

Ganztagsschule in Hessen

Weiterentwicklung, Stagnation oder neue Formen ganztägiger Schulkonzepte?

Hessen als Motor der Ganztagsschulbewegung war immer ein Begriff!

Schließlich wurden in Hessen bereits 1955(1) die ersten beiden Ganztagsschulen eröffnet. Es waren Tagesheimschulen, die man seinerzeit in Frankfurt am Main und in Kassel einrichtete. In Hessen wurde 1958 unser Verband als gemeinnützige Gesellschaft zur Förderung ganztägiger Schulen gegründet, in der über Jahrzehnte hessische Pädagogen, Ministerialbeamte und Kommunalpolitiker die Idee der Ganztagsschule bundesweit verbreiteten. Hessen lieferte die ersten Praxiserfahrungen aus Ganztagsschulen, als die Väter der Bildungsreform die ganztägige Konzeption mit dem Gesamtschulentwurf zu einer Reformschule der Gegenwart verbanden. Und Hessen gilt heute noch, was die Verbreitung des Ganztagsschulgedankens in der Öffentlichkeit, die Erfahrungsvermittlung bei Fortbildungsveranstaltungen und die Expertenarbeit in bildungspolitischen Gremien betrifft, als Initiator und Motor.

Dennoch – Hessen hat sich schulgesetzlich aus dem Konzert der Ganztagsschulländer in der Bundesrepublik verabschiedet und dies schon in der vorletzten Legislaturperiode. Und – Hessen belegt heute eine Schlusslichtposition, was die Zahl der etablierten Ganztagsschulen und deren personelle Ausgestaltung betrifft.

Bestandsaufnahme

Ungläubiges Staunen kann man immer wieder entdecken, wenn Zuhörer/innen und Leser/innen erfahren, dass es in Hessen seit 45 Jahren Ganztagsschulen gibt, dass die Ganztagsschulen Hessens vornehmlich „keine“ Gesamtschulen sind, dass Neueinrichtungen von Ganztagsschulen in Hessen schon in den letzten drei Legislaturperioden nach dem Wortlaut des Schulgesetzes nicht mehr möglich waren (ausgenommen Sonderschulen) und dass die Gesamtzahl der öffentlichen Ganztagsschulen jenen Bilanzen gleicht, die wir eher in südlichen Bundesländern anzutreffen vermuten.

Es ist in der Tat so: Ziehen wir die 39 ganztägig geführten Sonderschulen von der Gesamtsumme der 54 hessischen Ganztagsschulen ab, so bleiben nur noch 15(!) voll ausgebaute Ganztagsschulen übrig, die sich wie folgt aufteilen:

- 5 Grundschulen
- 1 Grund- und Hauptschule
- 1 Grund-, Haupt- und Realschule
- 1 Hauptschule
- 7 Gesamtschulen.

In der Vergangenheit war es offenbar so, dass mit Ausnahme des Anschubs in den Fünfzigerjahren die Ganztagsschulentwicklung in Hessen eher zögerlich als zielstrebig auf Vermehrung hin vonstatten ging. Andere Bundesländer verhielten sich da konsequenter, insbesondere dann, wenn die Gesamtschulentwicklung mit der Ganztagsschulentwicklung verknüpft worden ist.

Wenn man in Niedersachsen integrierte Gesamtschulen besucht, die auch baulicherseits immer eine durchdachte Ganztagsschuldimension aufweisen, wenn man die Bildungszentren in Berlin betrachtet oder die unglaubliche Zahl der Gesamtschulgründungen in Nordrhein-Westfalen zur Kenntnis nimmt, so kann man die zurückhaltende Etablierung von Ganztags- oder Tagesheimschulen in Hessen kaum verstehen.

Immerhin, bis zum Amtsantritt Hans Eichels als Ministerpräsident wurden in Hessen ständig vereinzelte Ganztagsschulen eingerichtet. Sie waren im Schulgesetz erlaubt, ohne dass die gesetzliche Willenserklärung eine bestimmte Zahl oder einen bestimmten Qualitätsstandard vorschrieb. Auch in

der ersten christdemokratischen Legislaturperiode in Hessen unter Walter Wallmann gab es Neugründungen von Ganztagschulen.

