

Antrag

der Fraktion der SPD

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport

Optimierung des Ressourceneinsatzes im Schulbereich

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

I. zu berichten,

1. welche Maßnahmen die Landesregierung einzuleiten gedenkt, um in einzelnen Schularten eine unwirtschaftliche, lehrerbedarfsintensive Schulorganisation zu vermeiden, beispielsweise durch kooperative oder integrierte Schulformen;
2. ob die Landesregierung beabsichtigt, ressourcensparende schulorganisatorische Maßnahmen im Bereich der beruflichen Schulen unter Einbeziehung der kommunalen Schulträger zu ergreifen, wenn ja, welche dies sind;
3. wie die Landesregierung den Vorschlag bewertet, die Städte und Gemeinden zur Erstellung interkommunaler oder kommunaler Schulentwicklungspläne zu verpflichten, um zu einer wirtschaftlich vertretbaren Schulorganisation beizutragen;
4. wo und in welchem Umfang die Landesregierung bei der Gestaltung der Lerngruppengrößen Spielräume zur optimierten Mittelverwendung sieht, etwa durch das Angebot schulübergreifender Kurse und klassen- bzw. jahrgangsübergreifenden Unterricht;
5. in welchem Umfang eine in stärkerem Maße differenzierte, indikatorengesteuerte Mittelzuweisung, etwa Klassenbildung und Personalausstattung in Abhängigkeit von bestimmten situativen Gegebenheiten (zum Beispiel hoher Anteil förderungsbedürftiger Schüler, Ausländeranteil) an Stelle von standardisierten Verfahren, zu einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Ressourcen beitragen könnte, und wie sich eine solche Änderung im Organisationserlaß niederschlagen müßte;

6. ob es in der Landesregierung Planungen gibt, die Stundentafel in einzelnen Schularten zu kürzen, und ob entsprechend eines Vorschlags der Kienbaum-Gutachter eine Vereinheitlichung der Stundentafel des allgemeinbildenden Gymnasiums in den Jahrgangsstufen 9 bis 11 angestrebt wird;

II. dafür Sorge zu tragen, daß

1. Engpässe in einzelnen Schulen dadurch aufgefangen werden können, daß im Rahmen von Jahresstundentafeln schulspezifische Stundentafeln möglich werden oder zumindest flexible Abweichungen innerhalb einer Stundentafelbandbreite zugelassen werden;
2. im Rahmen der Zuweisung von Pauschalbudgets der Einzelschule gemeinsam mit den Kommunen eine relative Freiheit bei der Mittelverwendung bis hin zur Abkehr vom Jährlichkeitsprinzip und zur Substituierung von Personal- und Sachmitteln gewährt wird und damit Anreize zum sparsamen Mitteleinsatz geschaffen werden;
3. im Rahmen von Finanzautonomie der einzelnen Schule auch gestattet wird, sich selbst im Benehmen mit dem Schulträger zusätzliche Finanzmittel zu erschließen, etwa durch Einwerbung von Drittmitteln und durch das Angebot pädagogischer Leistungen auf dem Bildungsmarkt;

III.

ein Gesamtkonzept vorzulegen, das auf der Basis einer politischen Bewertung der Vorschläge des Kienbaum-Gutachtens detaillierte Maßnahmen zur Optimierung des Ressourceneinsatzes im Schulbereich auflistet.

26. 06. 96

Maurer, Zeller
und Fraktion

Begründung

Die aktuelle bildungspolitische Diskussion wird mehr und mehr auch von ökonomischen Argumenten beherrscht. Erstmals wird ernsthaft über Kosten und Nutzen von Bildung gesprochen, über die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes, über Sparstrategien und über Prioritäten bei der Mittelverwendung. Den Hintergrund dafür bildet die Tatsache, daß sich auch das Bildungswesen den gravierenden Veränderungen in den finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht entziehen kann. Die Perspektiven für die öffentlichen Haushalte sind nach allgemeiner Auffassung wenig ermutigend und legen die These nahe, daß die Ressourcensicherung im Bildungswesen in Zukunft zunehmend schwieriger wird.

