

Ministerium für Bildung und Wissenschaft

10. Chancenverwertung mangelhaft - die Entwicklung der Lehrerstellen in Zeiten des demografischen Wandels

Der demografische Wandel und die sich daraus ergebenden Chancen müssen genutzt werden, um den Haushalt nachhaltig zu konsolidieren. Hierzu ist eine auf den Bedarf ausgerichtete transparente Stellenplanung erforderlich.

Das Bildungsministerium muss eine detaillierte Planung vorlegen. Hierin muss der Lehrerstellenbedarf für jede politisch-organisatorische Maßnahme der nächsten Jahre enthalten sein. Nur so werden die wirklichen Spielräume für eine Reduzierung der Lehrerstellen erkennbar.

Die Schulentwicklungsplanung des Bildungsministeriums muss endlich in der Lage sein, die kommenden infrastrukturellen Anpassungen zu meistern.

10.1 Die „demografische Rendite“

Der demografische Wandel ist in vollem Gange. Die Schülerzahlen sind seit dem letzten Höchststand im Schuljahr 2005/06 rückläufig. Bis 2020 werden insgesamt 20 % weniger Schülerinnen und Schüler unterrichtet. Im Bereich der allgemein bildenden Schulen allein ist sogar ein Rückgang von fast 25 % zu erwarten. Das bedeutet: Wird diese Veränderung gänzlich in die Unterrichtsversorgung investiert, erhöht sich die Stellenzahl pro Schüler um 20 %. Wird die Veränderung gänzlich in den Stellenabbau investiert, verringert sich die Zahl der Lehrkräfte um 20 %. Beide Größen oder eben auch Zwischenwerte können als ein Gewinn interpretiert werden. Diese „demografische Rendite“, also das Einsparpotenzial bei den Lehrerstellen, ist vom Bildungsministerium beziffert¹ worden.

Jede politisch-organisatorische Entscheidung im Bereich der Unterrichtsversorgung bedeutet zusätzlichen Mehr- oder Minderbedarf. Das Ergebnis von „demografischer Rendite“ und politisch-organisatorischen Entscheidungen ist der Abbaupfad für die Lehrerstellen.

¹ Vgl. Umdruck 18/538.

