

Effizienzpotenziale im Schulbereich

Prüfungskonzepte – Prüfungsergebnisse – Perspektiven

Spannungsverhältnis Finanzenge und Personalausgabenquote

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die Finanzenge der öffentlichen Kassen zwingt alle Bundesländer zu rigiden Sparmaßnahmen. Dabei werden auch Bereiche auf den Prüfstand gestellt, die lange Zeit aus politischen Gründen von den Einspardebatten weitgehend ausgenommen worden sind. Dazu gehörte auch der Bildungsbereich. Dies hat sich in jüngster Zeit allerdings deutlich geändert - buchstäblich der Not gehorchend, nicht der eigenen Tugend. Der Nds. Landesrechnungshof hat aufgrund dieser sich abzeichnenden Entwicklungstendenz schon seit einigen Jahren den Fokus seiner Prüfungstätigkeit verstärkt auf den Schulbereich gerichtet. Zum einen ist der Bildungsbereich und mit ihm eben auch die Bildungsfinanzierung immer Gegenstand der öffentlichen Erregung, zum anderen legt aber angesichts der Finanzenge des Landes auch die hohe Personalausgabenquote von 45 %, die im Wesentlichen von Lehrkräften bestimmt wird, eine restriktive Finanzkontrolle in diesem Bereich nahe. Der Landeshaushalt kann u. E. angesichts der Höhe der Personalausgaben nur über deren Senkung gesunden. Das Personalkostenbudget für die aktiven Lehrkräfte liegt bei immerhin über 3 Milliarden €.

Die Konsolidierung des Personalhaushalts ist unabweisbar und kann daher nur dann gelingen, wenn die personalwirtschaftlichen Sparmaßnahmen zukünftig auch den Schulbereich nicht aussparen, wobei es nicht in erster Linie um die Streichung vorhandener Stellen geht, sondern vielmehr um den effizienteren Einsatz kostenintensiver Lehrkräfte. Zudem veranlasst auch die demographische Entwicklung – rückläufige Schülerzahlen – die Finanzkontrolle, den personellen Ressourceneinsatz der Lehrkräfte kritisch zu hinterfragen. Und letztlich führt das schlechte Abschneiden der deutschen Bildungssysteme in internationalen Vergleichsstudien nahezu reflexhaft zu der Forderung, mehr Geld in diesen Bereich

zu pumpen. Das aber wird angesichts der angespannten Finanzlage der öffentlichen Haushalte – es wird immer schwieriger, verfassungskonforme Haushalte aufzustellen – nicht so ohne weiteres zu realisieren sein. Deshalb kommt der Finanzkontrolle eine zunehmend größere Bedeutung zu, alle im Schulbereich möglichen Einsparpotenziale zu ermitteln.

Langfristige Prüfungsplanung

Um die im Schulbereich möglichen Einsparpotenziale identifizieren zu können, ist nach unserer Erfahrung eine differenzierte Kenntnis des komplexen Gesamtsystems Schule unabdingbar. Daher haben wir den Ansatz gewählt, durch möglichst exemplarische, punktuelle Prüfungen innerhalb eines bis 2008 angelegten Gesamtkonzepts einen detaillierten Überblick über das System zu gewinnen, um zum einen kontinuierlich und nachhaltig Unwirtschaftlichkeiten im Schulbereich aufzeigen zu können und zum anderen praxisorientierte Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Deshalb haben wir Lehrkräfte aus der Praxis aus dem allgemein bildenden und berufsbildenden Schulbereich in Absprache mit dem Kultusministerium befristet an den LRH abordnen bzw. versetzen lassen.

Im Rahmen des gesamten Prüfungskomplexes konnten und können wir uns auf den sachgerechten Personaleinsatz beschränken, weil das Land Niedersachsen - wie die anderen deutschen Flächenländer auch - aufgrund der gesplitteten Kostenträgerschaft nur die Kosten des pädagogischen Personals in den Schulen trägt, die kommunalen Schulträger hingegen für die Sachkosten aufzukommen haben, also vor allem für die Gebäude und die Ausstattung der Schulen¹. Darüber hinaus galt und gilt unser besonderes Erkenntnisinteresse den Aufgabenbereichen, in denen kostenintensive Lehrkräfte zu Lasten des Landeshaushaltes für Aufgaben eingesetzt werden, die ausschließlich der originären Finanzierungszuständigkeit der Schulträger zuzuordnen sind, Stichwort: Verwaltungsaufgaben. Darauf komme ich später noch zurück.

