



Die Ministerin

Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW, 40190 Düsseldorf

23. August 2015
Seite 1 von 1

An den
Vorsitzenden des
Ausschusses für Schule und Weiterbildung
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Wolfgang Große Brömer MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



Aktenzeichen:
115
bei Antwort bitte angeben

Sylvia Löhrmann
Stellv. Ministerpräsidentin

71. Sitzung (öffentlich) des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 26. August 2015

Hier: Prüfung des Landesrechnungshofes „Einhaltung der quantitativen Vorgaben für die Unterrichtserteilung an öffentlichen Realschulen und Gymnasien“

Auskunft erteilt:
Marco Hübl
Telefon 0211 5867-3258
Marco.Huebl@msw.nrw.de

Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Schule und Weiterbildung des Landtages Nordrhein-Westfalen auf Bitte der CDU-Fraktion vom 13. August 2015

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit E-Mail vom 13. August 2015 hat die Fraktion der CDU um einen schriftlichen Bericht zu den Ergebnissen der Prüfung des Landesrechnungshofes „Einhaltung der quantitativen Vorgaben für die Unterrichtserteilung an öffentlichen Realschulen und Gymnasien“ für die Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 26. August 2015 gebeten. Den nachfolgenden Bericht (60fach) übersende ich mit der Bitte, diesen an die Mitglieder des Ausschusses weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Sylvia Löhrmann

Anschrift:
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf
Telefon 0211 5867-40
Telefax 0211 5867-3220
poststelle@msw.nrw.de
www.schulministerium.nrw.de

Prüfung des Landesrechnungshofes „Einhaltung der quantitativen Vorgaben für die Unterrichtserteilung an öffentlichen Realschulen und Gymnasien“

(Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Schule und Weiterbildung des Landtages Nordrhein-Westfalen auf Bitte der CDU-Fraktion vom 13. August 2015)

I. Prüfungsgegenstand und wesentliche Ergebnisse

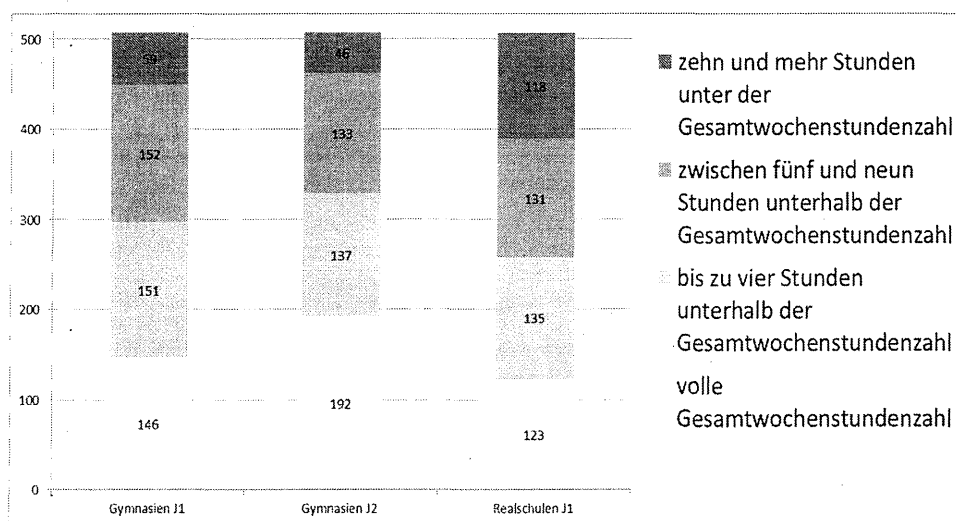
Im genannten Prüfverfahren untersucht der Landesrechnungshof (LRH), ob an den Realschulen und den Gymnasien die nach § 3 Abs. 1 APO-S I im Bildungsabschnitt zu erteilende Gesamtwochenstundenzahl (163 an Gymnasien und 188 an Realschulen) auch erteilt worden ist. Der Untersuchungszeitraum umfasst die Schuljahre 2007/08 bis 2012/13.

Der LRH hat hierzu an allen Gymnasien (508) und allen Realschulen (507), die im Untersuchungszeitraum in den maßgeblichen Jahrgangsstufen der Sekundarstufe I durchgängig Unterricht erteilt hatten, zwei komplette Schullaufbahnen an den Gymnasien mit jeweils fünf Schuljahren und eine Schullaufbahn an den Realschulen über sechs Schuljahre analysiert. Dabei wurde ein Abgleich zwischen den nach den Amtlichen Schuldaten erteilten Unterrichtsstunden (jeweils Stichtag 15.10.) und der im Bildungsabschnitt jeweils zu erteilenden Gesamtwochenstundenzahl vorgenommen.