In einer solchen Situation führt an konsequenten Maßnahmen zur Binnenoptimierung des Ressourceneinsatzes kein Weg vorbei. Die Landespolitik ist aufgefordert, eine Entwicklung in Gang zu setzen bzw. voranzutreiben, die zum einen die Effizienz durch Erhöhung der Wirtschaftlichkeit steigert (Erfüllung der Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand) und zum anderen durch einen höheren Zielerreichungsgrad bei der Aufgabenerfüllung gleichzeitig die Effektivität erhöht. Eine solche Strategie muß hohen pädagogischen Standards keineswegs zuwiderlaufen, zumal empirische Analysen des Zusammenhangs zwischen Schulausgaben und Schulqualität gezeigt haben, daß ein Mehr bzw. Weniger an Ressourcen keineswegs identisch ist mit einer Qualitätsverbesserung bzw. -verschlechterung. Immer mehr vom falschen Gleichen führt nicht zwangsläufig zu einer besseren Schule.

Die Finanzkrise wird auch der Bildungspolitik abverlangen, sich auf neue Wege zu begeben und dabei auch unkonventionelle Schritte zu gehen. In der derzeitigen Krise wird man jedenfalls mit der reflexhaften Wiederholung des Glaubenssatzes, was weniger koste, könne pädagogisch nichts taugen, weder der Sicherung einer ausreichenden Bildungsfinanzierung noch der Initiierung einer strukturellen Schulreform einen Gefallen tun.

Das Kienbaum-Gutachten hat zahlreiche Vorschläge zur Optimierung des Ressourceneinsatzes im Schulbereich unterbreitet. Aber auch im wissenschaftlichen Schrifttum über bildungsökonomische Fragen werden zahlreiche denkbare Maßnahmen erörtert. Wichtige Anstöße zu einer sparsamen Mittelverwendung im Schulbereich gibt auch die Denkschrift „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ der Bildungskommission Nordrhein-Westfalen. Mit ihrem Antrag will die Fraktion der SPD darauf drängen, daß auch in Baden-Württemberg auf diesem Gebiet nunmehr rasch politische Entscheidungen getroffen werden, die ökonomische und pädagogische Vorteile gleichermaßen bewirken.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 25. Juli 1996 Nr. III/2–6500.1/113 nimmt das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Zu I. 1. und 3.:

In Anpassung an die sich ständig verändernden Gegebenheiten wird die Schulorganisation in einem ständigen Prozeß, der gekoppelt ist an neue bildungspolitische Vorgaben, örtliche Schülerveränderungen und an Maßnahmen des Schulhausbaus, laufend fortgeschrieben. Dabei ist neben dem Gesichtspunkt der pädagogischen und schulfachlichen Leistungsfähigkeit und Wohnortnähe einer Schule auch die Frage der Wirtschaftlichkeit besonders zu prüfen.

Zur gemeinsamen Nutzung schulischer Einrichtungen können verschiedene Schularten bzw. benachbarte Schulen miteinander kooperieren, zum Beispiel in einem Verbund von Schularten oder im Rahmen von Schul- und Bildungszentren. Von dieser Möglichkeit machen die Schulträger in zahlreichen Fällen immer dann Gebrauch, wenn dies zu wirtschaftlich sinnvollen Lösungen führt.

Kooperative und integrative Formen sind dagegen nicht geeignet, personelle Ressourcen wirtschaftlicher einzusetzen, es sei denn, es wird auf das differenzierte Angebot des gegliederten Schulwesens und damit auf das Ziel, hohe Qualität möglichst wohnortnah anzubieten, verzichtet.

Im Rahmen der vom Ministerium für Kultus, Jugend und Sport vorgegebenen Leitlinien und Kriterien ist die örtliche Schulentwicklungsplanung eine Aufgabe des kommunalen Schulträgers, der nach dem Schulgesetz verpflichtet ist, öffentliche Schulen einzurichten und fortzuführen. Darüber hinaus haben nach § 48 Schulgesetz die kommunalen Schulträger auf der Grundlage einer mit der Schulverwaltung abgestimmten Schulentwicklungsplanung und -organisation die Schulgebäude bzw. Schulräume zu errichten und zu unterhalten. Die Schulträger räumen dieser Aufgabe, die schulische Versorgung ihrer Bevölkerung bestmöglich zu planen und sicherzustellen, eine hohe Priorität ein. Die Zusammenarbeit mit der Schulverwaltung ist dabei auch bei der Lösung schwieriger Fragen in aller Regel vorbildlich.