10.2 Die Entwicklung der Schülerzahlen

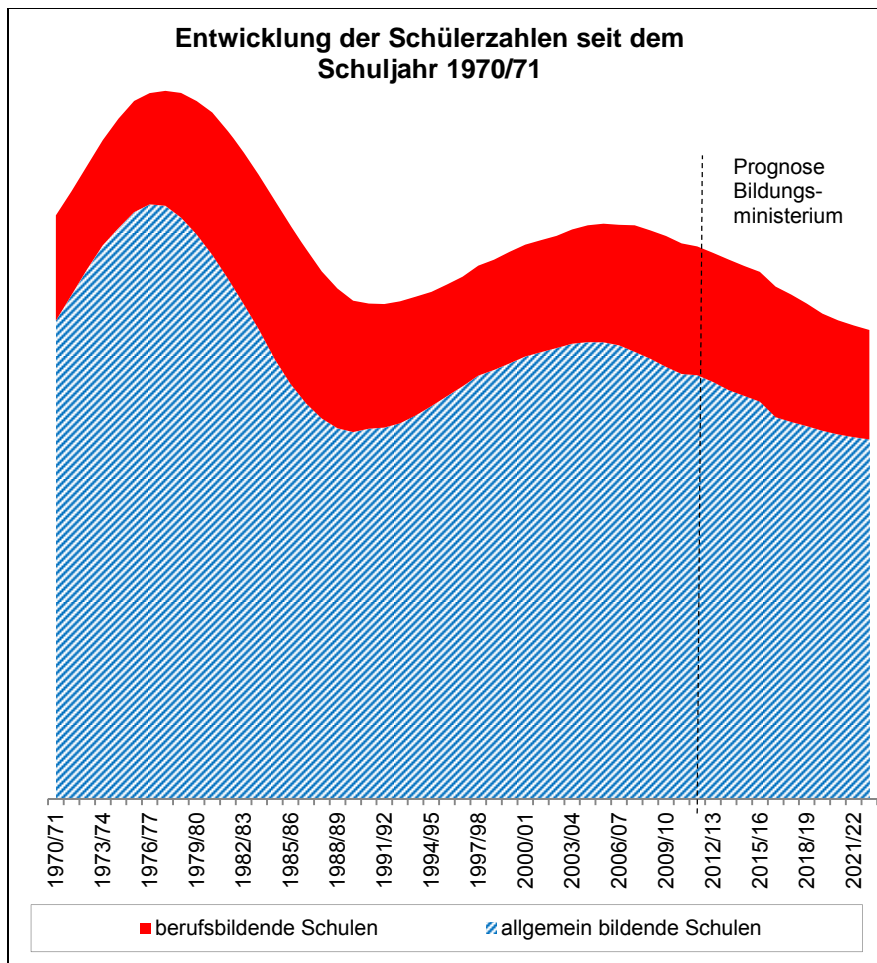
Die Bevölkerungsvorausberechnung für die Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins hat das Statistikamt Nord im Auftrag der Landesplanung erstellt. Der demografische Wandel zeigt sich nicht nur in einer insgesamt zurückgehenden Bevölkerungszahl. Zeitgleich verschiebt sich die Altersstruktur erheblich. Das heißt, die Zahl der jüngeren Menschen geht zurück und die der älteren steigt. Während 2006 auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter noch rund 34 junge (unter 20 Jahre) kamen, werden es 2025 nur noch 29 sein. Die Veränderungen in der Altersstruktur gelten grundsätzlich für alle Regionen des Landes. Sie sind aber durchaus unterschiedlich ausgeprägt; zudem gibt es nach wie vor Kreise und kreisfreie Städte, in denen die Einwohnerzahl 2025 höher sein wird als heute. Dies ist zum einen bei den an Hamburg angrenzenden Kreisen Pinneberg und Stormarn der Fall, zum anderen bei den kreisfreien Städten Flensburg und Kiel. Der stärkste - prozentuale - Bevölkerungsrückgang wird für die kreisfreie Stadt Neumünster (-8 %) sowie für die Kreise Steinburg (-8 %), Dithmarschen (-7 %) und Plön (-6 %) erwartet.¹

Aus der Bevölkerungsvorausberechnung und den Ergebnissen der amtlichen Schulstatistik der vergangenen Jahre - diese sind unverändert gültig und nicht strittig - wird die Schülerzahlenprognose abgeleitet. Hierfür ist das Bildungsministerium verantwortlich. Es meldet seine Zahlen im jährlichen Bericht zur Unterrichtssituation an den Landtag.² Im Gegensatz zu anderen Ländern³ wird auf eine gesonderte Veröffentlichung des gesamten Zahlenwerks verzichtet. Seit dem Schuljahr 2006/07 ist die Schülerzahl rückläufig. Nach Prognose des Bildungsministeriums setzt sich diese Entwicklung fort. Das entspricht der Situation am Anfang der 1980er-Jahre. Schon damals waren die Folgen des Rückgangs einschneidend.

¹ Vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Statistik informiert ... Nr. III/2011.

² Landtagsdrucksache 18/241.