¹ §§ 112, 113 NSchG

Am Ende des vorgesehenen Prüfungszeitraums soll nach unseren Vorstellungen ein Gesamtkonzept für einen sachgerechten Lehrereinsatz an allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen stehen.

Schon bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat der LRH ein Einsparvolumen ermittelt, das sich längst nicht mehr im Bereich der sprichwörtlich gewordenen peanuts bewegt, sondern mit einem Betrag von jährlich bis zu mehreren 100 Mio. € eine erhebliche Größenordnung erreicht hat.

Der zeitliche Rahmen dieses Vortrags lässt eine umfassende und detaillierte Darstellung des gesamten bisherigen Prüfungsszenariums leider oder glücklicherweise nicht zu. Deshalb beschränke ich mich im Folgenden darauf, exemplarisch nur einige Prüfungsinhalte und –ergebnisse vorzustellen, nach denen aus unserer Sicht ein verstärktes Prüfungsengagement der Finanzkontrolle sinnvoll und im Wortsinne „lohnend“ erscheint.

Konsequenzen aus sinkenden Schülerzahlen

Aufgrund der demographischen Entwicklung werden die Schülerzahlen im Bereich der allgemein bildenden Schulen in den nächsten Jahren insgesamt rückläufig sein, bis zum Jahr 2025 allein um voraussichtlich 20 %. Da sich infolgedessen auch der Bedarf an Lehrkräften insgesamt verringert, bis zum Jahr 2025 um schätzungsweise 10.000 gegenüber dem Jahr 1998, ergibt sich ein erhebliches Einsparpotenzial. Mit anderen Worten: aus solchermaßen sinkenden Schülerzahlen müssen Konsequenzen gezogen werden.

Wie aber beeinflussen veränderte Schülerzahlen die Lehrerstundenzuweisung bzw. welches Einsparpotenzial ergibt sich *konkret* aufgrund sinkender Schülerzahlen?

Um diese Frage sachgerecht beantworten zu können, haben wir zunächst untersucht, mit welchen Instrumentarien das Kultusministerium die Verteilung von Lehrerstunden an allgemein bildenden Schulen steuert und welche Wirkungen hiervon – insbesondere bei sich verändernden Schülerzahlen – ausgehen. Im Nachhinein hat sich gerade diese Prüfung als grundlegend für unser Verständnis für das System Schule erwiesen.

Dabei hat die Prüfung² u. a. ein Ergebnis erbracht, das wir so nicht erwartet hatten:

Das den Lehrereinsatz steuernde Verfahren war in erster Linie ein abstraktes mathematisches Verfahren, dazu bestimmt, die zu den Schulhalbjahren vorhandenen Lehrkräfte auf die Schulen zu verteilen. Und weil es ein lediglich *abstraktes* mathematisches Verfahren war, berücksichtigte es nicht hinreichend den tatsächlichen aktuellen Lehrerbedarf der einzelnen Schulen, wie man eigentlich erwarten dürfte.

Der sog. „rechnerische Grad der Unterrichtsversorgung“ - eigentlicher Maßstab des Verteilungsverfahrens -, der aus dem Vergleich zwischen Lehrer-Sollstunden und Lehrer-Iststunden resultierte und in der politischen Diskussion einen nahezu dogmatischen Charakter hatte, stellte im Prinzip nur eine Kennziffer dar, die einen rein rechnerischen Vergleich der Schulen untereinander ermöglichte. Er war aber für die Diskussion über die tatsächliche Unterrichtsversorgung in den Schulen eine untaugliche Basis. Die Angabe des Grads der Unterrichtsversorgung vermittelte nämlich den Eindruck, wenn er z. B. mit 95 % oder mit 105 % angegeben wird, dass eine Unter- oder Überversorgung mit Lehrerstunden vorlag. Das muss aber nicht der Fall sein, weil bei Einführung des Verfahrens in den 70-er Jahren ohne konkrete Ermittlung ein gesetzter Bedarf zugrunde gelegt wurde.