Zudem wurden an 32 ausgewählten Schulen (19 Gymnasien und 13 Realschulen) die Feststellungen vor Ort durch den LRH abgeglichen. Die Feststellungen wurden dabei mit den jeweiligen Schulleitungen diskutiert, um Ursachen für die festgestellten Abweichungen von den quantitativen Vorgaben zu ermitteln.

Mit dem Jahresbericht 2015 hat der LRH seine Feststellungen dem Landtag und anschließend der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Im Ergebnis hat der LRH festgestellt, dass von den untersuchten Jahrgängen an den Gymnasien 67% und an den Realschulen 76% die nach § 3 Abs. 1 APO-S I im Bildungsabschnitt zu erteilende Gesamtwochenstundenzahl unterschritten worden sei:



Der LRH hat darüber hinaus einen Zusammenhang zwischen der Erreichung der Gesamtwochenstundenzahl in der Sekundarstufe I und der Einhaltung der jeweiligen schuljahresbezogenen Wochenstundenrahmen festgestellt. Weit über die Hälfte der Schulen hatten innerhalb des Bildungsabschnitts mindestens einmal die jährlichen Vorgaben unterschritten. Diejenigen Schulen, die den unteren Wert mehrfach nicht eingehalten hatten, erreichten in der Regel auch nicht die vorgeschriebene Gesamtwochenstundenzahl.

Die Untersuchung vor Ort bei den ausgewählten Schulen hat ergeben, dass keine dieser Schulen die Anzahl der in der Sekundarstufe I insgesamt erteilten Unterrichtsstunden - weder bezogen auf die relevanten Jahrgänge noch bezogen auf die einzelne Schülerin bzw. den einzelnen Schüler - nachgehalten hatte. Wörtlich stellt der LRH fest: „Ein Ergebnis „auf Knopfdruck“ konnte von keiner Schule vorgelegt werden.“

An den aufgesuchten Schulen haben nach den Feststellungen des LRH folgende Sachverhalte regelmäßig zu einer Abweichung von den quantitativen Vorgaben geführt:

1. Fehleinschätzung des erteilten Unterrichts

In den untersuchten Schulen war regelmäßig nicht bekannt, wie viele Unterrichtsstunden den Schülerinnen und Schülern in der Sekundarstufe I bislang erteilt worden waren. Der LRH spricht in diesem Zusammenhang deutlich von „fehlendem Problembewusstsein“, das dazu führte, dass ebenso regelmäßig keine Ausgleichmaßnahmen getroffen werden konnten, um die quantitativen Vorgaben für die Sekundarstufe I insgesamt einzuhalten. Dabei war laut LRH schon vielen Schulleitungen nicht bewusst, dass allein die Einhaltung der schuljahresbezogenen unteren bzw. mittleren

Bandbreitenwerte nicht zur Erreichung der in der Sekundarstufe I insgesamt zu erteilenden Gesamtwochenstundenzahl führt.

2. Schulorganisatorische Gegebenheiten

Insbesondere bei den Realschulen ergab sich vielerorts auf Grund der Anzahl der Schülerinnen und Schüler eines Jahrgangs die Notwendigkeit, relativ kleine Klassen zu bilden. Damit ging regelmäßig einher, dass der in der Verordnung zur Ausführung des § 93 Absatz 2 SchulG festgelegte und für die Bedarfsberechnung und Personalzuweisung zu Grunde gelegte Klassenfrequenzrichtwert insgesamt unterschritten wurde. Zusätzlich ergab sich durch die Bildung zusätzlicher Lerngruppen beispielsweise im Religionsunterricht oder durch ein umfangreiches Differenzierungsangebot an diesen Schulen ein erhöhter Lehrerstundenverbrauch. Dieser stand nicht in jedem Fall im Einklang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen und konnte auch nicht in jedem Fall durch Nachsteuerungsmaßnahmen der oberen Schulaufsicht ausgeglichen werden. Stundenplankürzungen waren die Folge.

3: Ausgleich von Mehrarbeit

In zwei Fällen wurde nach den Feststellungen des LRH von den Schulleitungen versäumt, im Kollegium geleistete Mehrarbeitsstunden zeitnah abzubauen. Da den Schulen keine über das normale Maß hinausgehenden Ressourcen zur Verfügung standen, wurde der Abbau der angesammelten Mehrarbeitsstunden durch Kürzungen der zu erteilenden Gesamtwochenstunden ermöglicht.

