Gutachtliche Äußerung

Ressourcensteuerung und Konsolidierungsmöglichkeiten im Lehrkräftebereich

Bericht nach § 88 Absatz 3
Landeshaushaltsordnung

Juni 2018

Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Inhaltsverzeichnis

Seite

A. Einleitung und Zusammenfassung 10

I. Anlass, Auftrag und Gang der Untersuchung 11

II. Bisherige Prüfungen des Rechnungshofs 13

III. Zusammenfassung und Empfehlungen 15

B. Bereitstellung und Verteilung der Ressourcen 25

I. Haushalt 26

1. Vorbemerkung 26

2. Wie haben sich die Personalausgaben und Stellen entwickelt? 26

3. Monetarisierung von Lehrkräftestellen 28

4. Fazit 33

5. Empfehlungen 34

II. Sonderverwendungen 35

1. Vorbemerkung 35

2. Darstellung der Sonderverwendung von Lehrkräften in den Staatshaushaltsplänen 35

3. Vollständigkeit und Konsistenz der dargestellten Sonderverwendungen 37

a) Korrektur bei bisherigen Positionen 37

b) Ergänzung um bisher nicht enthaltene Sonderverwendungen 38

c) Gesamtergebnis 39

4. Begrenzung der Sonderverwendungen von Lehrkräften 40

a) Weiterbildungskonzeption „Lehrerprogramm“ 41

b) Regelung zur Umsetzung notwendiger Entwicklungsarbeiten 41

5. Vorausberechnung des Ausmaßes an Sonderverwendungen bei der Haushaltsaufstellung 43

6. Fazit 43

7. Empfehlungen 44

III. Die Zuweisung von Lehrkräften 45

1. Vorbemerkung 45

2. Organisationserlass 45

3. Modellversuch im Schulamtsbezirk Tübingen 46

4. Empfehlung 47

IV. Stellen im Haushalt und Stellen im Unterricht 48

1. Vorbemerkung 48

2. Von den Stellen im Haushalt zu den Stellen im Unterricht 48

3. Fazit 50
4. Empfehlungen 51
V. Regionale Verteilung der Lehrkräfteressourcen 52
1. Vorbemerkung 52
2. Der Versorgungsgrad der Schulen 52
3. Versorgungsgrad in Vollzeitäquivalenten 55
4. Fazit 58
5. Empfehlungen 58
VI. Versorgungsgrad und Bildungserfolg 59
1. Vorbemerkung 59
2. Versorgungsgrad und VERA-Ergebnisse 59
3. Versorgungsgrad und Bildungsergebnisse im Gymnasialbereich 62
4. Fazit 63
C. Schulstandorte 65
I. Regionale Schulentwicklung 66
1. Vorbemerkung 66
2. Definition und rechtliche Grundlagen 66
3. Ziele 66
4. Verfahren 67
5. Erhebungsergebnisse 68
a) Kultusministerium 68
b) Regierungspräsidien 69
6. Fazit 70
7. Empfehlungen 71
II. Kleine Grundschulen 73
1. Vorbemerkung 73
2. Gruppe 1: Kleine Grundschulen mit Eingangsklassen unter 16 Schülerinnen und Schüler 74
3. Gruppe 2: Grundschulen mit weniger als 100 Schülerinnen und Schüler insgesamt 76
4. Fazit 77
5. Empfehlungen 78
III. Gymnasien - Schulgröße und Nachbarschulen 79
1. Vorbemerkung 79
2. Ausgabenvorteile großer Gymnasien 79
3. Zusammenlegung von Nachbarschulen 81

4. Schulgröße und Schulerfolg 87
5. Fazit 88
6. Empfehlung 88
D. Lehrerarbeit 89
I. Unterrichtsfreie Tage 90
1. Vorbemerkung 90
2. Fazit 91
3. Empfehlungen 93
II. Jahresdeputat 94
1. Vorbemerkungen 94
2. Struktur und Ziel eines Jahresdeputats 94
3. Empfehlung 95
E. Einzelthemen 96
I. Schulversuche 97
1. Vorbemerkung 97
2. Rechtsgrundlage für Schulversuche 97
3. Liste der Schulversuche 98
4. Ressourcenverbrauch für Einzelerlasse und bildungspolitische Maßnahmen 98
5. Empfehlung 99
II. Bildungswege zur allgemeinen Hochschulreife 100
1. Vorbemerkung 100
2. Schulabgängerinnen und -abgänger mit allgemeiner Hochschulreife 102
3. Kosten einer Schülerin/eines Schülers 102
4. Kostenvergleich einzelner Bildungswege zum Abitur 103
5. Fazit 104
III. Auslandsschuldienst 105
1. Vorbemerkung 105
2. Feststellungen des Rechnungshofs zum Auslandsschuldienst 105
3. Fazit 106
4. Empfehlung 106
IV. Demografische Rendite 107

Abbildungsverzeichnis

Seite

Abbildung 1: Korrelation zwischen Versorgungsgrad und VERA 3 Kompetenzstufen bei den Grundschulen 61

Abbildung 2: Verteilung der VERA 3 Kompetenzstufen der Grundschulen mit einem Versorgungsgrad unter 100 Prozent und über 110 Prozent 62

Abbildung 3: Ostfildern - Nachbarschulen 82

Abbildung 4: Ravensburg - Nachbarschulen 83

Abbildung 5: Rottweil - Nachbarschulen 84

Abbildung 6: Stuttgart - Nachbarschulen 85

Abbildung 7: Tübingen - Nachbarschulen 86

Abbildung 8: Bildungswege in Baden-Württemberg (Auszug) 101

Tabellenverzeichnis

Seite

Tabelle 1: Personalausgaben der Schulkapitel insgesamt und des Kapitels 0405 für die Jahre 2013 bis 2017 (in Tsd. Euro) 27

Tabelle 2: Stellenentwicklung insgesamt und für Kapitel 0405 für die Jahre 2013 bis 2017 27

Tabelle 3: Monetarisierung für einzelne Maßnahmen....28

Tabelle 4: Tatsächliche Inanspruchnahme monetarisierbarer Stellen 32

Tabelle 5: Zusammenstellung der bisherigen Aufstellungen in den Vorbemerkungen zu Kapitel 0436 der Staatshaushaltspläne 2012 bis 2018/2019 36

Tabelle 6: Lehrkräftestellen nach Vorbemerkungen zu Kapitel 0436 und Lehrerbedarfsberechnung des Kultusministeriums 37

Tabelle 7: Korrekturen und Ergänzungen der Aufstellung der Sonderverwendungen für das Schuljahr 2016/17 40

Tabelle 8: Lehrkräftestellen zur Umsetzung notwendiger Entwicklungsarbeiten für die Schuljahre 2012/13 bis 2016/17 42

Tabelle 9: Darstellung des Lehrkräfteeinsatzes zu Beginn des Schuljahres 2016/17 49

Tabelle 10: Durchschnittliche Versorgungsgrade in Prozent und regionale Verteilung 54

Tabelle 11: Grund-, Haupt- und Werkrealschule - Durchschnittliche Versorgungsgrade der Schuljahre 2013/14 bis 2017/18 in Vollzeitäquivalenten....56

Tabelle 12: Realschule - Durchschnittliche Versorgungsgrade der Schuljahre 2013/14 bis 2017/18 in Vollzeitäquivalenten....56

Tabelle 13: Gymnasium - Durchschnittliche Versorgungsgrade der Schuljahre 2013/14 bis 2017/18 in Vollzeitäquivalenten....57

Tabelle 14: Vollzeitäquivalente in den Ergänzungsbereichen im Überblick 57

Tabelle 15: Korrelationskoeffizient und Effektstärke zwischen Versorgungsgrad und VERA 3/VERA 8 60

Tabelle 16: Grundschulen und Schülerinnen und Schüler (SuS) insgesamt und EK <16 von 2014 bis 2017 74

Tabelle 17: Lehrpersonalausgaben und Mehrausgaben EK <16 von 2014 bis 2017 75

Tabelle 18: Grundschulen und Schülerinnen und Schüler (SuS) insgesamt und GS <100 von 2014 bis 2017 76

Tabelle 19: Lehrpersonalausgaben und Mehrausgaben GS <100 von 2014 bis 2017....77

Tabelle 20: Allgemein bildende Gymnasien und Schülerinnen und Schüler (SuS) insgesamt und >800 von 2014 bis 2017 80

Tabelle 21: Lehrpersonalausgaben und Ausgabenvorteil großer Gymnasien mit mehr als 800 Schülerinnen und Schüler (SuS) von 2014 bis 2017 81

Tabelle 22: Ostfildern - Ausgabenvorteil bei Fusionierung 82

Tabelle 23: Ravensburg - Ausgabenvorteil bei Fusionierung 83

Tabelle 24: Rottweil - Ausgabenvorteil bei Fusionierung....84
Tabelle 25: Stuttgart - Ausgabenvorteil bei Fusionierung....85
Tabelle 26: Tübingen - Ausgabenvorteil bei Fusionierung....86
Tabelle 27: VERA 8 Kompetenzstufen im Vergleich....87
Tabelle 28: Höchstmögliches Verfügungspotenzial an unterrichtsfreien Tagen....91
Tabelle 29: Unterrichtspotenzial an allgemein bildenden Schulen für drei unterrichtsfreie Tage....92
Tabelle 30: Lehrkräfteressourcen für Maßnahmen/sonstige Schulversuche....98
Tabelle 31: Bruttokosten nach Schularten je Schülerin und Schüler und Jahr....103
Tabelle 32: Kostenübersicht einzelner Bildungswege/Bildungsgänge (in Euro)....104
Tabelle 33: Auslandsdienstlehrkräfte von 2014 bis 2017....106

Abkürzungsverzeichnis

ADLK	=	Auslandsdienstlehrkräfte
ASD-BW	=	Amtliche Schuldatenbank Baden-Württemberg
EK	=	Eingangsklasse/n
Finanzministerium	=	Ministerium für Finanzen
GHWRS	=	Grund-, Haupt- und Werkrealschule/n
GMS	=	Gemeinschaftsschule/n
GS	=	Grundschule/n
GYM	=	Gymnasium/Gymnasien
HWRS	=	Haupt- und Werkrealschule/n
IT	=	Informationstechnologie
Kapitel	=	Haushaltskapitel
KM-FIS	=	Führungsinformationssystem des Kultusministeriums
Kultusministerium	=	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport
KV-Reserve	=	Lehrerreserve für Vertretungsfälle bei längerfristigen Abwesenheitszeiten wegen Erkrankung (Krankheitsvertretungsreserve)
kw	=	künftig wegfallend
LWS	=	Lehrerwochenstunde, Lehrerwochenstunden
ÖPNV	=	Öffentlicher Personennahverkehr
RS	=	Realschule, Realschulen
RSE	=	Regionale Schulentwicklung
RSEbSVO	=	Verordnung zur Regionalen Schulentwicklung an beruflichen Schulen
SBBZ	=	Sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentren
SchG	=	Schulgesetz Baden-Württemberg
Schulkapitel	=	Kapitel 0405 bis 0428 des Staatshaushaltsplans

SuS	=	Schülerin/Schülerinnen und Schüler
Titel	=	Haushaltstitel
VERA	=	Vergleichsarbeiten
VG	=	Versorgungsgrad
VwV	=	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	=	Vollzeitäquivalent/e

A. Einleitung und Zusammenfassung

I. Anlass, Auftrag und Gang der Untersuchung

Die Landesregierung beschloss am 22. November 2016, den Rechnungshof um eine gutachtliche Äußerung gemäß § 88 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung zur Ressourcensteuerung im Geschäftsbereich des Kultusministeriums und zu Konsolidierungsmöglichkeiten im Lehrkräftebereich zu ersuchen.

Das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport und das Ministerium für Finanzen wurden beauftragt, die Inhalte der Untersuchung zu konkretisieren. Sie haben daraufhin in dem Ersuchen um eine gutachtliche Äußerung zunächst folgende Fragen gestellt:

- Wo bestehen im Schulbereich Konsolidierungsmöglichkeiten? Dabei sollten sowohl Einsparpotenziale als auch Potenziale durch optimierten Ressourceneinsatz in den Blick genommen werden.

- Wie kann ein höherer Wirkungsgrad durch eine effizientere Steuerung des Lehrereinsatzes bzw. eine bessere Ressourcensteuerung erreicht werden (u. a. auch: optimierte Zuweisung der Lehrkräfte an die Schulen einschließlich zeitliche Abläufe der Zuweisung; Rückführung von Lehrkräften aus schulfernen Tätigkeiten in den verschiedenen Verwaltungsebenen an die Schulen; Erkenntnisse aus dem Schulversuch beim Staatlichen Schulamt Tübingen zur veränderten Ressourcensteuerung)?

- Wie hoch sind die bereits erzielten und die zu erwartenden Effekte aus der Regionalen Schulentwicklung? Sind diese bisher vollständig in den Berechnungen zur demografischen Rendite abgebildet?

- Ist der Klassenauffülleffekt in den Berechnungen zur demografischen Rendite sachgerecht berücksichtigt?

- Wo sind im System belassene Ressourcen (z. B. durch Schülerrückgang) nicht optimal - im Hinblick auf den größtmöglichen Nutzen - eingesetzt?

Sofern der Rechnungshof darüber hinaus weitere Ansatzpunkte und Aspekte sehe, könnten diese ebenfalls in die gutachtliche Untersuchung aufgenommen werden.

Die Leitthemen und Untersuchungsgegenstände hat der Rechnungshof präzisiert und ergänzt. Im Februar 2017 wurden dann die einzelnen Untersuchungsgegenstände einvernehmlich bestimmt.

Nachdem die beiden Ministerien im Mai 2017 absprachegemäß erste Ergebnisse zu den Themen „Demografische Rendite“, „Sonderverwendung Lehrkräfte in der Kultusverwaltung“, „Drei unterrichtsfreie Tage“ und „Haushalt“ erhielten, wurde das weitere Arbeitsprogramm festgelegt. Im März und April 2018 wurden die ermittelten Daten zwischen dem Rechnungshof und den beiden Ministerien abschließend abgeglichen.

Die Bandbreite möglicher Untersuchungsgegenstände erforderte eine Konzentration auf die im Gutachten dargestellten Themen. Einige durchaus bedeutsame Themenbereiche sind nicht Gegenstand des Gutachtens. Hierzu zählen z. B. Berufliche Schulen, Struktur und Organisation der Schulverwaltung, Lehrereinstellung, Lehreraus- und Lehrerfortbildung.

Die Auswahl der Untersuchungsgegenstände für das Gutachten bildet nur einen Teil möglicher Themen im Schulbereich ab. Die nicht untersuchten Themenbereiche sind aber weiterhin grundsätzlich Gegenstand der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags.

II. Bisherige Prüfungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach mit Themen aus dem Schulbereich auseinandergesetzt. Die Prüfungsergebnisse wurden in verschiedenen Beiträgen in den jährlichen Denkschriften und Beratenden Äußerungen veröffentlicht.

In diesen Prüfungen wurden bereits Themen behandelt, die auch Gegenstand des nun vorgelegten Gutachtens sind. Nachfolgend werden einige dieser Prüfungen dargestellt.

1. Zeiten für Unterricht und unterrichtsfreie Tätigkeiten

Eine Lehrkraft hält Unterricht und verrichtet daneben weitere dienstliche Tätigkeiten. Eine oft diskutierte Frage ist, ob die Gewichtung zwischen Unterricht und unterrichtsfreien Zeiten die richtige ist. Ein besonderer Kritikpunkt war und ist, dass durch die Wahrnehmung unterrichtsfreier Tätigkeit in Zeiten, in denen eigentlich Unterricht stattfinden sollte, dieser Unterricht ausfällt.

Der Rechnungshof hat dieses Thema bereits mehrfach untersucht. So wurde in drei Prüfungen der Unterrichtsausfall durch die Organisation der Abiturprüfung, durch außerunterrichtliche Veranstaltungen an Gymnasien und durch die Veranstaltung „Pädagogischer Tage“ zulasten des Unterrichts geprüft.

Bereits in der Denkschrift 2002 hatte der Rechnungshof eine Prüfung vorgestellt, in welcher er im Gymnasialbereich generell untersucht hatte, inwieweit die durch das Deputat definierte Unterrichtsverpflichtung einer Lehrkraft in der Praxis tatsächlich erfüllt wird. Zur Minimierung der damals festgestellten Soll-Ist-Abweichungen schlug der Rechnungshof vor, die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte über ein Jahresdeputat zu steuern. Dieser Vorschlag wurde nicht umgesetzt. Der Rechnungshof hält ihn weiterhin für richtig und greift ihn im Abschnitt D. „Lehrerarbeit“ dieses Gutachtens wieder auf.

2. Sonderverwendungen von Lehrkräften

Wenn Lehrkräfte ihre individuelle wöchentliche Unterrichtsverpflichtung ganz oder teilweise nicht für den Unterricht, sondern für andere Aufgaben einsetzen, wird dies als Sonderverwendung bezeichnet. Mit dieser Thematik hat sich der Rechnungshof bereits in früheren Prüfungen auseinandergesetzt.

Im Jahr 2007 wurde das sogenannte „Allgemeine Entlastungskontingent an Realschulen“ untersucht, welches Deputatsermäßigungen für besondere unterrichtliche oder außerunterrichtliche Tätigkeiten vorsah. Der Rechnungshof kam zu der Überzeugung, dass diese Ermäßigungen verringert werden könnten. Im Jahr 2013 wurde dann eine Reduzierung dieser Deputatsermäßigungen über alle Schularten hinweg vorgenommen.

In der Denkschrift 2010 empfahl der Rechnungshof, die Sonderverwendungen insgesamt im Staatshaushaltsplan darzustellen, damit deren Umfang aus Gründen der Transparenz, aber auch als Basis für Entscheidungen zu Bedarf und Einsatz von Lehrkräftestellen deutlich wird. Daraufhin wurde eine solche Übersicht in den Haushalt aufgenommen. Die Prüfung der Validität der dort aufgenommenen Daten, aber auch einzelne der dort dargestellten Maßnahmen sind jetzt Gegenstand des Gutachtens.

3. Evaluation an Schulen

Die öffentlichen Schulen sind verpflichtet, ihre Schul- und Unterrichtsqualität regelmäßig zu evaluieren. Ergänzend dazu werden sie in angemessenen zeitlichen Abständen durch das Landesinstitut für Schulentwicklung evaluiert.

Der Rechnungshof hat sich in den Denkschriften 2010 und 2016 diesem Thema gewidmet. Er hat hierbei insbesondere festgestellt, dass im bisherigen Evaluationsprozess sogenannte harte Kennzahlen, die sonst zur Messung von Unterrichtsqualität und Schulerfolg mit herangezogen werden, wie z. B. die Ergebnisse von Diagnose- und Vergleichsarbeiten, Versetzungsquoten, Durchschnittsnoten der Abschlussklassen oder Anzahl der Schulabbrecher, keine Rolle spielen.

Die Frage ob, wie und an welcher Stelle im Schulbereich die Messung von Unterrichtsqualität und Schulerfolg geboten und sinnvoll ist, geht der Rechnungshof im jetzigen Gutachten erneut nach. Bei der Behandlung von Fragen der Schulgröße und der regionalen Verteilung der Lehrkräfte wird dargestellt, wie Daten zu Ressourceneinsatz einerseits und Schulerfolg andererseits verknüpft werden können, um darauf aufbauend Entscheidungen über den Einsatz von Lehrkräften gezielter treffen zu können.

4. Unterstützungsleistungen für Schulleitungen

Im Jahr 2014 hat der Rechnungshof die Beratende Äußerung „Unterstützungsleistungen für Schulleitungen“ veröffentlicht. Untersucht wurde die tatsächliche Situation der Schulleitungen, um festzustellen, welche Maßnahmen nötig sind, damit sie die zentrale Herausforderung ihrer Aufgabe, also die Balance zwischen pädagogischer Führung und Verwaltungsmanagement, bestmöglich meistern können. Der Rechnungshof hat somit Empfehlungen für ein Thema gegeben, das nach wie vor aktuell ist. Insbesondere wurde empfohlen, Schulleitungen personell zu unterstützen und die Fortbildung zu intensivieren.

Eine weitere Feststellung war eine besonders hohe Belastung der Schulleitungen mit Verwaltungsaufgaben gerade an kleinen Grundschulen. Deshalb hatte der Rechnungshof seinerzeit vorgeschlagen, eine Mindestgröße für Grundschulen einzuführen.

III. Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Zusammenfassung zeigt im Überblick, welche einzelnen Bereiche untersucht, welche Feststellungen dabei getroffen wurden und welche Empfehlungen der Rechnungshof daraus ableitet.

Zu B. Bereitstellung und Verteilung der Ressourcen

I. Haushalt

Im Untersuchungsgebiet „Haushalt“ werden wesentliche Grundlagen für das gesamte Gutachten gelegt. Betrachtet wurde die Entwicklung der im Haushalt des Kultusministeriums für die einzelnen Schularten veranschlagten Personal- und Sachausgaben. Näher untersucht wurden die Stellen für Lehrkräfte, die im Haushalt verankerten Möglichkeiten der Monetarisierung (Mittel für Sachausgaben durch Nichtbesetzung von Stellen zu generieren) und die Ausschöpfung dieser Möglichkeiten.

Änderungsbedarf sieht der Rechnungshof sowohl bei der Transparenz des Haushalts als auch in Bezug auf eine realitätsnahe Veranschlagung von Stellen und Mitteln. So sind die Schularten Grundschule, Haupt- und Werkrealschule in einem gemeinsamen Haushaltskapitel veranschlagt. Dies sollte zugunsten einer schulartbezogenen Veranschlagung geändert werden.

Stellen, die seit Jahren im gleichen Umfang zur Monetarisierung genutzt wurden, sollten dauerhaft in Sachmittel umgewandelt werden. Wo die Monetarisierung seit Jahren nicht voll ausgeschöpft wurde, sollte sie reduziert werden.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 1) Die Zusammenfassung der Schularten „Grundschule“ sowie „Hauptschule und Werkrealschule“ in einem Kapitel (Kapitel 0405) sollte aufgelöst werden. Stattdessen sollten zwei eigenständige Kapitel für die genannten Schularten geschaffen werden.

(E 2) Wenn der Umfang der Monetarisierung von Stellen für einen bestimmten Zweck über mehrere Jahre konstant ist, sollten in diesem Umfang die Stellen in Sachmittel umgewandelt werden.

Ferner sollten Monetarisierungsmöglichkeiten, die über mehrere Jahre nicht in Anspruch genommen wurden, durch Anpassung der jeweiligen Haushaltsvermerke reduziert oder gestrichen werden.

In diesem Zusammenhang sollte die derzeitige Personalausgabenbudgetierung an Schulen hinterfragt werden, da sie in der Praxis nahezu keine Relevanz hat.

II. Sonderverwendungen

Wenn auf Haushaltsstellen geführte Lehrkräfte nicht an einer Schule unterrichten oder Anteile ihrer individuellen wöchentlichen Unterrichtsverpflichtung nicht für den Unterricht einsetzen, wird dies als Sonderverwendung bezeichnet und im Landeshaushalt in einer Übersicht dargestellt. Der Umfang der Sonderverwendungen beläuft sich auf 10.000 Stellen.

Der Rechnungshof hat bei den Sonderverwendungen zunächst die Validität der Daten untersucht. Als Ergebnis hierzu kann festgehalten werden, dass die genannte Übersicht zu korrigieren und zu ergänzen ist.

Des Weiteren schlägt der Rechnungshof für zwei Bereiche eine Reduzierung vor.

Schließlich hat die Untersuchung des Rechnungshofs mit dazu geführt, dass für den Doppelhaushalt 2018/2019 aus einer aktualisierten Berechnung der Altersermäßigungen Stellenanteile im Gesamtumfang von rund 150 Stellen identifiziert und für den Haushalt nutzbar gemacht werden konnten.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 3) Bei den Sonderverwendungen sollten nicht nur die Zahlen des vergangenen Schuljahres im Haushalt abgebildet werden. Vielmehr sollte bei der Haushaltsplanaufstellung eine möglichst umfassende Vorausberechnung der Entwicklung der Sonderverwendungen für die kommenden Schuljahre erstellt werden, um den Stellenbedarf im Haushalt bedarfsgerecht zu bestimmen.

(E 4) Das „Lehrerprogramm“ sollte mit dem Auslaufen des Paktes für Weiterbildung 2020 beendet werden.

(E 5) Die Sonderverwendung für die Abteilungskontingente sollte auf maximal 250 Stellen begrenzt werden.

(E 6) Im Rahmen der Umsetzung des Qualitätskonzepts für das Bildungssystem Baden-Württemberg sollte das Maß der bisherigen Sonderverwendungen beim Landesinstitut für Schulentwicklung und bei den Seminaren mit dem Ziel einer Rückführung geprüft werden.

(E 7) Die Aufstellung der Sonderverwendungen, wie sie bisher in den Vorbemerkungen zu Kapitel 0436 (Allgemeine Schulangelegenheiten) enthalten ist, sollte zumindest bei den Punkten „Schulverwaltung“, „Außerhalb der Landesverwaltung eingesetzt“ und „Regelungen zur Umsetzung notwendiger Entwicklungsarbeiten“ weiter untergliedert werden.

III. Organisationserlass

Im jährlichen Organisationserlass[1] regelt das Kultusministerium die Verteilung der im Haushalt zur Verfügung gestellten Lehrkräfteressourcen auf die einzelnen Schulen. Die Zuweisung der Lehrkräfte erfolgt im Wesentlichen über klassenbezogene Budgets an Lehrerwochenstunden (LWS). Insgesamt steht den Schulen ein Gesamtbudget an LWS für den Pflicht- und Ergänzungsbereich zur Verfügung.

Ein alternatives Zuweisungsmodell nach Schülerzahlen auf Basis eines rechnerischen Schülerkoeffizienten wurde im Schulamtsbezirk Tübingen erprobt. Die Kultusverwaltung hat diesen Versuch bewertet. Danach habe er Vor- aber auch wesentliche Nachteile in der Lehrerversorgung. Insbesondere für kleine Schulen ergab sich ein erheblicher Nachsteuerungsbedarf, um den Pflichtunterricht sicher zu stellen. Eine landesweite Umsetzung des Tübinger Modells könnte zu einem Mehrbedarf von mindestens 900 Stellen führen.

Der Versuch soll in modifizierter Form fortgesetzt werden.

Der Rechnungshof hat die bisherige Funktionsweise des Organisationserlasses und die Bewertung des Modellversuchs durch die Kultusverwaltung auf Schlüssigkeit untersucht.

Er kam zum Schluss, dass es grundsätzlich bei der bisherigen klassenbezogenen Zuweisung bleiben kann.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 8) Die Zuweisung von Lehrkräften sollte sich am möglichst sparsamen Umgang mit Lehrkräfteressourcen ausrichten. Die Zuweisung von Lehrkräften zur Abdeckung des Pflichtbereichs nach den Stundentafeln auf Basis von Klassen und Gruppen ist sachgerecht.

IV. Stellen im Haushalt und Stellen im Unterricht

Im Landeshaushalt werden die Stellen für die Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen veranschlagt. Nicht alle dieser Stellen kommen jedoch in Form von Unterrichtsstunden an den Schulen vor Ort an. Sie werden durch Monetarisierung und Sonderverwendungen spürbar vermindert.

Wie viele Lehrerressourcen tatsächlich im Unterricht eingesetzt werden, wird derzeit einmal jährlich im Rahmen der amtlichen Schulstatistik in Form von Lehrerwochenstunden erhoben. Diese können in Vollzeitäquivalente (VZÄ) umgerechnet werden. Ein VZÄ entspricht dann einer Lehrkräftestelle im Haushalt.

Der Rechnungshof hat im Rahmen des Gutachtens erstmals die Daten aus dem Haushalt mit der amtlichen Schulstatistik verglichen und eine Differenz von rund 14.000 VZÄ ermittelt. Bezogen auf das Schuljahr 2016/17 entspricht das rund 15 Prozent der im Haushalt grundsätzlich besetzbaren Stellen.

[1] Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport zur Eigenständigkeit der Schulen und Unterrichtsorganisation.

Diese Betrachtungsweise liefert nach Auffassung des Rechnungshofs eine wesentliche Information zur Ressourcenbereitstellung und -steuerung im Gesamtsystem Lehrkräftebereitstellung.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 9) Zum Zwecke der Gesamtsteuerung des Einsatzes der Lehrkräfte sollte das Kultusministerium für valide und aufeinander abgestimmte Daten sorgen.

(E 10) Innerhalb der Kultusverwaltung sollten die Arbeitsprozesse zwischen haushalterischer Steuerung, Statistik und Lehrereinsatzsteuerung stärker aufeinander abgestimmt werden.

(E 11) Alle Tatbestände, aufgrund welcher im Haushalt veranschlagte Stellen im Ergebnis nicht in Form von Unterrichtsstunden an den Schulen ankommen, sollten möglichst vollständig ermittelt, zentral erfasst, in einer Zeitreihe dokumentiert und für Planungs- und Steuerungszwecke genutzt werden.

(E 12) Sie sollten in aggregierter, aber aussagekräftiger Form als Weiterentwicklung der bisherigen auf die Sonderverwendungen beschränkten Aufstellung als Erläuterung an geeigneter Stelle in den Haushalt aufgenommen werden.

V. Regionale Verteilung der Lehrkräfteressourcen

Den Schulen werden Lehrkräfteressourcen für den Pflichtbereich und für den Ergänzungsbereich zur Verfügung gestellt. Das Verhältnis von Pflicht- zu Ergänzungsbereich findet seinen Ausdruck im sogenannten Versorgungsgrad. Dieser wird als Prozentwert berechnet. Der 100 Prozent übersteigende Anteil bildet den Ergänzungsbereich. Für die Schularten Grundschule, Haupt- und Werkrealschule, Realschule und Gymnasium wurde untersucht, wie viele VZÄ hinter diesen Prozentwerten stehen. Die Untersuchung betrachtet einen Zeitraum von 5 Jahren. Der Ergänzungsbereich ist mit insgesamt 684 VZÄ im Verhältnis zur Gesamtzahl der VZÄ relativ gering. Die VZÄ sind allerdings nicht gleichmäßig über die Regierungsbezirke verteilt. Zudem wird in einigen Fällen die 100-Prozent-Abdeckung des Pflichtbereichs rechnerisch nur mit Lehrkräften aus der Krankheitsvertretungsreserve erreicht.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 13) Bei der Verteilung der vorhandenen Lehrkräfteressourcen sollte ein landesweiter Versorgungsgrad im Pflichtbereich von 100 Prozent durch Direktzuweisungen ohne Einbeziehung der Krankheitsvertretungsreserve sichergestellt werden.

(E 14) Die unterschiedliche Verteilung der Lehrkräfteressourcen im Ergänzungsbereich sollte auf ihre sachliche Rechtfertigung untersucht werden.

VI. Versorgungsgrad und Bildungserfolg

Bisher gibt es keine systematische Betrachtung oder Analyse des Zusammenhangs zwischen Ressourceneinsatz und Bildungserfolg im Schulbereich des Landes. Der Rechnungshof hatte bereits in seiner Prüfung der Evaluation an Schulen den Einsatz aussagekräftiger Kennzahlen gefordert. Damals wurde festgestellt, dass aussagekräftige Qualitätskriterien bei der Schulevaluation keine Rolle spielten.