Darüber hinaus wurden in Niedersachsen die Faktoren für die Unterrichtsversorgung „seit 1975 dreizehnmal unter wechselnden Landesregierungen“³ ohne Beteiligung des Parlaments modifiziert. Bei steigenden Schülerzahlen wurden die Versorgungsfaktoren verschlechtert, bei sinkenden Schülerzahlen verbessert, wobei ebenfalls der *tatsächliche* Bedarf der einzelnen Schule bis heute niemals ermittelt worden ist.

Bei diesem Verteilungsverfahren war es möglich, trotz sinkender Schülerzahlen einen Fehlbedarf zu simulieren und mögliche Einsparpotenziale im System Schule zu belassen. Die Grafik verdeutlicht die dargestellten Auswirkungen.

² Jahresbericht 2002, LT-Drs. 14/3420, S. 100 ff.

Diesem System mangelte es ersichtlich an Transparenz, so dass der Haushaltsgesetzgeber – das Parlament – keinen Einfluss auf die Verteilungsfaktoren nehmen konnte und damit auch in seinem Budgetrecht erkennbar eingeschränkt war.

Nach unseren Feststellungen führte das Verfahren in der Praxis letztlich dazu, dass einige Schulen die Erteilung der Pflichtstunden durch Lehrerstunden sicherstellen mussten, die nicht für *diesen* Zweck, sondern für einen Zusatzbedarf bestimmt waren. Unter Zusatzbedarf sind beispielsweise Fördermaßnahmen, Arbeitsgemeinschaften, wahlfreie Kurse etc. zu verstehen. Das war aber eher die Ausnahme.

In der Regel jedoch überschritt der bei der Zuweisung von Lehrerstunden errechnete Grundbedarf den Bedarf zur Abdeckung der Pflichtstunden. Dadurch entstand ein Verteilungspotenzial von landesweit knapp 60.000 Wochenstunden mit einem monetärem Wert von – geschätzt - 146 Mio. €. Ein Verteilungspotenzial über das, wie eben schon angedeutet, das Parlament nicht verfügen konnte.

Deshalb haben wir angeregt, ein Verfahren zu entwickeln, das sich stärker und transparenter am tatsächlichen Pflichtstundenbedarf der einzelnen Schulen orientiert.

Der neue Erlass⁴ des Kultusministeriums, der maßgeblich auf die Sicherstellung des Pflichtunterrichts als Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Lehrerstunden abhebt, umfasst in dieser Hinsicht schon eine wesentliche Forderung des LRH und hat damit schon erhebliche Fortschritte gebracht.

Wie eben schon dargelegt, war *diese* Prüfung von grundlegender Bedeutung, weil sie uns einen tiefen Einblick in das System Schule ermöglicht und das Instrumentarium an die Hand gegeben hat – Datensammlungen (z. B. Lehrerverzeichnisse, Schulstatiken etc. -), eigene Prognoseberechnungen

³ LT-Drs. 14/1607

⁴ RdErl. d. MK v. 09.02.2004 – VORIS s 22410 - "Klassenbildung und Lehrerstundenzuweisung an den allgemein bildenden Schulen"

durchzuführen und damit die Kultusverwaltung zu mehr Transparenz bei der Verwendung möglicher Einsparpotenziale zu veranlassen.

In welchen weiteren Bereichen lassen sich aufgrund unserer bisherigen Prüfungsergebnisse noch Einsparpotenziale aufzeigen bzw. durch zukünftige Prüfungen erschließen?

