorverlegung des Einschulungsalters sind zusätzliche Schüler zu unterrichten. Das führt zu dem nachfolgend aufgelisteten zusätzlichen Lehrerbedarf. Gleichzeitig werden die Schülerzahlen an der Grundschule zurückgehen und somit Lehrerkapazitäten freisetzen. Diese freiwerdenden Kapazitäten sind jedoch bei der Berechnung des Kultusministeriums für den Lehrerbedarf der nächsten Jahre bereits eingerechnet worden. Der zusätzliche Bedarf durch die Vorverlegung des Einschulungsalters ist somit ein Zusatzbedarf.

Das bedeutet im Einzelnen:

Durch die Vorverlegung der Schulpflicht bedingter zusätzlicher Lehrerbedarf nach Schuljahren und Schulart

staatlicher Bereich

Schuljahr	zusätzlicher Lehrerbedarf						insgesamt (ohne BerS)
	GS	THI	THII	RS	GYM	BerS ¹	
2005/06	130	0	0	0	0	0	130
2006/07	320	0	0	0	0	0	320
2007/08	611	0	0	0	0	0	611
2008/09	828	0	0	0	0	0	828
2009/10	883	57	0	36	52	0	1028
2010/11	877	132	0	86	129	0	1224
2011/12	653	167	94	141	214	für diesen Zeitraum insgesamt ca. 80 Stellen	1269
2012/13	464	162	231	193	275		1325
2013/14	235	148	392	243	330		1348
2014/15	0	148	458	293	392		1291

Prognoserechnung

Modellrechnung

¹Bis 2013/14 ausschließlich Wirtschaftsschulen

Die genannten Bedarfswahlen sind eine Orientierung. Der genaue Bedarf wird für jeden Doppelhaushalt ab dem Jahre 2007/2008 – spätestens ab 2009/2010 – anhand der dann aktualisierten Schülerprognosen ermittelt. Diese Zahlen werden dann in die Beratungen dieser künftigen Haushalte eingebracht. Eine Vorfestlegung findet somit nicht statt.

b) bei den kommunalen und privaten Schulen:

Zusätzliche Kosten entstehen für den Staat auch in Folge eines zusätzlichen Lehrerberarfs bei den kommunalen und privaten Schulen. Hier fallen die dann gesetzlich vorgesehenen zusätzlichen staatlichen Zuschüsse an. Diese belaufen sich auf die nachstehenden Beträge, wobei sich die genaue Berechnung aus den folgenden Darstellungen des Mehrbedarfs für die kommunalen und privaten Schulen ergibt.

Hierzu sind folgende staatliche Zuschüsse nach dem BaySchFG anzusetzen (Basis 2004):

– kommunale allgemein bildende Schulen

Schuljahr	RS	GYM
2009/10	182.000 €	237.000 €
2010/11	472.000 €	592.000 €
2011/12	727.000 €	947.000 €
2012/13	1.017.000 €	1.223.000 €
2013/14	1.308.000 €	1.499.000 €
2014/15	1.563.000 €	1.776.000 €

– kommunale berufliche Schulen

Die staatlichen Zuschüsse sind mit 2.328.000 € anzusetzen. Außerdem müssen konnexitätsrelevante Aufwendungen erstattet werden (s.u.).

– private allgemeinbildende Schulen

Schuljahr	RS	GYM
2009/10	565.000 €	446.000 €
2010/11	1.283.000 €	1.115.000 €
2011/12	2.156.000 €	1.784.000 €
2012/13	2.977.000 €	2.341.000 €
2013/14	3.696.000 €	2.787.000 €
2014/15	4.415.000 €	3.289.000 €

– private berufliche Schulen

Für die beruflichen Schulen sind für den Gesamtzeitraum staatliche Zuschüsse in Höhe von insgesamt 2.213.000 € anzusetzen.