Nachdem die Versorgungsgrade im Bereich allgemein bildender Schulen im Rahmen des Gutachtens ausgewertet wurden, hat der Rechnungshof auf Basis dieser Daten untersucht, ob Versorgungsgrad und Bildungserfolg zusammen hängen. Hierfür wurden die Versorgungsgrade der Grundschulen, Realschulen und Gymnasien mit den jeweiligen VERA-Ergebnissen verglichen. Für die Gymnasien wurden diese Ergebnisse modellhaft mit weiteren Kennzahlen kombiniert. Die Analysen des Rechnungshofs zeigen, dass sich allein aus dem Versorgungsgrad keine Folgerungen auf den Bildungserfolg ableiten lassen.

Der Rechnungshof sieht nach wie vor die Notwendigkeit der Einführung eines aussagekräftigen Bildungscontrollings. Ein solches sollte nicht nur Kennzahlen auf der Output-Seite vergleichen, sondern auch die Beurteilung der Wirkungen des konkreten Ressourceneinsatzes möglich machen. Darüber hinaus muss es so ausgestaltet sein, dass es „Best-Practice-Vergleiche“ zulässt.

Zu C. Schulstandorte

I. Regionale Schulentwicklung

In der letzten Legislaturperiode wurde per Gesetz das Instrument der Regionalen Schulentwicklung (RSE) eingeführt. Hintergrund war die damals prognostizierte demografische Entwicklung, nämlich die Erwartung deutlich sinkender Schülerzahlen verbunden mit einer Änderung des Schulwahlverhaltens.

Ziele der RSE waren zum einen, dass jede Schülerin und jeder Schüler das seinen Fähigkeiten entsprechende Bildungsangebot in zumutbarer Erreichbarkeit zum Wohnort wahrnehmen kann, zum andern, dass sich der Rückgang der Schülerzahlen letztlich auch in der Freisetzung von Lehrkräfteressourcen bemerkbar macht.

Der Rechnungshof sollte untersuchen, wie hoch die bereits erzielten und die noch zu erwartenden Effekte aus der RSE seien und ob diese vollständig in den Berechnungen zur demografischen Rendite abgebildet würden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Frage inwieweit im Rahmen der RSE Lehrerressourcen freigesetzt werden derzeit nicht im Mittelpunkt des Handelns der Kultusverwaltung steht. Vor allem wird die RSE von der Verwaltung nicht zur aktiven Steuerung genutzt.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 15) Die Regionale Schulentwicklung sollte auch als aktives Steuerungsinstrument genutzt werden.

(E 16) Für die Frage, ob und in welchem Umfang durch erfolgte Maßnahmen der Regionalen Schulentwicklung Ressourcen freigesetzt und wie sie verwendet wurden, sollten geeignete Erfassungs- und Informationssysteme für eine zentrale Auswertung und Steuerung durch das Kultusministerium flächendeckend eingesetzt werden.

(E 17) Eine Regionale Schulentwicklung sollte im Einzelfall nicht durchgeführt werden müssen, wenn wie bei der Gründung eines Schulverbunds oder der Einrichtung von Außenstellen keine Änderung der Schülerströme ausgelöst wird. Entsprechend sollte § 30 SchG geändert werden.

(E 18) Vor dem Hintergrund des Ziels der Regionalen Schulentwicklung, ein umfassendes und qualitatives Bildungsangebot in zumutbarer Nähe bei möglichst effektivem und effizientem Ressourceneinsatz sicherzustellen, sollte die Erhöhung der Mindestschülerzahl alsbald und in der Folge regelmäßig überprüft werden.

II. Kleine Grundschulen

Der Rechnungshof hatte bereits 2014 in seiner Beratenden Äußerung „Unterstützungsleistungen für Schulleitungen“ die Festlegung von Mindestgrößen für Grundschulen empfohlen.

Bislang sind alle 2.367 Grundschulen von der RSE ausgenommen.

Der Rechnungshof hat ermittelt, wie hoch die Mehrausgaben für die laufenden Bezüge der Lehrkräfte von kleinen Grundschulen gegenüber den durchschnittlichen Ausgaben sind. Hierbei wurden zum einen Grundschulen mit weniger als 16 Schülerinnen und Schülern in der Eingangsklasse betrachtet. Dies ist die bei der RSE maßgebliche Mindestschülerzahl. Von diesen Grundschulen, die bei Anwendung der Maßstäbe der RSE zu schließen wären, gibt es aktuell 347. Des Weiteren wurden Grundschulen mit weniger als 100 Schülerinnen und Schülern herangezogen. Deren Zahl liegt aktuell bei 820.

Für die Grundschulen mit Eingangsklassen unter 16 Schülerinnen und Schülern liegt der überdurchschnittliche Mehraufwand für das Personal bei jährlich mindestens 14,1 Mio. Euro oder umgerechnet 246 Stellen. Für Grundschulen mit weniger als 100 Schülerinnen und Schüler liegt dieser Mehraufwand bei mindestens 21,2 Mio. Euro oder umgerechnet 369 Stellen.

Aus strukturpolitischen Gründen gibt es ein kommunales Interesse am Erhalt kleiner Grundschulen. Dieses sollte dann aber auch im Rahmen der Finanzverteilung zwischen dem Land und der Gesamtheit aller Kommunen berücksichtigt werden.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 19) In künftigen Verhandlungen/Regelungen zur Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen sollte eine kommunale Mitfinanzierung der Personalmehrausgaben für kleine Grundschulen eingebracht werden.

(E 20) Die Schulverwaltung sollte vor Ort im Zusammenwirken mit den Schulträgern auf größere Schuleinheiten hinwirken.

(E 21) Die Festlegung von Mindestgrößen für Grundschulen in den Regelungen zur Regionalen Schulentwicklung sollte geprüft werden.

III. Gymnasien - Schulgröße und Nachbarschulen

Ein weiterer Untersuchungsgegenstand im Zusammenhang mit der RSE war die Betrachtung der Größe und der Lage von allgemein bildenden Gymnasien.

Der Rechnungshof hat für die Gymnasien insgesamt festgestellt, dass große Gymnasien kostengünstiger sind als kleinere. Des Weiteren wurde festgestellt, dass es keinen Zusammenhang zwischen der Größe eines Gymnasiums und den Bildungserfolgen gibt. Für den Leistungsvergleich wurde auf die VERA 8 Ergebnisse zurückgegriffen.

Vor diesem Hintergrund wurden exemplarisch Standorte betrachtet, an denen organisatorisch getrennte Gymnasien in teils enger Nachbarschaft zueinander liegen. Das Land hat keine unmittelbare Entscheidungszuständigkeit für eine Zusammenlegung solcher Schulen. Der Rechnungshof sieht hierin jedoch grundsätzlich ein Potenzial, um Lehrkräfteressourcen zu gewinnen.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 22) Wegen der grundsätzlichen Vorteile größerer Schulen sollten an geeigneten Standorten im Dialog mit den Schulträgern die Zusammenlegung von Schulen angestrebt werden.

Zu D. Lehrerarbeit

I. Unterrichtsfreie Tage

Der Rechnungshof sollte die Frage klären, ob durch die Aufhebung der drei unterrichtsfreien Tage für Lehrkräfte Ressourcengewinne realisiert werden und falls ja, wie viele Lehrerstellen dadurch eingespart werden könnten.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass ein Freisetzen von Lehrkräftestellen als Umschichtungs- oder Einsparpotenzial nur möglich ist, wenn die Parameter Deputat, Klassenteiler oder Stundentafel verändert werden. Die Abschaffung von drei unterrichtsfreien Tagen würde dazu führen, dass für Schülerinnen und Schüler an diesen Tagen zusätzlicher Unterricht stattfindet, den die vorhandenen Lehrkräfte halten müssten. Dies würde zu insgesamt 1,7 Prozent mehr an Unterricht im Schuljahr führen, ohne dass eine Erhöhung der Lehrkräfteressourcen notwendig wäre.

Wie man die Arbeit von Lehrkräften so ausgestaltet, dass davon mehr Zeitanteile in den Unterricht fließen können, bedürfte einer tiefergehenden Untersuchung. Hierbei wären aber nicht nur die drei unterrichtsfreien Tage, sondern die gesamte unterrichtsfreie Zeit einer Lehrkraft mit einzubeziehen.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 23) Es sollte sichergestellt werden, dass Tätigkeiten, die in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden können, ausschließlich in dieser stattfinden.

(E 24) Das Kultusministerium sollte prüfen, inwieweit die bisher von den Lehrkräften für unterrichtsfreie Tätigkeiten erbrachten Zeiten in solche für Unterricht umgewandelt werden können.

II. Jahresdeputat

Der Rechnungshof hatte in seiner Denkschrift 2002 die Erfüllung der Deputatsstunden durch die Lehrkräfte an Gymnasien untersucht. Damals wie heute ist die Deputatsverpflichtung auf die Woche bezogen. Die Lehrkraft kommt ihrer Unterrichtsverpflichtung dadurch nach, dass sie die vorgegebenen Unterrichtsstunden innerhalb der Schulwoche leistet.

Damals wurde festgestellt, dass 10 Prozent des Soll-Unterrichts wegen unterschiedlicher Gründe vor allem Abiturprüfungen, Studienfahrten oder Schullandheimaufenthalten ausfielen. Dies betraf nicht nur die unmittelbar teilnehmenden Lehrkräfte. So fiel z. B. bei Abiturprüfungen Unterricht auch für nicht von der Prüfung betroffene Klassen aus, weil deren Klassenräume benötigt wurden.

Der Rechnungshof schlug seinerzeit eine Umstellung von der wochenbezogenen Betrachtung auf ein Jahresdeputat mit einer schuljahresübergreifenden Ausgleichsmöglichkeit vor. Über das Jahr bzw. sein ganzes Berufsleben hinweg soll sich der tatsächlich durch eine Lehrkraft gehaltene Unterricht der Soll-Verpflichtung aus dem Deputat möglichst annähern.

Mit einem Jahresdeputat könnte die pro Jahr zu leistende Arbeitszeit einer Lehrkraft für den Unterricht eingesetzt werden, ohne die Lehrkräfte rechtlich zu mehr Arbeit zu verpflichten.

Durch ein Jahresdeputat würde grundsätzlich sichergestellt, dass zunächst ausgefallener Unterricht innerhalb des Schuljahres nachgeholt werden kann. Denkbar ist auch eine schuljahrübergreifende Ausgestaltung.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 25) Der Rechnungshof wiederholt seine bereits früher unterbreitete Empfehlung, die Lehrerarbeitszeit nicht mehr nach wöchentlichen Deputaten, sondern über ein schuljahrübergreifendes Jahresdeputat zu definieren.

Zu E. Einzelthemen

I. Schulversuche

Des Themas „Schulversuche“ hat sich während des Gutachtenprozesses auch das Kultusministerium selbst parallel zur Untersuchung des Rechnungshofs angenommen. Der Rechnungshof hat daher auf Grundlage einer vom Kultusministerium erstellten Liste mit insgesamt 140 Schulversuchen das Thema kursorisch betrachtet.

Rund 110 der aufgelisteten Schulversuche sind im beruflichen Bereich angesiedelt und waren damit von vornherein nicht Teil des Untersuchungsauftrages.

Insgesamt hat der Rechnungshof festgestellt, dass Schulversuche und bildungspolitische Maßnahmen in nicht unerheblichem Maß Lehrkräfteressourcen binden können. Etwa 41 Prozent der gelisteten Schulversuche laufen seit mindestens 10 Jahren. Eine regelmäßige und datenbasierte Überprüfung und Bewertung der Wirkung dieser Maßnahmen fand üblicherweise nicht statt.

Ein übergeordnetes, planvolles und zielgerichtetes Gesamtmanagement im Bereich der Schulversuche gibt es noch nicht.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 26) Schulversuche sollten nur im Rahmen eines zentralen Wirkungscontrollings stattfinden. Vorab sollten eindeutige Ziele mit überprüfbaren Kennzahlen bestimmt und zu festgelegten Zeitpunkten auf ihre Wirkung und den Ressourceneinsatz für einzelne Maßnahmen überprüft und bewertet werden.

II. Bildungswege zur allgemeinen Hochschulreife

Der Rechnungshof hat Bildungswege zur allgemeinen Hochschulreife (Abitur) unter Kostengesichtspunkten betrachtet.

Basis hierfür war die Aufstellung der Landesregierung zu den Kosten von Schülerinnen und Schülern an öffentlichen Schulen, die alle 3 Jahre für die Berechnung der Zuschüsse an die Privatschulen zu erstellen ist. Die letzte Aufstellung datiert aus dem Jahr 2015. Bei dieser lagen noch keine validen Daten für die Gemeinschaftsschulen vor.

Der Vergleich zeigt, dass berufliche gymnasiale Bildungswege neben dem Weg über das allgemein bildende Gymnasium G8 eine kostengünstige Alternative zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife darstellen.

III. Auslandsschuldienst

Beamtete Lehrkräfte können sich für verschiedene Arten des Auslandsschuldienstes beurlauben lassen. Von 2014 bis 2017 waren jahresdurchschnittlich über 300 Lehrkräfte aus Baden-Württemberg für den Auslandsschuldienst beurlaubt. Zum Teil waren dies fast ein Viertel aller Lehrkräfte im Auslandsschuldienst.

Das Auslandsschulwesen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe des Bundes und der Länder, und deshalb ist eine Beteiligung Baden-Württembergs hieran ebenso geboten wie grundsätzlich sinnvoll. Da sich die Gewinnung von Lehrkräften für die Schulen im Land zunehmend schwieriger gestalten dürfte, ist das überdurchschnittliche Engagement zu hinterfragen.

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 27) Das Kultusministerium sollte auf eine proportionale Beteiligung aller Länder am Auslandsschuldienst hinwirken. Als Orientierungshilfe sollte der Königsteiner Schlüssel dienen.

IV. Demografische Rendite

Im Rahmen des Gutachtens hatte der Rechnungshof dem Finanzministerium und dem Kultusministerium bereits im Mai 2017 eine Untersuchung der verwendeten Modellrechnungen zur Ermittlung der demografischen Rendite auf Fachebene vorgelegt.

Ziel der Untersuchung des Rechnungshofs war es, vor allem Transparenz im Prozess der Berechnung zur demografischen Rendite zu schaffen und dem Kultusministerium die notwendige Flexibilität bei der Ressourcensteuerung zu erhalten.

Das Finanzministerium und das Kultusministerium divergierten insbesondere bei der Berechnung der Netto-Demografierendite. Für den Untersuchungsbereich Demografische Rendite wurden bereits Empfehlungen übermittelt, die es den beiden Ministerien ermöglichen, bis zur Erstellung des nächsten Staatshaushaltsplans die Berechnungsgrundlagen anzupassen und für alle Beteiligten transparent zu gestalten.

B. Bereitstellung und Verteilung der Ressourcen

I. Haushalt

1. Vorbemerkung

Das Untersuchungsgebiet „Haushalt“ diente sowohl der Aufbereitung der Grundlagen für die einzelnen Untersuchungsgebiete als auch der Prüfung, ob der Rechnungshof hier Handlungsbedarfe sieht. Der Rechnungshof hat hierzu über den Haushalt hinaus umfangreiches Datenmaterial erhoben und analysiert. Hierzu gehörten beispielsweise die Entwicklung der Ist-Einnahmen und -Ausgaben, der Stellenbesetzung am ersten Unterrichtstag, der Flexibilisierungsmöglichkeiten (Monetarisierung) und der vollzogenen kw-Stellen für Lehrkräfte. Nachfolgend werden nur jene Ergebnisse dargestellt, aus denen sich Empfehlungen ableiten lassen oder die Bestandteil nachfolgender Abschnitte sind.

In die Untersuchung wurden folgende Kapitel einbezogen:

- 0405 Grund-, Haupt- und Werkrealschulen (GHWRS),
- 0408 Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ), Staatliche SBBZ und Staatliche SBBZ mit Internat,
- 0410 Realschulen (RS),
- 0416 Gymnasien (GYM) und Staatliche Gymnasien in Aufbauform mit Internat,
- 0418 Gemeinschaftsschulen (GMS),
- 0420 Berufliche Schulen (Berufsschulen, Berufsfachschulen, Berufskollegs, Berufliche Gymnasien, Berufsoberschulen, Fachschulen),
- 0428 Staatliche Berufliche Schulen,
- 0436 Allgemeine Schulangelegenheiten,
- 0439 Vorschulische Bildung.

2. Wie haben sich die Personalausgaben und Stellen entwickelt?

Der Haushalt des Kultusministeriums ist der größte Personalhaushalt des Landes. In den Schulkapiteln (0405 bis 0428) handelt es sich bei 97 Prozent der Ist-Ausgaben um Personalausgaben. Den größten Anteil daran hat das Kapitel 0405. Hier werden die Personalausgaben und Stellen für die Lehrkräfte für den gesamten Bereich der Grund-, Haupt- und Werkrealschulen veranschlagt.

Tabelle 1: Personalausgaben der Schulkapitel insgesamt und des Kapitels 0405 für die Jahre 2013 bis 2017 (in Tsd. Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	Ø
Personalausgaben* Gesamt	5.172.334	5.122.136	5.093.537	5.163.651	5.295.713	5.169.474
davon Kapitel 0405	1.567.310	1.518.827	1.507.159	1.488.646	1.468.551	1.510.099

* Gruppierungsnummern 422 und 428.

Der derzeit durch die Kapitelwahl im Haushalt gebildete Schwerpunkt bei den Grund- und Hauptschulen kommt auch bei der Stellenzahl zum Ausdruck. In der Tabelle 2 sind die grundsätzlich besetzbaren Stellen für Lehrkräfte[2] insgesamt und in Kapitel 0405 von 2013 bis 2017 dargestellt.

Um diese Stellenzahlen zu ermitteln, wurden die im Haushalt verankerten Zahlen bereinigt. Danach ergeben sich die folgenden Werte.

Tabelle 2: Stellenentwicklung insgesamt und für Kapitel 0405 für die Jahre 2013 bis 2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Ø
Stellen für Lehrkräfte insgesamt lt. Haushaltsplan	95.032	94.330	94.246	95.648	93.938	94.639
Bereinigungen	-1.919	-2.474	-1.515	-2.005	-1.149	-1.812
Grundsätzlich besetzbare Stellen	93.113	91.856	92.731	93.643	92.789	92.826
davon Kapitel 0405	33.158	31.994	30.420	30.391	29.544	31.101

Quelle: Landeshaushaltsrechnung, Staatshaushaltspläne, Kultusministerium.

Im Fünfjahresdurchschnitt stellte der Haushaltsgesetzgeber dem Kultusministerium 92.826 Stellen zur Verfügung. Ein Drittel der Stellen entfiel auf das Kapitel 0405. Innerhalb des Kapitels 0405 werden die Stellen für die Grund-, Haupt- und Werkrealschulen zusammengefasst etatisiert.

Aufgrund dieser zusammenfassenden Veranschlagung ist aus dem Haushalt nicht ersichtlich, welche Anteile der Ausgaben auf die beiden Schularten entfallen. Diese Informationen sind jedoch für eine zielgerichtete und transparente Ressourcensteuerung sowohl bei der Haushaltsaufstellung und -verabschiedung als auch im Haushaltsvollzug erforderlich.

[2] Einbezogen sind die Kapitel 0405 bis 0428 und 0436.

3. Monetarisierung von Lehrkräftestellen

Das Kultusministerium ist an mehreren Stellen seines Haushalts vom Haushaltsgesetzgeber ermächtigt, Lehrkräftestellen nicht zu besetzen und daraus Sachmittel für bestimmte Maßnahmen zu schöpfen. Diese Monetarisierung und die Höchstzahl der hiervon umfassten Stellen werden jeweils durch Haushaltsvermerk festgelegt. Das Kultusministerium entscheidet jährlich, wie viele dieser Stellen konkret für das laufende Haushaltsjahr gesperrt und in Mittel umgewandelt werden. Die restlichen nicht verwendeten Stellen werden in der Regel wieder zur Besetzung mit Lehrkräften freigegeben.

In Tabelle 3 werden die Maßnahmen dargestellt, bei denen der Haushaltsgesetzgeber 2013 bis 2017 die Monetarisierung von Lehrkräftestellen dem Grunde, dem Zweck und dem möglichen Umfang nach zugelassen hat. Soweit nicht anders vermerkt, wird der Haushaltsvermerk 2017 dargestellt.

Tabelle 3: Monetarisierung für einzelne Maßnahmen

Kapitel	Maßnahmen Zweckbestimmung	Haushaltsvermerk
0405 (Grund- Haupt- und Werkrealschulen) 0408 (Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ), Staatliche SBBZ und Staatliche SBBZ mit Internat) 0410 (Realschulen) 0416 (Gymnasien und Staatliche Gymnasien in Aufbauform mit Internat) 0418 (Gemeinschaftsschulen) 0420 (Berufsschulen, Berufsfachschulen, Berufskollegs, Berufliche Gymnasien, Berufsoberschulen, Fachschulen) 0428 (Staatliche Berufliche Schulen)	Personalausgabenbudgetierung an Schulen (Titelgruppe 80)	Ausgaben sind bis zur Höhe von Einsparungen durch die zusätzliche Nichtbesetzung von bis zu 5 Prozent der Lehrkräftestellen bei Titel 422 01 und 428 01 zulässig.
0405 (Grund- Haupt- und Werkrealschulen) 0408 (Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ), Staatliche SBBZ und Staatliche SBBZ mit Internat) 0418 (Gemeinschaftsschule)	Angebote außerschulischer Partner im Rahmen des Ganztagsschulkonzepts (Titelgruppe 82)	Ausgaben für Angebote außerschulischer Partner sind bis zur Höhe von 50 Prozent der für den Ganztagsbetrieb der Schule zugewiesenen LWS bei Titel 422 01 und 428 01 zulässig.

Kapitel	Maßnahmen Zweckbestimmung	Haushaltsvermerk
0408 (Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ), Staatliche SBBZ und Staatliche SBBZ mit Internat)	Inklusionsbedingte Reisekosten (ab Haushaltsjahr 2015) (Titel 527 01)	Mehrausgaben sind bis zur Höhe von Einsparungen durch die zusätzliche Nichtbesetzung von bis zu 10 Lehrkräftestellen im Schuljahr 2016/17 und bis zu 15 Lehrkräftestellen im Schuljahr 2017/18 bei Abschnitt 2 des Stellenplans zulässig.
	Erstattung an Schulen in freier Trägerschaft gemäß § 18 Absatz 6 PSchG für inklusive Bildungsangebote an öffentlichen Schulen (Titel 684 21)	Mehrausgaben sind bis zur Höhe von Einsparungen durch die zusätzliche Nichtbesetzung von Lehrkräftestellen ab dem Schuljahr 2016/17 bei Abschnitt 2 des Stellenplans zulässig.
0416 (Gymnasien und Staatliche Gymnasien in Aufbauform mit Internat)	Hausaufgabenbetreuung (Titelgruppe 75)	Ausgaben sind bis zur Höhe von Einsparungen durch die zusätzliche Nichtbesetzung von bis zu 21 Stellen bei den Kapiteln 0405 bis 0420 jeweils Titel 422 01 und 428 01 zulässig.
0436 (Allgemeine Schulangelegenheiten)	Zuschüsse für die Erprobung einer Schulverwaltungsassistenz (Titel 633 02)	Ausgaben sind bis zur Höhe von Einsparungen durch die zusätzliche Nichtbesetzung von bis zu 8 Lehrkräftestellen bei den Kapiteln 0405 bis 0420, höchstens jedoch bis zu 360.000 Euro zulässig.
	Maßnahmen für die berufliche Weiterqualifizierung von Lehrkräften (nur im Haushaltsjahr 2013) (Titelgruppe 68)	Vermerk aus dem Staatshaushaltsplan 2013: Mehrausgaben aufgrund der Änderung der Regelungen zur Werkrealschule sind für das Haushaltsjahr 2013 bis zur Höhe von Einsparungen - höchstens jedoch bis zu 207,0 Tsd. Euro - durch die zusätzliche Sperrung von freien und besetzbaren Lehrkräftestellen bei Titel 422 01 und 428 01 der Kapitel 0405 bis 0428 zulässig.
	Förderung der Jugendbegleitung an öffentlichen Schulen (Titelgruppe 73)	Ausgaben sind bis zur Höhe von Einsparungen durch die zusätzliche Nichtbesetzung von bis zu 800 Lehrkräftestellen bei den Kapiteln 0405 bis 0420 jeweils Titel 422 01 und 428 01 zulässig. Ausgaben können innerhalb des Haushaltsjahres auch vor der kassenmäßigen Einsparung geleistet werden.
	Maßnahmen für Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge (ab Haushaltsjahr 2016) (Titelgruppe 74)	Ausgaben sind bis zur Höhe von Einsparungen durch die Nichtbesetzung der im Stellenplan bei Kapitel 0436 Titel 422 01 Abschnitt 4 veranschlagten Lehrkräftestellen zulässig.

Kapitel	Maßnahmen Zweckbestimmung	Haushaltsvermerk
	Zur Einrichtung von Bildungsregionen bei den Stadt- und Landkreisen (ab Haushaltsjahr 2013) (Titelgruppe 89)	Ausgaben der Hauptgruppe 6 sind bis zur Höhe von Einsparungen durch die Nichtbesetzung der im Stellenplan bei Titel 422 01, Abschnitt 3 für die Bildungsregionen veranschlagten 38,5 Lehrkräftestellen zulässig. Die Höhe dieser Mittelschöpfung ist auf die bei Titel 422 89 veranschlagten Mittel begrenzt.
0439 (Vorschulische Bildung)	Frühkindliche Fördermaßnahmen im vorschulischen Bereich (Titelgruppe 82)	Mehrausgaben sind bis zur Höhe von Einsparungen durch die zusätzliche Nichtbesetzung von bis zu 900 Lehrkräftestellen bei den Kapiteln 0405 bis 0420 jeweils Titel 422 01 und 428 01 zulässig. Ausgaben können innerhalb des Haushaltsjahres auch vor der kassenmäßigen Einsparung geleistet werden.
0442 (Landesinstitut für Schulentwicklung, Landesmedienzentrum und Medienförderung)	Zuschuss an das Landesinstitut für Schulentwicklung (Titel 685 01)	Mehrausgaben sind - nach näherer Bestimmung von Kultusministerium und Ministerium für Finanzen - bis zur Höhe von Einsparungen durch die zusätzliche Nichtbesetzung von bis zu fünf Lehrkräftestellen bei den Kapiteln 0405 bis 0420 jeweils Titel 422 01, die dem Landesinstitut für Schulentwicklung gemäß haushaltsrechtlicher Ermächtigung zur Verfügung stehen, zulässig.
	Bildungsplanreform (Zeitraum: 2013 bis 2016) (Titel 685 01)	Mehrausgaben sind für die Weiterentwicklung der Bildungspläne der allgemein bildenden Schulen in Baden-Württemberg in den Jahren 2013 bis 2016 in Höhe von Einsparungen durch die zusätzliche Nichtbesetzung von bis zu 13 Lehrkräftestellen bei den Kapiteln 0405 bis 0420 jeweils Titel 422 01 und 428 01 zulässig.
	Zuschuss an das Landesmedienzentrum (ab Haushaltsjahr 2017) (Titel 685 03)	Mehrausgaben sind bis zur Höhe von Einsparungen durch die zusätzliche Nichtbesetzung von bis zu acht Lehrkräftestellen aus Kapitel 0405 Titel 422 01 möglich. Diese Mehrausgaben sind ausschließlich für die Grundschulhotline im Rahmen des Aufbaus und des Betriebs eines Unterstützungssystems für eine verpflichtende Umsetzung der Medienbildung an Grundschulen beim Landesmedienzentrum Baden-Württemberg zu verwenden.

Quelle: Staatshaushaltspläne, Kultusministerium.

Der Rechnungshof hat untersucht, in welchem Umfang die vorstehend dargestellten Monetarisierungsmöglichkeiten in den vergangenen Jahren genutzt wurden.

Im Zeitraum der Jahre 2013 bis 2017 bewegte sich die Zahl der monetarisierten Stellen zwischen 480 und 892. Die durch die Haushaltsvermerke eröffneten Möglichkeiten wurden vom Kultusministerium in unterschiedlichem Umfang genutzt. In der Gesamtsumme wurden sie aber nie ausgeschöpft.

Bei der Monetarisierung für die Personalausgabenbudgetierung an Schulen ergab sich insoweit die deutlichste Abweichung. Einer möglichen Mittelschöpfung aus der Nichtbesetzung von über 4.000 Stellen (bis zu 5 Prozent der Lehrkräftestellen aus allen Schularten) standen jahresdurchschnittlich nur 14 Stellen gegenüber, die tatsächlich in Anspruch genommen wurden.

Für die Förderung der Jugendbegleitungen an öffentlichen Schulen und für frühkindliche Fördermaßnahmen im vorschulischen Bereich wäre - Stand 2017 - die Monetarisierung von zusammen 1.700 Stellen möglich gewesen, tatsächlich wurden 495 Stellen in Anspruch genommen.

Bei anderen Maßnahmen, wie z. B. den inklusionsbedingten Reisekosten, der Hausaufgabenbetreuung und der Zuschüsse für die Erprobung einer Schulverwaltungsassistenz, entsprach die tatsächliche Monetarisierung ganz oder weitgehend den haushaltsrechtlichen Möglichkeiten.

Den Umfang der zur Monetarisierung genutzten Maßnahmen zeigt für die Jahre 2013 bis 2017 die Tabelle 4.

Tabelle 4: Tatsächliche Inanspruchnahme monetarisierbarer Stellen

	2013	2014	2015	2016	2017
Kapitel 0405 Grund-, Haupt- und Werkrealschulen					
Personalausgabenbudgetierung an Schulen	4	2	1	2	2
Angebote außerschulischer Partner und Aufsicht in der Mittagspause im Rahmen des Ganztagsschulkonzepts	-	39	55	76	95
Gesamt Kapitel 0405	**4**	**41**	**56**	**78**	**97**
Kapitel 0408 Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ), Staatliche SBBZ und Staatliche SBBZ mit Internat					
Inklusionsbedingte Reisekosten	-	-	5	10	10
Erstattungen an Privatschulen für inklusive Bildungsangebote an öffentlichen Schulen	-	-	-	32	64
Personalausgabenbudgetierung an Schulen	1	1	1	1	1
Angebote außerschulischer Partner und Aufsicht in der Mittagspause im Rahmen des Ganztagsschulkonzepts	-	2	4	5	5
Gesamt Kapitel 0408	**1**	**3**	**10**	**48**	**80**
Kapitel 0410 Realschulen					
Personalausgabenbudgetierung an Schulen	1	1	1	1	1
Gesamt Kapitel 0410	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**
Kapitel 0416 Gymnasien und Staatliche Gymnasien in Aufbauform mit Internat					
Personalausgabenbudgetierung an Schulen	2	2	3	4	3
Hausaufgabenbetreuung	25	25	25	25	21
Gesamt Kapitel 0416	**27**	**27**	**28**	**29**	**24**
Kapitel 0418 Gemeinschaftsschulen					
Personalausgabenbudgetierung an Schulen	2	3	5	6	6
Angebote außerschulischer Partner und Aufsicht in der Mittagspause im Rahmen des Ganztagsschulkonzepts	-	0	0	0	0
Gesamt Kapitel 0418	**2**	**3**	**5**	**6**	**6**
Kapitel 0420 Berufliche Schulen, Berufsschulen, Berufsfachschulen, Berufskollegs, Berufliche Gymnasien, Berufsoberschule, Fachschulen					
Personalausgabenbudgetierung an Schulen	2	3	3	4	4
Gesamt Kapitel 0420	**2**	**3**	**3**	**4**	**4**
Kapitel 0428 Staatliche Berufliche Schulen					
Personalausgabenbudgetierung an Schulen	0	0	0	0	0
Gesamt Kapitel 0428	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

	2013	2014	2015	2016	2017
Kapitel 0436 Allgemeine Schulangelegenheiten					
Zuschüsse für die Erprobung einer Schulverwaltungsassistenz	6	6	6	6	6
Maßnahmen für die berufliche Weiterqualifizierung von Lehrkräften	3	-	-	-	-
Förderung der Jugendbegleitung an öffentlichen Schulen*	269	275	276	279	233
Maßnahmen für Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge**	-	-	-	187	146
Zur Einrichtung von Bildungsregionen bei den Stadt- und Landkreisen**	20	20	23	24	24
Gesamt Kapitel 0436	**298**	**301**	**305**	**496**	**409**
Kapitel 0439 Vorschulische Bildung					
Vorschulische Bildung/Schulreifes Kind/ Frühkindliche Fördermaßnahmen im vorschulischen Bereich***	212	262	62	62	262
Gesamt Kapitel 0439	**212**	**262**	**62**	**62**	**262**
Kapitel 0442 Landesinstitut für Schulentwicklung, Landesmedienzentrum und Medienförderung					
Zuschuss an das Landesinstitut für Schulentwicklung	5	5	5	5	1
Bildungsplanreform	3	3	5	2	-
Zuschuss an das Landesmedienzentrum	-	-	-	-	8
Gesamt Kapitel 0442	**8**	**8**	**10**	**7**	**9**
Gesamt alle Kapitel	***555***	***649***	***480***	***731***	***892***

Quelle: Staatshaushaltsplan, Kultusministerium.