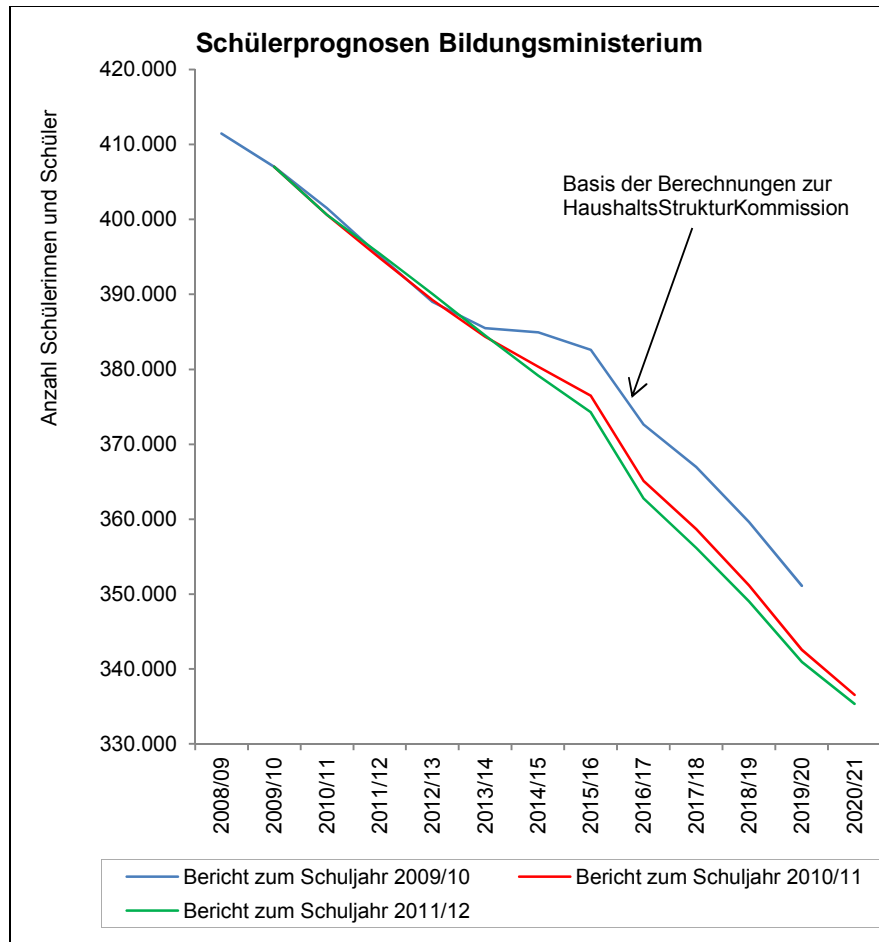
³ Vgl. z. B. Hessen und Nordrhein-Westfalen.



Für den Schulbericht 2009 hat der LRH die voraussichtliche Entwicklung der Schülerzahlen an den allgemein bildenden Schulen berechnet. Diesem Ergebnis wurde vonseiten des Bildungsministeriums widersprochen. Es ging damals für die kommenden Jahre von einem weitaus geringeren Rückgang der Schülerzahlen aus: *„Aus Sicht des Bildungsministeriums gelangt der LRH zu überhöhten Annahmen bezüglich möglicher Stellenminderbedarfe. Dieses sei vor allem darauf zurückzuführen, dass der LRH einen deutlich stärkeren Rückgang der Schülerzahlen annehme.“* Folge: Die Prognose des Bildungsministeriums war dann auch Basis für die Berechnungen zu den beschlossenen Lehrerstellenkürzungen.¹

¹ Vgl. Empfehlungen der CDU/FDP Haushaltsstrukturkommission 2010.

Mittlerweile veröffentlichte das Bildungsministerium 2 neue Schülerzahlenprognosen in den Berichten zur Unterrichtssituation im Schuljahr 2010/11¹ und 2011/12².



Das Bildungsministerium hat seine ursprüngliche Prognose³ erheblich nach unten korrigiert. Die Zahlen liegen für die allgemein bildenden Schulen nun näher an den schon 2009 vom LRH⁴ berechneten Werten, was auch auf die Gesamtschülerzahl durchschlägt. Dies ist nicht durch eine neuere Bevölkerungsvorausberechnung durch das Statistische Bundesamt erklärbar.

Trotz des zwischenzeitlich neuen Zahlenwerks wurde durch die damalige Landesregierung noch im Dezember 2011 der Abbaupfad auf Basis der überholten Zahlen von 2010 bestätigt.⁵

¹ Landtagsdrucksache 17/1842.