2. Sachaufwand und Schülerbeförderung

Mehraufwendungen bei den Investitionen und der Schülerbeförderung müssen nach dem Konnexitätsprinzip vom Staat ausgeglichen werden. Die hierzu auf den Staat zukommenden Kosten ergeben sich aus dem Ergebnis der Konsultationsvereinbarungen.

II. Kosten für die Kommunen und sonstigen Träger der mittelbaren Staatsverwaltung

1. Lehrerbedarf

Da rund 98 % der Grundschüler und rund 97,4 % der Hauptschüler in staatlichen Schulen unterrichtet werden, wird der Lehrerbedarf im nichtstaatlichen Bereich für diese Schularten nicht eigens berechnet. Kommunale Grundschulen und Hauptschulen gibt es nicht.

Daher ergibt sich folgender Lehrerbedarf:

**Durch die Vorverlegung der Schulpflicht
bedingter zusätzlicher Lehrerbedarf
nach Schuljahren und Schulart**

kommunaler Bereich

Schuljahr	zusätzlicher Lehrerbedarf						insgesamt (ohne BerS)	
	GS	THI	THII	RS	GYM	BerS ¹		
2005/06	0	0	0	0	0	0	0	Prognoserechnung
2006/07	0	0	0	0	0	0	0	
2007/08	0	0	0	0	0	0	0	
2008/09	0	0	0	0	0	0	0	
2009/10	0	0	0	5	6	0	11	Modellrechnung
2010/11	0	0	0	13	15	0	28	
2011/12	0	0	0	20	24	für diesen Zeit- raum insge- samt ca. 60 Stellen	44	
2012/13	0	0	0	28	31		59	
2013/14	0	0	0	36	38		74	
2014/15	0	0	0	43	45		88	

¹Bis 2013/14 ausschließlich Wirtschaftsschulen

Die hierfür erforderlichen Aufwendungen betragen (Basis 2004):

Schuljahr	RS	GYM
2009/10	298.000 €	388.000 €
2010/11	774.000 €	970.000 €
2011/12	1.192.000 €	1.553.000 €
2012/13	1.668.000 €	2.005.000 €
2013/14	2.145.000 €	2.458.000 €
2014/15	2.562.000 €	2.911.000 €

Hiervon sind die genannten staatlichen Zuschüsse nach dem BaySchFG abzuziehen (Basis 2004).

**Durch die Vorverlegung der Schulpflicht bedingter
zusätzlicher Lehrerbedarf nach Schuljahren und Schulart**

privater Bereich

Schuljahr	zusätzlicher Lehrerbedarf						insgesamt (ohne BerS)
	GS	THI	THII	RS	GYM	BerS ¹	
2005/06	0	0	0	0	0	0	0
2006/07	0	0	0	0	0	0	0
2007/08	0	0	0	0	0	0	0
2008/09	0	0	0	0	0	0	0
2009/10	0	0	0	11	8	0	19
2010/11	0	0	0	25	20	0	45
2011/12	0	0	0	42	32	für diesen Zeit- raum insge- samt ca. 40 Stellen	74
2012/13	0	0	0	58	42		100
2013/14	0	0	0	72	50		122
2014/15	0	0	0	86	59		145

Prognoserechnung

Modellrechnung

¹Bis 2013/14 ausschließlich Wirtschaftsschulen.

Hiervon sind die genannten staatlichen Zuschüsse nach dem BaySchFG abzuziehen (Basis 2004).

2. Sachaufwand der Kommunen

Die vorgezogene Einschulung führt dazu, dass sich mehr Schüler im Schulsystem aufhalten. Diese Mehrung ist allerdings vorübergehender Natur: Mit Abschluss der Maßnahme sind zwar die Kinder weitere Monate im Herbst im Schulsystem – entsprechend früher verlassen die vorzeitig eingeschulten Kinder das System wieder. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorherzusagen, wie sich die vorgezogene Einschulung auf die Schularten insgesamt auswirken wird. Außerdem sind etwaige organisatorische Veränderungen, wie z.B. die Verstaatlichung kommunaler Schulen oder sonstige etwaige kompensationswirksame Fakten noch nicht erfassbar. Auch ist offen, inwieweit der Schülerrückgang vorhandene Raumkapazitäten freisetzt, die weiterhin genutzt werden können.