* Die Reduzierung im Jahr 2017 beruht auf der Einstellung von Sachmitteln für den genannten Zweck. Somit war eine Monetarisierung von Stellen nur noch in geringerem Umfang notwendig.

** Diese Bereiche stellen innerhalb der Monetarisierung eine Sonderform dar. Die monetarisierbaren Stellen wurden speziell für die genannten Maßnahmen veranschlagt und sind nicht der allgemeinen Unterrichtsversorgung zuzurechnen.

*** Die niedrigen Werte in 2015 und 2016 sind dadurch bedingt, dass in diesen Jahren befristet Sachmittel für den genannten Zweck in den Haushalt eingestellt wurden. Somit war eine Monetarisierung von Stellen nur noch in geringerem Umfang notwendig. Die besetzbaren Stellen waren für Vorbereitungsklassen und -kurse an Schulen wegen steigender Zahlen bei Flüchtlingen und Zuwanderern vorgesehen.

4. Fazit

Der erste Schritt zu einer Steuerung der Lehrkräfteressourcen ist eine aussagekräftige und transparente Veranschlagung von Stellen und den dazu gehörenden Personalausgaben im Haushalt. Hier sieht der Rechnungshof klarstellenden Änderungsbedarf im Hinblick auf eine realitätsnahe Veranschlagung von Stellen und Mitteln.

So sind die Schularten „Grundschule“ sowie „Hauptschule und Werkrealschule“ in nur einem Haushaltskapitel veranschlagt. Dies sollte zugunsten einer schulartbezogenen Veranschlagung durch Aufspaltung des bisherigen Kapitels 0405 in zwei Kapitel geändert werden.

Ist der Umfang der monetarisierten Stellen für bestimmte Zwecke über mehrere Jahre konstant, spricht dies dafür, dass diese auch in den kommenden Jahren in entsprechendem Umfang nicht der Unterrichtsversorgung zur Verfügung stehen. Deshalb sollten diese Stellen im Sinn haushalterischer Klarheit dauerhaft in Sachmittel umgewandelt werden.

Bei den Maßnahmen, bei denen die möglichen Monetarisierungsmöglichkeiten über Jahre hinweg nicht ausgeschöpft wurden, sollten die Haushaltsvermerke entsprechend angepasst werden.

5. Empfehlungen

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 1) Die Zusammenfassung der Schularten „Grundschule“ sowie „Hauptschule und Werkrealschule“ in einem Kapitel (Kapitel 0405) sollte aufgelöst werden. Stattdessen sollten zwei eigenständige Kapitel für die genannten Schularten geschaffen werden.

(E 2) Wenn der Umfang der Monetarisierung von Stellen für einen bestimmten Zweck über mehrere Jahre konstant ist, sollten in diesem Umfang die Stellen in Sachmittel umgewandelt werden.

Ferner sollten Monetarisierungsmöglichkeiten, die über mehrere Jahre nicht in Anspruch genommen wurden, durch Anpassung der jeweiligen Haushaltsvermerke reduziert oder gestrichen werden.

In diesem Zusammenhang sollte die derzeitige Personalausgabenbudgetierung an Schulen hinterfragt werden, da sie in der Praxis nahezu keine Relevanz hat.

II. Sonderverwendungen

1. Vorbemerkung

Wenn auf Haushaltsstellen geführte Lehrkräfte nicht an einer Schule unterrichten oder Anteile ihrer individuellen wöchentlichen Unterrichtsverpflichtung nicht für den Unterricht einsetzen, dann handelt es sich hierbei um sogenannte Sonderverwendungen.

Aufgrund einer Empfehlung des Rechnungshofs in der Denkschrift 2010 (Beitrag Nr. 8, Landtagsdrucksache 14/6606) wird in der Vorbemerkung zu Kapitel 0436 des Staatshaushaltsplans dargestellt, wie viele der in den Schulkapiteln insgesamt veranschlagten Lehrkräftestellen nach Abzug von Sonderverwendungen letztlich konkret für den Unterricht zur Verfügung stehen. Die ausgewiesenen Lehrkräftestellen sind Ist-Zahlen in VZÄ und beziehen sich jeweils auf bereits vergangene Schuljahre. So sind beispielsweise im Staatshaushaltsplan 2017 die Daten des Schuljahres 2015/16 und im Staatshaushaltsplan 2018/2019 die Daten des Schuljahres 2016/17 genannt.

Der Untersuchung dieses Themas lagen drei Fragen zugrunde:

- Sind die bisherigen Daten zu den Sonderverwendungen nachvollziehbar, vollständig und konsistent?

- Sieht der Rechnungshof Möglichkeiten, einzelne Sonderverwendungen zu begrenzen?

- Kann die bisherige Darstellung der Sonderverwendungen - ausgehend von ihrem Zweck, ein realistisches Bild der für den Unterricht einsetzbaren Lehrkräfte zu geben - weiterentwickelt werden?

2. Darstellung der Sonderverwendung von Lehrkräften in den Staatshaushaltsplänen

Tabelle 5 zeigt die Sonderverwendungen von Lehrkräftestellen, wie sie seit 2012 in der Aufstellung in Kapitel 0436 enthalten sind.

Tabelle 5: Zusammenstellung der bisherigen Aufstellungen in den Vorbemerkungen zu Kapitel 0436 der Staatshaushaltspläne 2012 bis 2018/2019

			Vorbemerkung im Staatshaushaltsplan														
			2012		in Prozent	2013/2014		in Prozent	2015/2016		in Prozent	2017		in Prozent	2018/2019		in Prozent
Darstellung der Sonderverwendungen von Lehrkräften im Schuljahr			2009/10			2011/12			2013/14			2015/16			2016/17		
1.		Gesamtzahl der Lehrerstellen		93.557,0	100,0		94.771,5	100,0		93.207,5	100,0		92.808,5	100,0		93.939,5	100,0
2.		abzüglich		1.799,7			1.767,3			1.804,9			1.790,0			1.532,3	
	2.1	Schulverwaltung	239,6			226,5			252,5			257,4			255,0		
	2.2	Seminare	1.056,0			1.072,0			1.072,0			1.072,0			864,0		
	2.3	Landesinstitut für Schulentwicklung	113,1			137,8			142,7			127,4			123,3		
	2.4	Außerhalb der Landesverwaltung eingesetzt	391,0			331,0			337,7			333,2			290,0		
3.		somit von der Gesamtzahl im Schulbereich eingesetzt		91.757,3	98,1		93.004,2	98,1		91.402,6	98,1		91.018,5	98,1		92.407,2	98,4
4.		abzüglich		8.938,5			9.106,1			8.607,8			8.136,8			8.286,6	
	4.1	Gesetzliche Vorgaben	619,9			604,0			593,1			758,3			744,1		
		Schwerbehindertenermäßigung	324,9			332,0			304,3			293,3			281,7		
		Personalratstätigkeit	227,7			205,3			221,7			398,8			396,1		
		Vertrauensleute der Schwerbehinderten	37,9			36,4			35,2			32,8			32,5		
		Freistellungen für Beauftragte für Chancengleichheit	29,4			30,3			31,9			33,4			33,8		
	4.2	Vorgaben durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften	3.672,5			3.692,3			3.324,6			2.784,3			2.841,6		
		darunter															
		Altersermäßigungen	1.298,4			1.326,2			1.261,8			817,3			761,7		
		Allgemeines Entlastungskontingent	1.594,1			1.641,7			1.356,3			1.352,9			1.289,3		
		Geschäftsführende Schulleiter	54,0			52,1			51,9			53,6			54,5		
		Fachberatertätigkeit	256,0			260,9			273,6			314,4			320,9		
		Beratungslehrkräfte	227,2			219,2			239,2			246,1			240,3		
	4.3	Sonstige Regelungen	1.458,4			1.477,4			1.508,4			1.422,1			1.420,4		
		Kooperationsberater Kindergarten / Grundschule	10,5			8,4			86,3			85,5			85,8		
		Betreuung von Unterrichtscomputern	367,8			378,6			387,1			404,8			409,9		
		Regelung zur Umsetzung notwendiger Entwicklungsarbeiten	1.080,1			1.090,4			1.035,0			931,8			924,7		
	4.4	Zeiten zur Erfüllung von Schulleitungsaufgaben	3.187,7			3.332,4			3.181,7			3.172,1			3.280,5		
5.		somit konkret im Unterricht eingesetzt		82.818,8	88,5		83.898,1	88,5		82.794,8	88,8		82.881,7	89,3		84.120,6	89,5
6.		Sonderverwendung von Lehrerstellen insgesamt		10.738,2	11,5		10.873,4	11,5		10.412,7	11,2		9.926,8	10,7		9.818,9	10,5

Der prozentuale Anteil der Sonderverwendungen an der Gesamtzahl der Lehrkräftestellen bewegte sich in den Schuljahren 2009/10 bis 2016/17 zwischen 11,5 Prozent und 10,5 Prozent.

3. Vollständigkeit und Konsistenz der dargestellten Sonderverwendungen

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die bisherige Aufstellung der Sonderverwendungen richtig und vollständig ist. Grundlage bildete die letzte im Haushalt 2018/2019 bei Kapitel 0436 veröffentlichte Liste. Diese bezieht sich auf das Schuljahr 2016/17 und ist inhaltlich in der vorstehenden Tabelle 5 enthalten. Folgender Korrekturbedarf wurde festgestellt:

a) Korrektur bei bisherigen Positionen

- „Seminare“ (Pkt. 2.2 in Tabelle 5)

  Bei dieser Position wurden in der Vergangenheit zu viele Stellen ausgewiesen. Grund war, dass nicht nur Lehrkräfte in dortiger Sonderverwendung, sondern auch das hauptamtliche Personal der Seminare in die Aufstellung mit einbezogen wurde. Die notwendige Korrektur von 208 Stellen wurde als Folge der gutachtlichen Untersuchung bereits in der aktuellen Aufstellung im Haushalt 2018/2019 umgesetzt. Bei den Seminaren sind deshalb jetzt nur noch 864 Stellen aufgeführt.

  Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass das Kultusministerium an anderer Stelle, nämlich bei der Lehrerbedarfsberechnung, von nochmals anderen Zahlen für die Sonderverwendungen bei den Seminaren und darüber hinaus auch beim Landesinstitut für Schulentwicklung ausging. Diese unterschiedlichen Daten sind in Tabelle 6 gegenübergestellt.

Tabelle 6: Lehrkräftestellen nach Vorbemerkungen zu Kapitel 0436 und Lehrerbedarfsberechnung des Kultusministeriums

Lehrkräftestellen	Seminare				Landesinstitut für Schulentwicklung			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Vorbemerkung zu Kapitel 0436	1.072,0	1.072,0	1.072,0	864,0	137,8	142,7	127,4	123,3
Lehrerbedarfsberechnung	969,8	957,9	945,8	879,4	130,8	124,6	117,7	116,7
Differenz	102,2	114,1	126,2	-15,4	7,0	18,1	9,7	6,6

  Die Daten zu den Sonderverwendungen für die Darstellung im Haushalt und für die Lehrerbedarfsberechnungen werden von unterschiedlichen Stellen des Kultusministeriums erhoben und aufbereitet. Die aufgezeigten Differenzen lassen vermuten, dass die Datenerhebung und -auswertung für beide Prozesse nicht aufeinander abgestimmt waren.

- „Außerhalb der Landesverwaltung eingesetzt“ (Pkt. 2.4 der Tabelle 5)

  Nach der aktuellen Aufstellung im Staatshaushaltsplan 2018/2019 waren im Schuljahr 2016/17 Lehrkräfte im Umfang von insgesamt 290 Stellen außerhalb der Landesverwaltung eingesetzt.

Hierin enthalten sind auch 39 Stellen, deren Inhaberinnen und Inhabern beamtenrechtlich eine Tätigkeit bei Kirchen zugewiesen war und die im Haushalt auf Leerstellen geführt wurden. Aufgrund dieser haushaltsrechtlichen Umsetzung geht diese Sonderverwendung nicht zulasten der Unterrichtskapazität und ist daher künftig aus der Liste der Sonderverwendungen zu streichen.

Des Weiteren sind hier auch 48 Stellen für Lehrkräfte am Landesmedienzentrum und den Kreismedienzentren enthalten. Das tatsächliche Ausmaß der Sonderverwendungen an diesen Zentren betrug jedoch insgesamt 77 Stellen. Es ergibt sich somit eine Differenz von 29 Stellen.

- „Vorgaben durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften“ (Pkt. 4.2 der Tabelle 5) - hier: Beratungslehrkräfte

  In der aktuellen Aufstellung sind Sonderverwendungen von insgesamt 240,3 Lehrkräftestellen für Beratungslehrkräfte ausgewiesen. Hierin nicht enthalten sind insgesamt 113,5 Stellen im Bereich der Präventionsberatung. Diese müssen den Sonderverwendungen zugerechnet werden.[3]

b) Ergänzung um bisher nicht enthaltene Sonderverwendungen

Es gibt Sonderverwendungen, die bisher nicht in der Aufstellung enthalten, künftig jedoch in diese aufzunehmen sind. Im Einzelnen sind dies:

- „Bildungshaus 3-10“[4]

  Das Modellprojekt „Bildungshaus 3-10“ fördert die intensive Kooperation von Kindergarten und Grundschule.

  Insgesamt beläuft sich diese Sonderverwendung auf 24 Stellen.

- „Schulreifes Kind“

  Das „Schulreife Kind“ ist ein Kooperationskonzept zwischen Kindergarten und Grundschule zur optimalen Förderung von förderbedürftigen Kindern rechtzeitig vor Schuleintritt.

  Neben der in Tabelle 4 bei Kapitel 0439 dargestellten Monetarisierung von Stellen gibt es eine bisher noch nicht erfasste Sonderverwendung im Umfang von 42 Stellen.

- Betreuung behinderter Schülerinnen und Schüler an allgemeinen Schulen durch die Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ)

---

[3] Durch die Möglichkeit Inanspruchnahme von Sachmitteln zur Beschäftigung von Vertretungskräften wird diese Sonderverwendung zwar kompensiert. Weil sie aber notwendigerweise in die Berechnung unter Abschnitt B.IV „Stellen im Haushalt und Stellen im Unterricht“ einfließt, wird diese Sonderverwendung bereits hier in die Liste der Korrekturen/Ergänzungen aufgenommen.

[4] Siehe a. a. O.

Die SBBZ betreuen auch blinde, seh-, hör- oder körperbehinderte Schülerinnen und Schüler an allgemeinen Schulen und beraten deren Lehrkräfte. Ziel ist, diese Kinder an den allgemeinen Schulen erfolgreich zu fördern. Insgesamt beläuft sich diese Sonderverwendung auf 46 Stellen.

- Frühförderung durch Beratungsstellen an den SBBZ

  Im Rahmen der Frühförderung werden Kinder mit Behinderung im Elternhaus (Hausfrühförderung) oder in Kindertageseinrichtungen gefördert und unterstützt sowie ihre Eltern und Erziehungskräfte beraten. Insgesamt beläuft sich diese Sonderverwendung auf 221 Stellen.

- Sonderpädagogischer Dienst/Individualhilfe an den SBBZ

  Für die Sonderverwendung der Beratung und Unterstützung von Lehrkräften von Kindern mit Lern- und Verhaltensproblemen sowie Sprachauffälligkeiten an allgemeinen Schulen werden insgesamt 155 Stellen benötigt.

- Sonstiges

  Auf zwei kleinere Maßnahmen entfallen insgesamt 13 Stellen.

c) Gesamtergebnis

Zusammenfassend ergibt sich somit für die Sonderverwendungen im Schuljahr 2016/17, wie sie in der Vorbemerkung zu Kapitel 0436 des Haushalts 2018/2019 dargestellt sind, durch Korrekturen und Ergänzungen aufgrund der gutachtlichen Untersuchung folgendes Ergebnis:

Tabelle 7: Korrekturen und Ergänzungen der Aufstellung der Sonderverwendungen für das Schuljahr 2016/17

	Sonderverwendung		Anzahl Stellen (gerundet)
1	Bisherige Gesamtsumme (Tabelle 5, Pkt. 6) (darin bereits berücksichtigt die Korrekturen von 208 Stellen bei den Seminaren)		9.819
2	Korrektur	Kirchen	- 39
3		Medienzentren	29
4		Beratungslehrkräfte	114
5	Ergänzung	Bildungshaus 3-10	24
6		Schulreifes Kind	42
7		Betreuung behinderter Schüler an allgemeinen Schulen	46
8		Frühförderung	221
9		Sonderpädagogischer Dienst/Individualhilfe	155
10		Sonstiges	13
11	Saldo der Korrekturen/Ergänzungen 2-10		605
12	Korrigierte/ergänzte Gesamtsumme der Sonderverwendungen somit		10.424

Dieser Teil der gutachtlichen Untersuchung hat gezeigt, dass die Erhebung und Bereitstellung von Daten im Schulbereich verbessert und in entsprechenden Steuerungs- und Abstimmungsprozessen der Schulverwaltung im Sinne einer Qualitätssicherung konsolidiert werden muss.

4. Begrenzung der Sonderverwendungen von Lehrkräften

Neben der Überprüfung der zutreffenden und vollständigen Erfassung der Sonderverwendungen, hat der Rechnungshof diese auch unter dem Aspekt der Möglichkeit einer Begrenzung mit der Folge eines entsprechenden Ressourcengewinns betrachtet.

Ausgenommen hiervon waren einvernehmlich die Bereiche „Seminare“ (Pkt. 2.2 der Tabelle 5) und „Landesinstitut für Schulentwicklung“ (Pkt. 2.3 der Tabelle 5), weil das Kultusministerium während des Untersuchungsprozesses entschieden hatte, ein Institut für Bildungsanalysen und ein Zentrum für Schulqualität und Lehrerbildung zu schaffen und die zwei genannten Bereiche hiervon berührt waren. Der Rechnungshof geht aber davon aus, dass das Kultusministerium bei der Neuorganisation auch eine Reduzierung der Sonderverwendungen in diesen Bereichen verfolgt.

Ebenso einvernehmlich ausgenommen waren die unter Pkt. 4.2 der Tabelle 5 genannten Bereiche „Allgemeines Entlastungskontingent“ und „Altersermäßigungen“, weil es in den Schuljahren 2013/14 bzw. 2015/16 schon Konsolidierungsmaßnahmen gegeben hatte.

Der Rechnungshof sieht Begrenzungsmöglichkeiten in den Bereichen „Weiterbildungskonzeption“ (Pkt. 2.4 der Tabelle 5) und „Regelungen zur Umsetzung notwendiger Entwicklungsarbeiten“ (Pkt. 4.3 der Tabelle 5).

a) Weiterbildungskonzeption „Lehrerprogramm“

Im Schuljahr 2016/17 entfielen in der Kategorie „Außerhalb der Landesverwaltung eingesetzt“ insgesamt 67 Stellen auf das sogenannte Lehrerprogramm.

Das Programm ist Teil der Weiterbildungsförderung und Bestandteil des von der Landesregierung mit den Weiterbildungsträgern vereinbarten Paktes 2015 bis 2020[5]. Lehrkräfte werden bei den Trägern überwiegend mit Aufgaben der Planung und Organisation der Weiterbildungseinrichtungen beschäftigt. Darüber hinaus ist in geringem Umfang auch eine Lehrtätigkeit möglich. Die Zuweisung erfolgt unter Fortzahlung der Bezüge, wobei die Weiterbildungseinrichtungen dem Land 50 Prozent der Personalkosten erstatten. Für diese Tätigkeit kommen Lehrkräfte aller Schularten in Frage, sofern im Einzelfall nicht schulische Gründe entgegenstehen. Ursprünglich sollten die in dieser sogenannten Weiterbildungszeit erworbenen Qualifikationen zur Übernahme von Funktionsstellen motivieren. Die Schulverwaltung ist nach wie vor gehalten, bei Bewerbungen die erworbenen Qualifikationen zu berücksichtigen.

Insbesondere dann, wenn qualifizierte Lehrkräfte für den Unterricht bzw. die Unterrichtsversorgung fehlen, sollte jede Art der Sonderverwendung von Lehrkräften kritisch überprüft werden. Der Rechnungshof empfiehlt daher, das Lehrerprogramm mit Auslaufen des Weiterbildungspaktes einzustellen.

Ein Ziel dieser Sonderverwendung, nämlich Lehrkräfte für Leitungsfunktionen zu qualifizieren, dürfte inzwischen auch in den Hintergrund getreten sein. Die Kultusverwaltung hat umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um Lehrkräfte auf Leitungsaufgaben vorzubereiten. Zu diesen hat sie u. a. im Zusammenhang mit der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs „Unterstützungsleistungen für Schulleitungen“ von 2014 berichtet.[6] Gegebenenfalls könnte den Weiterbildungsträgern im Rahmen eines neuen Paktes ein Teil des finanziellen Vorteils, den sie aufgrund der nur teilweisen Personalkostenerstattungen an das Land hatten, belassen werden.

b) Regelung zur Umsetzung notwendiger Entwicklungsarbeiten

Bei den „Sonstigen Regelungen“ (Pkt. 4.3 der Tabelle 5) entfallen durchschnittlich 69 Prozent der Abzüge auf die „Regelungen zur Umsetzung notwendiger Entwicklungsarbeiten“. Bei diesen Abzügen handelt es sich um Anrechnungsstunden, die Lehrkräften als Ausgleich gewährt werden, z. B. für Aufgaben zur Weiterentwicklung der Schulen oder des Unterrichts, für die Fortschreibung von Lehrplänen, für die Mitarbeit in Kommissionen, für organisatorische oder technische Leistungen zur verbesserten Unterrichtsgestaltung, Zuarbeiten für Schulen. Diese Abzüge

[5] Weiterbildungspakt Baden-Württemberg vom 10.12.2015, Seite 11, Kapitel 13.
[6] Landtagsdrucksache 16/1146.

setzen sich aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zusammen. Das Kultusministerium differenziert hier zwischen

- den sogenannten Abteilungskontingenten des Kultusministeriums,
- Anrechnungsstunden aufgrund von Haushaltsvermerken (z. B. für Gesundheitsmanagement, Sommerschulen und Präventionsbeauftragte),
- Anrechnungsstunden für Direkteinsteiger/innen an beruflichen Schulen in Mangelfächern und für Multimediaberater/innen an Schulen und
- Anrechnungsstunden, die unter "Sonstiges" eingetragen wurden.

Die Tabelle 8 zeigt für die Schuljahre 2012/13 bis 2016/17 die Anteile dieser Sonderverwendung, die auf Abteilungskontingente des Kultusministerium entfallen.

Tabelle 8: Lehrkräftestellen zur Umsetzung notwendiger Entwicklungsarbeiten für die Schuljahre 2012/13 bis 2016/17

Lehrkräftestellen für notwendige Entwicklungarbeiten	Schuljahr									
	2012/13		2013/14		2014/15		2015/16		2016/17	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
	1.090,4		1.035,0		1.035,0		931,8		924,7	
Davon										
- Abteilungsskontingente	720,00	66	645,60	62	613,35	59	582,85	63	553,54	60
- Übrige	370,40	34	389,40	38	421,65	41	348,95	37	371,16	40

Mitte der Neunzigerjahre war im Kultusministerium festgelegt, dass die sogenannten „Abteilungskontingente“ (damals freihändige Anrechnungen genannt) bis zum Ende des Schuljahres 1996/97 bei maximal 330 Deputaten liegen, also nicht weiter ausgedehnt werden sollten. Allerdings wurden in den darauffolgenden Jahren neben den Abteilungskontingenten für Daueraufgaben weitere Sonderkontingente für besondere, grundsätzlich zeitlich befristete Maßnahmen und Projekte zur Verfügung gestellt. Zum Schuljahr 2013/14 wurden diese Sonderkontingente mit den Abteilungskontingenten zusammengefasst und auf 95 Prozent des im Schuljahr 2012/13 bestehenden Umfangs gedeckelt.[7] In den folgenden Jahren wurden die Abteilungskontingente jeweils um weitere 5 Prozent gekürzt. Für das Schuljahr 2017/18 legte das Kultusministerium vorläufig 556 Deputate fest. Eine Absenkung um weitere 100 Deputate auf 456 ist für das Schuljahr 2018/19 geplant.

Neben den Abteilungskontingenten gab es darüber hinaus zahlreiche Abordnungen von Lehrkräften an das Kultusministerium. Dies hatte der Rechnungshof im Rahmen einer Organisationsprüfung mehrerer Ministerien[8] kritisiert und die haushaltsneutrale Umwandlung in Dauerstellen empfohlen. Mit dem Haushalt 2018/2019 wurden dann insgesamt 112 Stellen aus den Schulkapiteln in das Ministeriumskapitel umgesetzt. Dauerstellen dürften zu einer geringeren Fluktuation führen, als die bisherigen Abordnungsstellen. Dieser Vorteil muss für die Aufgabenerledigung im Bereich der Entwicklungsarbeiten genutzt werden.

7 Schreiben des Kultusministeriums vom 24. April 2012, Az.: 14-0301.627/40.
8 Rechnungshof Baden-Württemberg, Denkschrift 2016, Beitrag Nr. 10.

Nach all dem empfiehlt der Rechnungshof mit Blick auf die Priorität der Unterrichtsversorgung, die Abteilungskontingente auf maximal 250 Stellen zu reduzieren.

5. Vorausberechnung des Ausmaßes an Sonderverwendungen bei der Haushaltsaufstellung

Die im Kapitel 0436 enthaltene Aufstellung der Sonderverwendungen ist eine vergangenheitsbezogene Darstellung der bei Haushaltsaufstellung zuletzt bekannten Daten. Demzufolge sind im aktuellen Haushalt 2018/2019 die Verhältnisse des Schuljahres 2016/17 dargestellt.

Im parallel zur Aufstellung des genannten Haushalts laufenden Gutachtenprozesses hat der Rechnungshof bereits empfohlen, es speziell bei der Sonderverwendung „Altersermäßigungen“ nicht nur bei dieser retrospektiven Darstellung zu belassen. Vielmehr sollte schon in der Phase der Haushaltsaufstellung die künftige Entwicklung dieser Sonderverwendung und die Auswirkung auf den Stellenbedarf berechnet werden. Die notwendigen Parameter hierfür, nämlich wie viele Lehrkräfte mit Altersermäßigung voraussichtlich in den Ruhestand treten, wie viele aktive Lehrer in die Phase der Altersermäßigung eintreten und wie viele neue Lehrer voraussichtlich eingestellt werden, müssten näherungsweise bekannt sein. Damit könnte jedenfalls hinsichtlich eines Faktors für künftige Stellenbedarfe Klarheit hergestellt werden.

Für den Haushalt 2018/2019 hat das Kultusministerium diese vom Rechnungshof empfohlene, zukunftsbezogene Vorausberechnung allerdings noch nicht angestellt. Es hat aber rückblickend festgestellt, dass das Ausmaß der Altersermäßigung zurückgegangen ist und hat diesen Effekt für die Haushaltsjahre 2018/2019 fortgeschrieben.

Somit wurde aufgrund der Anregung des Rechnungshofs gegenüber dem damaligen Stand der Haushaltsaufstellung ein zusätzliches Stellenpotenzial von insgesamt 156 Stellen identifiziert (97 VZÄ zum 01.08.2018 und 59 VZÄ zum 01.08.2019). Dieses konnte dann vom Kultusministerium in dessen Gesamtstellenkonzept eingearbeitet werden.

Eine Abschöpfung des Ressourcengewinns aus der zum Schuljahr 2014/15 beschlossene Erhöhung der Altersgrenzen, ab denen die Altersermäßigung eintritt, war mit dem Haushalt 2017 vorgenommen worden.

Über diese Ansätze hinaus empfiehlt der Rechnungshof weiterhin, die Entwicklung der Altersermäßigung im Rahmen künftiger Haushaltsaufstellungsverfahren im Voraus zu berechnen. Dies sollte, soweit möglich, auch für alle anderen Sonderverwendungen gelten.

6. Fazit

Die Möglichkeiten, Lehrkräfte für den unmittelbaren Unterricht einzusetzen, werden durch Sonderverwendungen eingeschränkt. Diese belaufen sich insgesamt auf über 10.000 Stellen und damit mehr als 10 Prozent der Gesamtstellen, die im Haushalt für Lehrkräfte veranschlagt sind.

Die Steuerung des Lehrkräfteeinsatzes beginnt mit der Verankerung der Stellen im Haushalt. Hierfür muss bekannt sein, wie viele Stellen für andere als Unterrichtszwecke in Anspruch genommen werden, auch um dies, soweit möglich und gewollt, im Zuge der Haushaltsaufstellung, -beratung und -verabschiedung ändern zu können.

Voraussetzung ist zunächst eine möglichst genaue Erfassung aller Sonderverwendungen. Für die Darstellung im Staatshaushaltsplan sollte auch die bisherige Gliederungstiefe überdacht werden. Jedenfalls der umfangreiche Posten „Regelung zur Umsetzung notwendiger Entwicklungsarbeiten“ (bei Pkt. 4.3 der Tabelle 5) aber auch die kleineren Posten „Schulverwaltung“ (Pkt. 2.1 der Tabelle 5) und „Außerhalb der Schulverwaltung eingesetzt“ (Pkt. 2.4 der Tabelle 5) könnten weiter untergliedert werden.

Das Maß der einzelnen Sonderverwendungen sollte bei der Haushaltsaufstellung für die dortige Abdeckung des Bedarfs an Lehrkräften soweit als möglich für die Zukunft berechnet und nicht nur vergangenheitsbezogen im Haushalt dargestellt werden.

Über den bedeutsamen, aber nicht alleinigen Teilaspekt der Sonderverwendungen hinaus bedarf es nach Auffassung des Rechnungshofs einer umfassenderen Ermittlung und Darstellung, wie viele Haushaltsstellen im Unterricht ankommen und wie viele nicht. Dies wird in Abschnitt „Stellen im Haushalt und Stellen im Unterricht“ näher ausgeführt.