Mit Beginn der rot-grünen Regierung in Hessen in den Neunzigerjahren wurde diese Entwicklung jedoch vollständig gestoppt. Das neue Schulgesetz sah voll ausgebaute Ganztagschulen nur noch für Sonderschulen vor, erlaubte jedoch Schulen mit ganztägiger Betreuung an einigen Tagen (Schulen mit „Ganztagsangeboten“) und führte die Europaschulen als neue Kategorie von Schulen mit ganztägiger Konzeption ein. Hessen folgte damit der Novellierung des nordrhein-westfälischen Schulgesetzes, das ebenfalls die Neueinrichtung von Ganztagschulen zurücknahm, wie überhaupt die Bildungspolitik beider Bundesländer deutlich aufeinander abgestimmt erschien.

Quo vadis Hessen? Natürlich war abzusehen, dass bei dem anstehenden Reformstau in den Schulen und beiden gravierenden Veränderungen in der Gesellschaft der Ruf nach „mehr Zeit für Kinder“ auch in Hessen nicht einfach übergangen werden konnte. Die Schulen mit ganztägigen Angeboten an einigen Nachmittagen fingen an sich zu vermehren. Wenn man den Absichtserklärungen von Schulleitern und Schulleiterinnen auf Dienstversammlungen oder Schulleitertagungen glauben darf, liegt die Zahl der Wünsche nach Einrichtung von Schulen mit ganztägigen Konzeptionen etwa um das Vierfache höher als die Zahl der realisierten Ganztagsmodelle. Statt voll ausgebaute Ganztagschulen, die mit einem pädagogischen Personalzuschlag von 30 % in der Sekundarstufe und 40 % in der Primärstufe fünf ganze Tage (einschließlich der Nachmittage) konzeptionell auszugestalten hatten, etablierten sich drei weitere Formen an Schulen, deren Zeitklammer nur einige Wochentage umfassen.

Im Überblick sieht die Aufteilung bei diesen Schulen, die mit der Gesamtzahl 83 die klassischen Ganztagschulen mit der Gesamtzahl von 54 (einschl. Sonderschulen) glatt überrundet haben, folgendermaßen aus.

Schulen mit ganztägigen Angeboten an mindestens drei Nachmittagen:

- 1 Sonderschule
- 16 integrierte Gesamtschulen
- 8 kooperative (= additive) Gesamtschulen

Schulen mit pädagogischer Mittagsbetreuung an mindestens drei Nachmittagen bis etwa 14:30 Uhr:

- 2 Realschulen
- 2 Haupt- und Realschulen mit Förderstufe
- 1 Grund-, Haupt- und Realschule mit Förderstufe
- 21 integrierte Gesamtschulen
- 23 kooperative (= additive) Gesamtschulen
- 1 Reformschule.

Europaschulen mit ganztägigen Angeboten an drei bis fünf Nachmittagen:

- 1 Gymnasium
- 5 kooperative (= additive) Gesamtschulen
- 2 integrierte Gesamtschulen.

In Hessen gibt es somit 137 Schulen, die in unterschiedlichem Ausstattungsgrad an verschiedenen Nachmittagen Ganztagsangebote realisieren. Inhaltlich-konzeptionelle Vorgaben über den erweiterten außerunterrichtlichen Bereich sind dabei nur für die Europaschulen beschrieben, die sich aber nicht an den sozialpädagogischen Begründungen der klassischen Ganztagschule orientieren.

Damit steht Hessen im Vergleich zu den anderen Bundesländern und in Relation zur Schülerinnenzahl und Schülerzahl auf sehr bescheidenem Platz in der Rangskala der Ganztagschulländer.