Entsprechend der vorübergehenden Natur der Schülermehrung werden jedoch auch lediglich vorübergehende Investitionen und Maßnahmen vorzunehmen sein: so z.B. das Aufstellen von Containern oder – in Großstädten – ein Ausgleich über die Sprengelgrenzen hinweg. Die hierzu bis zum Jahr 2014 geforderten Kostendarstellungen sind wegen der nicht hinreichend konkreten Prognosedaten nicht möglich.

3. Schülerbeförderung

Die vorgezogene Einschulung führt dazu, dass sich von Beginn bis Abschluss der Einführungsphase mehr Schüler im System aufhalten. Nach Abschluss der Einführungsphase wird das Niveau der Schülerzahlen wieder erreicht werden, wie es vor der Einführungsphase bestand (ohne Berücksichtigung der demographischen Entwicklung). Allerdings wird jeder Schüler für sich nicht mehr Jahre auf Kosten der öffentlichen Hand befördert, ist also insoweit kostenneutral.

Es gibt unterschiedliche Abrechnungssysteme: Die Kommunen betreiben entweder in eigener Regie Buslinien oder greifen auf den Öffentlichen Personennahverkehr zurück. Im letzteren Fall erfolgt die Abrechnung pro individuellem Schüler – unabhängig von der jeweiligen tatsächlichen Auslastung der Beförderungsmittel. Eine Mehrung von Schülern führt bei letzterem System zu einer Kostenmehrung.

Diese Fragen sind Gegenstand der Konsultationsvereinbarung im Rahmen des Konnexitätsprinzips

III. Kostenauswirkungen im Kindergartenbereich:

Auch der Kindergarten ist durch die Vorverlegung des Einschulungstermins unmittelbar berührt. Mit der Vorverlegung um einen Monat sinkt entsprechend die Zahl der Kinder im Kindergartenbereich um rund 9.500 Kinder. Davon unabhängig steht die Möglichkeit, die so freiwerdenden Kapazitäten durch Kinder anderer Altersgruppen zu belegen. Dies sind zum einen Kinder unter drei Jahren, dies sind aber auch Grundschulkinder im Rahmen der Nachmittagsbetreuung. Derzeit werden 4.441 Grundschulkinder und 3.773 Kinder unter drei Jahren in Kindergärten betreut und gefördert. Werden die Kapazitäten mit Kindern jüngerer Jahrgänge aufgefüllt, so liegt hier eine Ausweitung des Kindergartenangebots vor, das unabhängig von der Vorverlegung des Einschulungsalters steht.

E) Konnexitätsprinzip - Ergebnis des Konsultationsverfahrens

Hinsichtlich der zusätzlichen Kosten wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden seit dem 27.10.2004 ein Konsultationsverfahren durchgeführt. Am 13.01.2005 teilten die kommunalen Spitzenverbände mit, dass hinsichtlich der Kostenaussagen zum Sachaufwand dem Gesetzesentwurf nicht zugestimmt werden könne. Folgende Forderungen werden erhoben:

- Genaue Bezifferung der möglichen Mehrkosten bezogen nicht auf die „Kommunen in der Gesamtheit“, sondern auf die jeweils „betroffenen Gemeinden“ bei allen Schularten bis zum Jahre 2014.
- Klarstellung, dass zum Zeitpunkt der Kostenbelastung ein entsprechender Kostenersatz erfolgt.
- Keine Anrechnung des demographisch bedingten Schülerrückgangs als Kompensation für die Mehraufwendungen.
- Berücksichtigung der Mehrkosten bei der Schülerbeförderung im Hinblick darauf, dass Gemeinden zum Teil den Schülertransport pro Kopf den Transportunternehmern vergüten - nicht pro einzusetzendes Fahrzeug.
- Eine detaillierte Darstellung des Sachaufwands bei den Förderschulen.
- Genaue Darstellung der zusätzlich anfallenden Gastschulbeiträge.

Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung:

Die Bayerische Staatsregierung bekennt sich zu ihrer Verpflichtung nach Art. 83 Abs. 3 Bayerische Verfassung.

Die konnexitätsbedingten Aufwendungen für den Lehrerbereich sind festgesetzt und belaufen sich wie folgt:

- allgemeinbildende Schulen

Schuljahr	RS	GYM
2009/10	116.000 €	151.000 €
2010/11	302.000 €	378.000 €
2011/12	465.000 €	606.000 €
2012/13	651.000 €	782.000 €
2013/14	837.000 €	959.000 €
2014/15	999.000 €	1.135.000 €

- berufliche Schulen

Die konnexitätsrelevanten Mehraufwendungen belaufen sich auf 1.552.000 €.

Im Übrigen kann den Forderungen der kommunalen Spitzenverbände nicht nachgekommen werden:

- Die geforderte genaue, auf die jeweils „betroffenen Gemeinden“ bezogene Ermittlung des anfallenden Sachaufwandes bis 2014 ist anhand der unvorhersehbaren weiteren Schülerentwicklungen im konkreten Fall nicht machbar. Konnexitätsleistungen werden „bayernweit“ erbracht.
- Aufgrund der nur vorübergehenden Mehrung der Schülerzahlen in Folge der vorgezogenen Einschulung sind ebenfalls vorübergehende Maßnahmen zu ergreifen. Das gilt auch für die Art der notwendig werdenden Investitionen. Genaue Kosten sind zurzeit noch nicht ermittelbar.
- Kompensationen durch die demographische Entwicklung werden nicht vorgenommen. Davon unabhängig steht die Tatsache, dass ein Investitionsbedarf nicht anfällt, wenn die Klassenzimmer auch bei einer Schülermehrung durch die Vorverlegung des Einschulungsalters infolge des tatsächlichen Schülerrückgangs auch in Zukunft ausreichen werden.
- Die geforderten Mehrkosten bei der Schülerbeförderung können ebenfalls nicht festgelegt werden. Es besteht Dissens darüber, ob Kosten von Schülern, die trotz früherer Einschulung dieselbe Zeit im Schulsystem verbleiben, im Bereich der Schülerbeförderung als tatsächliche Mehrkosten berechnet werden können. Zum anderen lassen sich die künftigen Schulwege im Bereich der weiterführenden Schulen jetzt noch nicht abschätzen. Letztlich ist auch der Abrechnungsmodus im Einzelnen nicht prognostizierbar.
- Der Sachaufwand bei den Förderschulen ist integriert in die Aussagen über die Grund- und Volksschulen, weil sich die Förderschüler aus der Gesamtschülerzahl nicht signifikant herausrechnen lassen.
- Aussagen über zusätzlich anfallende Gastschulbeiträge werden nicht getroffen, weil es sich hier um einen interkommunalen Finanzausgleich handelt.

Nach Nr. 2.5.3. der Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips kann jeder Partner in angemessenen Zeitabständen unter Vorlage schlüssiger Gründe eine Überprüfung der getroffenen Vereinbarung verlangen. Wenn bereits im Wege des Konsultationsverfahrens deutlich wird, dass Prognosen genauer Art nicht möglich sind, ist aus dieser allgemeinen Revisionsklausel zu entnehmen, dass die Leistungen, die aufgrund des Konnexitätsprinzips vom Staat an die Kommunen zu gewähren sind, anhand der Umstände, die sich beim Vollzug des Gesetzes ergeben, zu ermitteln sind.