7. Empfehlungen

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 3) Bei den Sonderverwendungen sollten nicht nur die Zahlen des vergangenen Schuljahres im Haushalt abgebildet werden. Vielmehr sollte bei der Haushaltsplanaufstellung eine möglichst umfassende Vorausberechnung der Entwicklung der Sonderverwendungen für die kommenden Schuljahre erstellt werden, um den Stellenbedarf im Haushalt bedarfsgerecht zu bestimmen.

(E 4) Das „Lehrerprogramm“ sollte mit dem Auslaufen des Paktes für Weiterbildung 2020 beendet werden.

(E 5) Die Sonderverwendung für die Abteilungskontingente sollte auf maximal 250 Stellen begrenzt werden.

(E 6) Im Rahmen der Umsetzung des Qualitätskonzepts für das Bildungssystem Baden-Württemberg sollte das Maß der bisherigen Sonderverwendungen beim Landesinstitut für Schulentwicklung und bei den Seminaren mit dem Ziel einer Rückführung geprüft werden.

(E 7) Die Aufstellung der Sonderverwendungen, wie sie bisher in den Vorbemerkungen zu Kapitel 0436 (Allgemeine Schulangelegenheiten) enthalten ist, sollte zumindest bei den Punkten „Schulverwaltung“, „Außerhalb der Landesverwaltung eingesetzt“ und „Regelungen zur Umsetzung notwendiger Entwicklungsarbeiten“ weiter untergliedert werden.

III. Die Zuweisung von Lehrkräften

1. Vorbemerkung

Für die Verteilung von Lehrkräfteressourcen auf die Schulen sind sowohl klassenbezogene als auch schülerzahlenbezogene Mechanismen denkbar. Baden-Württemberg hat sich für ein klassenbezogenes Zuweisungsmodell entschieden. Dieses wird für jedes Schuljahr mit dem sogenannten Organisationserlass neu festgelegt.

Im Schulamtsbezirk Tübingen wurde ab dem Schuljahr 2015/16 modellhaft eine schülerzahlenbezogene Lehrkräftezuweisung erprobt. Der Rechnungshof wurde gebeten, die von der Kultusverwaltung durchgeführte Bewertung des Schulversuchs auf Schlüssigkeit zu prüfen.

Nachfolgend wird zunächst auf den Organisationserlass und dann auf den Schulversuch eingegangen.

2. Organisationserlass

Über den sogenannten Organisationserlass sollen die Lehrkräfteressourcen bedarfsgerecht an die einzelnen Schulen verteilt und damit eine weitgehend vergleichbare Unterrichtsversorgung erreicht werden. Den nachfolgenden Ausführungen liegt der Erlass zum aktuellen Schuljahr 2017/18 zugrunde[9].

Die öffentlichen Schulen in Baden-Württemberg erhalten für jedes Schuljahr ein „Gesamtbudget“ an Lehrerwochenstunden (LWS) zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung. Mit diesem Budget soll die Schulleitung die Unterrichtsversorgung sicherstellen und auch eigene Schwerpunkte setzen. So können Schulleitungen beispielsweise auf eine rechnerisch mögliche Klassenteilung in einer Klassenstufe verzichten, um die so erwirtschafteten Stunden in andere pädagogische Maßnahmen zu investieren (z. B. Förderstunden oder Gruppenteilungen in Problemklassen).

Zentrales Element ist das Gesamtbudget von LWS. Es ist das Ergebnis aus

- Vorgaben des Organisationserlasses,
- Abstimmungsgesprächen zwischen Schulaufsicht und Schulleitungen

und setzt sich zusammen aus

- der Direktzuweisung,
- den Budgets des Ergänzungsbereichs (bei den allgemeinen Schulen) bzw. den Differenzierungskontingenten der Schulaufsichtsbehörden.

[9] Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport zur Eigenständigkeit der Schulen und Unterrichtsorganisation im Schuljahr 2017/18. (Organisationserlass); K. u. U. vom 2. Mai 2017, Seite 41 ff.

Die Direktzuweisung umfasst die erforderlichen LWS zur Erfüllung des Pflichtbereichs der Stundentafel sowie zur Umsetzung von Einzelentscheidungen der Schulaufsicht (Schulversuche, Ganztagsschulen).

Die LWS zur Erfüllung des Pflichtbereichs sind immer klassenbezogen und beinhalten den notwendigen Teilungsbedarf[10] insbesondere für Religion, Sport und das Profilfach Naturwissenschaft und Technik (NWT). Die Zahl der Klassen ergibt sich aus der Zahl der Schülerinnen und Schüler je Klassenstufe geteilt durch den jeweils geltenden Klassenteiler der Schulart.

Bei Grundschulen, Haupt- und Werkrealschulen und Realschulen erfolgt die Ressourcenzuweisung nicht je Klasse, sondern je Zug auf der Basis einer Kontingentstundentafel. Diese Kontingentstundentafel legt fest, wie viel Unterrichtsstunden eine Schülerin und ein Schüler im jeweiligen Bildungsgang zu bekommen hat, um das entsprechende Bildungsziel (z. B. Mittlere Reife) zu erreichen.

Ergänzt werden die rechnerischen Direktzuweisungen (Direktbereich) durch Stunden aus dem Budget bzw. Differenzierungskontingent der zuständigen Schulverwaltungen. Bei den allgemeinen Schulen bezeichnet das Kultusministerium diese LWS als Ergänzungsbereich. Sie enthalten u. a. die feste Lehrerreserve für Krankheitsvertretungen[11], sollen die pädagogischen Profile der Schule unterstützen und Ungleichgewichte bei der Direktzuweisung ausgleichen.

Direktzuweisung und Ergänzungsbereich bilden zusammen das Gesamtbudget an LWS der einzelnen Schule.

3. Modellversuch im Schulamtsbezirk Tübingen

Im Schulamtsbezirk Tübingen wurde ab dem Schuljahr 2015/16 in einem Modellversuch eine Zuweisung nach Schülerzahlen erprobt. Dieser Versuch wurde für die Dauer von 3 Schuljahren angelegt. Er beschränkte sich auf die Grundschulen, Haupt- und Werkrealschulen, Realschulen und Gemeinschaftsschulen dieses Schulamtsbezirks. Beteiligt waren insgesamt rund 120 Schulen.

Die Ergebnisse wurden vom zuständigen Schulamt und vom Kultusministerium ausgewertet. Der Rechnungshof war gebeten, die Bewertung einer Betrachtung auf Plausibilität zu unterziehen.

Die Bewertung durch die Kultusverwaltung zeigte Vorteile, aber auch signifikante Nachteile des erprobten Modells.

In der Tendenz erhielten Schulen mit höheren Schülerzahlen gegenüber dem bisherigen System zusätzliche LWS, während die Zuweisungen an Schulen mit geringeren Schülerzahlen noch nicht einmal ausgereicht hätten, um den Pflichtunterricht abzudecken. Deshalb waren gegenüber dem rechnerischen Ergebnis schon zur Sicherung des Pflichtunterrichts korrigierende Umverteilungen von größeren zu kleineren Schulen notwendig.

---

[10] Bildung von Kleingruppen außerhalb des regulären Klassenteilers.

[11] Im Rahmen der Untersuchung wurde thematisiert, dass die Stellen der Vertretungsreserve im Sinne der Transparenz möglichst separat und nicht als Teil des Ergänzungsbereichs ausgewiesen werden sollten. Im Organisationserlass für das kommende Schuljahr 2018/19 wird dies bereits berücksichtigt.

Die Kultusverwaltung hat im Rahmen des Modellversuchs festgestellt, dass ein ausschließlich an der Schülerzahl ausgerichtetes Zuweisungsmodell nicht praktikabel war und so auch nicht umgesetzt werden konnte. Darüber hinaus würde das Modell in der gewählten Variante bei landesweiter Ausweitung zu einem Mehrbedarf von mindestens 900 Stellen für Lehrkräfte führen.

Inzwischen hat sich die Kultusverwaltung entschieden, den Modellversuch in einer abgewandelten Form ab dem Schuljahr 2018/19 im Schulamtsbezirk Tübingen und eventuell interessierten Schulamtsbezirken weiter zu führen.

Hierbei sollen die Zuweisungen für den Direktbereich im Wege einer Sockelzuweisung grundsätzlich in einem klassen-/gruppenbezogenen Verfahren durchgeführt werden. Eine schülerzahlbezogene Zuweisung findet erst darüber hinaus für Stunden zur Differenzierung und Teilung[12] statt.

Wie im bisherigen Modellversuch sollen dabei zusätzlich Zuweisungen der Schulaufsicht als Ausgleich zwischen den einzelnen Schulen stattfinden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist geplant, diese Modifizierung für weitere drei Schuljahre zu erproben.

Der von der Kultusverwaltung aus dem bisherigen Modellversuch gezogene Schluss, es aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit, des Ressourcenbedarfs und des Steuerungsaufwands für die Abdeckung des Pflichtbereichs grundsätzlich beim bisherigen System zu belassen, ist plausibel.

4. Empfehlung

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 8) Die Zuweisung von Lehrkräften sollte sich am möglichst sparsamen Umgang mit Lehrkräfteressourcen ausrichten. Die Zuweisung von Lehrkräften zur Abdeckung des Pflichtbereichs nach den Stundentafeln auf Basis von Klassen und Gruppen ist sachgerecht.

[12] Zugewiesene LWS für Unterricht, der nicht im Klassenverband stattfinden kann, z. B. getrennter Sportunterricht für Jungen und Mädchen, Werkunterricht bei einer begrenzten Zahl von Plätzen oder Religionsunterricht.

IV. Stellen im Haushalt und Stellen im Unterricht

1. Vorbemerkung

Im Haushalt werden die Stellen für die Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen veranschlagt. Nicht alle dieser Stellen kommen jedoch in Form von Unterrichtsstunden an den Schulen vor Ort an.

Wie bereits dargestellt, wird die Zahl der für den Unterricht einsetzbaren Lehrkräfte durch die Nichtbesetzung von Stellen zum Zwecke der Monetarisierung und durch Sonderverwendungen vermindert.

Wie viele Lehrerwochenstunden tatsächlich im Unterricht eingesetzt werden, wird derzeit einmal jährlich nach Schuljahresbeginn im Rahmen der amtlichen Schulstatistik erhoben. Die so erhobenen Stunden lassen sich in Vollzeitäquivalente (VZÄ) umrechnen. Ein VZÄ entspricht rechnerisch einer Lehrkraftstelle.

Die Differenz zwischen den insgesamt im Haushalt veranschlagten Stellen und den im Rahmen der Statistik gezählten VZÄ liegt bei rund 14.000. Bislang gab es noch keine zusammenfassende Erhebung, Dokumentation und Erläuterung dieser Differenz. Der Rechnungshof erachtet eine solche Betrachtung jedoch als ein wesentliches Element im Gesamtsystem der Ressourcenbereitstellung und -steuerung im Lehrkräftebereich. Deshalb hat er diese Betrachtung vorgenommen.

Eigens für diesen Zweck vorbereitete und vorgehaltene Daten hat die Landesregierung nicht. Deshalb war, wie auch in anderen Themenbereichen des Gutachtens, die in diesen Teil einflossen, der Prozess der Datenerhebung und des Abgleichs aufwendig.

2. Von den Stellen im Haushalt zu den Stellen im Unterricht

In der nachfolgenden Tabelle ist der Weg von den Stellen im Haushalt zu den Stellen dargestellt, die konkret in Form von gehaltenen Unterrichtsstunden in den Schulen ankommen.

Die letzte veröffentlichte Aufstellung der Sonderverwendungen von Lehrkräften in Kapitel 0436 im aktuellen Staatshaushaltsplan 2018/2019 bezieht sich auf das Schuljahr 2016/17. Die Daten dieses Schuljahres wurden auch herangezogen, um die notwendigen Korrekturen und Ergänzungen bei der Aufstellung der Sonderverwendungen aufzuzeigen.

Deshalb nimmt die Darstellung in der nachfolgenden Tabelle 9 auf die statistischen Verhältnisse zu Beginn des Schuljahres 2016/17 und die Haushaltszahlen des Jahres 2016 Bezug.

Tabelle 9: Darstellung des Lehrkräfteeinsatzes zu Beginn des Schuljahres 2016/17

			Zahl der Stellen	
I.	Besetzbare Stellen			
1.	Stellen für Lehrkräfte im Staatshaushaltsplan			95.648
2.	Bereinigung um kw-Stellen			-2.005
3.	Zum Schuljahresbeginn besetzbare Stellen			93.643
II.	Abzugsposten			
1.	Monetarisierte Stellen		- 731	
2.	Sonderverwendungen	a) Gemäß Aufstellung in Kap. 0436 des Haushalts	-9.819	
		b) Korrekturen und Ergänzungen	- 605	
3.	Abwesenheit aus gesundheitlichen Gründen	a) Langzeiterkrankungen, Kuren, Rehabilitationsmaßnahmen	-1.424	
		b) Maßnahmen der beruflichen Eingliederung	- 303	
4.	Mutterschutz		-1.075	
5.	Gesamtsumme der Abzugsposten			-13.957
III.	Verbleibende Stellen (I.3. abzüglich II. 1.- 4.)			79.686
IV.	Lehrkräftekapazitäten im Unterricht am Statistikstichtag			78.854
V.	Differenz zwischen III. und IV.			832

Erläuterungen zu den einzelnen Positionen der Tabelle 9:

- Position I.1. bis 3. „Stellen für Lehrkräfte im Staatshaushaltsplan“, „Bereinigung um kw-Stellen“ und „Zum Schuljahresbeginn besetzbare Stellen“:

  Einbezogen sind die Stellen für Lehrkräfte in den Kapiteln 0405 bis 0428 und 0436. Das Haushaltsjahr ist nicht deckungsgleich mit dem Schuljahr. Für die Ermittlung der zum Schuljahresbeginn 2016/17 besetzbaren Stellen ist die Gesamtzahl der im Haushalt veranschlagten Stellen zu bereinigen.[13] Siehe Abschnitt B.I.2. und Tabelle 2.

- Position II.1. „Monetarisierte Stellen“:

  Stellen, die aufgrund von Haushaltsvermerken nicht besetzt wurden, um Sachmittel zu schöpfen. Siehe im einzelnen Abschnitt B.I.3. und Tabelle 4.

- Position II.2. „Sonderverwendungen“:

  Tätigkeiten von auf Stellen geführten Lehrkräften, die zu einer Reduzierung oder einem Wegfall des Unterrichtsdeputats führen. Siehe im einzelnen Abschnitt B.II. und Tabelle 5 und Tabelle 7.

[13] Kw-Vermerke, die zum Schuljahresende 2015/16 vollzogen wurden, einschließlich sogenannter „technischer“ kw-Vermerke.

- Position II.3. und 4. „Abwesenheit aus gesundheitlichen Gründen“ und „Mutterschutz“:

  Dargestellt ist der in Stellen umgerechnete Wert für die tatsächlich am Statistikstichtag aufgrund der genannten Gründe abwesenden Lehrkräfte. Erfasst wird die tatsächliche Zahl der einzelnen Personen. Die Umrechnung in Stellen erfolgte mit schulkapitelspezifischen Teilzeitfaktoren.

- Position IV. „Lehrkräftekapazitäten im Unterricht am Statistikstichtag“:

  In der sogenannten „Statistischen Woche“ wird der tatsächlich gehaltene Unterricht in Stunden ermittelt. Dieser Stundenwert wird über jeweils schulartspezifische Durchschnittsdeputate in eine Gesamtstellenzahl umgerechnet. Im tatsächlich gehaltenen Unterricht ist auch der Vertretungsunterricht enthalten. Ohne diese Vertretungen wäre die unter Position V. dargestellte Differenz größer.

- Position V. „Verbleibende Differenz“:

  Die verbleibende Differenz zwischen der Anzahl der besetzbaren Stellen nach den vorgenommenen Abzügen und der Anzahl der zum Statistikstichtag gezählten Stellen beträgt mit 832 Stellen 0,9 Prozent der besetzbaren Stellen. Diese Differenz ist zunächst durch Unschärfen zu erklären, die sich bei der Umrechnung von LWS in VZÄ ergeben. Des Weiteren fließen hier andere Faktoren, wie z. B. ein vorzeitiges Ausscheiden des Stelleninhabers mit ein.

3. Fazit

In der Kultusverwaltung sind zahlreiche Daten vorhanden. Jede Abteilung des Kultusministeriums erhebt Daten für ihre Zwecke. Die Vielzahl der erhobenen Daten sind allerdings nicht konsistent. Jede Steuerung setzt die Validität von Daten voraus. Eine medienbruchfreie Erhebung der Schulstatistikdaten im Rahmen einer flächendeckend, IT-gestützten Schulverwaltung ist hierbei unabdingbar. Der Einsatz der über 100.000 Lehrerinnen und Lehrer des Landes kann nicht ohne ein funktionierendes und in sich konsistentes IT-Verfahren gesteuert werden.

Auf Basis einer zusammenfassenden Darstellung aller Tatbestände, aufgrund derer im Haushalt veranschlagten Stellen letztlich nicht in Form von Unterrichtsstunden an den Schulen ankommen, wäre künftig eine gezieltere Bereitstellung und Steuerung der Ressourcen möglich.

Bezogen auf das Schuljahr 2016/17 summierten sich diese Tatbestände auf einen Wert von 14.000 Stellen, also rund 15 Prozent der im Haushalt veranschlagten und grundsätzlich besetzbaren Stellen.

Bei jedem einzelnen Tatbestand kann untersucht werden, inwieweit er steuerbar ist und wenn ja, ob eine Änderung sinnvoll und gewollt ist. Im Bereich der Sonderverwendungen schlägt der Rechnungshof dies in diesem Gutachten für zwei Tatbestände (Lehrerprogramm und Abteilungskontingente) vor.

Sinnvoll wäre eine solche Darstellung vor allem dann, wenn sie als Zeitreihe fortgeschrieben wird.

Die bisher im Kapitel 0436 im Haushalt enthaltene Aufstellung der Sonderverwendungen, die in ihrer derzeitigen Form auf eine frühere Empfehlung des Rechnungshofs zurückgeht, war ein erster Schritt zu mehr Klarheit und Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber. Sie sollte aber mit einer Darstellung der vorbeschriebenen Art ausgebaut werden.

4. Empfehlungen

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 9) Zum Zwecke der Gesamtsteuerung des Einsatzes der Lehrkräfte sollte das Kultusministerium für valide und aufeinander abgestimmte Daten sorgen.

(E 10) Innerhalb der Kultusverwaltung sollten die Arbeitsprozesse zwischen haushalterischer Steuerung, Statistik und Lehrereinsatzsteuerung stärker aufeinander abgestimmt werden.

(E 11) Alle Tatbestände, aufgrund welcher im Haushalt veranschlagte Stellen im Ergebnis nicht in Form von Unterrichtsstunden an den Schulen ankommen, sollten möglichst vollständig ermittelt, zentral erfasst, in einer Zeitreihe dokumentiert und für Planungs- und Steuerungszwecke genutzt werden.

(E 12) Sie sollten in aggregierter, aber aussagekräftiger Form als Weiterentwicklung der bisherigen auf die Sonderverwendungen beschränkten Aufstellung als Erläuterung an geeigneter Stelle in den Haushalt aufgenommen werden.

V. Regionale Verteilung der Lehrkräfteressourcen

1. Vorbemerkung

In den Schulen soll nicht nur Pflichtunterricht stattfinden. Vielmehr werden ihnen bei der Ressourcenzuteilung auch Lehrerwochenstunden (LWS) für den sogenannten Ergänzungsbereich zugewiesen.

Untersucht werden sollte, über welches Maß an Ressourcen der Ergänzungsbereich insgesamt verfügt, wie sich die regionale Verteilung darstellt und welche Schlüsse sich hieraus gegebenenfalls ableiten lassen. Ausgangspunkt der nachfolgenden Analysen war der sogenannte Versorgungsgrad der Schulen. Auf dessen Basis lassen sich die für den Ergänzungsbereich eingesetzten Ressourcen bestimmen.

Der Betrachtungszeitraum erstreckte sich auf die Schuljahre 2013/14 bis 2017/18, also auf 5 Jahre. Durch die Bildung von Durchschnittswerten für diesen Zeitraum sollten zufällige Schwankungen ausgeglichen werden.

Die Untersuchung war einvernehmlich auf die Schularten Grundschulen, Haupt- und Werkrealschulen, Realschulen und allgemein bildende Gymnasien begrenzt. Denn allein auf diese entfallen im Schuljahr 2017/18 mehr als 60 Prozent der im Unterricht eingesetzten Lehrkräfte.

Die Gemeinschaftsschulen konnten deshalb nicht in die Untersuchung aufgenommen werden, weil diese Schulart mit dem Schuljahr 2012/13 eingeführt wurde. Sie befand sich während des Untersuchungszeitraums noch im Aufbau. Aussagekräftige Ergebnisse für diese Schulart waren somit nicht zu erwarten.

Ebenso ausgenommen waren die beruflichen Schulen und die SBBZ. Für diese Schularten erfolgt die Lehrkräftezuweisung nach anderen Parametern.

Für die Gymnasien erfolgt die Ressourcenzuweisung direkt durch die Regierungspräsidien, für die anderen untersuchten Schularten durch die Staatlichen Schulämter. Nachfolgend werden die Werte aller Schularten auf Ebene der Regierungsbezirke dargestellt.

2. Der Versorgungsgrad der Schulen

Für die Kultusverwaltung ist der Versorgungsgrad ein wichtiger Indikator für die Sicherstellung der Unterrichtsversorgung im Bereich der allgemein bildenden Schulen.

Der Versorgungsgrad (VG) ist eine Verhältniszahl. Rechnerisch wird er aus den an einer Schule insgesamt erteilten Lehrerwochenstunden (LWSgesamt) im Verhältnis zu ihren sogenannten Direktzuweisungen (LWSdirekt) dargestellt.

Die LWSgesamt, also die erteilten Stunden, werden in der „Statistischen Woche“ ermittelt. Erteilte Stunden sind solche, welche im Zeitraum der statistischen Erhebung in Form von Unterricht bei den Schülerinnen und Schülern ankommen, ob im verpflichtenden oder im ergänzenden Bereich und unabhängig davon, ob der Unterricht von einer festen Lehrkraft oder einer Vertretung gehalten wurde.

Die LWSdirekt beinhalten das berechnete Soll an Stunden, das zur Erfüllung des Pflichtbereichs der Stundentafel und zur Umsetzung von Einzelentscheidungen der Schulaufsicht (z. B. Schulversuche) erforderlich ist. Der so abzudeckende Bereich wird nachfolgend als Direktbereich bezeichnet. Die für ihn zur Verfügung gestellten Stunden stellen für die Berechnung einen Wert von 100 Prozent Versorgungsgrad dar.[14]

Erteilte Lehrerwochenstunden über die LWSdirekt hinaus erhöhen den Versorgungsgrad somit über 100 Prozent. Die Anteile über 100 Prozent bilden dann rechnerisch den sogenannten Ergänzungsbereich der Schulen. In ihm sind auch die zugewiesenen Stunden der KV-Reserve enthalten.[15]

Ein durchschnittlicher Versorgungsgrad von über 100 Prozent im Untersuchungszeitraum war der Regelfall bei den untersuchten Schulen. Es gab aber auch Ausnahmen.

Der Rechnungshof hat die Verteilung der LWS bis auf Ebene der Regierungspräsidien und Schulämter betrachtet. Das Ergebnis ist in der nachfolgenden Tabelle 10 auf Ebene der Regierungsbezirke dargestellt. Der Versorgungsgrad wurde hierbei rechnerisch in die Anteile des Direktbereichs, der KV-Reserve und des Ergänzungsbereichs ohne KV-Reserve aufgeteilt.

[14] Rechenformel: VG = LWSgesamt/LWSdirekt * 100.
[15] Siehe Abschnitt B.III 2., Seite 46.

Tabelle 10: Durchschnittliche Versorgungsgrade in Prozent und regionale Verteilung

Region	Versorgungsgrad (VG)	Schulart		
	davon • Direktbereich • KV-Reserve (KV) • Ergänzungsbereich ohne KV	Grund-, Haupt- und Werkrealschule	Realschule	Gymnasium
Land	Versorgungsgrad	103,4	102,7	104,1
	• Direktbereich	100,0	100,0	100,0
	• KV-Reserve	2,6	2,2	2,0
	• Ergänzungsbereich ohne KV	0,8	0,5	2,1
Regierungsbezirk Freiburg	Versorgungsgrad	101,9	102,7	103,4
	• Direktbereich	99,4	100,0	100,0
	• KV-Reserve	2,5	2,2	2,0
	• Ergänzungsbereich ohne KV	0,0	0,5	1,4
Regierungsbezirk Karlsruhe	Versorgungsgrad	104,9	103,2	104,3
	• Direktbereich	100,0	100,0	100,0
	• KV-Reserve	2,6	2,1	2,0
	• Ergänzungsbereich ohne KV	2,3	1,1	2,3
Regierungsbezirk Stuttgart	Versorgungsgrad	102,1	101,5	103,3
	• Direktbereich	99,5	99,4	100,0
	• KV-Reserve	2,6	2,1	2,0
	• Ergänzungsbereich ohne KV	0,0	0,0	1,3
Regierungsbezirk Tübingen	Versorgungsgrad	105,5	105,2	106,7
	• Direktbereich	100,0	100,0	100,0
	• KV-Reserve	2,7	2,3	2,1
	• Ergänzungsbereich ohne KV	2,8	2,9	4,6

Die Darstellung zeigt zunächst sowohl schulartbezogene als auch regionale Unterschiede auf. Den niedrigsten durchschnittlichen Versorgungsgrad hatten die Realschulen im Regierungsbezirk Stuttgart mit 101,5 Prozent, den höchsten die Gymnasien im Regierungsbezirk Tübingen mit 106,7 Prozent. Im Regierungsbezirk Tübingen war über alle untersuchten Jahre und Schularten ein deutlich höherer Versorgungsgrad festzustellen als in den anderen Regierungsbezirken.

Des Weiteren ergeben sich für die Grund-, Haupt- und Werkrealschulen in den Regierungsbezirken Freiburg und Stuttgart sowie für die Realschulen im Regierungsbezirk Stuttgart für den Direktbereich rechnerische Werte von unter 100 Prozent. Ohne Einsatz der KV-Reserve hätten diese drei Bereiche keinen Ergänzungsbereich, d. h. der Wert läge bei 0 Prozent.

In der Systematik des Versorgungsgrades bedeutet dies, dass dort der Direktbereich nur unter Einrechnung von Teilen der KV-Reserve den Soll-Wert von 100 Prozent erreichte und der Versorgungsgrad insgesamt auf rechnerische Werte über 100 Prozent kam.

3. Versorgungsgrad in Vollzeitäquivalenten

Maßgeblich für Ressourceneinsatz und -steuerung sind aber letztendlich nicht die Prozentwerte, sondern die dahinter stehenden Stellen bzw. VZÄ. Um zu verdeutlichen, welche Unterschiede im tatsächlichen Ressourceneinsatz hinter den einzelnen Prozentwerten stehen, wurde eine Umrechnung in VZÄ vorgenommen. Diese ist aus den nachfolgenden Tabellen 11 bis 13 ersichtlich.

Dort werden die VZÄ getrennt nach Schularten und nach Regierungsbezirken in der bisher gewählten Systematik dargestellt.

Weiterhin wird dargestellt, welchen Umfang der Ergänzungsbereich ohne die KV-Reserve in den einzelnen Schularten und Bezirken hat und wie groß die in drei Fällen festgestellte Unterdeckung des Direktbereichs ist. Hierfür wurde zunächst der Ergänzungsbereich insgesamt als Differenz zwischen Versorgungsgrad und Direktbereich bestimmt. Von diesem Wert wurde dann die KV-Reserve abgezogen. Ein danach verbleibender positiver Wert beschreibt den Umfang eines noch vorhandenen Ergänzungsbereichs. Ein negativer Wert stellt das Maß der Unterdeckung des Direktbereichs dar. Somit wird dessen Umfang in VZÄ gerechnet in den nachfolgenden Tabellen zum Ausdruck gebracht.

Tabelle 11: Grund-, Haupt- und Werkrealschule - Durchschnittliche Versorgungsgrade der Schuljahre 2013/14 bis 2017/18 in Vollzeitäquivalenten

	Grund-, Haupt- und Werkrealschule	Regierungsbezirk Freiburg	Regierungsbezirk Karlsruhe	Regierungsbezirk Stuttgart	Regierungsbezirk Tübingen	Land
		In VZÄ	In VZÄ	In VZÄ	In VZÄ	In VZÄ
1	Versorgungsgrad	5.131	5.919	8.208	4.085	23.343
2	Direktbereich	5.037	5.644	8.036	3.872	22.589
3	Ergänzungsbereich (1-2)	94	275	172	213	754
4	KV-Reserve	126	145	211	103	585
5	Ergänzungsbereich ohne KV (positiver Wert bei 3-4)		130		110	240
6	Unterdeckung des Direktbereichs (negativer Wert bei 3-4)	-32		-39		-71

Tabelle 12: Realschule - Durchschnittliche Versorgungsgrade der Schuljahre 2013/14 bis 2017/18 in Vollzeitäquivalenten

	Realschule	Regierungsbezirk Freiburg	Regierungsbezirk Karlsruhe	Regierungsbezirk Stuttgart	Regierungsbezirk Tübingen	Land
		In VZÄ	In VZÄ	In VZÄ	In VZÄ	In VZÄ
1	Versorgungsgrad	2.379	2.621	4.475	1.935	11.410
2	Direktbereich	2.319	2.539	4.407	1.841	11.106
3	Ergänzungsbereich (1-2)	60	82	68	94	304
4	KV-Reserve	50	54	94	41	239
5	Ergänzungsbereich ohne KV (positiver Wert bei 3-4)	10	28		53	91
6	Unterdeckung des Direktbereichs (negativer Wert bei 3-4)			-26		-26

Tabelle 13: Gymnasium - Durchschnittliche Versorgungsgrade der Schuljahre 2013/14 bis 2017/18 in Vollzeitäquivalenten

	Gymnasium	Regierungsbezirk Freiburg	Regierungsbezirk Karlsruhe	Regierungsbezirk Stuttgart	Regierungsbezirk Tübingen	Land
		In VZÄ	In VZÄ	In VZÄ	In VZÄ	In VZÄ
1	Versorgungsgrad	3.335	4.203	6.731	3.004	17.273
2	Direktbereich	3.225	4.029	6.520	2.815	16.589
3	Ergänzungsbereich (1-2)	110	174	211	189	684
4	KV-Reserve	64	80	128	58	330
5	Ergänzungsbereich ohne KV (positiver Wert bei 3-4)	46	94	83	131	354

Die nachfolgende Tabelle führt die Einzelergebnisse in einer Darstellung für alle Schularten und Regierungsbezirke zusammen.