Da sind zum Beispiel

- die begleitenden Erfolgskontrollen von Modellversuchen und Förderprogrammen,
- die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Schulgrößen und Schulstandorten,
- die Angleichung der unterschiedlichen Regelstundenverpflichtung von Lehrkräften in Schulformen des allgemein bildenden Bereichs,
- die Anpassung der Regelstundenverpflichtung der Lehrkräfte an die Verhältnisse anderer Bundesländer sowie
- die Verbesserung des Ausnutzungsgrades der Arbeitszeit von Lehrkräften für ausschließlich unterrichtliche Zwecke und
- die Ermittlung der Unwirtschaftlichkeit der dualen Finanzierung des Schulwesens.

Es ist wiederum dem Zeitmanagement geschuldet, wenn ich mich im Folgenden auf zwei der eben angesprochenen Themenkomplexe beschränke: Die Verbesserung des Ausnutzungsgrads der Arbeitszeit von Lehrkräften für ausschließlich unterrichtliche Zwecke sowie die Unwirtschaftlichkeit der dualen Finanzierung des Schulwesens.

Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden

Aufsehen erregt haben die Anregungen des LRH⁵, die Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte im allgemein bildenden Bereich zu vermindern.

Lehrkräften an öffentlichen Schulen können Anrechnungen für die Wahrnehmung besonderer Tätigkeiten und Funktionen (Schulleiter/-in, Stellvertreter/-in,

⁵ Schulverwaltung NI SH Nr. 7 / 8 / 2004 , S. 217

Bildstellenleitung etc.) sowie Ermäßigungen (Alter; Schwerbehinderung) aus personenbezogenen Gründen gewährt werden, die ihre Regelstundenverpflichtung mindern.

Von 1990 bis 2003 hat sich die Anzahl der insgesamt gewährten Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden allein im allgemein bildenden Bereich um ca. 19.000 Stunden erhöht, dies entspricht einem Finanzvolumen von immerhin 51 Mio. €. Im Schuljahr 2002/2003 wurden an öffentlichen allgemein bildenden Schulen in Niedersachsen Anrechnungen und Ermäßigungen im Umfang von 145.555 Unterrichtswochenstunden gewährt; das sind ca. 10 % der den Schulen insgesamt zur Verfügung stehenden Unterrichtswochenstunden mit einem Finanzvolumen von etwa 390 Mio. €.

Angesichts dieses Finanzvolumens hat der LRH u. a. im Bereich der allgemein bildenden Schulen exemplarisch Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände überprüft, mit dem Ziel, die Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden zurückzuführen, um Unterrichtskapazitäten zu gewinnen⁶.

Im Fokus unserer Betrachtung standen dabei die Tatbestände, auf die die beiden größten Stundenvolumina entfielen und zwar die Anrechnungsstunden für Schulleitungsaufgaben mit gut 41 % sowie die Anrechnungsstunden für besondere Belastungen mit annähernd 18 %.

Bei letzteren haben wir „erhebliche“ Defizite festgestellt. Häufig handelte es sich nicht um „besondere“ Belastungen einzelner Lehrkräfte, sondern um solche, die mit der Berufsausübung üblicherweise verbunden sind, beispielsweise Tätigkeiten wie Korrekturen, Vorbereitung und Durchführung schulischer Abschlussprüfungen einschließlich des Einsatzes im Abitur und somit um Aufgaben, die bereits im Rahmen der schulformspezifischen Regelstundenzahl berücksichtigt und als solche zu erfüllen sind.

⁶ Jahresbericht 2004, LT-Drs. 15/1050, S.127 ff.

Etwa die Hälfte der im Schuljahr 2002/2003 gewährten Anrechnungstunden für besondere Belastungen mit einem Finanzvolumen ca. 27 Mio. € waren nach unseren Feststellungen nicht erforderlich und können somit eingespart werden. Mittlerweile hat das Kultusministerium zwar schon gegengesteuert, das mögliche Kürzungsvolumen jedoch bei weitem nicht ausgeschöpft.