F) Kosten für die Wirtschaft

Keine

G) Kosten für die Bürger

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen

§ 1

Art. 37 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl S. 414, ber. S. 632, BayRS 2230-1-1 UK), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2004 (GVBl S. 282), wird wie folgt geändert:

1. Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1)¹Mit Beginn des Schuljahres werden alle Kinder schulpflichtig, die bis zum 31. Dezember sechs Jahre alt werden oder bereits einmal von der Aufnahme in die Grundschule zurückgestellt wurden oder unter den Voraussetzungen des Abs. 2 Satz 6 die Einschulung nicht wahrgenommen haben. ²Ferner wird auf Antrag der Erziehungsberechtigten ein Kind schulpflichtig, wenn auf Grund der körperlichen, sozialen und geistigen Entwicklung zu erwarten ist, dass das Kind mit Erfolg am Unterricht teilnehmen wird; ein schulpsychologisches Gutachten ist erforderlich.“

2. Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden die Worte „30. Juni“ durch die Worte „31. Dezember“ ersetzt.
- b) Es wird folgender Satz 6 angefügt:
„⁶Im Falle des Abs. 1 Satz 1 haben die Erziehungsberechtigten bei einem Kind, das nach dem 30. September sechs Jahre alt wird, die Möglichkeit, auf Antrag erst den nächsten Einschulungstermin wahrzunehmen.“

3. Es wird folgender Abs. 4 angefügt:

„(4) ¹Abweichend von Abs. 1 und 2 gelten statt des Stichtags 31. Dezember für die Einschulung

zum Schuljahr 2005/06	der 31. Juli,
zum Schuljahr 2006/07	der 31. August,
zum Schuljahr 2007/08	der 30. September,
zum Schuljahr 2008/09	der 31. Oktober,
zum Schuljahr 2009/10	der 30. November.

²Für Kinder, die bis zum 31. Dezember sechs Jahre alt werden, ist ein schulpsychologisches Gutachten abweichend von Abs. 1 Satz 2 nicht erforderlich.“

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

(2) § 1 Nr. 3 (Art. 37 Abs. 4) tritt am 1. August 2010 außer Kraft.

Begründung:

Allgemeiner Teil

Bislang werden Kinder nur schulpflichtig, wenn sie bis zum 30. Juni des Einschulungsjahres sechs Jahre alt werden. Nunmehr sollen Kinder schulpflichtig werden, wenn sie bis zum 31. Dezember des Einschulungsjahres sechs Jahre alt werden und die Eltern nicht von ihrem Recht Gebrauch machen, auf die Einschulung zu verzichten, soweit es sich um Kinder handelt, die zwischen dem 1. September und dem 31. Dezember sechs Jahre alt werden.

Besonderer Teil

Zu § 1

Statt des bisherigen Stichtages 30. Juni wird der neue Stichtag 31. Dezember eingeführt. Die bisherige Antragseinschulung für Kinder, die nach dem 31. Dezember sechs Jahre alt werden, bleibt zu den bisherigen Bedingungen erhalten. Ebenso wird die Möglichkeit der Zurückstellung für noch nicht schulbesuchsfähige Kinder beibehalten, abgestellt auf den neuen Stichtag 31. Dezember. Zusätzlich wird bei Kindern, die im Kalenderjahr erst nach dem 31. August sechs Jahre alt werden, den Eltern die Wahl eingeräumt, von der Einschulung Abstand zu nehmen. Diese Kinder werden dann erst zum nächsten Einschulungstermin schulpflichtig.

Die Einführung des neuen Stichtags kann aus personellen und räumlichen Gründen nicht in einem einzigen Schritt bewältigt werden, sondern soll auf sechs Schuljahre gestreckt werden. Abs. 4 nennt die Stichtage für die schrittweise Einführung bis zum Erreichen des endgültigen Stichtags 31. Dezember.

Zu § 2

Die schrittweise Einführung ist zum Schuljahr 2010/11 beendet, so dass Art. 37 Abs. 4 dann gegenstandslos wird.