Tabelle 14: Vollzeitäquivalente in den Ergänzungsbereichen im Überblick

		Regierungsbezirk Freiburg		Regierungsbezirk Karlsruhe	Regierungsbezirk Stuttgart		Regierungsbezirk Tübingen	Land	
		In VZÄ		In VZÄ	In VZÄ		In VZÄ	In VZÄ	
		Ergänzungs-bereich ohne KV	Unterdeckung des Direktbereichs		Ergänzungs-bereich ohne KV	Unterdeckung des Direktbereichs		Ergänzungs-bereich ohne KV	Unterdeckung des Direktbereichs
1	Grund-, Haupt- und Werkrealschule		-32	129		-39	110	239	-71
2	Realschule	10		28		-26	53	91	-26
3	Gymnasium	46		94	83		131	354	
4	Summe Ergänzungsbereich ohne KV	56		251	83		294	684	
5	Summe Unterdeckung des Direktbereichs		-32			-65			-97
6	Saldo aus 4 und 5	24			18			587	

Nach Bereinigung um die KV-Reserve ergab sich landesweit ein Ergänzungsbereich von 684 VZÄ. Hiervon entfielen allein 294 VZÄ auf den Regierungsbezirk Tübingen. Daneben ergab sich für die Regierungsbezirke Freiburg und Stuttgart in der Summe eine Unterdeckung des Direktbereichs von 97 VZÄ.

Bei einer rechnerisch gleichmäßigen Verteilung müssten dem Regierungsbezirk Freiburg insgesamt rund 100 und dem Regierungsbezirk Stuttgart insgesamt rund 200 VZÄ zugehen. Die Bezirke Karlsruhe und Tübingen müssten im Gegenzug rund 100 bzw. 200 VZÄ abgeben.

4. Fazit

Der um die KV-Reserve bereinigte Ergänzungsbereich der untersuchten Schularten hat in VZÄ gerechnet einen überschaubaren Umfang. Deshalb dürfte er kein nennenswertes Konsolidierungspotenzial darstellen.

Die unterschiedliche Verteilung wirft jedoch die Frage einer zielgerechten Ressourcensteuerung auf. Dieser sollte trotz des im Verhältnis zur Gesamtzahl der Lehrerstellen geringen Umfangs der VZÄ des Ergänzungsbereichs insgesamt nachgegangen werden. Je weniger verteilt werden kann, desto wichtiger sind sachgerechte Maßstäbe. Dies gilt umso mehr, als in einigen Bereichen der Direktbereich rechnerisch nur durch die KV-Reserve abgedeckt werden kann. Eine Umschichtung sollte Vorrang vor dem Zugang neuer Stellen haben.

Auffällig ist die überproportionale Gesamtausstattung im Regierungsbezirk Tübingen.

Allein auf den dortigen Gymnasialbereich entfallen mit 131 VZÄ mehr als ein Drittel der 354 VZÄ für diese Schulart. Dabei sind im Regierungsbezirk Tübingen mit insgesamt 67 Gymnasien weniger als ein Fünftel aller Gymnasien des Landes angesiedelt.

Von den landesweit 133 großen Gymnasien mit mehr als 800 Schülerinnen und Schülern liegen 25 im Regierungsbezirk Tübingen. Von diesen 133 Schulen hatten nur 17 einen Versorgungsgrad von 107 Prozent oder höher. Unter diesen besonders gut versorgten Gymnasien befanden sich allein 14 im Regierungsbezirk Tübingen und nur 3 im restlichen Landesbereich.

Die kleineren Gymnasien im Regierungsbezirk Tübingen wiesen im Untersuchungszeitraum keine auffällig hohen Versorgungsgrade auf. Die Ursache für den überdurchschnittlichen Versorgungsgrad des Gymnasialbereichs im Regierungsbezirk Tübingen dürfte somit jedenfalls keine Folge einer überproportional hohen Zahl kleiner Schulen sein.

5. Empfehlungen

(E 13) Bei der Verteilung der vorhandenen Lehrkräfteressourcen sollte ein landesweiter Versorgungsgrad im Pflichtbereich von 100 Prozent durch Direktzuweisungen ohne Einbeziehung der Krankheitsvertretungsreserve sichergestellt werden.

(E 14) Die unterschiedliche Verteilung der Lehrkräfteressourcen im Ergänzungsbereich sollte auf ihre sachliche Rechtfertigung untersucht werden.

VI. Versorgungsgrad und Bildungserfolg

1. Vorbemerkung

Der Rechnungshof hatte sich in seiner Denkschrift 2016[16] ausführlich mit dem Qualitätsmanagement an Realschulen und allgemein bildenden Gymnasien auseinandergesetzt. Festgestellt wurde, dass bei der Fremdevaluation nicht alle vorhandenen Qualitätskriterien berücksichtigt wurden. Vor allem sogenannte harte Kennzahlen, wie z. B. Ergebnisse von Vergleichsarbeiten, Nichtversetzungsquoten und Abschlussnoten, spielten bei der Schulevaluation bisher keine Rolle.

Nachdem es somit schon für die Messung des Bildungserfolges, also des „Outputs“ des Bildungssystems, an einer systematischen Erhebung und Analyse fehlt, ist nicht verwunderlich, dass es bisher auch keine Verknüpfung dieser Output-Ergebnisse mit dem „Input“ des Bildungssystems gibt. Wie viele Lehrkräfte man zur Erzielung bestimmter Bildungserfolge benötigt, aber auch wie diese Lehrkräfte hierfür am besten eingesetzt werden könnten, wird bisher nicht gemessen. Es fehlt an einem Bildungscontrolling in Form eines Wirkungscontrollings.

Vorstehend wurde unter Abschnitt B.V. der Versorgungsgrad behandelt. Mit dieser Kennzahl wird der Lehrkräfteeinsatz nicht absolut gemessen. Als relative Kennzahl dient er aber als Maß der Sicherung der Unterrichtsversorgung und der Erteilung von Unterrichtsstunden über den Pflichtbereich hinaus.

Nachdem die Einzeldaten der Versorgungsgrade im Bereich der allgemein bildenden Schulen erhoben und ausgewertet wurden, untersuchte der Rechnungshof auf dieser Basis, ob Versorgungsgrad und Bildungserfolg zusammenhängen, d. h. ob die mit dem Versorgungsgrad gemessenen relativen Input-Größen einen Einfluss auf den Output haben.

2. Versorgungsgrad und VERA-Ergebnisse

In einer Korrelationsanalyse[17] wurde modellhaft ermittelt, ob auf Landesebene eine statistische Beziehung zwischen der Ausstattung mit Lehrkräfteressourcen und der Qualität der Schulen nachweisbar ist. Als Qualitätskriterien auf Schulebene wurden die Daten von VERA 3 für die Grundschulen und VERA 8 für die Sekundarstufe I an Realschulen und Gymnasien herangezogen. Hierbei handelt es sich ausschließlich um einen internen Vergleich auf Landesebene. Anhaltspunkte zu unterschiedlichen VERA 8 Ergebnissen im Bundesvergleich lassen sich hieraus nicht ableiten.

Die Ergebnisse von VERA werden entsprechend den Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz in fünf Kompetenzstufen eingeteilt. Auf Stufe 1 liegen Kompetenzen unterhalb der gesetzten Mindeststandards, Stufe 2 beschreibt die Mindeststandards. Auf Stufe 3 liegen die Regelstandards, die im Durchschnitt von Schülerinnen und Schülern erreicht werden sollten. Stufe 4 beschreibt den Regelstandard plus mit Leistungen über den Regelstandards. Auf Stufe 5 liegen die Maximalstandards und beschreiben Leistungen, die die Erwartungen weit übertreffen.

---

16 Siehe Landtagsdrucksache 16/111.

17 Statistische Methode zur Messung von Zusammenhängen.

Im Ergebnis konnte bei keiner der untersuchten Schularten eine signifikante positive Korrelation zwischen der Ausstattung mit Lehrkräften (Versorgungsgrad) und den Qualitätsergebnissen der Vergleichsarbeiten VERA 3 bzw. VERA 8 festgestellt werden. Die Korrelationskoeffizienten[18] bewegten sich zwischen 0,032 und 0,188. Für VERA 3 wurden die Gesamtwerte der Einzelergebnisse der Jahre 2015, 2016 und 2017 verwendet, für VERA 8 die Gesamtwerte der Einzelergebnisse der Jahre 2016 und 2017. Dabei wurde jeweils das arithmetische Mittel dieser Gesamtwerte verwendet.

Ergänzend hierzu hat das Kultusministerium die vom Rechnungshof ermittelten Korrelationswerte in sogenannte Effektwerte, wie sie auch in der Hattie-Studie[19] verwendet werden, umgerechnet. Basis der Forschungsarbeit von Hattie waren rund 800 Metaanalysen über mehrere tausend einzelne Bildungsstudien. Die Studie (Visible Learning 2009) hat dabei den Einfluss von rund 138 einzelnen Faktoren auf den Lernerfolg untersucht.

Dieser jeweilige Einfluss wird in der sogenannten „Effektstärke d“ gemessen. Die Effektstärken geben Auskunft darüber, wie stark der Einfluss eines Merkmals (z. B. Förderprogramm) auf eine Zielvariable (z. B. die Leseleistung) ist. Je höher die Effektstärke ist, desto stärker ist der Einfluss auf die jeweilige Zielvariable. So deuten Werte zwischen 0 und 0,20 darauf hin, dass noch „kein Effekt“ vorliege. Bei Werten von 0,20 bis 0,40 wird von einem „kleinen Effekt“ ausgegangen. Werte zwischen 0,40 und 0,60 zeigen „moderate Effekte“. Erst ab Werten von 0,60 wird von „großen Effekten“ gesprochen.

In der Tabelle 15 sind die Korrelationskoeffizienten für die Grundschulen, die Realschulen, die allgemein bildenden Gymnasien sowie die entsprechenden Effektstärken d dargestellt.

Tabelle 15: Korrelationskoeffizient und Effektstärke zwischen Versorgungsgrad und VERA 3/VERA 8

Schulart	Korrelationskoeffizient	Effektstärke d*
Grundschule (VERA 3)	0,188	0,38
Realschule (VERA 8)	0,099	0,19
Gymnasien (VERA 8)	0,032	0,06

* Nach Berechnungsmodell des Kultusministeriums.

Das Kultusministerium interpretierte die ermittelten Effektstärken so, dass bei den Grundschulen „ein substantieller statistischer Zusammenhang zwischen Versorgungsgrad und VERA 3-Ergebnis“ bestehen könne.

Hierzu ist anzumerken, dass die für die Grundschulen errechnete Effektstärke von 0,38 nach der Kategorisierung von Hattie lediglich auf einen „kleinen Effekt“ hinweisen kann.

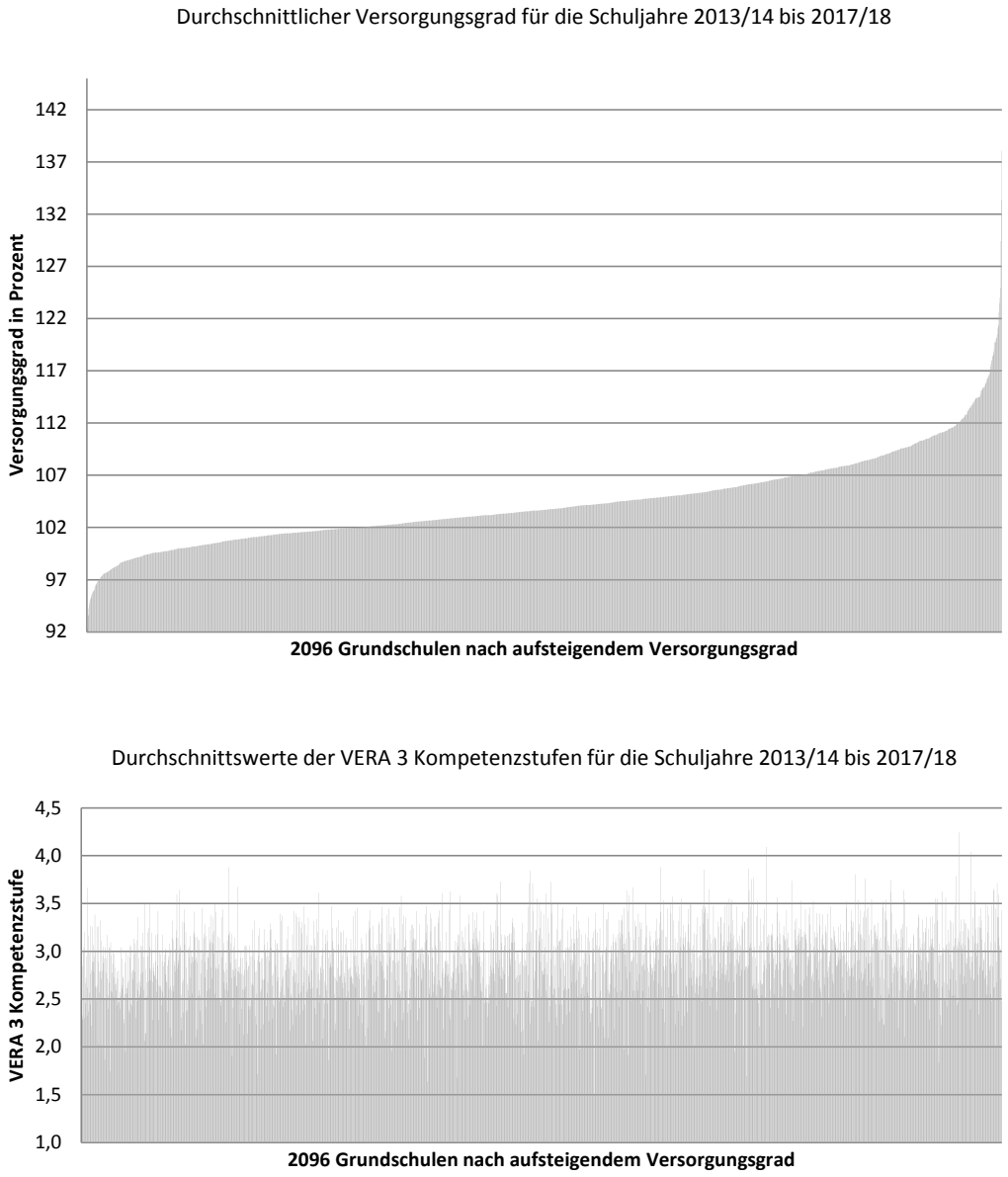
[18] Der Korrelationskoeffizient ist ein Maß für die Stärke des Zusammenhangs zwischen zwei Variablen. Der Wertebereich kann zwischen -1 und +1 liegen. Ist der K.-Wert = 0 existiert absolut kein (linearer) Zusammenhang. Beim Wert +1 besteht ein perfekt positiver Zusammenhang, bei -1 ein perfekt negativer Zusammenhang [siehe Dieckmann, (2013) Empirische Sozialforschung, Seite 245 ff.].

[19] Quelle: Österreichisches Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, Wien, 2012, „Die Hattie-Studie“.

Für die Realschulen und Gymnasien besteht auch nach den Maßstäben der Hattie-Studie zwischen Versorgungsgrad und VERA 8 „kein bzw. ein zu vernachlässigender Effekt“.

Zur Verdeutlichung wurden in Abbildung 1 die Daten von 2.096 Grundschulen[20] nach aufsteigendem Versorgungsgrad (Werte von 92,26 bis 138,06 Prozent) geordnet und diese Ordnung den Kompetenzstufen von VERA 3 gegenüber gestellt. Von den untersuchten Grundschulen hatten 209 einen durchschnittlichen Versorgungsgrad unter 100 Prozent. Insgesamt 200 Schulen verfügten über mehr als 110 Prozent.

Abbildung 1: Korrelation zwischen Versorgungsgrad und VERA 3 Kompetenzstufen bei den Grundschulen

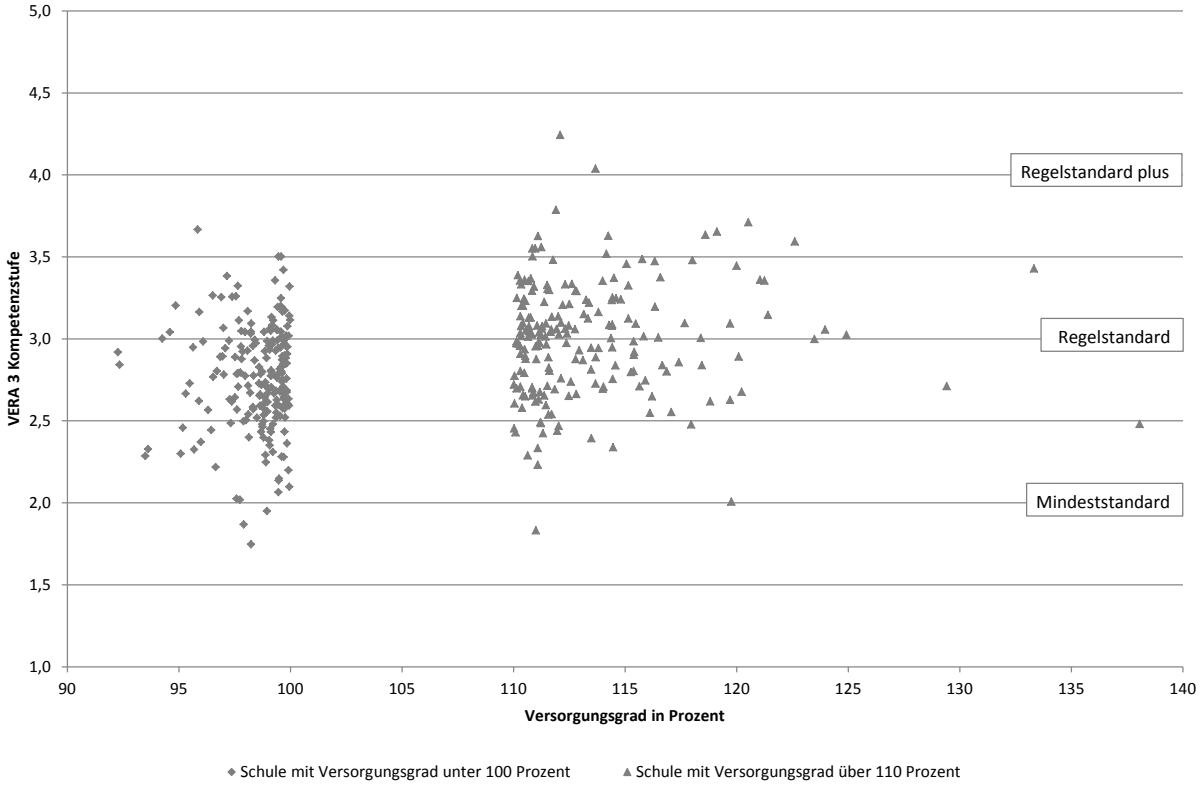


[20] Die Kombination von Versorgungsgrad und VERA 3 Kompetenzstufen war für den Untersuchungszeitraum für 2.096 Grundschulen möglich.

Eine positive Korrelation zwischen dem vorgefundenen Versorgungsgrad und den VERA Ergebnissen ist nicht erkennbar.

Auch die Betrachtung der Grundschulen in den Randbereichen, d. h. der 209 Schulen mit einem Versorgungsgrad unter 100 Prozent bzw. der 200 über 110 Prozent, ergibt kein wesentlich anderes Bild. Es zeigen sich keine signifikanten Unterschiede. Bei den Grundschulen ließe sich allenfalls ein „kleiner Effekt“ nach dem Hattie-Effektmaß nachweisen.

Abbildung 2: Verteilung der VERA 3 Kompetenzstufen der Grundschulen mit einem Versorgungsgrad unter 100 Prozent und über 110 Prozent



Das Kultusministerium weist darauf hin, dass ein statistischer Zusammenhang „nicht kausal interpretiert“ werden könne. Es sei z. B. denkbar, dass die personelle Ausstattung an Schulen in Vierteln mit bildungsnaher Elternschaft höher sei und zugleich die betreffenden Kinder Leistungsvorteile hätten. Bei Analysen im Bildungsbereich seien daher stets vielfältige zusätzliche Faktoren zu berücksichtigen.

3. Versorgungsgrad und Bildungsergebnisse im Gymnasialbereich

Für den Bereich der Gymnasien gibt es im Unterschied zu den Grundschulen über die VERA-Ergebnisse hinaus weitere harte Kennzahlen, mit welchen der Bildungserfolg als Output gemessen werden kann. Deshalb konnte hier eine vertiefte Analyse mit einer erweiterten Output-Seite vorgenommen werden.

Herangezogen wurden folgende Qualitätskriterien[21]:

- VERA 8 Ergebnisse der Jahre 2016 und 2017,
- Abiturnoten der Jahre 2012 bis 2015 (2016 und 2017 lagen nicht vor),
- Erfolgsquote: Summe aller Schülerinnen und Schüler, die 2015 die Schule verlassen haben und nicht mehr schulpflichtig waren, im Verhältnis zu denen mit bestandenem Abitur,
- Quote der Nichtversetzten: Summe aller Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I im Jahr 2015 im Verhältnis zu den Nichtversetzten (2016 und 2017 lagen nicht vor),
- Quote der Nichtbesteher beim Abitur: Summe aller Schülerinnen und Schüler, die an der Abiturprüfung 2015 teilgenommen haben, im Verhältnis zu denen, die das Abitur nicht bestanden haben (2016 und 2017 lagen nicht vor).

Mit einer Kombination dieser Kennzahlen wurde der „Output“ des Ressourceneinsatzes gemessen. Auf der Seite des „Inputs“ blieb es bei den ermittelten Zahlen des Versorgungsgrades.

Das Ergebnis dieser Input/Output-Analyse zeigte, dass der Durchschnitt des Versorgungsgrades der besten 10 Prozent der Gymnasien bei 104,49 Prozent lag, der durchschnittlichen Versorgungsgrad aller Gymnasien lag bei 104,08 Prozent.

Bei den 10 Prozent der Gymnasien mit den schlechtesten Outputwerten lag der durchschnittliche Versorgungsgrad bei 103,36 Prozent. In dieser Gruppe waren 5 Gymnasien mit einem Versorgungsgrad von 107 Prozent und mehr vertreten. Bei den besten 10 Prozent gab es nur 3 Schulen über diesem Wert. Allerdings hatte nur ein Gymnasium bei den besten 10 Prozent einen Versorgungsgrad unter 100 Prozent, während es bei den 10 Prozent am hinteren Ende der Skala immerhin 6 Schulen waren.

Unterschiede sind somit festzustellen. Eindeutige Aussagen zur Wirkung des Versorgungsgrades können hiervon nicht abgeleitet werden.

4. Fazit

Die Analysen des Rechnungshofs zeigen, dass der Versorgungsgrad, der in der Diskussion um die Unterrichtsversorgung eine wichtige Rolle spielt, in einem wirkungsorientierten Controlling nicht die einzige Kennzahl auf der Input-Seite sein kann.

Auch die Betrachtung der Randbereiche bei den Grundschulen und bei den Gymnasien zeigt, dass ein hoher Versorgungsgrad nicht zwingend zu mehr Bildungserfolg führt. Umgekehrt erreichen auch Schulen mit einem niedrigen Versorgungsgrad das Kompetenzniveau der Regelstandards oder darüber. Versorgungsgrade über 100 Prozent, also ein vorhandener Ergänzungsbereich, dienen den Schulen vor allem zur Reduzierung des situativen Unterrichtsausfalls (z. B. Krankheit, Fortbildung), zusätzliche Bildungsangebote oder zur Stärkung des Schulprofils (z. B. Schulorchester, Sportangebote) und erhöhen somit die Attraktivität der Schule. Zusätzlich ge-

[21] Quelle: Kultusministerium.

winnen die Schulleitungen größere Gestaltungsmöglichkeiten für schulorganisatorische Maßnahmen.

Ein hoher Versorgungsgrad führt nicht zwingend zu einem besseren Bildungserfolg. Aus ihm allein lassen sich keine Folgerungen der Wirkungen des Ressourceneinsatzes auf den Bildungserfolg ableiten.

Der Rechnungshof sieht nach wie vor die Notwendigkeit der Einführung eines aussagekräftigen Bildungscontrollings. Die Landesregierung hat dies erkannt und wird u. a. im Rahmen der Umsetzung des Qualitätskonzepts für das Bildungssystem Baden-Württemberg ein neues Institut für Bildungsanalysen schaffen.

Ein solches Bildungscontrolling sollte nicht nur Kennzahlen auf der Output-Seite vergleichen, sondern auch die Beurteilung der Wirkungen des konkreten Ressourceneinsatzes möglich machen. Darüber hinaus muss es so ausgestaltet sein, dass es „Best-Practice-Vergleiche“ zulässt.

C. Schulstandorte

I. Regionale Schulentwicklung

1. Vorbemerkung

Die Landesregierung hat zum Thema „Regionale Schulentwicklung (RSE)“ folgende Fragen gestellt:

- Wie hoch sind die bereits erzielten und die noch zu erwartenden Effekte aus der RSE?
- Sind diese bisher vollständig in den Berechnungen zur Demografie-Rendite abgebildet?

2. Definition und rechtliche Grundlagen

Die demografische Entwicklung in Baden-Württemberg und das sich verändernde Schulwahlverhalten der Eltern machte eine vom Land und den öffentlichen Schulträgern gemeinsam getragene regionale Schulentwicklung erforderlich. Im April 2014 wurde der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Schulgesetzes (SchG) für Baden-Württemberg in den Landtag eingebracht (Landtagsdrucksache 15/5044). Geändert wurde § 30 SchG, die §§ 30 a bis 30 e wurden neu eingefügt. § 30 e ermächtigt das Kultusministerium, besondere Bestimmungen zur Regelung der RSE an allgemeinen beruflichen Schulen und an Sonderschulen zu Mindestschülerzahlen, Ausnahmetatbeständen, Bildungsabschlüssen und Planungsgesichtspunkten zu erlassen. Die Änderungen traten am 01.08.2014 in Kraft. Somit sind die Regelungen zur RSE seit dem Schuljahr 2014/15 anwendbar. Im März 2015 erließ das Kultusministerium ergänzend die Verordnung zur RSE an beruflichen Schulen (RSEbSVO[22]).

Die Regelungen zur RSE gelten für alle öffentlichen weiterführenden allgemein bildenden Schularten (Hauptschule, Werkrealschule, Realschule, Gemeinschaftsschule, Gymnasium), für alle öffentlichen allgemeinen beruflichen Schulen (berufliche Gymnasien und sonstige berufliche Vollzeitschulen sowie Berufsschulen) und für alle öffentlichen sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren. Sie gelten nicht für Grundschulen. Auch müssen die Träger von Privatschulen keine RSE durchführen. Diese sind aber als Berührte des Dialog- und Beteiligungsverfahrens der RSE anzuhören, sofern sie von einer schulorganisatorischen Maßnahme betroffen sind.

3. Ziele

Nach der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg (Landtagsdrucksache 15/5044) ist es Ziel der gesetzlichen Regelung zur RSE: „… bei zurückgehenden Schülerzahlen die zumutbare Erreichbarkeit von Bildungsabschlüssen bei einem gleichzeitig effektiven und effizienten Ressourceneinsatz sicherzustellen.“ Sie soll außerdem der nachhaltigen Sicherung und Weiterentwicklung eines bedarfsdeckenden sonderpädagogischen Beratungs-, Unterstützungs- und Bildungsangebots dienen.

[22] Verordnung des Kultusministeriums zur regionalen Schulentwicklung an beruflichen Schulen (RSEbSVO) vom 26. März 2015 (GBl. S. 200; K. u. U. S. 94).

Die Landesregierung erwartete Einsparungen für die Schulträger und das Land. Zum einen müssten kleinere Schulen nicht mehr unterhalten werden, zum anderen sei der Betrieb von größeren Schulen wirtschaftlicher. Somit könnten auch Ressourcen für die Umsetzung von neuen bildungspolitischen Maßnahmen gewonnen werden.

Festgelegt wurde, dass allgemein bildende Schulen[23] aufgehoben werden, wenn sie wiederholt weniger als 16 Schülerinnen und Schüler in den Eingangsklassen haben. Eine Mindestzahl von 16 Schülerinnen und Schülern für eine Regelklasse ist einer der Parameter für die Zuweisung von Lehrkräften über den Organisationserlass.

Die Aufhebung soll nicht allein aus finanziellen, sondern auch aus pädagogischen Gesichtspunkten erfolgen. Es sollen kleine Schulstandorte vermieden werden, „an denen weder die pädagogisch notwendigen Differenzierungen möglich sind, noch kurzfristig ausfallende Lehrkräfte verlässlich vertreten werden können“.[24]

4. Verfahren

Der Prozess der RSE wird gemäß § 30a SchG ausgelöst, wenn

1. ein öffentlicher Schulträger einen Antrag auf Einrichtung, Änderung oder Aufhebung einer weiterführenden Schule stellt (sog. Regelverfahren),

2. eine Gemeinde oder ein Stadt- oder Landkreis mit berechtigtem Interesse den Start eines RSE-Prozesses von sich aus initiiert (sog. Initiativverfahren),

3. eine öffentliche weiterführende Schule keine Eingangsklassen mehr bilden kann oder die Mindestschülerzahl unterschreitet (sog. Hinweisverfahren).

Das Kultusministerium hat die Befugnis für bestimmte schulorganisatorische Maßnahmen auf die Regierungspräsidien übertragen. Diese prüfen u. a. bei der Einrichtung oder Änderung von öffentlichen Schulen oder Bildungsgängen das Vorliegen eines sogenannten "öffentlichen Bedürfnisses" und die sonstigen Genehmigungsvoraussetzungen.

Des Weiteren prüft die Schulverwaltung, ob bei einer Unterschreitung der Mindestschülerzahlen in den Eingangsklassen die Aufhebung einer Schule oder eines Bildungsgangs ausnahmsweise nicht vorgenommen wird, weil ein entsprechender Bildungsabschluss nicht in "zumutbarer Erreichbarkeit" von einer anderen öffentlichen Schule angeboten wird (siehe § 30b Absatz 2 SchG). Öffentliche allgemein bildende Schulen erhalten bei einer Unterschreitung der Mindestschülerzahlen in den Eingangsklassen vor dem Erlass des Aufhebungsbescheids in zwei aufeinanderfolgenden Schuljahren jeweils ein Hinweis- und Anhörungsschreiben.

Bei den allgemeinen beruflichen Schulen werden Bildungsgänge der Berufs-, Berufsfach- und Fachschule, des einjährigen Berufskollegs zum Erwerb der Fachhochschulreife und der Berufsoberschule erst aufgehoben, wenn in drei aufeinanderfolgenden Schuljahren die Mindestschülerzahl nicht erreicht wird (siehe § 3 Absatz 1 RSEbSVO).

---

[23] Gemeint sind hier Hauptschule, Werkrealschule, Realschule, Gemeinschaftsschule, Gymnasium.

[24] Landtagsdrucksache 15/5044, Seite 9.

Das Kultusministerium hat seine Anforderungen an die Vorlage von Anträgen auf Genehmigung schulorganisatorischer Maßnahmen gegenüber den Regierungspräsidien formuliert. Diese enthalten auch Forderungen an eine ausführliche Begründung des "öffentlichen Bedürfnisses" und der "zumutbaren Erreichbarkeit". Die Regierungspräsidien müssen jeden Einzelfall anhand seiner individuellen Bedingungen prüfen.

5. Erhebungsergebnisse

Der Rechnungshof hat Erhebungen beim Kultusministerium und den Regierungspräsidien vorgenommen. Er hat dabei Fachgespräche geführt, Daten erhoben und diese ausgewertet.

a) Kultusministerium

Die zuständige Stelle innerhalb des Kultusministeriums sieht in der RSE zwar ein Instrument für ein leistungsfähiges und ressourcensparendes Schulwesen. Dennoch sei dieses nicht bzw. nur eingeschränkt zur aktiven Steuerung oder Konsolidierung durch die Schulverwaltung geeignet. Denn abgesehen vom Hinweisverfahren läge die Initiative beim Schulträger. Deshalb bestünden innerhalb des Ministeriums im Prozess bislang auch keine Schnittstellen zum Bildungscontrolling und dem Statistikreferat. Das Bildungscontrolling setze eigene Maßstäbe. Bei der RSE seien nur faktische Ergebnisse benennbar. Schulträger hätten aufgrund der RSE bereits schulorganisatorische Maßnahmen eingeleitet. So sei eine Vielzahl an Gemeinschaftsschulen beantragt worden.