Bildungspolitische Wille und Finanzierbarkeit

immer wieder wird gesagt, dass Ganztagschulen sehr teuer sind, dabei kann niemand eigentlich sagen, wie teuer diese Schulen wirklich sind, weil Konzeptionen, Schularten und Schulbauten sehr unterschiedlich sind und demzufolge voneinander abweichende Kosten verursachen. Bekannt ist,

dass in den zurückliegenden Jahrzehnten pädagogische Personalzuschläge von 30 % für die Sekundarstufe in der Regel anerkannt worden sind, wenn auch die Berechnungsmodi in den verschiedenen Bundesländern höchst unterschiedlich waren. Lediglich in Nordrhein-Westfalen lag der Ganztagszuschlag von Anfang an bei 20 %, was diese Schulen erheblich belastete und vielerorts zur Ausdünnung der Tagesgestaltungen geführt hat.

Der pädagogische Personalzuschlag von 40 % für die Primarschulen war weniger anerkannt. Er wurde in Hessen auch übrigens nur in der CDU-Ära unter Kultusminister Christian Wagner uneingeschränkt gewährt. Die Grundschulen im Bundesgebiet hatten fast ausschließlich die Mühe, sich mit ihren Aufsichtsbehörden auseinander zu setzen, um angemessene Personalzuschläge zu erstreiten.

Hessen hat sich, was die Personalausstattung und den Schutz der Personalzuweisungen betrifft, zu den einmal genehmigten Ganztagschulen grundsätzlich bedarfsadäquat verhalten. Die etablierten Ganztagschulen hatten keine genaueren Qualitätskriterien zu befolgen, sodass die pädagogische Ausgestaltung intern schulbezogen unter Kontrolle der unteren Schulaufsichtsebene erfolgen konnte.

Damit hatten die Schulen große (und gewollte) Freiheiten, was die Ausrichtung des pädagogischen Konzepts auf die Bedürfnisse der Schulgemeinde betraf. Die ungekürzte personelle Zuweisung sicherte dabei den gesamten außerunterrichtlichen Bereich in der Weise ab, dass selbst bei landesweiter Kürzung der Unterrichtsversorgung die Ganztagskonzeptionen nicht angetastet werden mussten.

Wenn man bedenkt, dass sich das Bundesland Hessen bis zum Amtsantritt von Ministerpräsident Hans Eichel immer zur Ganztagschulidee bekannt hat, zeitigt die Überprüfung des bildungspolitischen Willens der regierungstragenden Parteien ein bedrückendes Ergebnis. Betrachtet man die Zeitspanne, als Ganztagsschulgenehmigungen in Hessen schulgesetzlich noch möglich waren, so kommt man seit 1955 auf einen Durchschnittswert von 1,25 genehmigter Schulen pro Jahr. Das ist eine Summe beispielsweise im Vergleich zum Programm „Ganztagschule an sozialen Brennpunkten“ in Baden-Württemberg, der sehr beschämend ausfällt. Auch bei kritischer Sicht der baden-württembergischen Ganztagsschulinitiative (z. B. Stigmatisierung der Schüler/innen aus sozial schwachen Einzugsbereichen) sind in jüngster Zeit, und zwar in einigen wenigen Jahren, mehr als 50 neue Ganztagschulen entstanden. Die Zahl der hessischen Grund- und Hauptschulen liegt seit 1955 bei 8(!), rechnet man die Gesamtschulen hinzu, sind es 15(!).

Unter dem Blickwinkel der „bildungspolitisch gewollten Finanzierbarkeit“ fällt insbesondere die Leistung des neuen Bundeslandes Brandenburg auf. Brandenburg, das weder im Vergleich zu den neuen wie zu den alten Bundesländern als besonders wohlhabend gilt, hat es fertig gebracht, innerhalb von acht Jahren rund 90 voll ausgebaute Ganztagschulen einzurichten; das ergibt einen jährlichen Durchschnittswert von 11,25 genehmigter Schulen pro Jahr. Dabei ist anzumerken, dass diese Schulen keineswegs ausgedünnte oder personalarme Konzeptionen realisieren. Brandenburg ist das einzige Bundesland, das ausführliche Qualitätsmerkmale für Ganztagschulen aus den Erfahrungsgrundlagen westdeutscher Schulen entwickelt hat, die, eingeteilt in 11 Kategorien, nicht nur pädagogische Standards, sondern auch Raumnutzungs- und Raumgestaltungsspezifika benennen.