² Landtagsdrucksache 18/241.

³ Landtagsdrucksache 17/832.

⁴ Schulbericht 2009 des LRH.

⁵ Landtagsdrucksache 17/2044 vom 09.12.2011.

10.3 Die Entwicklung der Lehrerstellen

Fast 60 % der Personalausgaben des Landes entfallen auf Lehrer. Dieser Bereich kann von den Sparbemühungen nicht ausgenommen werden, sonst ist der Erfolg der Schuldenbremse insgesamt infrage gestellt.

Im Schulbericht 2009 hat der LRH zum damaligen Lehrerbedarf festgestellt: *„Für den Verbleib von 1.300 Stellen aus dem Demografiegewinn im Schulsystem besteht kein Bedarf. Grund: Bereits für die Jahre 2009 und 2010 sind 1.113 ‚echte‘ neue Stellen geschaffen worden, davon 983 für die allgemein bildenden Schulen. Dem steht unter Berücksichtigung der Mehr- und Minderbedarfe (u. a. Erstattung der Vorgriffsstunde, Schülerrückgang) im Saldo ein Bedarf von 300 Stellen gegenüber. **Mit den übrigen rd. 700 Stellen wird die Unterrichtsversorgung an den weiterführenden allgemein bildenden Schulen soweit verbessert, dass die Stundentafeln erfüllt werden können.** Eine darüber hinausgehende Verbesserung der Unterrichtsversorgung (z. B. zusätzliche Förder- und Differenzierungsstunden) muss durch eine wirtschaftlichere Klassenbildung erreicht werden (z. B. in den neu entstehenden Regional- und Gemeinschaftsschulen, durch die Schließung von bzw. den Verzicht auf Außenstellen im Grundschulbereich oder durch die Einrichtung von Oberstufenzentren).“*

Der „alte Abbaupfad“ der Landesregierung sah von 2010 bis 2020 insgesamt einen Abbau von 3.631 Lehrerstellen vor. Dieser Wert setzte sich zusammen aus einem demografisch bedingten Anteil von 2.668 und einem durch politisch-organisatorische Maßnahmen zu erzielenden Anteil von 963 Stellen.¹

Für eine „ehrliche Analyse“² ist es jedoch unabdingbar, **den gesamten Zeitraum des Schülerrückgangs zu berücksichtigen**. Demnach war von 2006 bis zum Jahr 2020 von einem Sparpotenzial von 3.440 Lehrerstellen aufgrund zurückgehender Schülerzahlen auszugehen. Da in den ersten Jahren zurückgehender Schülerzahlen bis 2010 zunächst noch in erheblichem Umfang neue Stellen (1.319) geschaffen wurden, lag die Einsparplanung der damaligen Landesregierung bei insgesamt 2.312 Lehrerstellen bis 2020. Bereinigt um den demografischen Effekt sollten nach damaliger Planung von 2006 bis 2020 zusätzlich 1.128 Stellen zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung geschaffen werden.

¹ Umdruck 17/1337.

² Vgl. Medien-Information des Bildungsministeriums vom 16.11.2012.

Alter Abbaupfad Lehrerstellen

Jahr	Lehrer- stellen	Stellenveränderung		
		Insgesamt	Demografisch bedingter Anteil	Politisch- organisatorische Maßnahmen
2006	21.804	0	0	0
2007	21.956	155	-62	217
2008	22.029	70	-176	246
2009	22.686	839	-295	1.134
2010	23.123	255	-239	494
2011	22.823	-300	-290	-10
2012	22.523	-300	-275	-25
2013	22.310	-213	-118	-95
2014	22.055	-255	-59	-196
2015	21.779	-276	-129	-147
2016	21.118	-661	-556	-105
2017	20.760	-358	-233	-125
2018	20.265	-495	-335	-160
2019	19.826	-439	-389	-50
2020	19.492	-334	-284	-50
Summe		- 2.312	-3.440	1.128

Aussagen der Landesregierung zu Stelleneinsparungen im Bildungsbereich lassen sich durch Summenbildung aus der Übersicht extrahieren. Zu beachten sind dabei nicht nur die unterschiedlichen Zeiträume, sondern auch die Frage nach dem demografisch bedingten Anteil oder dem Anteil durch politisch-organisatorische Maßnahmen.