Die Anrechnungstunden für die in verschiedenen Schulleitungsfunktionen eingesetzten Lehrkräfte, Schulleiterinnen und Schulleiter, Vertreterinnen und Vertreter, Koordinatorinnen und Koordinatoren werden nach jeweils unterschiedlichen Berechnungsmodalitäten ermittelt. Das führt zu nicht nachvollziehbaren Ergebnissen und fügt sich insbesondere nicht zu einem kongruenten Gesamtsystem der Entlastung für Schulleitung zusammen. Die unterschiedlichen Entlastungen beruhen nicht auf konkreten Arbeitsplatzuntersuchungen, sondern auf historisch gewachsenen, letztlich auf „gesetzten“ Werten.

Der LRH hat deshalb vorgeschlagen, den Schulen künftig ein Gesamtkontingent zur Verfügung zu stellen, über dessen Verteilung sie in eigener Verantwortung entscheiden. Um zukünftig einen sachgerechten Ressourceneinsatz zu gewährleisten, soll die Höhe dieses Kontingents nach den Ergebnissen von Arbeitsplatzuntersuchungen festgesetzt werden, durch die der Zeitbedarf für die Erledigung der Schulleitungsaufgaben ermittelt wird.

Alters- und Schwerbehindertenermäßigungen

Von ungleich größerer Brisanz sind unsere Feststellungen im Bereich der Gewährung von Alters- und Schwerbehindertenermäßigungen. Auch wenn es sich dabei um ein hoch sensibles Thema handelt, sind wir der Ansicht, dass diese Sonderregelungen zukünftig nicht a priori von möglichen Einsparmaßnahmen ausgenommen werden dürfen.

Ältere und schwer behinderte Lehrkräfte erhalten nach der gegenwärtigen Rechtslage unabhängig von ihrer individuellen Leistungsfähigkeit Ermäßigungsstunden. Die Altersermäßigung ist nach unserer Ansicht in der

bisherigen Form nicht mehr gerechtfertigt, da sie einerseits pauschal nur abhängig gemacht wird von dem Erreichen einer bestimmten Altersgrenze und andererseits die Lehrkräfte damit besser stellt als andere Landesbedienstete. Die im Schuljahr 2002/2003 insgesamt gewährten Altersermäßigungsstunden entsprachen einem Finanzvolumen von mindestens 8 Mio. € jährlich.

Der LRH hält es deshalb für geboten, auf die Altersermäßigung der Lehrkräfte vollständig zu verzichten bzw. im Einzelfall ältere Lehrkräfte, die nur bedingt in der Lage sind, in vollem Umfang Unterricht zu erteilen, „zukünftig stärker für schulorganisatorische und verwaltende Tätigkeiten einzusetzen.“

Ähnliches gilt für die schwer behinderten Lehrkräfte, die zusätzlich zu dem allen Schwerbehinderten zustehenden Zusatzurlaub von fünf Arbeitstagen pauschal weitere zwei bis drei Ermäßigungsstunden erhalten. Auch dabei handelt es sich um eine sachlich nicht zu rechtfertigende Besserstellung, die anderen Landesbediensteten nicht zugute kommt. Das Beamtenrecht kennt nur die individuell festzustellende Dienstunfähigkeit.

Im Schuljahr 2002/2003 wurden insgesamt 1525 Ermäßigungswochenstunden mit einem Finanzvolumen mit mindestens 4 Mio. € gewährt.

Deshalb sollte die Regelung über die Schwerbehindertenermäßigung ebenfalls entfallen bzw. auf den Einzelfall beschränkt und davon abhängig gemacht werden, dass der Amtsarzt die Notwendigkeit der Ermäßigung bestätigt, wie das z. B. im Bundesland Hessen⁷ praktiziert wird.

Altersteilzeit

Und letztlich muss nach unserer Auffassung auch die Altersteilzeit für Lehrkräfte angesichts der Haushaltslage auf den Prüfstand gestellt werden. Aufgrund der hohen Inanspruchnahme der Altersteilzeit zu den gegenwärtigen Bedingungen fehlen in den nächsten Jahren bereits die Unterrichtsstunden von 1500 Lehrkräften, das entspricht

⁷ Amtsblatt des Hessischen Kultusministeriums 1999, S. 684

einem Finanzvolumen von 105 Mio. €. Die geplante Fortführung der Altersteilzeit löst mittelbar einen zusätzlichen Einstellungsbedarf aus und konterkariert den mit Beginn sinkender Schülerzahlen gebotenen Abbau der Lehrerstellen.