Bleibt abschließend noch die Sicht nach Rheinland-Pfalz: Die spektakuläre Willensbekundung zur flächendeckenden Ganztagschule für alle Schularten hat bundesweit die Diskussion entfacht, was alles möglich ist oder nicht, wenn man es politisch will. Die Koalitionsaussage ist eindeutig; sie beschreibt die Ganztagschule im Zusammenhang mit dem Elternwillen der Einwählbarkeit einer öffentlich geregelter fünftägigen Ganztagsbetreuung.

Die hessische Personalpolitik im Ganztagsschulbereich – unabhängig von dem, was andere Bundesländer nun früher oder neuerlich umgesetzt und finanziert haben – zeigt auch in der gegenwärtigen Handhabung eine deutlich einschränkende Tendenz. Der große Topf des Ganztagschulpersonals musste bereits unter rot-grüner Landesregierung bei unveränderter Größe für die Versorgung aller Schulen herhalten, die in irgendeiner Weise Ganztagsschulangebote neu inszenierten (Europaschulen ausgenommen). Das bedeutete, dass jede neu genehmigte Betreuungsschule, die maximal mit 15 % zusätzlichem Personalaufwand auszustatten war, die Verfügbarkeitsmasse der

Stellen für alle klassischen Ganztagschulen deutlich heruntersetzte. Aus den Rückmeldungen verschiedener Schulen (Kassel/Frankfurt/Wiesbaden), lässt sich schließen, dass die daraus resultierenden Personalkürzungen an den etablierten Ganztagschulen die 10-Prozent-Grenze in der Regel überschritten haben.

Hessen hat somit die Schulen mit ganztägigen Angeboten in ihrer absoluten Zahl erhöhen können, gleichzeitig sind jedoch die voll ausgebauten Ganztagschulen einer erheblichen Personalverschlingung und damit einer Konzeptionsausdünnung ausgesetzt, die zu erheblichen Beunruhigungen geführt hat.

Der bildungspolitische Wille, der unter Kultusminister Hartmut Holzappel deutlich auf die Erhöhung der Schulen mit Ganztagsangeboten und der Abkehr von voll ausgestatteten Ganztagschulen bei kostenneutraler Umschichtung setzte, wurde mit der veränderten Regierungskoalition, die gegenwärtig für den Bildungsbereich verantwortlich zeichnet, nicht korrigiert.

Zwei Dinge passen augenblicklich nicht zueinander:

Zum einen sind die deutlichen Stimmen aus Regierung und Kultusministerium nicht mehr zu hören, dass man bisherige Ganztagschulen nicht unterstützen und keine neuen einrichten wolle. Das ist eine ermutigende Entwicklung, zumal viele Kritiker beim damaligen Regierungswechsel eher an eine Verschärfung des Gegenwindes gedacht hatten. Allerdings ist das Schulgesetz noch nicht geändert, das Ganztagschulen nunmehr genehmigungsfähig macht.

Zum anderen gibt es jedoch auch Verlautbarungen gegenläufiger Art, dass man die Europaschulen zukünftig nicht mehr gesondert finanzieren, sondern die Personalstellen aus dem o. g. Ganztagsstopp zumindest zu Teilen herausziehen wolle. Das würde eine weitere Schwächung der etablierten hessischen Ganztagschulen bedeuten und wäre alles andere als ein Fortschritt.

Stellenfinanzierung/Beweglichkeit im Rahmen der knappen Ressourcen

Die Rechtslage in Hessen hat sich wie anderswo auch in den letzten fünf Jahren erheblich liberalisiert, was Personaleinstellung und Personallenkung betrifft. Mit den neuen Überlegungen zu den Stichwörtern „Öffnung von Schule“, „Überantwortung von Entscheidungskompetenzen an die Schule“ und „Budgetierung“ ist inzwischen Vieles schon möglich, was früher an grundlegenden Rechtsvorgaben schlechtweg scheiterte. Die schulbezogene Stellenausschreibung, die schon seit Jahren praktiziert wird, ist ein solches Beispiel.