Der Saldo der demografisch bedingten Lehrerstelleneinsparung von 2012 bis 2017 ergibt 1.370. Hierauf basierend hat die neue Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart: „Aufgrund des Schülerrückgangs werden rechnerisch bis 2017 rund 1.400 Stellen frei. Die eine Hälfte der dadurch freigesetzten Mittel soll zur Verbesserung der Bildungsqualität dienen, die andere der Haushaltskonsolidierung.“¹ Diese Herangehensweise bezieht sich somit nicht auf den konkret notwendigen Bedarf.

¹ Vgl. Koalitionsvertrag 2012 - 2017, Zeile 643 ff.

Mit der neuen Schülerzahlenprognose 2012 des Bildungsministeriums¹ wurden die Zahlen angepasst:

Neuer Abbaupfad Lehrerstellen

Jahr	Lehrerstellen	Stellenveränderung		
		Insgesamt	Demografisch bedingter Anteil	Politisch-organisatorische Maßnahmen
2006	21.804	0	0	0
2007	21.956	155	-62	217
2008	22.029	70	-176	246
2009	22.686	839	-295	1.134
2010	23.123	255	-295	550
2011	22.823	-300	-221	-79
2012	22.523	-300	-232	-68
2013	22.610	87	-162	249
2014	22.245	-365	-220	-145
2015	21.880	-365	-225	-140
2016	21.515	-365	-640	275
2017	21.150	-365	-283	-82
2018	20.655	-495	-303	-192
2019	20.216	-439	-345	-94
2020	19.882	-334	-251	-83
Summe		- 1.922	-3.710	1.788

Auf Basis dieser Schülerzahlenprognose sind bis zum Jahr 2020 insgesamt 3.710 Stellen durch den demografischen Effekt entbehrlich. Hiervon sollen jedoch 1.788 Stellen im System belassen werden. Im Saldo werden damit 1.922 Stellen abgebaut. Der Bedarf muss mit konkreten Zielen und Maßnahmen belegt werden. Für den im Koalitionsvertrag zugrunde gelegten Zeitraum bis 2017 kommt man statt bisher 1.370 nunmehr auf 1.762 Stellen rein demografisch bedingten Einsparpotenzials.

Für den Zeitraum 2006 bis 2020 werden insgesamt im Bereich Schule gegenüber der alten Planung 390 Lehrerstellen mehr im System belassen. Die Mittel hierfür sind in anderen Bereichen des Landeshaushalts einzusparen.

Das **Bildungsministerium** kann den Feststellungen zum Umfang und Zeitraum des Sparpotenzials nicht folgen. Es führt an, dass sich der „so genannte Demografiegewinn“ auf Grundlage der Annahme berechne, dass die Unterrichtsversorgung des Bezugsjahres 2006 ausreichend gewesen sei und beibehalten werde. Demgegenüber habe das Bildungsministerium

¹ Landtagsdrucksache 18/241.

auf Basis der Unterrichtsversorgung im Schuljahr 2009/10 einen Demografiegewinn bis zum Schuljahr 2020/21 von 3.150 Stellen berechnet. Hinzu komme aus Sicht des Bildungsministeriums, dass noch immer rund 1.250 Stellen zur 100%igen Erfüllung der Stundentafel fehlten. Dies sei somit auch in den Vorjahren der Fall gewesen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass sich die Aussagen zum demografisch bedingten Einsparpotenzial immer nur in Bezug auf Referenzjahre darstellen lassen. Das Zahlenwerk beruht ausschließlich auf Angaben, die das Bildungsministerium selbst zur Berechnung der Abbaupfade genannt und veröffentlicht hat. Entscheidend ist, dass es - egal welches Jahr als Bezug verwendet wird - für die Reduzierung der Lehrerstellen eine demografische Komponente und eine Komponente der politisch-organisatorischen Maßnahmen gibt. Auch für den Bereich Lehrer ist die Landesregierung verpflichtet, ihre Personalplanung zu systematisieren, den Personalbedarf auf der Grundlage anerkannter Methoden zu ermitteln und den Personaleinsatz strategisch zu planen.¹ Bisher fehlt der schlüssige Nachweis, dass die politisch gewollten Maßnahmen in der Gegenrechnung mit den demografischen Effekten genau den im Abbaupfad genannten Stellenbedarf auslösen.