Daneben seien im Rahmen des Hinweisverfahrens bislang bereits "leergelaufene" Haupt- und Werkrealschulen weitgehend geschlossen und die Schulstatistik entsprechend bereinigt worden. Nach den derzeit vom Kultusministerium manuell gepflegten Excel-Listen zum Hinweisverfahren wurden in den Schuljahren 2015/16 und 2016/17 landesweit 167 Haupt- und Werkrealschulen von Amts wegen nach § 30b Absatz 2 SchG aufgehoben. In den einzelnen Regierungsbezirken waren es im

- Regierungsbezirk Stuttgart: 45 Haupt- und Werkrealschulen,
- Regierungsbezirk Karlsruhe: 42 Haupt- und Werkrealschulen,
- Regierungsbezirk Freiburg: 46 Haupt- und Werkrealschulen,
- Regierungsbezirk Tübingen: 34 Haupt- und Werkrealschulen.

Die Gemeinden sowie die Stadt- oder Landkreise haben bisher kein Initiativverfahren durchgeführt.

Derzeit muss das Kultusministerium den Stand der neu eingerichteten Schulen oder Bildungsgänge jeweils bei den Regierungspräsidien abfragen. Künftig soll diese Information IT-gestützt erfolgen. Die dafür notwendigen Programmierungen wurden im April 2018 abgeschlossen. Nach einer kurzen Testphase und Schulungen der zuständigen Mitarbeiter der Regierungspräsidien soll das Modul für den Echtbetrieb freigegeben werden.

Der Effekt der RSE auf die Lehrerressourcen sei, so das Kultusministerium, so lange nicht hinreichend zu beziffern, so lange keine Schülerindividualdaten vorlägen, die Aussagen zu den konkreten Schülerströmen vor Ort ermöglichen. Aus den zur Verfügung stehenden Summendaten heraus seien Aussagen zum Effekt der RSE auf die Lehrerressourcen nicht möglich, da Änderungen im Ressourcenbedarf nicht zwingend allein mit der RSE-Maßnahme zusammen hängen müs-

sen, sondern auch andere Ursachen haben können. Auch deshalb stünden die Effekte der RSE auf die Lehrerressourcen bisher nicht im Fokus des Ministeriums.

b) Regierungspräsidien

Nach Eindruck des Rechnungshofs sehen die Regierungspräsidien das Ziel der RSE vorrangig darin, gut ausgestattete Schulen weiter zu stärken. Aus deren Sicht ist sie ein klar strukturiertes Verfahren, das den Veränderungsdruck auf die Schulträger erhöhe. Die Einsparung von Lehrerressourcen stünde bei der RSE nicht im Fokus. Mögliche Einspareffekte seien deshalb von den Regierungspräsidien nicht errechnet worden. So werde beispielsweise nicht ermittelt, welche personellen Ressourcen durch eine Schulaufhebung frei würden. Hierfür gebe es bei den Regierungspräsidien weder Personalressourcen noch ein geeignetes IT-Tool.

- Allgemein bildende Schulen

  Die Regierungspräsidien haben bei den öffentlichen allgemein bildenden Schularten eigenständige Kriterien für ihre Prüfung des "öffentlichen Bedürfnisses" und der "zumutbaren Erreichbarkeit" im RSE-Prozess entwickelt. Dabei handelt es sich um Einzelfallentscheidungen mit einem entsprechenden Beurteilungsspielraum. Dieser orientiert sich an den vom Kultusministerium formulierten "Anforderungen an die Vorlage von Anträgen auf Genehmigung schulorganisatorischer Maßnahmen gemäß § 30 SchG". Bei der Prüfung der "zumutbaren Erreichbarkeit" würden u. a. die Kriterien ÖPNV-Angebot, Topographie (Land/Stadt) sowie zumutbare Wege von Gymnasiasten herangezogen. Bisher gibt es überwiegend nur Aufhebungen von "leergelaufenen" Haupt-/Werkrealschulen. Die einzelnen Verfahrensschritte dokumentieren die Regierungspräsidien nachvollziehbar.

- Allgemeine berufliche Schulen

  Der Bereich der öffentlichen allgemeinen beruflichen Schulen ist äußerst dynamisch. Diese Dynamik zeigt sich auch bei den Bildungsgängen. Die Regierungspräsidien gehen hier grundsätzlich abgestimmt vor, da die räumlichen Zuständigkeiten der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern teils nicht mit den Regierungsbezirken übereinstimmen. Die ersten Aufhebungen von Bildungsgängen, bei denen drei Hinweise erforderlich sind, hätten frühestens im Januar 2018 vorgenommen werden können. Hierzu wurden keine Erhebungen mehr durchgeführt.

  Die Prüfung der "zumutbaren Erreichbarkeit" sei bei den Bildungsgängen sehr komplex. Im Handwerk sei es grundsätzlich schwierig Auszubildende zu finden. Die Entscheidungen sollten politisch durchsetzbar sein. Ziel sei es, einen Konsens zu finden. Oft würde als Raumschaft das ganze Land in die Prüfung einbezogen. Bei beruflichen Vollzeitbildungsgängen und Blockbeschulung sei eine Beschulung innerhalb des Landkreises bzw. Nachbarlandkreises meist zumutbar. Andere Prüfkriterien gälten in den Mangelberufen, wie z. B. Metzger, Bäcker und Maurer. Würden duale Bildungsgänge aufgehoben, hätte dies zur Folge, dass die Schülerinnen und Schüler andere Ausbildungsberufe wählen, die ihnen eine wohnortsnahe Beschulung ermöglichen. Damit würden Berufe, die bereits „ums Überleben kämpfen“, noch weiter geschwächt.

- Berichtspflichten

  Schon vor Einführung der RSE war eine Verordnung des Kultusministeriums „über die Zuständigkeit für schulorganisatorische Maßnahmen“[25] in Kraft, wonach den Regierungspräsidien die Zuständigkeit für die Einrichtung und Aufhebung von öffentlichen Schulen übertragen wurde. Des Weiteren wurden die Regierungspräsidien durch diese Verordnung verpflichtet, „dem Kultusministerium jeweils zum Schuljahresende über die in ihrem Bereich getroffenen Entscheidungen einschließlich der jeweiligen Auswirkungen auf den Bedarf an Lehrerstunden“ zu berichten.

  Nach Auffassung des Rechnungshofs liegt mit dieser Verordnung, auch wenn sie vor Einführung der RSE erlassen wurde, eine geeignete Grundlage für ein Berichtswesen vor. Nach unseren Feststellungen haben die Präsidien dies allenfalls in Einzelfällen getan, wurden seitens des Kultusministeriums aber auch nicht aufgefordert, jeweils umfassende Berichte vorzulegen.

6. Fazit

Die Frage, ob und inwieweit durch Maßnahmen der RSE Lehrerressourcen freigesetzt werden, steht derzeit nicht im Mittelpunkt des Handelns der Kultusverwaltung. Deshalb kann die Verwaltung eventuell bisher erzielte Ressourcengewinne nicht beziffern.

Ob und inwieweit das in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Einführung der RSE genannte Ziel, nämlich ein effektiver und effizienter Ressourceneinsatz, bislang erreicht wurde, ist derzeit nicht feststellbar. Der Rechnungshof erachtet es jedoch als unabdingbar, das Erreichen dieses Ziels zu kontrollieren. Nur wenn man weiß, wie hoch der Ressourcengewinn aus Maßnahmen der RSE ist, kann bewusst und gezielt über die weitere Verwendung dieser Ressourcen entschieden werden.

Der Rechnungshof hält die RSE für geeignet, ein leistungsfähiges und ressourcensparendes Schulwesen zu entwickeln und zu gewährleisten. In der Anlaufphase wurden allerdings zum Teil nur die Schulstatistik durch die Aufhebung von "leergelaufenen" Haupt- und Werkrealschulen bereinigt.

Für die Schulverwaltung sollte die RSE kein reines Verwaltungsinstrument bleiben. Aufgabe der Verwaltung sollte nicht allein sein, nur reaktiv Schulen zu schließen, bei denen die Mindestschülerzahlen in den Eingangsklassen nicht erreicht wurden. Vielmehr sollte die RSE als aktives Instrument der Steuerung begriffen und etabliert werden. Die Schulverwaltung sollte unabhängig von den genannten Mindestschülerzahlen vor Ort mit den Schulträgern Überlegungen für die Schaffung leistungs- und zukunftsfähiger Schulstrukturen bei möglichst effizientem Ressourceneinsatz anstellen und umsetzen. Allerdings setzt dies eine umfassende, flächendeckende und valide Datenlage voraus, die eine Einschätzung der möglichen Potenziale einer verbesserten Schulstruktur mit Blick auf die Lehrkräfteressourcen ermöglicht.

[25] Verordnung des Kultusministeriums über die Zuständigkeit für schulorganisatorische Maßnahmen i. d. F. vom 24. September 2012 (GBl. Seite 550; K. u. U. Seite 182).

Bisher arbeitet das Kultusministerium mit manuell gepflegten Excel-Listen zum Hinweisverfahren der RSE. Zwischenzeitlich wurden IT-Anwendungen entwickelt, um das Verwaltungshandeln zu optimieren. Nach einer Testphase und Schulung von Mitarbeitern sollen diese für das Verfahren eingesetzt werden.

Insgesamt wäre eine stärkere Verzahnung der RSE mit den IT-Systemen der Schulverwaltung empfehlenswert, sodass zukünftig neben dem Verwaltungshandeln auch Konsolidierungspotenziale durch die Einsparung von Lehrerressourcen benannt werden könnten. Die Regierungspräsidien sollten dabei mindestens einmal jährlich dem Kultusministerium über die RSE und deren Auswirkungen auf den Bedarf an Lehrerstunden (Lehrerressourcen) berichten.

Bei der Gründung eines Schulverbunds (Zusammenlegung) oder bei der Einrichtung von Außenstellen (Adressänderung) ist nach § 30 SchG ebenfalls eine RSE durchzuführen. Dies führt zu einem hohen und teilweise unnötigen Verwaltungsaufwand. Vor der Durchführung einer RSE sollte immer der Frage nachgegangen werden, ob die geplante Maßnahme Schülerströme auslöst oder nicht. Werden keine Schülerströme ausgelöst, sollte eine RSE nicht zwingend durchgeführt werden müssen.

Nach der Konzeption der RSE sollen kleine Schulstandorte nicht allein aus finanziellen, sondern auch aus pädagogischen Gründen vermieden werden. Der Gesetzentwurf nennt hier beispielhaft die Gewährleistung notwendiger Differenzierungsmöglichkeiten und die verlässliche Vertretung kurzfristig ausfallender Lehrkräfte. Als Kriterium zur Abgrenzung eines kleinen Standortes, der im Hinweisverfahren geschlossen wird, wurde eine Mindestschülerzahl in der Eingangsklasse festgelegt. Ob die konkret festgelegte Mindestschülerzahl von 16 Schülerinnen und Schülern tatsächlich hierfür geeignet ist, oder ob es zur Sicherstellung der pädagogischen Leistungsfähigkeit einer Erhöhung dieser Zahl bedürfte, sollte alsbald und in der Folge regelmäßig überprüft werden.

7. Empfehlungen

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 15) Die Regionale Schulentwicklung sollte auch als aktives Steuerungsinstrument genutzt werden.

(E 16) Für die Frage, ob und in welchem Umfang durch erfolgte Maßnahmen der Regionalen Schulentwicklung Ressourcen freigesetzt und wie sie verwendet wurden, sollten geeignete Erfassungs- und Informationssysteme für eine zentrale Auswertung und Steuerung durch das Kultusministerium flächendeckend eingesetzt werden.

(E 17) Eine Regionale Schulentwicklung sollte im Einzelfall nicht durchgeführt werden müssen, wenn wie bei der Gründung eines Schulverbunds oder der Einrichtung von Außenstellen keine Änderung der Schülerströme ausgelöst wird. Entsprechend sollte § 30 SchG geändert werden.

(E 18) Vor dem Hintergrund des Ziels der Regionalen Schulentwicklung, ein umfassendes und qualitatives Bildungsangebot in zumutbarer Nähe bei möglichst effektivem und effizientem Ressourceneinsatz sicherzustellen, sollte die Erhöhung der Mindestschülerzahl alsbald und in der Folge regelmäßig überprüft werden.

II. Kleine Grundschulen

1. Vorbemerkung

Die Landesregierung regte an, der Rechnungshof solle, soweit er weitere Ansatzpunkte und Aspekte zur Ressourcensteuerung und Konsolidierung im Lehrkräftebereich sieht, diese ebenfalls untersuchen. Deshalb wurde im Zusammenhang mit der Untersuchung des Standes der RSE zusätzlich das Thema „Kleine Grundschulen“ betrachtet und zwar bezogen auf die Schülerzahl der Eingangsklassen (EK) und hinsichtlich der Schülerzahl insgesamt.

Der Rechnungshof hatte bereits 2014 in seiner Beratenden Äußerung „Unterstützungsleistungen für Schulleitungen“[26] empfohlen, kleine Grundschulen über eine Festlegung von Mindestgrößen in die RSE einzubeziehen. Diese Empfehlung wurde nicht aufgegriffen.

Somit gibt es derzeit keine Vorgaben zur Mindestgröße einer Grundschule bzw. zu einer Mindestschülerzahl in deren Eingangsklassen. Für die weiterführenden öffentlichen allgemein bildenden Schulen wurde im Rahmen der RSE eine Mindestschülerzahl von 16 Schülerinnen und Schülern festgelegt. Wird diese wiederholt unterschritten, kommt es in der Regel zur Aufhebung der Schule.

Vor diesem Hintergrund wurden zwei Gruppen kleiner Grundschulen näher betrachtet.

Bei der ersten Gruppe handelte es sich um Schulen mit weniger als der vorgenannten Mindestschülerzahl in den Eingangsklassen. Dies wären diejenigen Grundschulen, die bei einer Einbeziehung in die RSE geschlossen werden müssten. Mit dieser Gruppe will das Gutachten aufzeigen, welchen finanziellen Mehraufwand die Herausnahme des Grundschulbereichs aus der RSE verursacht.

Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um Schulen mit insgesamt weniger als 100 Schülerinnen und Schüler in allen Klassen. Diese Gruppe wurde ausgewählt, da es sich hier in der Regel um Schulen mit jeweils nur einer Klasse je Klassenstufe (einzügige Schule) handelt.

Nachfolgend werden die durchschnittlichen Personalausgaben[27] des Landes für die Grundschüler an allen öffentlichen Schulen mit den Ausgaben für die Grundschülerinnen und -schüler an den vorgenannten Gruppen kleiner Grundschulen verglichen. Dass die Ausgaben je Schülerin und Schüler an diesen kleinen Schulen über dem Landesdurchschnitt liegen, ist grundsätzlich nicht überraschend. Die Berechnung des Rechnungshofs stellt die finanzielle Dimension des Mehraufwandes dar, der hinter der Entscheidung steht, solche Schulen nicht zu schließen.

[26] Landtagsdrucksache 15/5730.

[27] Grundlage für die Berechnung der Lehrpersonalausgaben und Mehrausgaben bilden die Werte des KM-FIS, jedoch ohne Versorgungszuschlag. Der Lehrpersonal-Ausgabensatz beträgt für eine Lehrkraft des gehobenen Dienstes 57.413 Euro je Jahr.

2. Gruppe 1: Kleine Grundschulen mit Eingangsklassen unter 16 Schülerinnen und Schüler

Tabelle 16 zeigt die Anzahl der Grundschulen und der Schülerinnen und Schüler sowohl insgesamt als auch den jeweiligen Anteil der Grundschulen mit weniger als 16 Schülerinnen und Schüler in den Eingangsklassen (EK <16) von 2014 bis 2017.

Tabelle 16: Grundschulen und Schülerinnen und Schüler (SuS) insgesamt und EK <16 von 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
Grundschulen insgesamt (Anzahl)	2.412	2.397	2.381	2.367
Grundschulen EK <16 SuS (Anzahl)	426	379	380	347
Grundschulen EK <16 SuS (Prozent)	17,7	15,8	16,0	14,7
SuS an Grundschulen insgesamt (Anzahl)	358.618	359.505	361.993	368.061
SuS an Grundschulen EK <16 SuS (Anzahl)	22.206	18.944	19.066	17.000
SuS an Grundschulen EK <16 SuS (Prozent)	6,2	5,3	5,3	4,6

2017 gab es 347 Grundschulen, bei denen die Schülerzahlen in den Eingangsklassen unter 16 Schülerinnen und Schüler lagen. Dies waren 14,7 Prozent aller öffentlichen Grundschulen. 17.000 Schülerinnen und Schüler besuchten solche Schulen. Deren Anteil an der Gesamtschülerzahl der öffentlichen Grundschulen lag bei 4,6 Prozent. Im Betrachtungszeitraum nahmen die Werte ab.

Die Zahl der Grundschüler insgesamt ist im Vergleichszeitraum um rund 10.000 gestiegen, die Zahl der Grundschulen insgesamt um 45 Schulen zurückgegangen, die der Grundschulen EK <16 sogar um 79 Schulen.

Auf Basis dieser Zahlen errechnet sich der Aufwand für die Grundschulen EK <16 wie folgt:

Tabelle 17: Lehrpersonalausgaben und Mehrausgaben EK <16 von 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
	in Mio. Euro			
Lehrpersonalausgaben insgesamt	1.090,6	1.097,5	1.125,5	1.157,5
Lehrpersonalausgaben EK <16 SuS	85,6	73,5	74,0	67,6
	in VZÄ			
Lehrpersonal EK <16 SuS	1.491	1.280	1.289	1.177
	in Euro			
Ø Lehrpersonalausgaben insgesamt je SuS	3.041	3.053	3.109	3.145
Ø Lehrpersonalausgaben je SuS für EK <16 SuS	3.854	3.881	3.882	3.974
Ø Mehrausgaben je SuS für EK <16 SuS	813	828	773	829
	in Mio. Euro			
Mehrausgaben alle GS für EK <16 SuS	18,1	15,7	14,7	14,1
	in VZÄ			
mehr Lehrpersonal alle GS für EK <16 SuS	314	273	257	246

Im Jahr 2017 betrugen die Lehrpersonalausgaben an öffentlichen Grundschulen insgesamt 1.157,5 Mio. Euro. Davon entfielen 67,6 Mio. Euro auf die Grundschulen mit Eingangsklassen unter 16 Schülerinnen und Schüler. Dieser Betrag entspricht einem Lehrpersonal von 1.177 VZÄ.

Die durchschnittlichen landesweiten Lehrpersonalausgaben je Schülerin und Schüler lagen bei 3.145 Euro. Die durchschnittlichen Lehrpersonalausgaben je Schülerin und Schüler an den Grundschulen EK <16 lagen hingegen bei 3.974 Euro. Daraus ergeben sich 829 Euro Mehrausgaben je Schülerin und Schüler für Grundschulen mit Eingangsklassen unter 16 Schülern. Insgesamt lagen die Lehrpersonalmehrausgaben für solche Schulen bei 14,1 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht einem Lehrpersonal von 246 VZÄ.

Wird eine Schule aufgelöst, müssen deren Schülerinnen und Schüler auf andere Schulen verteilt werden. Werden an den aufnehmenden Schulen keine zusätzlichen Klassen gebildet, weil die neuen Schülerinnen und Schüler vollumfänglich in vorhandene Klassen aufgenommen werden (Klassenauffülleffekt), sind keine zusätzlichen Lehrerressourcen notwendig (maximale Einsparung).

Eine Einsparung ist jedoch grundsätzlich auch dann gegeben, wenn es bei der aufnehmenden Schule zu einer zusätzlichen Klassenbildung kommt. Denn die Beschulung einer Schülerin/eines Schülers an größeren Einheiten ist ausgaben- und damit stellengünstiger. Bei einer fiktiv unterstellten Schließung aller Grundschulen EK <16 könnte sich somit eine rechnerische Einsparung von mindestens 246 VZÄ ergeben.

3. Gruppe 2: Grundschulen mit weniger als 100 Schülerinnen und Schüler insgesamt

Nach der gleichen Methode wurde eine entsprechende Berechnung für kleine Grundschulen mit weniger als 100 Schülerinnen und Schüler (GS <100) in allen Klassen vorgenommen, die zu folgenden Ergebnissen führte:

Tabelle 18: Grundschulen und Schülerinnen und Schüler (SuS) insgesamt und GS <100 von 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
Grundschulen insgesamt (Anzahl)	2.412	2.397	2.381	2.367
Grundschulen <100 SuS (Anzahl)	879	868	846	820
Grundschulen <100 SuS (Prozent)	36,4	36,2	35,5	34,6
SuS an Grundschulen insgesamt (Anzahl)	358.618	359.505	361.993	368.061
SuS an Grundschulen <100 SuS (Anzahl)	57.857	56.910	55.067	53.621
SuS an Grundschulen <100 SuS (Prozent)	16,1	15,8	15,2	14,6

2017 gab es 820 Grundschulen, die weniger als 100 Schülerinnen und Schüler hatten. Dies waren 34,6 Prozent aller öffentlichen Grundschulen. 53.621 Schülerinnen und Schüler besuchten solche Schulen. Deren Anteil an der Gesamtschülerzahl der öffentlichen Grundschulen lag bei 14,6 Prozent.

Im Betrachtungszeitraum sank sowohl die Zahl der Grundschulen insgesamt als auch die der Grundschulen unter 100 Schülerinnen und Schüler.

Auf Basis dieser Zahlen errechnet sich der Aufwand für die Grundschulen <100 wie folgt:

Tabelle 19: Lehrpersonalausgaben und Mehrausgaben GS <100 von 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
	in Mio. Euro			
Lehrpersonalausgaben für GS insgesamt	1.090,6	1.097,5	1.125,5	1.157,5
Lehrpersonalausgaben für GS <100 SuS	201,2	198,6	193,1	189,9
	in VZÄ			
Lehrpersonal für GS <100 SuS	3.504	3.459	3.363	3.308
	in Euro			
Ø Lehrpersonalausgaben für GS insgesamt je SuS	3.041	3.053	3.109	3.145
Ø Lehrpersonalausgaben je SuS für GS <100 SuS	3.477	3.489	3.506	3.542
Ø Mehrausgaben je SuS für GS <100 SuS	436	436	397	397
	in Mio. Euro			
Mehrausgaben für GS <100 SuS	25,2	24,8	21,8	21,2
	in VZÄ			
mehr Lehrpersonal für GS <100 SuS	438	432	380	369

Im Jahr 2017 betrugen die Lehrpersonalausgaben kleiner öffentlicher Grundschulen <100 insgesamt 189,9 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht einem Lehrpersonal von 3.308 VZÄ.

Für die Grundschulen <100 ergeben sich je Schülerin und Schüler durchschnittliche Mehrausgaben für das Lehrpersonal von 397 Euro jährlich. Hieraus errechnen sich jährliche Mehrausgaben von 21,2 Mio. Euro bzw. 369 VZÄ Personalmehrbedarf.

4. Fazit

Kleine Grundschulen verursachen überdurchschnittliche Personalmehrausgaben und binden Lehrkräfteressourcen. Effizientere Strukturen ließen sich durch größere Einheiten erreichen.

Eine zwangsweise Auflösung kleiner Grundschulen ist nicht vorgesehen. Es gibt insoweit einen breiten politischen Konsens, der oft mit der Devise „Kurze Beine, kurze Wege“ umschrieben wird.

Eine Grundschule ist für eine Gemeinde ein wesentlicher Standortfaktor für den Verbleib oder den Zuzug von Familien mit kleinen Kindern bzw. mit Kinderwunsch. Dieses kommunale Interesse am Fortbestand kleinerer Grundschulen sollte aber bei der Finanzierung des Mehraufwands auch zum Ausdruck kommen. Den finanziellen Mehraufwand für die überdurchschnittlich hohen Lehrpersonalausgaben trägt bisher ausschließlich das Land.

Künftig sollten die Schulträger an diesen Mehrausgaben beteiligt werden. Denkbar wäre anstelle einer Beteiligung der einzelnen Standortgemeinde eine solidarische Beteiligung aller Kommunen an diesen Mehrausgaben.

Am einfachsten wäre dies über einen Vorwegabzug von der kommunalen Finanzmasse zugunsten des Landes zu realisieren. Ein solcher müsste auch nicht jährlich neu berechnet und festgelegt werden. Eine Regelung für mehrere Jahre, z. B. für die Dauer einer Wahlperiode, wäre ausreichend.

Die Erhebung der für eine solche Regelung notwendigen Daten müsste dem Kultusministerium nach Einschätzung des Rechnungshofs möglich sein.

Unabhängig davon hält es der Rechnungshof weiterhin für geboten, Grundschulen in die Regelungen zur RSE aufzunehmen und dort Mindestgrößen festzulegen.

5. Empfehlungen

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 19) In künftigen Verhandlungen/Regelungen zur Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen sollte eine kommunale Mitfinanzierung der Personalmehrausgaben für kleine Grundschulen eingebracht werden.

(E 20) Die Schulverwaltung sollte vor Ort im Zusammenwirken mit den Schulträgern auf größere Schuleinheiten hinwirken.

(E 21) Die Festlegung von Mindestgrößen für Grundschulen in den Regelungen zur Regionalen Schulentwicklung sollte geprüft werden.

III. Gymnasien - Schulgröße und Nachbarschulen

1. Vorbemerkung

Ein weiterer Untersuchungsgegenstand im Zusammenhang mit der RSE war die Größe und die Lage der allgemein bildenden Gymnasien. Soweit die Mindestgröße der Eingangsklassen erreicht und keine Vorort-Initiative zur RSE gestartet wird, findet in diesem Bereich weder eine tiefergehende Analyse noch eine darauf basierende Änderung des Einsatzes der Lehrerressourcen statt, obwohl hier durchaus ein gewisses Potenzial liegen dürfte.

Die Einrichtung und Aufhebung von öffentlichen Schulen - und damit auch der öffentlichen allgemein bildenden Gymnasien - ist nach der in §§ 30 ff. SchG verankerten Aufgabenverteilung grundsätzlich nur auf Initiative der Schulträger möglich. So ist insbesondere die Aufhebung einer Schule gegen den Willen des Schulträgers nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen möglich.

2. Ausgabenvorteile großer Gymnasien

Der Rechnungshof hat in der nachfolgenden Modellrechnung die durchschnittlichen Personalausgaben[28] je Schülerin und Schüler eines großen allgemein bildenden Gymnasiums den durchschnittlichen landesweiten Ausgaben gegenübergestellt.

Für die Betrachtung wurden Schulen mit mehr als 800 Schülerinnen und Schüler als große Gymnasien definiert. Dies sind rund ein Drittel aller öffentlichen Gymnasien im Land. Tabelle 20 zeigt die allgemein bildenden Gymnasien und welche Anteile der Schülerinnen und Schüler auf die Gymnasien größer 800 entfallen.

[28] Grundlage für die Berechnung der Lehrpersonalausgaben und des Ausgabenvorteils bilden die Werte des KM-FIS, jedoch ohne Versorgungszuschlag. Der Lehrpersonal-Ausgabensatz beträgt für eine Lehrkraft des höheren Dienstes 66.324 Euro je Jahr.

Tabelle 20: Allgemein bildende Gymnasien und Schülerinnen und Schüler (SuS) insgesamt und >800 von 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
Gymnasien insgesamt (Anzahl)	376	376	376	376
Gymnasien >800 SuS (Anzahl)	160	152	136	133
Gymnasien >800 SuS (Prozent)	42,6	40,4	36,2	35,4
SuS an Gymnasien insgesamt (Anzahl)	283.107	279.310	273.230	269.550
SuS an Gymnasien >800 SuS (Anzahl)	154.510	146.035	130.149	126.199
SuS an Gymnasien >800 SuS (Prozent)	54,6	52,3	47,6	46,8

Im Jahr 2017 hatten 133 allgemein bildende Gymnasien jeweils mehr als 800 Schülerinnen und Schüler. Dies waren 35,4 Prozent aller Gymnasien. Insgesamt hatten diese großen Gymnasien 126.199 Schülerinnen und Schüler, was einem Anteil von 46,8 Prozent aller Schülerinnen und Schüler an den Gymnasien entspricht.

Im Betrachtungszeitraum ist die Anzahl der Gymnasien mit mehr als 800 Schülern und deren Schülerzahl rückläufig. Der Rückgang der Schülerzahlen an den Gymnasien führte insgesamt zu einem deutlichen Rückgang der großen Gymnasien.

Auf Basis dieser Zahlen errechnen sich die Lehrpersonalausgaben an den großen Gymnasien im Vergleich zu den durchschnittlichen Ausgaben.

Tabelle 21: Lehrpersonalausgaben und Ausgabenvorteil großer Gymnasien mit mehr als 800 Schülerinnen und Schüler (SuS) von 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
	in Mio. Euro			
Lehrpersonalausgaben für Gym insgesamt	1.244,8	1.229,2	1.214,0	1.212,5
Lehrpersonalausgaben für Gym >800 SuS	651,6	617,0	551,7	539,1
	in Euro			
Ø Lehrpersonalausgaben für Gym insgesamt je SuS	4.397	4.401	4.443	4.498
Ø Lehrpersonalausgaben je SuS für Gym >800 SuS	4.217	4.225	4.239	4.272
Ø Ausgabenvorteil je SuS für Gym >800 SuS	180	176	204	226
	in Mio. Euro			
Ausgabenvorteil für Gym >800 SuS	27,8	25,7	26,5	28,5
	in VZÄ			
weniger Lehrpersonal für Gym >800 SuS	419	388	400	430

Im Jahr 2017 betrugen die Lehrpersonalausgaben an allgemein bildenden Gymnasien 1.212,5 Mio. Euro, davon entfielen 539,1 Mio. Euro auf die Gymnasien mit mehr als 800 Schülerinnen und Schüler.

Die durchschnittlichen landesweiten Lehrpersonalausgaben je Schülerin und Schüler lagen bei 4.498 Euro. Die durchschnittlichen Lehrpersonalausgaben an den großen Gymnasien waren mit 4.272 Euro um 226 Euro je Schülerin und Schüler geringer.

Hochgerechnet ergibt sich daraus für die großen Gymnasien ein jährlicher Ausgabenvorteil von 28,5 Mio. Euro. Dies entspricht einem Minderbedarf an Lehrpersonal in Höhe von 430 VZÄ.