Mit dem Schuljahr 1995/96 wurden erstmals umfassende Maßnahmen für einen Klassenausgleich unter benachbarten Schulen eingeleitet. Mit den hierzu ergangenen Regelungen soll eine möglichst gleichmäßige und wirtschaftliche Auslastung der vorhandenen Kapazitäten sichergestellt werden. Das Instrument des Klassenausgleichs wurde auch in dem Gutachten der Firma Kienbaum Unternehmensberatung GmbH vorgeschlagen, um eine günstige Schulstruktur zu erhalten und Dispa-

ritäten unter benachbarten Schulen nach Möglichkeit zu vermeiden. Im übrigen besteht in Phasen erheblichen Schülerwachstums die wirtschaftliche Fragestellung weniger in der Auslastung vorhandener Kapazitäten als vielmehr in der Bereitstellung ausreichender Kapazitäten. Es geht also darum, Spitzenbedarf abzudecken, ohne für den Spitzenbedarf planen und investieren zu müssen. Auch dort, wo aus Gründen der Aufrechterhaltung einer Grundversorgung in einem Flächenland Kapazitäten ohne Vollausslastung vorgehalten werden müssen, wirkt sich das Schülerwachstum positiv aus.

Zu I. 2.:

Die Prüfung, ob durch schulorganisatorische Maßnahmen Ressourcen gespart oder rationeller eingesetzt werden können, ist eine Daueraufgabe der Schulverwaltung. Die kommunalen Schulträger sind dann tangiert, wenn es um Einrichtung, Errichtung, Änderung oder Aufhebung von Schulen nach § 30 des Schulgesetzes oder um die Einrichtung von Versuchsschulen nach § 22 des Schulgesetzes geht. In den letzten Jahren sind in einer ganzen Reihe von Fällen kleinere berufliche Schulen im Einvernehmen mit dem kommunalen Schulträger zur Schulverbänden zusammengelegt worden, mit dem Ziel, einen effizienteren Einsatz der personellen und sächlichen Ressourcen zu erzielen. Bei allen schulorganisatorischen Maßnahmen im Bereich des beruflichen Schulwesens sind die derzeit schwierige Ausbildungssituation und die in den kommenden Schuljahren auch an den beruflichen Schulen wieder steigenden Schülerzahlen zu berücksichtigen.

Zu I. 4.:

Zur Sicherung eines wirtschaftlichen Einsatzes der Ressourcen können schulübergreifende Kurse und Klassen bzw. jahrgangsübergreifender Unterricht angeboten werden. Ansätze zu klassen- und /oder jahrgangsübergreifendem Unterricht enthält bereits die Verwaltungsvorschrift zur Unterrichtsorganisation. Bei der Organisation des Unterrichts an den Schulen sind nach dieser Verwaltungsvorschrift Aspekte des rationellen Mitteleinsatzes zu berücksichtigen. Dabei sind konkret folgende ressourceneffizienzsteigernde Maßnahmen zu nennen:

- Klassen- und /oder jahrgangsübergreifender Unterricht, an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen namentlich in den Fächern Religionslehre, Musik, Sport, Bildende Kunst, Technik und Hauswirtschaft/Textiles Werken sowie in Kleinklassen an beruflichen Schulen und im Wahlpflichtunterricht der Berufsschule, im Wahlpflichtunterricht der Realschule sowie bei den Fremdsprachangeboten in den verschiedenen Profilen des allgemeinbildenden Gymnasiums. An den beruflichen Schulen wird der Unterricht in kleinen Klassen so organisiert, daß die Schüler möglichst in allen Fächern, in denen es nach Stundentafel und Lehrplan vertretbar ist, klassenübergreifend zusammengefaßt werden können.
- Spezielle Vorschriften zur ressourcensparenden Gruppenbildung in den Fächern Sport, Religion und Ethik an allen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie im Wahlpflichtunterricht der Berufsschule, im fachpraktischen Unterricht und im Zusatzunterricht zum Erwerb der Fachhochschulreife an beruflichen Schulen.
- Jahrgangsübergreifender Unterricht an Grund- und Hauptschulen. Jahrgangsübergreifender Unterricht wird an den kleinen Grundschulen erteilt, an denen es aufgrund der Schülerzahlen nicht möglich ist, die Klassenstufen 1 bis 4 in Jahrgangsklassen zu führen. In der Regel werden Kombinationsklassen der Klassenstufen 1 und 2 sowie der Klassenstufen 3 und 4 gebildet. Jahrgangsübergreifender Unterricht an Hauptschulen kommt in allen nicht vorwiegend lehrgangsorientierten Fächern in Betracht.
- Bildung von jahrgangsübergreifenden Kursen und sogenannten Aufsetzerkursen im Kurssystem der gymnasialen Oberstufe.
- Kooperation zwischen den Oberstufen der allgemeinbildenden und der beruflichen Gymnasien in Grund- und Leistungskursen.

Untersuchungen an einzelnen Schulen zeigen, daß insbesondere in den Fächern Sport und Religion ein unterschiedlich hoher Differenzierungsbedarf anfällt und

Möglichkeiten zur Einsparung von Lehrerwochenstunden durch verstärkte Zusammenfassung von Schülern in größeren Unterrichtsgruppen durch klassen- und jahrgangsübergreifenden Unterricht bestehen. Dieses Einsparpotential, das sich nicht exakt beziffern läßt, weil es von den individuellen Strukturen der einzelnen Schulen abhängig ist, ist insbesondere auch durch die Beratung der Schulen im Einzelfall über Maßnahmen einer effizienten Gruppenbildung bei den jährlichen Gesprächen zwischen Schulleitungen und Schulverwaltung bei der Lehrerzuweisung zu erschließen.

Zu I. 5.:

Grundlage für die Zuweisung der personellen Ressourcen ist die Verwaltungsvorschrift für die Unterrichtsorganisation. Mit der Neuregelung des Zuweisungsverfahrens bei Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen zum Schuljahr 1994/95 und der Differenzierung in eine „Direktzuweisung an die Schulen“ in Höhe der Schülerstunden der Stundentafel und eine „Zuweisung über die Staatlichen Schulämter“ wurde erreicht, daß die Schulverwaltung die Lehrerwochenstunden in hohem Grade in Abhängigkeit von bestimmten „situativen Gegebenheiten“ (zum Beispiel hoher Anteil förderungsbedürftiger Schüler, Ausländer- und Aussiedleranteil) zuweisen kann. Die Verwaltungsvorschrift fordert, daß die über die Direktzuweisung hinausgehenden Stunden von den Staatlichen Schulämtern entsprechend der Dringlichkeit der örtlichen Gegebenheiten zugewiesen werden. Eine höhere Flexibilität der Lehrerzuweisung könnte nur dadurch erreicht werden, daß sich die Höhe der Direktzuweisung je gebildeter Regelklassen unterhalb der Schülerstunden der Stundentafel bewegt. Das auf die besonderen örtlichen Verhältnisse und Bedingungen abstellende Verfahren der Lehrerzuweisung läßt es auch zu, daß die Staatlichen Schulämter besondere Zuweisungen für die Bildung von Klassen unterhalb des Klassenteilers 33 bzw. bei der Grundschule zur Fortführung bereits gebildeter Klassen vornehmen können.

In die Neuregelung des Zuweisungsverfahrens in 1994 mit strikter Trennung von Direktzuweisung unmittelbar an die Schule und situationsbezogener Zuweisung aus einem Pool sind die Gymnasien und die beruflichen Schulen nicht einbezogen. Dennoch sind auch bei diesen Schularten schon jetzt Differenzierungen in der Zuweisung entsprechend örtlicher Bedürfnisse und Gegebenheiten über Ausnahmeregelungen des Oberschulamtes möglich.