Auch der Stellenbedarf zur Erfüllung der Kontingentstundentafel darf keine isolierte Berechnung sein, da er im Kontext mit der Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems Schule zu betrachten ist. Die Bezifferung eines gesonderten Werts ist aus Sicht des LRH daher kontraproduktiv.

10.4 **Die Gesamtrechnung muss stimmen**

Schule ist vor allem erfolgreich, wenn gut ausgebildete, gut bezahlte und zufriedene Lehrkräfte guten Unterricht machen. Rahmenbedingungen, die typischerweise im Vordergrund von bildungspolitischen Reformen stehen (Reduzierung der Klassengröße, Schulstrukturen), sind für den Erfolg des einzelnen Schülers oder der Schülerin weitgehend irrelevant. Derartige Reformen sind dementsprechend nicht evidenzbasiert, sondern vielmehr politisch opportun. Im Vordergrund muss zukünftig die systematische, langfristig ausgerichtete Lehrerprofessionalisierung stehen.²

Diese Erkenntnis schafft Spielräume für ein wirtschaftlich organisiertes Schulsystem. Die Stellschrauben hierfür sind vom LRH wiederholt benannt worden:

¹ Votum Finanzausschuss (Landtagsdrucksache 18/323) und Beschluss Landtag vom 14.12.2012 zur Sammeldrucksache 18/400(neu).

² Vgl. Köller, O. What works best in school? Hatties Befunde zu Effekten von Schul- und Unterrichtsvariablen auf Schulleistungen. Psychologie in Erziehung und Unterricht, 2012, 59. Jahrgang, S. 77 ff.

- Straffung der Schulstruktur,
- wirtschaftliche Klassengrößen,
- Standortoptimierungen durch eine landesweite Schulentwicklungsplanung. Diese muss Rahmen und Regeln vorgeben, die für eine vielfältige und ökonomisch vertretbare Schulverteilung sorgen. Gleiche Bildungsangebote innerhalb einer Region sind unwirtschaftlich, wenn die Einrichtungen bestimmte Schülerzahlen unterschreiten.

Das **Bildungsministerium** stimmt mit dem LRH überein, dass diese Aspekte einen wesentlichen Beitrag für einen effizienten Einsatz der vorhandenen Lehrerstellen liefern können.

Wenn darüber diskutiert wird, wie viele Lehrerstellen benötigt werden, um die Stundentafeln zu erfüllen¹, muss man sich vergegenwärtigen, dass spätestens ab dem Jahr 2010 genügend Ressourcen hierfür vorhanden gewesen sind.² Mittel für weitere als notwendig erachtete Maßnahmen müssen unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten aus dem System selbst erwirtschaftet werden. Hierbei ist jeweils der pädagogisch notwendige Bedarf zu ermitteln. Die immensen Belastungen durch die inklusive Schule sind nur durch vorausschauende Planung mit den vorhandenen Mitteln zu meistern. Es ist legitim, begründete Ausnahmen zu rein haushälterischen Betrachtungen zuzulassen, wenn an anderer Stelle hierfür Mittel erwirtschaftet werden. Beispielsweise können die ökonomischen Nachteile kleiner Grundschulstandorte durch größere Systeme in anderen Landesteilen kompensiert werden. Die Gesamtrechnung muss aber stimmen.

¹ Umdruck 18/488.

² Vgl. Tz. 10.3.