3. Zusammenlegung von Nachbarschulen

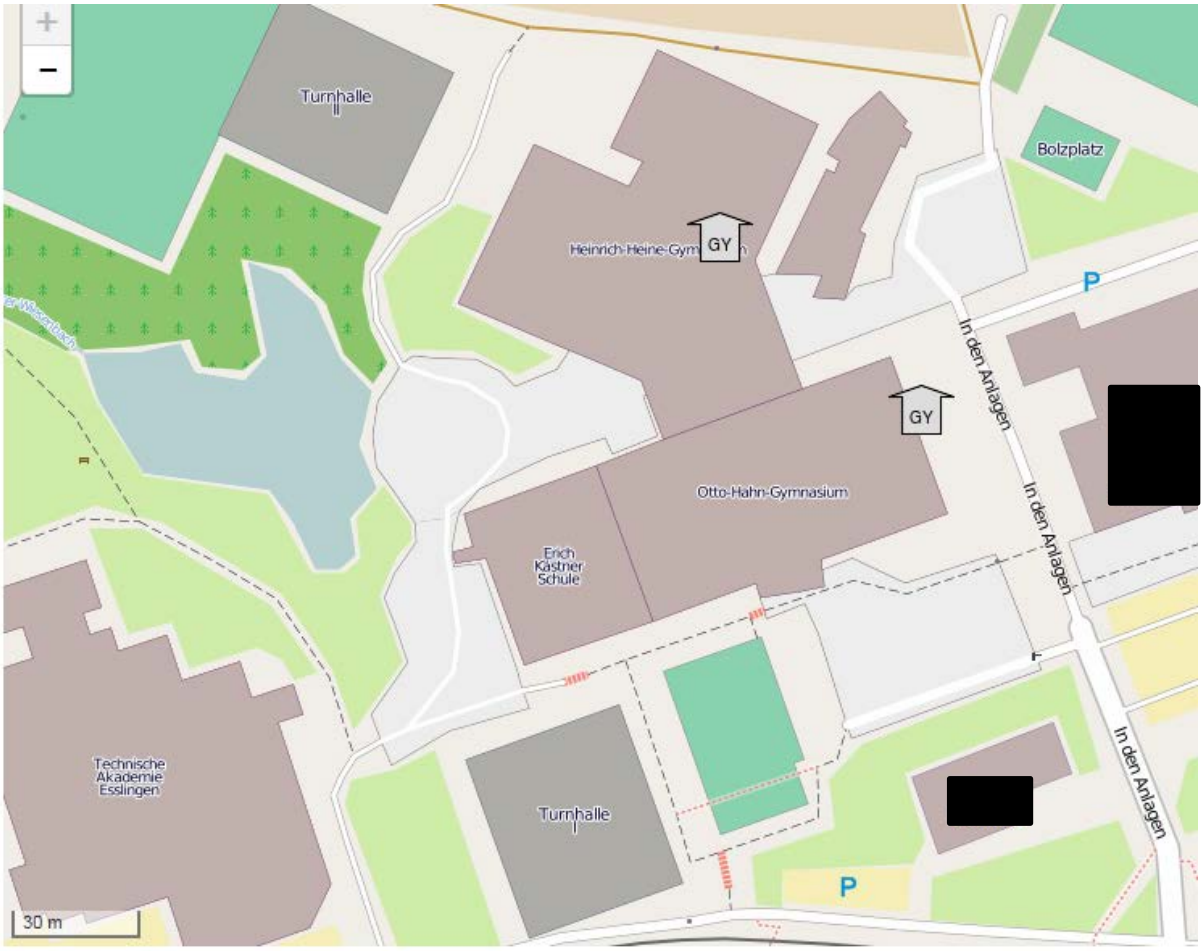
Es gibt Schulstandorte, an denen sich zwei oder drei eigenständige allgemein bildende Gymnasien in unmittelbarer Nachbarschaft befinden.

Beispielhaft betrachtet wurden Gymnasien in Ostfildern, Ravensburg, Rottweil, Stuttgart und Tübingen.

Für diese Standorte wird nachfolgend sowohl die Lage vor Ort als auch der rechnerische Ausgabenvorteil bei einer Fusion dieser Schulen dargestellt. Die Berechnung erfolgt auf Basis derselben Methode, die bei der Darstellung des Ausgabenvorteils großer Gymnasien angewendet wurde. Dabei werden für die fusionierten Gymnasien, welche allesamt eine Schülerzahl von deutlich über 800 Schülerinnen und Schüler aufweisen, die durchschnittlichen Lehrpersonalausgaben an großen Gymnasien, somit 4.272 Euro je Schülerin und Schüler angesetzt.

Die sich hieraus ergebenden Gesamtpersonalausgaben des fusionierten Gymnasiums sind an jedem einzelnen Standort geringer als die Summe der Personalausgaben der bisherigen Einzelgymnasien.

Abbildung 3: Ostfildern - Nachbarschulen

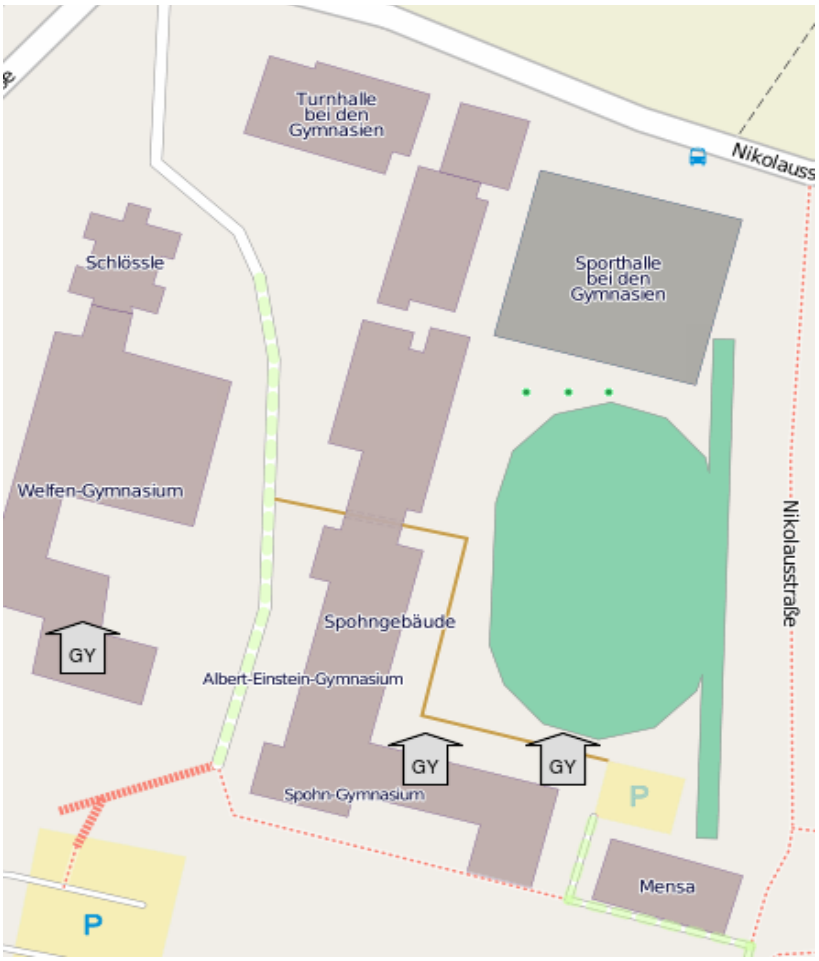


Quelle: Kultusministerium.

Tabelle 22: Ostfildern - Ausgabenvorteil bei Fusionierung

Ostfildern	SuS	Ausgaben je SuS in Euro	Ausgaben 2017 in Euro
Otto-Hahn-Gymnasium	925	4.496	4.158.800
Heinrich-Heine-Gymnasium	895	4.509	4.035.555
Summe	1.820		8.194.355
Lehrpersonalausgaben je SuS >800	1.820	4.272	7.775.040
Ausgabenvorteil bei Fusionierung			419.315

Abbildung 4: Ravensburg - Nachbarschulen

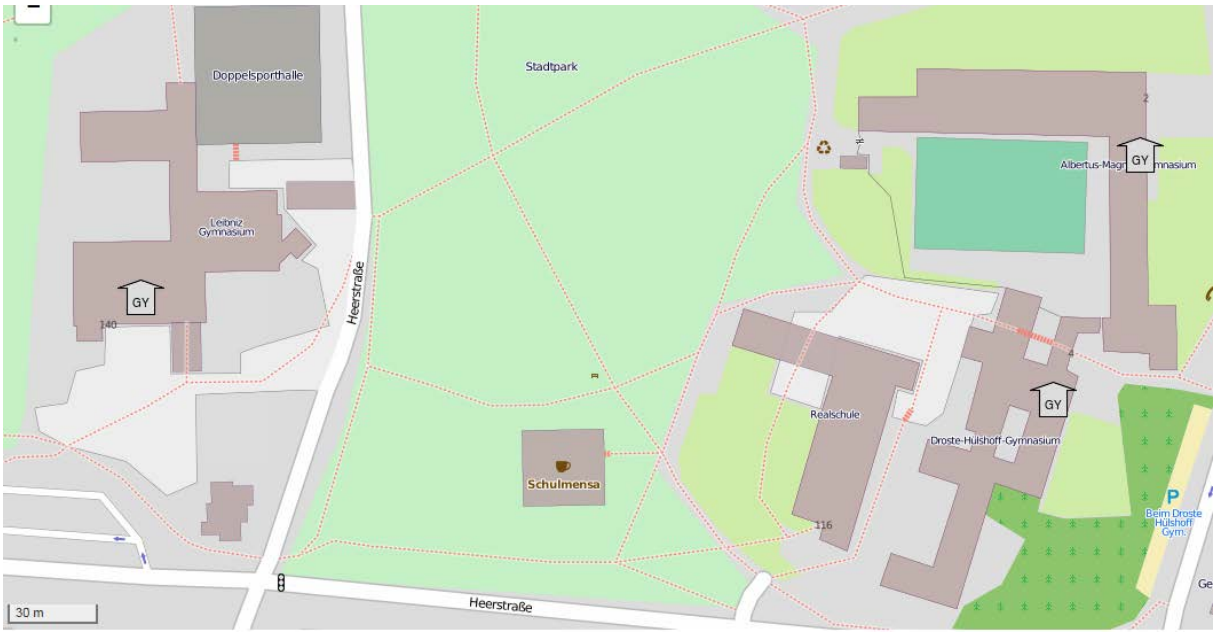


Quelle: Kultusministerium.

Tabelle 23: Ravensburg - Ausgabenvorteil bei Fusionierung

Ravensburg	SuS	Ausgaben je SuS in Euro	Ausgaben 2017 in Euro
Albert-Einstein-Gymnasium	638	4.600	2.934.800
Welfen-Gymnasium	624	4.857	3.030.768
Spohn-Gymnasium	393	6.244	2.453.892
Summe	1.655		8.419.460
Lehrpersonalausgaben je SuS >800	1.655	4.272	7.070.160
Ausgabenvorteil bei Fusionierung			1.349.300

Abbildung 5: Rottweil - Nachbarschulen

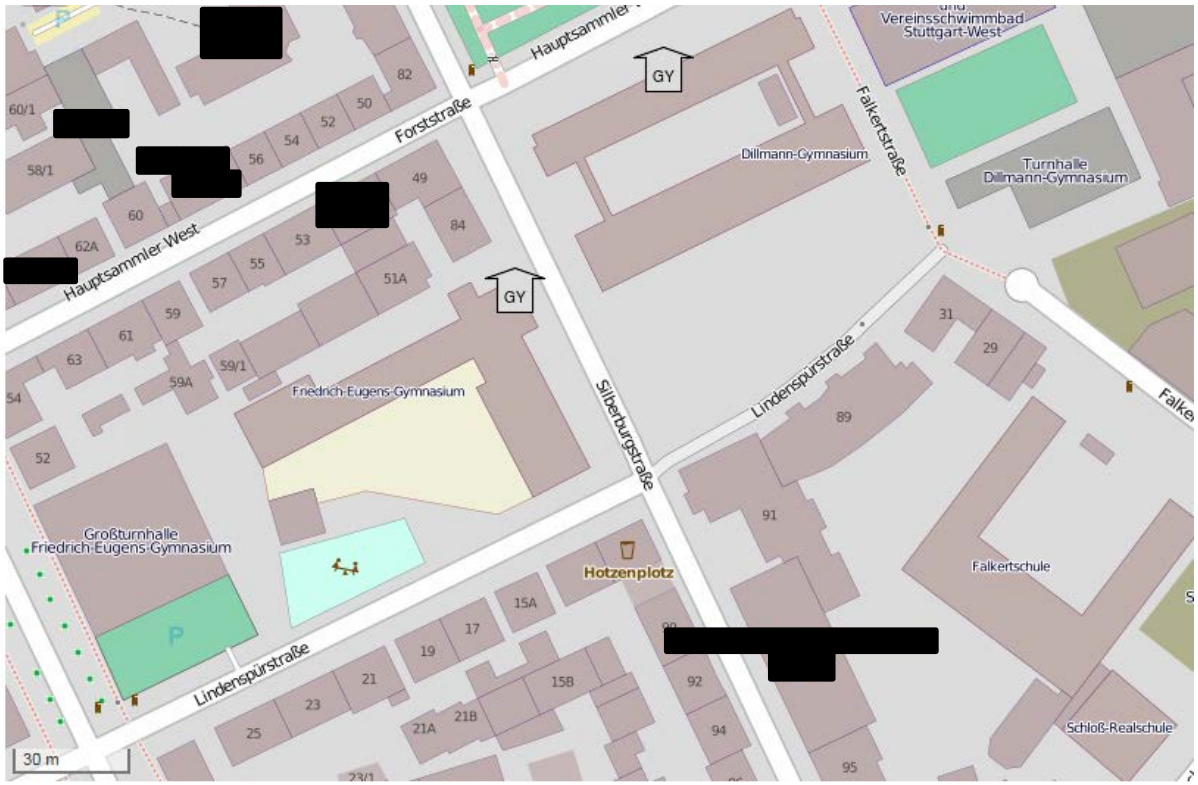


Quelle: Kultusministerium.

Tabelle 24: Rottweil - Ausgabenvorteil bei Fusionierung

Rottweil	SuS	Ausgaben je SuS in Euro	Ausgaben 2017 in Euro
Droste-Hülshoff-Gymnasium	682	4.318	2.944.876
Leibniz-Gymnasium	723	4.596	3.322.908
Albertus-Magnus-Gymnasium	384	4.881	1.874.304
Summe	1.789		8.142.088
Lehrpersonalausgaben je SuS >800	1.789	4.272	7.642.608
Ausgabenvorteil bei Fusionierung			499.480

Abbildung 6: Stuttgart - Nachbarschulen

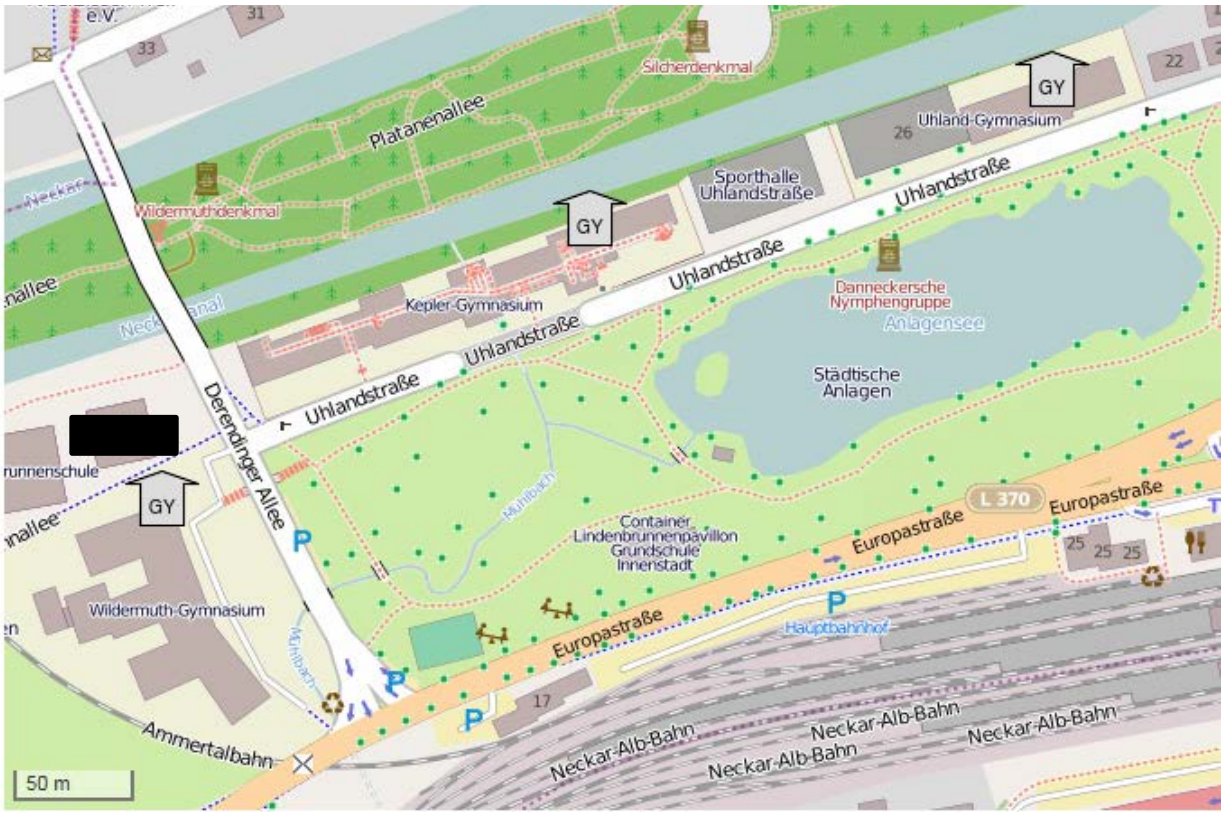


Quelle: Kultusministerium.

Tabelle 25: Stuttgart - Ausgabenvorteil bei Fusionierung

Stuttgart	SuS	Ausgaben je SuS in Euro	Ausgaben 2017 in Euro
Friedrich-Eugens-Gymnasium	639	4.280	2.734.920
Dillmann-Gymnasium	542	4.877	2.643.334
Summe	1.181		5.378.254
Lehrpersonalausgaben je SuS >800	1.181	4.272	5.045.232
Ausgabenvorteil bei Fusionierung			333.022

Abbildung 7: Tübingen - Nachbarschulen



Quelle: Kultusministerium.

Tabelle 26: Tübingen - Ausgabenvorteil bei Fusionierung

Tübingen	SuS	Ausgaben je SuS in Euro	Ausgaben 2017 in Euro
Wildermuth-Gymnasium	1.052	4.307	4.530.964
Kepler-Gymnasium	835	4.670	3.899.450
Uhland-Gymnasium	613	5.051	3.096.263
Summe	2.500		11.526.677
Lehrpersonalausgaben je SuS >800	2.500	4.272	10.680.000
Ausgabenvorteil bei Fusionierung			846.677

In der Summe betragen die rechnerischen Einsparpotenziale allein an den beispielhaft dargestellten fünf Standorten jährlich rund 3,4 Mio. Euro. Das entspricht einem Lehrpersonal von 52 VZÄ. Da sich diese Gymnasien auf demselben oder in unmittelbar angrenzendem Gelände befinden, ist die Raumfrage nachrangig. Die Räumlichkeiten könnten wie bisher genutzt werden. Unterschiedliche Schulprofile sollten hierbei keinen Ausschlussgrund darstellen.

Das größte Gymnasium in Baden-Württemberg hat aktuell knapp 2.400 Schülerinnen und Schüler, gefolgt von je vier Gymnasien mit 1.200 bzw. 1.300 Schülerinnen und Schüler. Dies wäre die Zahl bis zu welcher in den dargestellten Beispielen eine Zusammenlegung jedenfalls möglich sein sollte.

4. Schulgröße und Schulerfolg

Die vorstehenden Berechnungen verdeutlichen, dass große Schulen einen relativ geringeren Ressourceneinsatz erfordern. Aus finanziellen Gründen sollten daher grundsätzlich große schulische Einheiten angestrebt werden. Diese Forderung sollte jedoch mit dem übergeordneten Ziel eines bestmöglichen Schulerfolgs für jede Schülerin und jeden Schüler in Einklang gebracht werden.

Demzufolge hat der Rechnungshof für den von ihm untersuchten Bereich der Gymnasien nicht nur die finanziellen Rahmenbedingungen, sondern auch den Schulerfolg überprüft.

Grundsätzlich gibt es eine Vielzahl von Kennzahlen, mit denen einzeln oder in Kombination Schulerfolg gemessen werden kann. Für die Schlüssigkeitsprüfung hat der Rechnungshof an dieser Stelle das bundesweit eingesetzte Verfahren der VERA 8 Vergleichsarbeiten herangezogen.

Das Verfahren orientiert sich an den länderübergreifend verbindlichen Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz. Es untersucht, welche Kompetenzen in den Fächern Deutsch, Mathematik, Englisch und/oder Französisch Schülerinnen und Schüler Mitte der Jahrgangsstufe 8 erworben haben. Die Testergebnisse werden in fünf Kompetenzstufen eingeordnet. Je höher die erreichte Kompetenzstufe ist, desto besser ist das Testergebnis.

Der Rechnungshof hat die Mittelwerte der VERA 8 Kompetenzstufen[29] aller öffentlichen allgemein bildenden Gymnasien sowie der Gymnasien mit mehr als 800 Schülerinnen und Schülern (>800) und der Gymnasien mit weniger als 400 Schülerinnen und Schülern (<400) für die Jahre 2016 und 2017 verglichen.

Tabelle 27: VERA 8 Kompetenzstufen im Vergleich

	2016	2017
Gymnasien insgesamt (Anzahl)	376	376
VERA 8 Kompetenzstufe (Mittelwert)	4,5	4,7
Gymnasien >800 SuS (Anzahl)	136	133
VERA 8 Kompetenzstufe (Mittelwert)	4,5	4,7
Gymnasien <400 SuS (Anzahl)	25	30
VERA 8 Kompetenzstufe (Mittelwert)	4,4	4,7

Die Auswertung zeigt, dass es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Schulgröße eines allgemein bildenden Gymnasiums und dem Leistungsergebnis der Schülerinnen und Schüler bei VERA 8 gibt. 2016 haben große Gymnasien eine höhere Kompetenzstufe erreicht als kleine Gymnasien. 2017 lagen die Werte gleich auf. Allerdings sind die großen Gymnasien ausgabengünstiger.

[29] Bei VERA 8 gibt es fünf Kompetenzstufen von Stufe 1 Mindeststandard bis Stufe 5 Optimalstandard.

5. Fazit

Grundsätzlich verursachen große Schulen geringere Ausgaben je Schülerin und Schüler. Innerhalb einer großen Schule können Vertretungen besser organisiert und den Schülerinnen und Schülern ein breiteres pädagogisches Angebot zur Verfügung gestellt werden. Aus diesen Gründen sollten größere Einheiten angestrebt werden.

Jedenfalls dort, wo Schulen in direkter oder naher Nachbarschaft liegen, sollte eine Fusionierung geprüft werden. Dem betroffenen Schulträger könnte ein finanzieller Anreiz geboten werden. Dies könnte dadurch geschehen, dass ihm ein Teil der Personalausgabeneinsparungen des Landes über einen befristeten Zeitraum für Zwecke der fusionierten Schule oder andere schulische Zwecke überlassen wird.

6. Empfehlung

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 22) Wegen der grundsätzlichen Vorteile größerer Schulen sollten an geeigneten Standorten im Dialog mit den Schulträgern die Zusammenlegung von Schulen angestrebt werden.

D. Lehrerarbeit

I. Unterrichtsfreie Tage

1. Vorbemerkung

Im Rahmen der geltenden Arbeitszeitregelungen haben alle Lehrkräfte neben der Unterrichtsverpflichtung weitere Tätigkeiten innerhalb und außerhalb der Schule zu verrichten. Die Kultusverwaltung geht in ihren Regelungen zur Arbeitszeit der Lehrkräfte davon aus, dass auch für diese die Jahresarbeitszeit für Beamtinnen und Beamte von derzeit rund 1.800 Zeitstunden gilt.

Der Tarifabschluss vom März 1988 sah eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit im öffentlichen Dienst ab dem 01.04.1989 um eine Stunde und ab dem 01.04.1990 um weitere 0,5 Stunden auf 39 bzw. 38,5 Stunden vor. Die Verkürzung wurde auf den Beamtenbereich übertragen. Für Lehrkräfte wurde diese über die Einführung der drei unterrichtsfreien Tage umgesetzt.

Die regelmäßige Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten in Baden-Württemberg wurde 2003 auf 41 Stunden je Woche angehoben. Für die unterrichtsfreien Tage gab es in diesem Zusammenhang keine Änderung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Jahresarbeitszeit der Lehrkräfte seither hinter der Arbeitszeit anderer Beamtinnen und Beamter zurückblieb. Eine Vollzeit-Lehrkraft erfüllt ihre Jahresarbeitszeit von derzeit 1.800 Zeitstunden, indem sie im Rahmen ihrer Deputatsverpflichtung Unterricht hält und im Übrigen weiteren Tätigkeiten wie Unterrichtsvor- und Nachbereitung, Elterngespräche usw. nachkommt. Diese Tätigkeiten werden als unterrichtsfreie Tätigkeiten bezeichnet.

Die drei unterrichtsfreien Tage wurden in die Verordnung der Landesregierung über die Arbeitszeit der beamteten Lehrkräfte an öffentlichen Schulen in Baden-Württemberg (Lehrkräfte-ArbeitszeitVO)[30] aufgenommen. Dort wird bestimmt, dass die Lehrkräfte in jedem Schuljahr drei unterrichtsfreie Tage erhalten, die wie bewegliche Ferientage zu behandeln sind. Für Schülerinnen und Schüler sind diese Tage unterrichtsfrei. Für jedes Ferienjahr waren bisher schon maximal fünf bewegliche Ferientage vorgesehen. Mit den drei zusätzlichen unterrichtsfreien Tagen sind es nun maximal acht bewegliche Ferientage je Ferienjahr.

Das höchst mögliche Verfügungspotenzial an unterrichtsfreien Tagen/Ferientagen ist in Tabelle 28 dargestellt.

[30] Verordnung der Landesregierung über die Arbeitszeit der beamteten Lehrkräfte an öffentlichen Schulen in Baden-Württemberg (Lehrkräfte-ArbeitszeitVO) vom 8. Juli 2014 (GBl. Seite 311; K. u. U., Seite 94).

Tabelle 28: Höchstmögliches Verfügungspotenzial an unterrichtsfreien Tagen

	Tage
Ferientage (regulär und beweglich)	75
Drei unterrichtsfreie Tage für Lehrkräfte	3
Unterrichtsfreie Tage in einem Schuljahr insgesamt	78
In den regulären Ferientagen enthaltene Samstage	-12
Urlaubsanspruch einer Lehrkraft	-30
Verbleibende unterrichtsfreie Tage	36

Das Schuljahr hat einschließlich der maximal fünf beweglichen Ferientage und der drei unterrichtsfreien Tage für Lehrkräfte 78 Ferientage. Darin enthalten sind 12 Samstage und der Urlaubsanspruch einer Lehrkraft von 30 Urlaubstagen, die abgezogen werden müssen. Somit verbleiben 36 unterrichtsfreie Tage. Diese Tage dienen dazu, dass Lehrkräfte ihre in den Unterrichtswochen geleistete Mehrarbeit ausgleichen oder außerunterrichtliche Tätigkeiten erledigen.

Eine genaue Regelung, wann und in welchem Umfang Lehrkräfte in diesem Zeitraum dienstlich in Anspruch genommen werden können, gibt es aber nicht. An diesen Tagen könnte auch die Schulleitung eine Lehrkraft nach den bestehenden Regelungen dienstlich in Anspruch nehmen. An vielen Schulen haben die Lehrkräfte in der letzten Ferienwoche der Sommerferien an mehreren Tagen eine Präsenzpflicht, um den Start ins neue Schuljahr vorzubereiten.

2. Fazit

Zur Ausgangsfrage, ob durch die Aufhebung der drei unterrichtsfreien Tage für Lehrkräfte Ressourcengewinne realisiert werden können, ist festzustellen:

- **Zusätzlicher Unterricht**

  Die Abschaffung der drei unterrichtsfreien Tage würde zunächst bedeuten, dass für Schülerinnen und Schüler an diesen Tagen zusätzlicher Unterricht stattfindet, den die Lehrkräfte halten müssten. Dies würde zu 1,7 Prozent mehr an Unterricht führen, wie die nachfolgende Tabelle 29 zeigt. Wenn es Ziel wäre, ohne Erhöhung der Lehrerressourcen ein solches Mehr an Unterricht zu generieren, dann wäre dies ein geeignetes Mittel.

Tabelle 29: Unterrichtspotenzial an allgemein bildenden Schulen für drei unterrichtsfreie Tage

	Gymnasium	Realschule	GMS	GHWRS	SBBZ	Summe
VZÄ	19.581	12.654	6.953	25.476	7.118	71.782
Erteilte LWS	430.603	301.386	170.623	615.830	162.301	1.680.743
Erteilte LWS je Lehrkraft	21,99	23,82	24,54	24,17	22,80	
U-Tage im Schuljahr 2016/17	181	181	181	181	181	
U-Wochen im Schuljahr 2016/17	36,2	36,2	36,2	36,2	36,2	
Unterrichtsstunden im Schuljahr 2016/17	15.587.829	10.910.173	6.176.553	22.293.046	5.875.296	60.842.897
Unterrichtsstunden pro Tag	86.121	60.277	34.125	123.166	32.460	336.149
Unterrichtsstunden an drei Tagen	258.362	180.832	102.374	369.498	97.381	1.008.446
Anteil (in Prozent)	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7

Quelle: Amtliche Schulstatistik Schuljahr 2016/17.

- **Sicherung der bestehenden Unterrichtsversorgung**

  Von einer Erhöhung der Unterrichtstage wie vorstehend beschrieben ist die Sicherung des derzeitigen schon festgelegten Unterrichts zu unterscheiden. Nachdem Lehrkräfte insgesamt 36 unterrichtsfreie Tage haben, muss es möglich sein, dass unterrichtsfreie Tätigkeiten soweit als möglich in dieser Zeit stattfinden.

  Der Rechnungshof hat diese Problematik bereits in seiner Denkschrift 2008 „Pädagogische Tage der Lehrkräfte an allgemein bildenden Schulen (Beitrag Nr. 11)“ aufgegriffen. Er stellte damals fest, dass die Mehrzahl der Schulen pädagogische Tage nicht in der unterrichtsfreien Zeit abhielt. Dies führte zu Unterrichtsausfall. Das Kultusministerium hat in der Folge zwar in seinen Leitlinien zur Fortbildung und Personalentwicklung an Schulen unter Nr. II Absatz 5 bestimmt, dass pädagogische Tage in der unterrichtsfreien Zeit durchzuführen sind. Dies gilt jedoch nur „grundsätzlich“. Diese Regelung lässt somit weiterhin Ausnahmen zu. Diese Ausnahmemöglichkeit sollte abgeschafft werden.

- **Unmittelbarer Gewinn an Lehrkräfteressourcen**

  Einen unmittelbaren berechenbaren Gewinn an Lehrkräfteressourcen erreicht man nur dadurch, dass man die entscheidenden Parameter für den Lehrkräfteeinsatz wie Deputatsverpflichtung, Stundentafel und Klassenteiler ändert. Dies war allerdings nicht Gegenstand des aktuellen Gutachtensauftrags.

  Eine Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung der einzelnen Lehrkraft, ohne deren Gesamtjahresarbeitszeit zu erhöhen, kann man dadurch erreichen, dass man das bisherige Maß der unterrichtsfreien Tätigkeiten reduziert und die so eingesparte Zeit dem Unterricht zuführt.

3. Empfehlungen

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 23) Es sollte sichergestellt werden, dass Tätigkeiten, die in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden können, ausschließlich in dieser stattfinden.

(E 24) Das Kultusministerium sollte prüfen, inwieweit die bisher von den Lehrkräften für unterrichtsfreie Tätigkeiten erbrachten Zeiten in solche für Unterricht umgewandelt werden können.