Zu I. 6.:

Es gibt gegenwärtig keine Planungen, die Stundentafeln zu kürzen.

Eine Vereinheitlichung der Stundentafeln des Gymnasiums in den Klassen 9 bis 11 wird durch die Einführung des naturwissenschaftlichen Profils geleistet, dem eine einheitliche Grundstundentafel zugrunde liegt: Diese ermöglicht eine ausgeglichene Klassenbildung über die gesamte Jahrgangsstufe hinweg; darüber hinaus eröffnet sich die Chance unterschiedlicher Profilbildung in Gruppen. Bei gleichzeitigen Einsparungen im Ressourcenbereich – ohne Reduzierung des pädagogischen Angebots – kann auf diese Weise an bisher rein mathematisch-naturwissenschaftlich ausgerichteten Gymnasien zukünftig ein vielfältiges Angebot auch im sprachlichen Profil und in den Profilen Bildende Kunst, Musik und Sport angeboten werden.

Zu II. 1.:

Das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport beabsichtigt, durch eine Verwaltungsvorschrift, die sich gegenwärtig in der Anhörung befindet, Schulen im Zusammenhang der Inneren Schulreform über eine Flexibilisierung bei der Umsetzung der Stundentafeln größere Möglichkeiten der Unterrichtsgestaltung einzuräumen: Einzelne Fächer können demnach zeitweise mit einer höheren oder geringeren Stundenzahl als in der Stundentafel ausgewiesen unterrichtet werden; insgesamt soll – auf das gesamte Schuljahr hin gesehen – der Fächeranteil im wesentlichen dem in der Stundentafel vorgesehenen Volumen entsprechen. Gleichzeitig eröffnet diese Verwaltungsvorschrift die Chance, von der 45-Minuten-Unterrichtsstunde abzuweichen und beispielsweise in Zeiteinheiten von 30, 60 oder 90 Minuten zu unterrichten, andere Blöcke als die bisher üblichen 14tägigen oder halbjähr-

lichen vorzusehen oder auch in tertialen oder quartalen Unterrichtsphasen zu planen. Dadurch wird nicht nur die Verwirklichung und Erprobung neuer Unterrichtskonzepte und Unterrichtsformen gefördert, vielmehr vermag die Schule auch auf kurzfristige Veränderungen spezifischer Unterrichtsbedingungen flexibel zu reagieren.

Größere Gestaltungsfreiräume ermöglicht auch die Verwaltungsvorschrift über die Unterrichtsorganisation im Schuljahr 1996/97, die eine Planung der Lehraufträge im Pflichtbereich und der über den Pflichtbereich hinausgehenden Unterrichtsangebote im Blick auf die pädagogische Gesamtsituation der einzelnen Schule zuläßt.

An insgesamt 18 Schulen werden zudem gegenwärtig auf der Basis von Stundenpool-Modellen in den Fächern Musik und Sport neue organisatorisch-didaktische Unterrichtskonzepte erprobt, die der einzelnen Schule weite Gestaltungsfreiheiten einräumen.

Zu II. 2.:

Nach § 48 Abs. 2 des Schulgesetzes soll der Schulträger dem Schulleiter die zur Deckung des laufenden Lehrmittelbedarfs erforderlichen Mittel zur selbständigen Bewirtschaftung überlassen. Nach den Erfahrungen des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport wird an den meisten Schulen im Land auch so verfahren. Seit einigen Jahren ist darüber hinaus zu beobachten, daß die Schulträger den Schulleitern vermehrt zusätzliche Aufgaben im Bereich der Mittelverwaltung einschließlich der hierfür erforderlichen Finanzmittel übertragen. Bei Investitionen wird häufig vom Jährlichkeitsprinzip abgewichen, das heißt, die Mittel sind auf das nächste Jahr übertragbar. Auch sind die Mittel oftmals nicht zweckgebunden, das heißt, die Schule kann beim Einsatz der Mittel eigene Prioritäten setzen. Das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport begrüßt diese Entwicklung grundsätzlich und beobachtet sie mit Interesse. Allerdings sind auch gewisse Risiken zu sehen, wenn die Schulträger die Mittelzuweisung mit Sparmaßnahmen verbinden oder wenn auf die Schule Aufgaben übertragen werden, die die Fachkompetenz der Schulleiter übersteigen (zum Beispiel Bauunterhaltung).