In diesem Zusammenhang wäre auch auf die flexiblen Honorarmittel zu verweisen, über die die Schulen mit ganztägigen Konzeptionen und Europaschulen seit der Eichel-Legislaturperiode verfügen. Die eigenverantwortliche Vergabe dieser Landesmittel durch die Schulen ist zweifellos eine Chance, Schulen durch außerschulische Fachkräfte zu beleben und zu bereichern.

Allerdings, der berühmte „ATG-Etat“, der diese Finanzierungen möglich macht, umschreibt sich verbal mit „Mittel statt Stelle“ und bedeutet ausformuliert „Verzicht auf Lehrerstelle zu Gunsten einer Landeszuweisung von Honorarmitteln zur Vergabe an außerschulische Mitarbeiter/innen“. Die Bedenklichkeiten liegen auf der Hand, wenn auch die damaligen zögerlichen und relativ moderat vorgetragenen Proteste von Gewerkschaftsseite noch heute verwundern.

Die Sparmaßnahme der Landesregierung, nämlich einen deutlichen Stellenabbau zu manifestieren und den Schulen gleichzeitig mehr finanzielle Beweglichkeit zu verschaffen, hatte zwar den Vorteil eines Belebungs-effektes in den Schulen (mehr professionelle Angebote neuer Art, mehr Öffnung von Schule), dafür gab es aber neue Einschränkungen, die der freien Vergabe der Gelder zuwiderliefen.

Mittel des ATG-Etats können beispielsweise nicht für Wahlpflichtkurse oder andere Maßnahmen, die eine Leistungsbeurteilung erbringen, eingesetzt werden. Regelaufgaben der Schule, und dazu gehören an Ganztagschulen auch konzeptverankerte Betreuungsaufgaben wie Spiel- oder Hausaufgabenbetreuung, aber auch jede Art von Unterrichtsvertretung, sind zu den unerlaubten Betätigungsbereichen zu zählen. Im eigentlichen Sinn der Vergaberichtlinien lassen sich nur Honorar- und Werkverträge abschließen, deren Thematik einjährig, also nicht auf Wiederholung im nächsten Schuljahr angelegt ist (Vermeidung von Kettenverträgen).

Damit ist auch geklärt, dass die Lücke der Sozialarbeiterinnen und -arbeiter in den Kollegien der Schulen mit Ganztagskonzeptionen über diesen Topf nicht geschlossen werden kann.

Überraschend für die ganztägig arbeitenden Schulen war mit dem Regierungswechsel auch die Abkehr von der Freiwilligkeit dieser Etatnutzung. Konnten Schulen bisher auf eine halbe oder ganze Lehrerstelle zu Gunsten einer Mittelzuweisung zwischen 35.000 und 75.000 DM verzichten, so ist unter Kultusministerin Karin Wolff nur noch die obligatorische Nutzung der Mittel einer ganzen Stelle möglich. Für viele Schulen bedeutete diese neue Regelung eine ad-hoc-Änderung des Personaleinsatzes, also eine Konzeptionsänderung mit Blitzcharakter, zudem mussten die Schulen auf ungetübtem Terrain rechtliche Verbindlichkeiten per Vertragsschließung eingehen. Die Signale der Schulen an die Schulaufsichtsebenen auf Rechtsbeistand führten leider nicht zu den erbetenen kurzfristigen Schulungskursen, die man beispielsweise unter Inanspruchnahme von Vertretern der Arbeits- und Finanzverwaltung im Rahmen der (kostenlosen!) Amtshilfe hätte durchführen können. Die Regelungen des neuen „630-Mark-Gesetzes“, die beispielsweise auch den für Schulen nutzbaren Passus der Saisonarbeit enthalten (sozialabgabenfreie Verträge bei maximal 50 Arbeitstagen im Jahr mit pauschaliertem Steuersatz), sind so kompliziert, dass ungeübte Schulleitungen gravierende Fehler produziert haben. Mit der Verlagerung der Rechtsverantwortlichkeiten auf die Fördervereine, die im neuerlichen Durchgang nunmehr die Mittel formell verwalten, sind die Schulen mit ihren Vor- und Zuarbeiten und moralischen Verantwortlichkeiten gegenüber den Fördervereinen keineswegs entlastet. Summa summarum: Die ganztägig arbeitenden Schulen in Hessen haben es schwer, sowohl mit ihrem Personalbestand und ihrer Personalmischung als auch mit ihrem Selbstverständnis als „gewollte Schule“ mit erweitertem Bildungsauftrag, ihre Arbeit zufrieden stellend zu erledigen. Die etablierten Ganztagschulen empfinden den Duldungsstatus als unerträglich; sie sind, was dies belegt, von weiteren Stellenkürzungen bedroht, falls die Europaschulen den Ganztags-Stellentopf zukünftig ebenfalls antasten. Bei den gegenwärtigen Einstellungsverfahren werden Sozialarbeiterinnen und -arbeiter auf Lehrerstellen in den Sekundarstufenschulen noch immer nicht berücksichtigt, selbst wenn die Schulen freiwillig auf Lehrerstellen verzichten. Ein Stellenverzicht zu Gunsten finanzieller Mittel ist wiederum obligatorisch, und die Vergaberichtlinien für Honorar- und Werkverträge sind zu eng.