II. Jahresdeputat

1. Vorbemerkungen

Der Rechnungshof hatte in der Denkschrift 2002 die Erfüllung der Deputatsstunden durch die Lehrkräfte an Gymnasien untersucht. Einbezogen waren 18 Gymnasien mit Lehrkräften im Umfang von insgesamt 762 VZÄ. Hierfür hatte er auf Basis der Einträge in den Klassen- und Kurstagebüchern auch erhoben, aus welchen Gründen und wie viel wöchentliche Unterrichtsstunden nicht gehalten wurden.

Der Rechnungshof stellte fest, dass wegen unterschiedlichster Faktoren, wie z. B. Abiturprüfung, Wandertag, Studienfahrt, Schullandheim, Konferenzen oder vorzeitigem Schulschluss vor Ferienbeginn, an diesen Schulen Unterricht im Gegenwert von 77 VZÄ, also 10 Prozent der eingesetzten Lehrerressourcen, nicht gehalten wurde. Nach damaliger Schätzung des Rechnungshofs hätte dies für den ganzen Gymnasialbereich einem Nutzenpotenzial von 870 VZÄ für den Unterricht entsprochen. Teilweise war die Lehrkraft daran gehindert Unterricht zu halten, wie z. B. bei einer Konferenzteilnahme, teilweise war die Lehrkraft an der Schule verfügbar, aber die Klasse wegen eines Schullandheimaufenthaltes nicht an der Schule.

Damals war die Deputatsverpflichtung auf die Woche bezogen. Die Lehrkraft kam ihrer Deputatsverpflichtung dadurch nach, dass sie die ihr für die Unterrichtswoche vorgegebenen Unterrichtsstunden leistete. Musste die Lehrkraft wegen der o. g. Gründe in einer Woche keinen Unterricht halten, war die entsprechende wochenbezogene Deputatsverpflichtung mit dem Ablauf der Unterrichtswoche erledigt. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Der Rechnungshof hatte seinerzeit vorgeschlagen, ein Jahresdeputat zunächst modellhaft zu untersuchen.

2. Struktur und Ziel eines Jahresdeputats

Mit einem Jahresdeputat könnte die pro Jahr zu leistende Arbeitszeit einer Lehrkraft für den Unterricht eingesetzt werden, ohne die Lehrkräfte rechtlich zu mehr Arbeit zu verpflichten. Werden nämlich die Soll-Wochenstunden einer Lehrkraft zu einem Jahresdeputat aufsummiert, wird die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkraft nicht erhöht.

Eine jahresbezogene Betrachtung der Deputatsstunden macht zunächst einen unterjährigen Ausgleich von nicht gehaltenem und nachzuholendem Unterricht möglich. Des Weiteren können nicht gehaltene Unterrichtsstunden oder im Vorgriff zusätzlich gehaltene Unterrichtsstunden jahresübergreifend eingesetzt werden. Ein solches System kann und soll auch nicht streng klassenbezogen sein.

Unterrichtsverpflichtungen, die eine Lehrkraft tatsächlich nicht erbringt, z. B. weil ihre Klasse im Schullandheim oder nach dem Abitur nicht mehr da ist, fallen dann nicht ersatzlos weg. Sie müssten vor- oder nachgearbeitet werden und kämen tatsächlich dem Unterricht zugute, z. B. für Krankheitsvertretungen. Lehrkräfte würden dadurch nicht zusätzlich belastet, weil sie nur Unterricht halten müssten, zu dem sie ohnehin verpflichtet sind. Welche Gründe die Pflicht auslösen, nicht gehaltenen Unterricht nachzuholen, wäre eindeutig festzulegen. Dass z. B. Krankheit nicht darunter fällt, versteht sich von selbst.

3. Empfehlung

Für diesen Untersuchungsbereich greift der Rechnungshof einen früheren Vorschlag auf:

(E 25) Der Rechnungshof wiederholt seine bereits früher unterbreitete Empfehlung, die Lehrerarbeitszeit nicht mehr nach wöchentlichen Deputaten, sondern über ein schuljahrübergreifendes Jahresdeputat zu definieren.

E. Einzelthemen

I. Schulversuche

1. Vorbemerkung

Das Thema „Schulversuche“ gehörte grundsätzlich zum Kreis der potenziellen Themen der gutachtlichen Äußerung des Rechnungshofs.

Weil das Kultusministerium während des Gutachtensprozesses für diesen Bereich eine Aufstellung mit insgesamt 140 Schulversuchen erstellt und sich dann dieses Bereiches insbesondere auch in pädagogischer Hinsicht angenommen hat[31], erfolgte keine tiefergehende Untersuchung durch den Rechnungshof.

Es bleibt daher im Rahmen des Gutachtens bei folgenden Äußerungen:

2. Rechtsgrundlage für Schulversuche

Der Gesetzgeber definiert den Begriff „Schulversuche“ und erläutert, was darunter zu verstehen ist (siehe § 22 Absatz 1 Satz 2 SchG):

„(1) …. Entwicklung und Erprobung neuer pädagogischer und schulorganisatorischer Erkenntnisse, insbesondere

1. neuer Organisationsformen für Unterricht und Erziehung sowie für die Verwaltung der Schulen,

2. wesentlicher inhaltlicher Änderungen,

3. neuer Lehrverfahren und Lernmittel.

(2) Schulversuche können durchgeführt werden

1. durch Einrichtung von Versuchsschulen,

2. dadurch, dass die oberste Schulaufsichtsbehörde einer bestehenden Schule Eigenschaften und Aufgaben einer Versuchsschule überträgt; …“

In der Schulpraxis existieren auch „Schulversuche im weiteren Sinne“, die innerhalb des rechtlichen Rahmens des Bildungssystems vollzogen bzw. erprobt werden, ohne das förmliche Verfahren des § 22 SchG durchlaufen zu haben.

[31] Siehe Landtagsdrucksache 16/3165.

3. Liste der Schulversuche

Der kursorischen Prüfung lag eine vom Kultusministerium überlassene Liste mit insgesamt 140 Schulversuchen zugrunde. Der Schwerpunkt der genannten „Schulversuche“ mit rund 110 Maßnahmen befindet sich im Wirkungskreis der beruflichen Schulen. Auffällig war, dass etwa 41 Prozent[32] aller gelisteten „Schulversuche“ bereits seit mindestens 10 Jahren stattfinden.

4. Ressourcenverbrauch für Einzelerlasse und bildungspolitische Maßnahmen

Der Rechnungshof hat in einem Teilbereich der Schulen mögliche Einzelmaßnahmen und „sonstige Schulversuche“ mit Blick auf ihren Verbrauch an Lehrkräfteressourcen untersucht. Eine Bewertung der einzelnen Maßnahmen ist damit weder möglich noch beabsichtigt. Die Untersuchung soll nur die Größenordnung des Ressourcenverbrauchs aufzeigen.

Grundlage der Datenerhebung war eine Auswertung aus dem Datenpool des IT-Verfahrens ASD-BW zur Personalressourcenverwaltung der Lehrkräfte. Erfasst wurden in LWS bestimmte Einzelmaßnahmen und „sonstige Schulversuche“ im Bereich der Grundschulen (GS), der Haupt- und Werkrealschulen (HWRS), der Realschulen (RS) und der Gemeinschaftsschulen (GMS).

Tabelle 30 zeigt beispielhaft, dass aufgrund bildungspolitischer Maßnahmen und Einzelerlasse in den Schuljahren 2016/17 und 2017/18 in den genannten Schularten durchschnittlich etwa 3.000 Lehrerdeputate aufgewendet wurden.

Tabelle 30: Lehrkräfteressourcen für Maßnahmen/sonstige Schulversuche

Schulart	GS	HWRS	RS	GMS	Summe
LWS 2016 insgesamt	31.761,1	13.053,8	5.589,4	21.840,5	72.244,8
Deputate in VZÄ	1.134,3	483,5	207,0	808,9	2.633,7
LWS 2017 insgesamt	45.044,8	13.381,2	10.836,9	27.016,6	96.279,5
Deputate in VZÄ	1.616,5	495,6	401,4	1.000,6	3.514,1
Ø Deputate 2016 bis 2017 in VZÄ	1.375,4	489,5	304,2	904,8	3.073,9

Quelle: Kultusministerium.

[32] 58 von 140 Maßnahmen.

Die Deputate dienen u. a.

- dem Zusatzunterricht Französisch,
- Ganztagesunterricht,
- Kombiklassen,
- Bilingualem Unterricht,
- zusätzlichem Englisch in der „Rheinschiene“,
- Differenzierungs- und Förderangeboten
- sowie Sprachfördermaßnahmen.

Den größten Anteil an Lehrkräfteressourcen bindet hierbei der Ganztagesunterricht mit etwa 1.600 Deputaten im aktuellen Schuljahr 2017/18. Die dadurch zur Verfügung gestellte Anzahl der Gesamtstunden beinhaltet allerdings sowohl LWS nach Schulgesetz als auch LWS auf der Grundlage von Einzelerlassen. In den Grundschulen waren es davon 660 Deputate, bei den Haupt- und Werkrealschulen 258 Deputate, bei den Gemeinschaftsschulen insgesamt 575 Deputate. Das Kultusministerium weist daraufhin, dass bei den Gemeinschaftsschulen der Ganztag bereits schulgesetzlich verankert ist und nicht zu den Schulversuchen zählt.

Im Bereich der allgemein bildenden Gymnasien findet seit 2012 der Schulversuch „ Zwei Geschwindigkeiten zum Abitur am allgemein bildenden Gymnasium“ statt. Der wegen seiner neun Schuljahre auch G9 bezeichnete Bildungsgang beansprucht an den 44 Modellschulen einen Mehrbedarf von 12 LWS je Zug. Bei insgesamt 180 Zügen (Klasse 5 bis 11) sind dies Lehrkräfteressourcen im Umfang von 2.160 LWS. Dies entspricht 86 Deputaten an Gymnasiallehrkräften.

5. Empfehlung

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 26) Schulversuche sollten nur im Rahmen eines zentralen Wirkungscontrollings stattfinden. Vorab sollten eindeutige Ziele mit überprüfbaren Kennzahlen bestimmt und zu festgelegten Zeitpunkten auf ihre Wirkung und den Ressourceneinsatz für einzelne Maßnahmen überprüft und bewertet werden.

II. Bildungswege zur allgemeinen Hochschulreife

1. Vorbemerkung

Baden-Württemberg bietet eine große Vielfalt an Bildungswegen und Bildungsgängen an. Das gesamte öffentliche Bildungswesen im Land ist geprägt von dem Grundsatz „Kein Abschluss ohne Anschluss“.

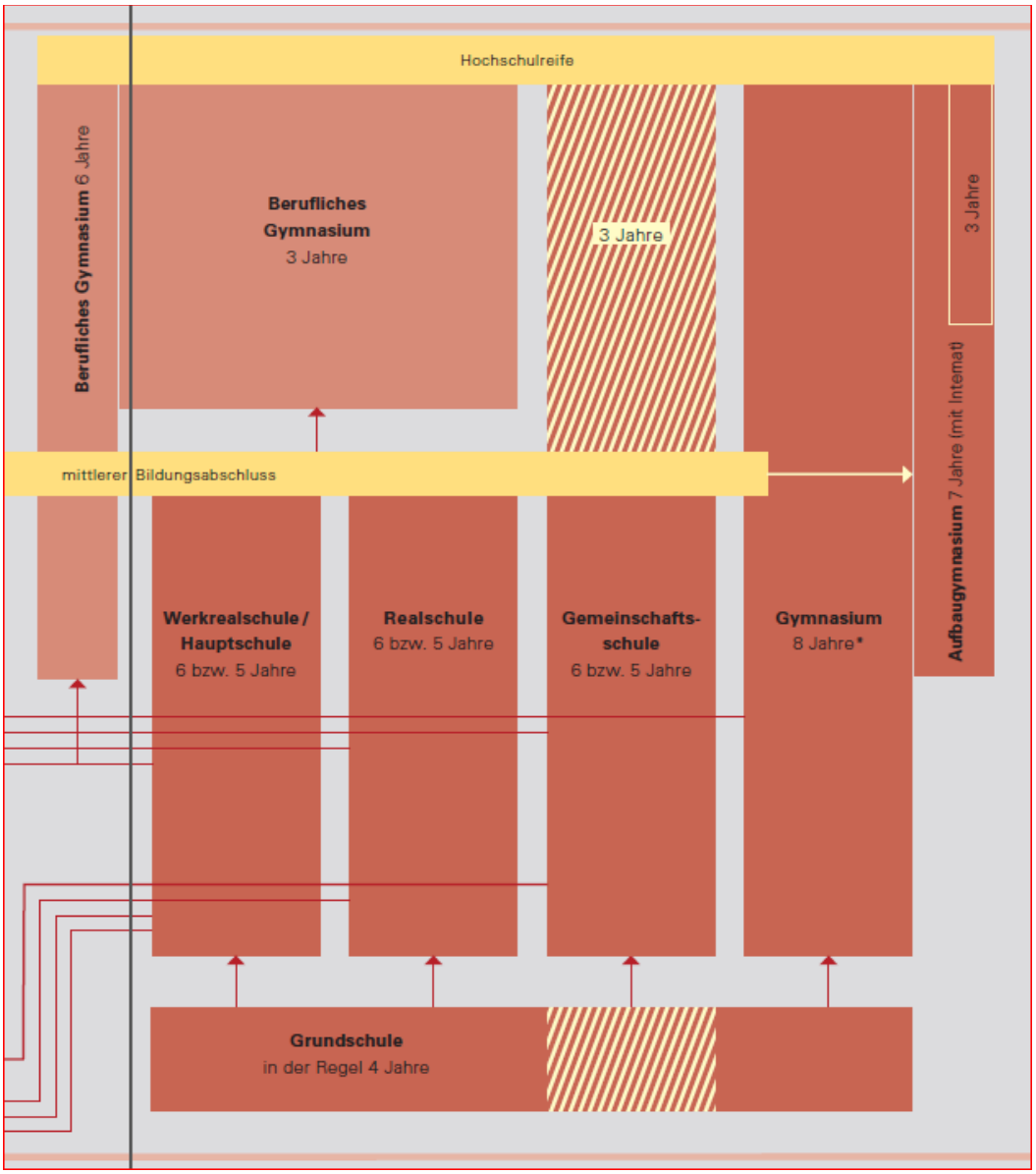
Die Schülerinnen und Schüler können die allgemeine Hochschulreife auf unterschiedlichen Bildungswegen erlangen. Aktuell sind das allgemein bildende und das berufliche Gymnasium die beiden Schultypen, an denen üblicherweise die Abiturprüfung stattfindet. Das allgemein bildende öffentliche Gymnasium ist dabei der klassische Bildungsgang zum Abitur. Inzwischen wird gut jedes dritte Abitur im Land auch an den beruflichen Gymnasien abgelegt. Nach dem Prinzip „nicht gleichartig, aber gleichwertig“ erhalten mit dem Abiturzeugnis alle Schüler aus den beiden Schultypen die gleichberechtigte Qualifikation zum Besuch von Universitäten und Hochschulen.

Im Rahmen dieses Gutachtens soll beleuchtet werden, welche finanziellen Mittel insgesamt für einen Schüler auf unterschiedlichen Bildungswegen bis zur allgemeinen Hochschulreife aufgewendet werden müssen. Für diese Darstellung hat der Rechnungshof auf den letzten Bericht der Landesregierung an den Landtag nach § 18a Privatschulgesetz (PSchG)[33] aus dem Jahr 2015 zurückgegriffen. Mit den hierfür zu ermittelnden Bruttokosten sollen sowohl die Kosten des Landes als auch diejenigen der Schulträger für öffentliche Schulen möglichst umfassend dargestellt werden. Eine pädagogische Bewertung der Qualität einzelner Bildungsgänge ist damit nicht verbunden.

Die zur allgemeinen Hochschulreife führenden Bildungswege in Baden-Württemberg skizziert Abbildung 8.

[33] Siehe Landtagsdrucksache 15/7640.

Abbildung 8: Bildungswege in Baden-Württemberg (Auszug)



Quelle: Broschüre Kultusministerium: Bildungswege in Baden-Württemberg „Abschlüsse und Anschlüsse“.
* Gymnasium in Normalform (G8), Modellversuch G9 mit 9 Schuljahren.

Näher analysiert wurden folgende Bildungswege zum Abitur:

- Allgemein bildendes Gymnasium der Normalform mit 8 Schuljahren (G8),
- berufliches Gymnasium in der dreijährigen Regelform mit vorgeschaltetem Besuch einer Realschule und
- berufliches Gymnasium in der sechsjährigen Form ab Klasse 8 der Sekundarstufe I mit vorgeschaltetem Besuch einer Realschule.

Nicht betrachtet wurden Bildungswege, die überwiegend zur Fachhochschulreife oder zur fachgebundenen Hochschulreife führen. Ebenfalls unberücksichtigt blieben Abschlüsse an Berufsoberschulen und an „den Schulen besonderer Art“. Abschlüsse, die auf dem zweiten Bildungsweg erworben werden können, wurden ebenfalls nicht betrachtet.

Wege zum Abitur, welche über die Gemeinschaftsschule führen, konnten bei dieser gewählten Form des Kostenvergleichs noch nicht berücksichtigt werden. Die Landesregierung weist in der genannten Mitteilung[34] ausdrücklich darauf hin, dass es für den maßgeblichen Berechnungszeitraum keine aussagekräftigen Kostenwerte gab. Dies liegt daran, dass die Gemeinschaftsschule erst ab dem Schuljahr 2012/13 eingeführt wurde. Der Bildungsweg über die Werkrealschule wurde ebenso wenig betrachtet, da er selten gewählt wird.

2. Schulabgängerinnen und -abgänger mit allgemeiner Hochschulreife

In 2013 bis 2016 haben im Durchschnitt 44.582 Schülerinnen und Schüler jedes Jahr an öffentlichen Schulen in Baden-Württemberg die allgemeine Hochschulreife erworben[35]. Davon haben rund 65 Prozent (Ø 29.087 Schüler) das allgemein bildende Gymnasium besucht. Die übrigen 35 Prozent (Ø 15.495 Schüler) verteilen sich auf die beruflichen Gymnasien. Dort hatte sich die überwiegende Mehrheit für das dreijährige berufliche Gymnasium entschieden. Nur 4 Prozent (Ø 670 Schüler) der beruflichen Abiturienten hatten den sechsjährigen Zug gewählt. An den Gemeinschaftsschulen und den allgemein bildenden Gymnasien im Schulversuch G9 finden noch keine Abiturprüfungen statt.

3. Kosten einer Schülerin/eines Schülers

Für den Besuch öffentlicher Schulen entstehen schulartspezifisch unterschiedliche Kosten je Schüler.

Bei den Schülerkosten für die Bildungswege wird auf das etablierte Bruttokostenmodell nach § 18a PSchG zurückgegriffen. Mit diesem Modell werden die Kosten einer Schülerin/eines Schülers im öffentlichen Schulwesen differenziert nach den einzelnen Schularten beziffert. Hierbei werden Sonderbelastungen bei den Kosten des öffentlichen Schulwesens in Abzug gebracht. Es handelt sich um Kosten, die so im Privatschulbereich nicht anfallen. Für die nachfolgenden Kostensätze öffentlicher Schulen wurden allerdings diese Sonderbelastungen mit einbezogen. Tabelle 31 zeigt die jährlichen Bruttokosten inklusive Kosten der Schulträger je Schülerin und Schüler in den untersuchten Schularten.

[34] Siehe a. a. O.
[35] Quelle: Statistisches Landesamt Schulabgänger (Daten 2017 noch nicht verfügbar).

Tabelle 31: Bruttokosten nach Schularten je Schülerin und Schüler und Jahr

Schulart	Buttokosten* je SuS in Euro
Realschule	5.176
Allgemein bildendes Gymnasium	6.610
Berufliches Gymnasium	7.132

* Zuzüglich der Sonderbelastungen des Landes.

4. Kostenvergleich einzelner Bildungswege zum Abitur

Im nachfolgenden Kostenvergleich werden die typischen Bildungswege zur allgemeinen Hochschulreife (allgemein bildende und berufliche Gymnasien) verglichen. Die Anzahl der Schuljahre basiert auf den Regelschuljahren der einzelnen Bildungsgänge.

Am kostengünstigsten ist mit 49.554 Euro der insgesamt neunjährige Bildungsgang am dreijährigen beruflichen Gymnasium (Klasse 11 bis 13) mit vorgeschaltetem Realschulbesuch (Klasse 5 - 10). Beinahe gleichauf liegt der Besuch eines allgemein bildenden Gymnasiums in der achtjährigen Normalform (G8) mit insgesamt 52.880 Euro je Schülerin und Schüler.

Bei den Kosten der allgemein bildenden Gymnasien wird nicht zwischen G8 und G9 unterschieden. Der Bildungsweg G9 ist dabei jedenfalls in der derzeitigen Form des Modellversuchs für das Land teurer als der Bildungsweg in der Normalform G8. An den 44 G9-Schulstandorten werden insgesamt 86 Deputate an Gymnasiallehrkräften zusätzlich beansprucht (siehe Abschnitt E.I.4.).

Das sechsjährige berufliche Gymnasium (Klasse 8 bis 13) mit vorgeschaltetem dreijährigem Besuch einer Realschule (Klasse 5 bis 7) ist mit 58.320 Euro die teuerste bezifferbare Variante.

Die Kosten des Besuchs einer Grundschule werden nicht einbezogen, da bei allen betrachteten Bildungsgängen eine mindestens vierjährige Primarstufe vorgeschaltet ist.

Tabelle 32 zeigt in einer Beispielrechnung die Einzel- und Gesamtkosten der untersuchten Bildungswege zur allgemeinen Hochschulreife auf Grundlage des Bruttokostenmodells[36].

[36] Siehe Landtagsdrucksache 15/7640, Seite 16 ff.

Tabelle 32: Kostenübersicht einzelner Bildungswege/Bildungsgänge (in Euro)

Bildungsweg/Bildungsgang	Schuljahre	Jährliche Kosten je Schüler	Bruttokosten gesamt je Schüler	
Allgemein bildendes Gymnasium Normalform (G8)	8	*6.610*	52.880	
Berufliches Gymnasium dreijährig (BG 3) inkl. Realschule	9		49.554	
Berufliches Gymnasium (Kl. 11 bis 13)	3	*6.166*	18.498	
Realschule (Kl. 5 bis 10)	6	*5.176*	31.056	
Berufliches Gymnasium sechsjährig (BG 6) inkl. Realschule	9		58.320	
Berufliches Gymnasium (Kl. 8 bis 13)	6	*7.132*	42.792	
Realschule (Kl. 5 bis 7)	3	*5.176*	15.528	

Nach § 18a PSchG ist der nächste Bericht der Landesregierung zu den Kosten des öffentlichen Schulwesens im Jahr 2018 vorzulegen. Auf dessen Basis sollte dann auch eine Einbeziehung von Bildungswegen zur allgemeinen Hochschulreife über die Gemeinschaftsschule möglich sein.

5. Fazit

Unabhängig von den pädagogischen und gesellschaftspolitischen Aspekten verschiedener Bildungswege verdeutlicht die obige Darstellung die Ausgaben- bzw. Kostenseite der relevanten Bildungsgänge.

Der Kostenvergleich zeigt, dass berufliche gymnasiale Bildungswege neben dem Weg über das allgemein bildende Gymnasium G8 eine kostengünstige Alternative zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife darstellen. Insbesondere für Schülerinnen und Schüler, die einen neunjährigen Bildungsweg zum Abitur anstreben, ist der Bildungsgang über die Realschule zum dreijährigen beruflichen Gymnasium eine bewährte, gleichwertige und für das Bildungssystem kostengünstige Alternative.

III. Auslandsschuldienst

1. Vorbemerkung

Der Auslandsschuldienst, also die Entsendung inländischer Lehrkräfte an Schulen im Ausland, liegt in der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern. Mit der Untersuchung wurde die Beteiligung Baden-Württembergs an dieser gemeinschaftlichen Aufgabe und der dahinter stehende Ressourceneinsatz näher beleuchtet.

2. Feststellungen des Rechnungshofs zum Auslandsschuldienst

Die Vermittlung der Lehrkräfte erfolgt zum größten Teil über die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen. Die so vermittelten Lehrkräfte sind als Auslandsdienstlehrkräfte (ADLK) oder Bundesprogrammlehrkräfte tätig. Daneben gibt es sogenannte Ortslehrkräfte. Diese werden direkt von einer ausländischen Schule angestellt.

Beamtete Lehrkräfte können sich für alle drei genannten Arten der Auslandstätigkeit, also Auslandsdienst-, Bundesprogramm- und Ortslehrkräfte, beurlauben lassen. Für die Auslandsdienstlehrkräfte und Bundesprogrammlehrkräfte zahlt der Bund auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung einen Versorgungszuschlag von 30 Prozent auf die allerdings nur hälftige Bemessungsgrundlage.

Die Unterstellung eines von einer Stelle zu leistenden Versorgungszuschlags von 30 Prozent ist bei Tatbeständen, die sich im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und auch Kirchen abspielen, üblich. In anderen Bereichen verlangt das Land einen höheren Versorgungszuschlag von rund 43 Prozent.[37]

Von 2014 bis 2017 stammten jeweils mehr als 20 Prozent der Auslandsdienstlehrkräfte aus Baden-Württemberg. Würde man den Königsteiner Schlüssel als einen üblichen Verteilungsschlüssel im Verhältnis der Länder anwenden, stellt Baden-Württemberg überproportional viele Lehrkräfte zur Verfügung. In Tabelle 33 ist der überproportionale Anteil für die Jahre 2014 bis 2017 dargestellt.

[37] Siehe Pkt. 10.5.11 und 12 VwV Haushaltsvollzug 2018.

Tabelle 33: Auslandsdienstlehrkräfte von 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
ADLK insgesamt in Lehrkräftestellen	1.541	1.526	1.491	1.480
Anteil Baden-Württemberg in Lehrkräftestellen	335	328	333	330
Anteil Baden-Württemberg in Prozent	21,70	21,50	22,30	22,30
Anteil nach Königsteiner Schlüssel in Prozent	12,97	12,86	12,97	13,02
Anteil nach Königsteiner Schlüssel in Lehrkräftestellen	200	196	193	193
Überproportionaler Anteil Baden-Württemberg in Lehrkräftestellen	135	132	140	137

3. Fazit

Das Auslandsschulwesen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe des Bundes und der Länder. Baden-Württemberg stellt im Vergleich zu anderen Ländern schon seit Jahren überproportional viele Lehrkräfte für den Auslandsschuldienst frei. Gemessen an der fiktiven Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel, entsendet das Land regelmäßig 130 Lehrer mehr als es rechnerisch müsste.

Zwar werden die Lehrkräfte während der Beurlaubung auf Leerstellen geführt, sodass hierdurch die Besetzung der im Haushalt veranschlagten Stellen für Zwecke der inländischen Unterrichtsversorgung nicht beeinträchtigt wird. Allerdings stehen die konkreten Personen temporär nicht mehr für die Unterrichtsversorgung im Land zur Verfügung. Die Gewinnung von geeigneten Lehrkräften dürfte sich zunehmend schwieriger gestalten. Deshalb wäre zu prüfen, inwieweit ein - im Grund nachvollziehbares - Engagement im Auslandsschulbereich über die Quote nach Königsteiner Schlüssel hinaus Vorrang vor einem Einsatz von ausgebildeten und fachkompetenten Lehrkräften an den Schulen des Landes haben sollte.

4. Empfehlung

Für diesen Untersuchungsbereich empfiehlt der Rechnungshof:

(E 27) Das Kultusministerium sollte auf eine proportionale Beteiligung aller Länder am Auslandsschuldienst hinwirken. Als Orientierungshilfe sollte der Königsteiner Schlüssel dienen.

IV. Demografische Rendite

Der Rechnungshof hatte dem Finanzministerium und dem Kultusministerium bereits im Mai 2017 eine Untersuchung der verwendeten Modellrechnungen zur Ermittlung der demografischen Rendite auf Fachebene vorgelegt. Die betrachteten Modellrechnungen basieren auf den Ergebnissen einer Arbeitsgruppe des Kultusministeriums mit dem Finanzministerium sowie dem Staatsministerium aus dem Jahr 2014.

Der Prozess der Berechnung der demografischen Rendite wurde anhand der Unterlagen der Arbeitsgruppe und ergänzenden Unterlagen des Kultusministeriums für die Schuljahre 2015/16 und 2016/17 nachvollzogen.

Ziel der Untersuchung war es, vor allem Transparenz im Prozess der Berechnung zur demografischen Rendite zu schaffen und dem Kultusministerium die notwendige Flexibilität bei der Ressourcensteuerung zu erhalten.

Finanzministerium und Kultusministerium divergierten insbesondere bei der Berechnung der Netto-Demografierendite. Dies lag laut Finanzministerium unter anderem an der doppelten Verwendung des sogenannten strukturellen Defizits in einigen Schularten. Das Kultusministerium berücksichtigte das strukturelle Defizit sowohl bei der Berechnung der Schüler-Lehrkräftestellen-Relation als auch bei der Berechnung der Netto-Demografierendite. Unter einem strukturellen Defizit versteht das Kultusministerium die Differenz zwischen Pflichtunterricht nach Stundentafel (LWSdirekt) und tatsächlich erteiltem Unterricht (LWSgesamt).

Der Rechnungshof hatte im Mai 2017 insgesamt folgende Empfehlungen und Hinweise abgeleitet:

- Unabhängig von der aktuellen Schülerzahlenentwicklung sollten sich beide Ministerien der Problematik annehmen, um auf zukünftige demografische Entwicklungen angemessen reagieren zu können.

- Die Berücksichtigung des strukturellen Defizits im Lehrkräftebereich der SBBZ (Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren) und beruflichen Schulen weist Mängel auf und sollte angepasst werden.

- Das strukturelle Defizit wurde bei der Berechnung der Demografischen Rendite mehrfach einbezogen.

- Wir empfehlen dem Kultusministerium, in enger Absprache mit dem Finanzministerium den Prozessschritt „strukturelles Defizit“ daher neu zu gestalten.

- Die Sonderverwendung[38] von Lehrkräften war nicht mit den Stellenzahlen des Kapitels 0436 deckungsgleich.

[38] Siehe Pkt. B.II. „Sonderverwendung“.

- Es wird empfohlen, den Prozess zur Bildung der Schüler-Lehrkräftestellen-Relation - wie vom Kultusministerium bereits angedacht - mit der Sonderverwendung von Lehrkräften aus dem Kapitel 0436 zu synchronisieren.

- Abschließend empfehlen wir dem Kultusministerium, seine Berechnungen für
  - das strukturelle Defizit,
  - die Sonderverwendung von Lehrkräften,
  - die demografischen Schwankungen und
  - die regionalen Besonderheiten,

  nach einer im Zuge der Fachgespräche vom Kultusministerium bereits auf den Weg gebrachten Neustrukturierung dem Finanzministerium bis zur Erstellung des Staatshaushaltsplans 2020/2021 offen zu legen.

Beide Ministerien haben in den folgenden Fachgesprächen festgehalten, dass aufgrund der Schülerzahlenentwicklung diese Thematik keine Auswirkungen auf die aktuelle Haushalts- und Lehrkräfteplanungen habe und das Thema mit der Vorlage der eingangs genannten Untersuchung des Rechnungshofs erledigt sei. Der Prozess sollte aber mit dem Ziel weiterverfolgt werden, eine abgestimmte Berechnung zu erhalten.

gez. Günther Benz gez. Dr. Georg Walch