Unwirtschaftlichkeit der dualen Finanzierung des Schulwesens

Zunehmend wird offenbar, dass ein wesentlicher Faktor für Unwirtschaftlichkeiten im Schulbereich die duale Kostenträgerschaft ist, nach der das Land – etwas simplifizierend dargestellt – die Kosten für das pädagogische Personal zahlt, die Schulträger hingegen für die Sachkosten aufkommen, also vor allem für die Gebäude und die Ausstattung der Schulen. Den Umfang dieser Unwirtschaftlichkeiten haben wir allerdings noch nicht so intensiv geprüft, dass wir ihn umfassend quantifizieren könnten. Es liegt aber auf der Hand, dass der kommunale Schulträger durch die duale Finanzierung der Versuchung unterliegt, sich z. B. die viel zu kleine und unwirtschaftliche Schule X zu leisten, weil ja das Land für die dadurch verursachten Personalkosten aufkommen muss. Wir sind uns sicher, dass die Schullandschaft anders und wirtschaftlicher aussehen würde, wenn die Schulträger auch für die viel gewichtigeren Personalkosten aufkommen müssten.

Während es sich dabei „nur“ um eine begründete Vermutung handelt, lassen sich durch unsere bisherigen Prüfungen andere Unwirtschaftlichkeiten im System belegen. So werden z. B. in der täglichen Schulpraxis teure Lehrkräfte in erheblichem Umfang für Aufgaben herangezogen, die einerseits in der ausschließlichen Finanzierungszuständigkeit der Schulträger (Kommunen) liegen und darüber hinaus unwirtschaftlich sind, weil die Aufgaben kostengünstiger von anderen z. B. Verwaltungskräften wahrgenommen werden könnten. Zu diesen Aufgaben zählen u. a. die Einrichtung und Wartung von Schulnetzen, die Verwaltung von Schulbüchereien, die Betreuung von Bildstellen etc. So haben wir, um nur ein Beispiel zu nennen, festgestellt, dass in berufsbildenden Schulen von den insgesamt gewährten Anrechnungsstunden für besondere Belastungen immerhin 10 % für die

Einrichtung und Betreuung technischer Anlagen in Anspruch genommen werden⁸, das entspricht allein in diesem Bereich einem Finanzvolumen von mindestens 2,5 Mio. €. Dass sich bei der Übertragung dieses Ergebnisses auf das Gesamtsystem Schule das Einsparvolumen noch potenzieren dürfte, ist keine haltlose Annahme!

Aus dem eben Gesagten wird ersichtlich, dass die doppelte Kostenträgerschaft von Land und kommunalem Schulträger zunehmend problematisch wird, weil Aufgabenzuordnung und Ressourcenverantwortlichkeiten für die sich verändernden Anforderungen im Schulbereich immer weniger klar sind. Deshalb befürworten wir ausdrücklich die Tendenz zur pädagogischen und wirtschaftlichen Eigenverantwortung der Schulen. Und das heißt in der Konsequenz, dass man sich der Frage wird stellen müssen, wer der geeignete Träger für die Einrichtung Schule ist. Auf diese Frage hat auch der LRH noch keine endgültige Antwort. Es spricht aber unseres Erachtens vor dem Hintergrund des eben Gesagten und angesichts der Erfahrungen vor allem in den skandinavischen Ländern vieles dafür, dass der Schritt zur Kommunalisierung richtig wäre, weil dadurch das Land entlastet, vor allem aber die Selbstverwaltung der Kommunen gestärkt würde.

Was ich eben – zugegebenermaßen etwas rudimentär geschildert habe –, erhebt nicht den Anspruch, gänzlich neue Wege im Prüfungsszenarium des Bildungsbereichs aufzuzeigen, hat aber vielleicht doch den ein oder anderen Hinweis für die praktische Prüfungsarbeit gegeben. Das hoffe ich zumindest. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

⁸ Jahresbericht 2005, LT-Drs. 15/1900, S. 96 ff.