Die Rechtsunsicherheiten in den Schulen und Fördervereinen bei den Vertragsabschlüssen hinsichtlich der Notwendigkeiten, der Art und der Höhe von Steuer- und Sozialabgaben sind nach wie vor gravierend. Viele Schulen fühlen sich mit der Geldvergabe im Umfang einer ganzen Stelle administrativ überlastet und konzeptionell eingeschnürt. Der Ruf nach mehr Unterstützung und mehr Flexibilität an Hessens Schulen mit Ganztagskonzeptionen ist unüberhörbar.

Handlungsbedarf in Hessen wie anderswo

Die Veröffentlichungen in den Medien, die etwa seit einem Jahr massiv in Zahl und Ausführlichkeit zunehmen, erbringen das Resümee, dass gegenwärtig von der Ganztagschule eine besondere Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Lösung pädagogischer und sozialer Probleme erwartet wird; die Anfragen nach solchen Schulen nehmen ständig zu.

Für Hessen und andere Bundesländer, die gegenwärtig noch immer zögern, den Ausbau von Ganztagschulen wieder aufzunehmen, bedeutet dies vorrangig, die Gesetzeslage und die Unterstützungssysteme dafür zu schaffen, dass die Organisationsänderungen zur Ganztagschule wieder möglich werden. Der Bedarf an Ganztagschulplätzen ist so groß – und die Bereitschaft von Schulträgern, beizuspringen und mitzuwirken, übrigens auch –, dass die Entwicklung mit diesen Vorgaben von selbst zügig in Gang kommen würde.

Die Rekonstruktion des Hessischen Schulgesetzes mit der Möglichkeit, Ganztagschulen bedarfsgerecht einzurichten, ist damit überfällig. Notwendig wäre allerdings auch, in der nächsten Legislaturperiode zeitig in den Finanzplanungen dafür zu sorgen, dass Umwidmungen von Halbtagschulen und Neueinrichtungen von Ganztagschulen überhaupt bezahlbar werden. Als erster Schritt wäre die Personalausdünnung der bestehenden Ganztagschulen zu verhindern, als zweiter Schritt – und der wäre noch relativ kostengünstig – könnte man den bestehenden Schulen mit Ganztagsangeboten den vollen Ausbau zur etablierten Ganztagschule anbieten. Es wird einige dieser Schulen geben, die aus ihrem Selbstverständnis, nämlich nur Schule mit erweitertem Bil-

dungsangebot oder Schule mit anderer Thematik (z. B. Europaschule) zu sein, das Angebot ausgeschlagen werden. Das ist sicherlich zu respektieren, da zu bedenken ist, dass diese Schulen nicht unter der Prämisse des klassischen Ganztagschulmodells ihre erweiterte Konzeption entwickelt haben. Eine Vielzahl der Schulen wird aber sicherlich erleichtert nach den Möglichkeiten der vollständigen Ganztagskonzeption greifen, und diese Entwicklung wäre vorrangig zu stützen.

*Verfasser:
Stefan Appel, Ganztagschule Hegelsberg
Quellhofstraße 140, 34127 Kassel
www.ganztagsschulverband.de*