4. Personalgewinnung

In ländlichen Regionen haben die vom LRH aufgesuchten Schulleitungen darauf hingewiesen, dass trotz bestehender Ausschreibungsmöglichkeiten wegen der fehlenden regionalen Attraktivität gerade in gefragten Fächerkombinationen Schwierigkeiten bestünden, entsprechende Lehrkräfte einzustellen. Auch dies stehe der Erfüllung der Stundentafel in einem gewissen Maße entgegen.

Zudem, so führt der LRH aus, spiele die sogenannte „Kienbaumlücke“ bei den Gymnasien für die vorgenommenen Kürzungen eine Rolle, da den Gymnasien im Schuljahr 2012/13 1.070 Stellen gefehlt hätten (im Schuljahr 2015/16 betrug die „Kienbaumlücke“ für die Gymnasien noch 1.000 Stellen, vgl. LT Vorlage 16/2863).

Der LRH hat aber ausdrücklich auch festgestellt, dass es vielen Schulen gelungen sei, die quantitativen Vorgaben einzuhalten oder gar zu übertreffen. Viele dieser

Schulen haben die nachfolgenden Möglichkeiten genutzt, um den oben aufgezeigten Herausforderungen zu begegnen:

1. Jahrgangsübergreifender Unterricht

Vor allem in Realschulen wurde beispielsweise Religions- oder Sportunterricht jahrgangsübergreifend unterrichtet. So konnten die auf Grund der konkreten Klassen- oder Gruppenbildung zu kleinen Lerngruppen kompensiert werden.

2. Nutzung der Ressourcen in der Sekundarstufe II

Einige Gymnasien nutzten Spielräume, die sich auf Grund von effizienter Kursgrößengestaltung und Kooperationen mit anderen Schulen in der Sekundarstufe II ergeben haben, um mehr Unterricht in der Sekundarstufe I zu erteilen.

3. Vorübergehende Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung

Spielräume bei dem Einsatz von Lehrkräften, die sich dadurch ergeben haben, dass Abiturjahrgänge regelmäßig ab den Osterferien keinen Unterricht mehr erhalten, haben einige Schulleitung dazu genutzt, mehr Unterricht in der Sekundarstufe I anzubieten. Dabei betont der LRH, dass die Schulleitungen die Belastungen durch die Abiturprüfungen der Lehrkräfte mit in den Blick genommen haben.

Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass es sich bei der Frage der Stundenplangestaltung um ein sehr komplexes System handelt und viele Faktoren den Umfang des geplanten Unterrichtsangebots beeinflussen. Zwar ist dabei die Personalressource ein nicht zu unterschätzender Faktor, jedoch wurde in der Untersuchung auch deutlich, dass den Schulen auch unter den gegebenen Rahmenbedingungen Gestaltungsspielräume zur Verfügung stehen, um die quantitativen Vorgaben besser einzuhalten. Voraussetzung für die Nutzung derartiger Möglichkeiten sei jedoch zunächst, dass ein Bewusstsein für einen entsprechenden Handlungsbedarf bestehe.

Der LRH leitet aus alledem ab, dass Steuerungsmaßnahmen der Schulaufsicht unabdingbar seien.

II. Stellungnahme des Ministeriums für Schule und Weiterbildung gegenüber dem LRH und erste umgesetzte Maßnahmen

Das zuständige Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) hat in seiner ersten Stellungnahme Anfang 2015 gegenüber dem LRH deutlich gemacht, dass die

festgestellten Unterschreitungen zu Recht kritisiert werden. Da der LRH an vielen Stellen betont, dass an den Schulen keine hinreichende Sensibilität für die Einhaltung der quantitativen Vorgaben während einer Schullaufbahn bestünde, dieses Bewusstsein jedoch Grundvoraussetzung für deren Einhaltung sei, wurden insoweit durch das MSW bereits erste Maßnahmen auf den Weg gebracht. Diese Herangehensweise wurde vom LRH in seinem Bericht auch gewürdigt.

Die zuständigen Schulaufsichtsbeamten bei den Bezirksregierungen beraten und unterstützen die Schulleitungen auch hinsichtlich der Einhaltung der quantitativen Vorgaben zur Unterrichtserteilung. Mit den schulfachlichen Hauptdezernenten für die Realschulen haben bereits erste Besprechungen zu diesem Thema am 16. Juni 2015, mit den für die Gymnasien am 21. August 2015 stattgefunden. Weiterhin ist das Thema Gegenstand auf den Landesdezernentenkonferenzen am 21./22. September 2015 (Gymnasium) bzw. 28./29. September 2015 (Realschulen). Selbstverständlich wird die Aufgabenstellung auch in den anderen Schulformen besprochen. Die Schulaufsicht wurde eindringlich gebeten, die Schulleitungen stärker für die Einhaltung der quantitativen Vorgaben zu sensibilisieren.