Zu II. 3.:

Bereits heute ist es vielfach üblich, daß die Schulen zusätzliche Finanzmittel erschließen. So wurden für viele Schulen Fördervereine gebildet, und viele Elternbeiräte haben eine eigene Kasse. Daneben wurde den Schulen durch die Verwaltungsvorschrift „Werbung, Wettbewerbe und Erhebungen“ ausdrücklich gestattet, Spenden entgegenzunehmen, wenn sie pädagogischen Zwecken dienen und demgegenüber eine etwaige Werbung deutlich zurücktritt und nur einen geringen Umfang hat. Letzteres hat vor allem im beruflichen Schulwesen Bedeutung, wo den Schulen vielfach von den dualen Partnern zu Ausbildungszwecken Maschinen und sonstige Ausstattungsgegenstände zur Verfügung gestellt werden. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß diese Erschließung zusätzlicher Ressourcen von ihrer Größenordnung her keine Alternative zur Finanzierung der Schulen mit öffentlichen Mitteln darstellt.

Das gleiche gilt für den Vorschlag, durch das Angebot pädagogischer Leistungen auf dem Bildungsmarkt zusätzliche Finanzmittel zu erschließen. Zum einen würde ein solches Angebot zusätzliche Sach- und Personalkosten verursachen, so daß die Gewinnerwartungen nicht zu hoch angesetzt werden dürfen. Zum anderen darf die mit öffentlichen Mitteln finanzierte Schule aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nicht gewerblich tätig werden.

Die beruflichen Schulen sind bisher mit den schulrechtlich geregelten Bildungsgängen der Fachschule an der Weiterbildung beteiligt. Bei der Erarbeitung des geplanten Konzeptes für eine enge Kooperation und Vernetzung der in der Weiterbildung tätigen Bildungsinstitute wäre zu diskutieren, ob den beruflichen Schulen – wie schon den Hochschulen – weitergehende Aufgaben und Möglichkeiten in der Weiterbildung, insbesondere Vorträge und Kurse gegen Entgelt anzubieten, zugewiesen werden können.

Zu III.:

Ausgehend von den Untersuchungsergebnissen und Vorschlägen im Gutachten der Kienbaum Unternehmensberatung GmbH kommen folgende Maßnahmen zur Optimierung des Ressourceneinsatzes in Betracht:

- Klassenausgleich zur Nutzung des Einsparpotentials, das durch die beträchtliche Differenz zwischen Durchschnitt der Klassenstärke und Höchstzahl gegeben ist,
- Intensivierung von Ansätzen des klassen- und jahrgangsübergreifenden Unterrichts,
- Rückführung der Angebote außerhalb des Pflicht- und Wahlpflichtbereichs mit Erhalt wichtiger Unterrichtsangebote, wie zum Beispiel Chor und Orchester, gegebenenfalls zu Lasten des Pflichtbereichs,
- Vereinheitlichung der Stundentafeln des allgemeinbildenden Gymnasiums in den Klassen 9 bis 11 zur Vermeidung ungleichgewichtiger und unwirtschaftlicher Klassen- und Gruppenbildung in unterschiedlichen Zügen,
- Abstimmung des Fremdsprachenangebots benachbarter Gymnasien,
- Überprüfung der Angebotsstruktur kleiner beruflicher Schulen,
- Überlegungen zur Umschichtung in der Arbeitszeit der Lehrer, zum Beispiel über Arbeitszeitkonten, Sabbatjahr.

Diese Maßnahmen sind teilweise bereits realisiert oder eingeleitet (zum Beispiel Klassenausgleich aus räumlichen Gründen, Vereinheitlichung der Stundentafeln, klassen- und jahrgangsübergreifender Unterricht) und müssen in den nächsten Jahren forciert werden bzw. müssen neu auf den Weg gebracht werden (wie zum Beispiel der Klassenausgleich bei personellen Engpässen).

In Vertretung

Fischer

Ministerialdirektor