Außerdem wurde bereits im Mai 2015 eine neue Verwaltungsvorschrift (VV zur Verordnung über die Ausbildung und die Abschlussprüfungen in der Sekundarstufe I) zu § 3 APO-S I erlassen. Darin wird nun ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Gesamtwochenstundenzahl nicht unterschritten werden darf. Die Verwaltungsvorschrift war bzw. ist Thema der oben genannten Dienstbesprechungen. Dabei wurde auch darauf hingewiesen, dass bereits jede einzelne Unterschreitung der unteren Grenze des schuljahresbezogenen Wochenstundenrahmens ein erhebliches Risiko darstellt, die Gesamtwochenstundenzahl der Unterrichtsstunden am Ende der Sekundarstufe I nicht zu erreichen.

Insgesamt sollen die Ergebnisse des LRH mit den Erfahrungen der Schulleitungen durch die obere Schulaufsicht abgeglichen werden, um so eine bestmögliche Unterstützung der Schulen bzw. Schulleitungen zu erreichen und dadurch die Einhaltung der quantitativen Vorgaben sicherzustellen.

III. Stellungnahme zu der Ressourcenfrage

Die Ressourcenausstattung einer Schule kann nach der Feststellung des LRH Einfluss auf die Einhaltung der quantitativen Vorgaben haben. Die dahinterliegende Problematik ist aber grundsätzlich nicht neu, sondern beschäftigt die Bildungspolitik in NRW bereits seit über 30 Jahren. Bereits Anfang der neunziger Jahre sind strukturelle Defizite festgestellt worden, die bis auf die so genannte „Kienbaumlücke“ im Wesentlichen durch Standardabsenkungen 1992 bereinigt worden sind.

Seitdem standen alle Landesregierungen vor dem Problem, auf bildungspolitische Herausforderungen bei gleichzeitig nur begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen reagieren zu müssen. Im Wesentlichen wurden die für den Schulbereich zur Verfügung stehenden Ressourcen in neue bildungspolitische Maßnahmen investiert, die politisch gewollt waren und/oder der gesellschaftlichen bzw. der demographischen Entwicklung geschuldet waren (z.B. deutlicher Ausbau des offenen und gebundenen Ganztags, neu geschaffene 4.000 Stellen gegen Unterrichtsausfall und für individuelle Förderung, Grundschulkonzept, Einführung einer neuen Schulform des längeren gemeinsamen Lernens, Erhöhung der Leitungszeit an allen Schulformen). Diese Maßnahmen haben mittelbar auch der Verbesserung der strukturellen Unterrichtsversorgung gedient. Wie oben dargestellt betrug die sogenannte „Kienbaumlücke“ im Schuljahr 2010/11 insgesamt noch 4.250 Stellen. Zu diesem Zeitpunkt wies die Realschule bereits keine Lücke mehr auf. Im Schuljahr 2015/16 beträgt die Lücke für die Gymnasien noch 1.000 Stellen (für alle Schulformen insgesamt 3.560 Stellen, vgl. LT Vorlage 2863).

Ferner wurden mit der im Schulkonsens vereinbarten und schrittweise eingeleiteten Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes von 28 auf 27 ab dem Schuljahr 2014/15 beginnend in den Eingangsklassen in der Sekundarstufe I unter anderem im Gymnasium und der Realschule bereits Verbesserungen eingeleitet, die den vom LRH festgestellten strukturellen Problemen entgegenwirken. Mit der Absenkung der Klassenfrequenzrichtwerte werden in den nächsten Jahren erhebliche zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden (im Endausbau rd. 1.300 Stellen), die unmittelbar die strukturelle Versorgung der Schulen verbessern werden und damit den vom LRH angeführten schulorganisatorischen Problemen entgegenwirken.

Ziel der oben dargestellten und aller weiter zu entwickelnden Maßnahmen muss es sein, die Schulen einerseits stärker für die Einhaltung der quantitativen Vorgaben zu sensibilisieren. Hierzu wird die Schulaufsicht die Schulen intensiv beraten und unterstützen. Andererseits werden bereits schrittweise weitere Ressourcen bereitgestellt, um die strukturelle Versorgung der Schulen weiter zu verbessern. Auch der LRH ist der Auffassung, dass der aufgezeigten Problematik nur durch ein Maßnahmenbündel und auch nicht kurzfristig begegnet werden kann.

Darüber hinaus wird Frau Ministerin Löhrmann die bereits getroffenen und weitere Maßnahmen mit allen Beteiligten intensiv erörtert, um hinsichtlich der Umsetzung eine möglichst breite Akzeptanz zu erzielen.