

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

Ganztagsschulen (Kapitel 0405, 0410 und 0415)

8

Die Verteilung der vom Bund finanzierten Mittel für Ganztagsschulen war weder problemorientiert noch sachgerecht.

Die laufende Finanzierung weiterer Ganztagsschulen ist noch nicht gesichert.

1 Ausgangslage

Bereits in den 70er-Jahren wurden in Baden-Württemberg erste Ganztagsschulen genehmigt. Weitere kamen kontinuierlich dazu, wobei sich die bildungspolitische, nicht jedoch die rechtliche Grundlage für Ganztagsschulen im Laufe der Zeit änderte.

Der RH befragte alle 174 genehmigten Ganztagsschulen zu ihrer Konzeption, Stand September 2003. Das Untersuchungsergebnis, basierend auf den Antworten von 170 Ganztagsschulen, beschreibt deren gegenwärtige Situation, nennt die Kosten hierfür und stellt das Investitionsprogramm des Bundes mit seinen Wirkungen dar.

Im Zusammenhang mit dem „Investitionsprogramm des Bundes Zukunft, Bildung und Betreuung“ 2003 bis 2007 (IZBB) haben sich die Länder mit dem Bund auf Mindestkriterien für Ganztagsschulen geeinigt. 2004 übernimmt die Kultusministerkonferenz diese für ihre Definition der Ganztagsschule.

Unterscheidungs- und Klassifikationskriterien für Ganztagsschulen sind der Inhalt und die Organisationsform der zusätzlichen Angebote.

Ein ausreichendes Ganztagsschulangebot liegt vor, wenn an allen Tagen des Ganztagsbetriebs ein Mittagessen bereitgestellt wird und alle über den Pflichtunterricht hinausgehenden Angebote unter Aufsicht und Verantwortung der Schulleitung stehen. Diese Angebote sollen außerdem in einem konzeptionellen Zusammenhang mit dem vormittäglichen Unterricht stehen und müssen an wenigstens drei Tagen mindestens sieben Zeitstunden umfassen.

Organisatorisch wird zwischen „voll gebundener“, „teilweise gebundener“ und „offener“ Form differenziert.

- In voll gebundener Form ist eine Ganztagsschule organisiert, wenn die Teilnahme am ganztägigen Angebot für alle Schülerinnen und Schüler obligatorisch ist.
- Wird die verbindliche Anwesenheit auf bestimmte Klassen oder Jahrgangsstufen beschränkt, handelt es sich um die teilweise gebundene Form.
- Eine offene Organisationsform ist schließlich gegeben, wenn Schüler an den zusätzlichen, über den regulären Unterricht hinausgehenden Veranstaltungen fakultativ teilnehmen können.

2 Genehmigte Ganztagsschulen in Baden-Württemberg

Den genehmigten Ganztagsschulen in Baden-Württemberg liegt eine engere Definition als die der Kultusministerkonferenz und die des Bundes im IZBB-Programm zugrunde: Ganztagsschulen in Baden-Württemberg müssen nach gegenwärtigem Stand an wenigstens vier Tagen ein ganztägiges Angebot von mindestens acht Zeitstunden (entspricht zehn Unterrichtsstunden) bereitstellen. Überwiegend handelt es sich hierbei um Hauptschulen mit besonderer pädagogischer und sozialer Aufgabenstellung (Brennpunktschulen).

Das KM trennt bei den Ganztagsschulkonzeptionen zwischen „Altversuch“, „Übergangskonzeption“ und „Neue Konzeption“. Unabhängig von der Konzeption werden Ganztagsschulen in Baden-Württemberg immer als Schulversuche genehmigt.

Während des Altversuches konnten noch Schulen aller Schularten einen Ganztagsbetrieb einrichten. Seit der Übergangskonzeption ist dies grundsätzlich nur noch Hauptschulen mit besonderer pädagogischer und sozialer Aufgabenstellung möglich.

Neben der Konzentration auf einen bestimmten Schultyp änderte sich die Finanzierung des zusätzlichen Ganztagsangebots. Bei den Altversuchen wird das gesamte Zusatzangebot der Schule auf Kosten des Landes von Lehrkräften betreut. Die Übergangskonzeption hat hingegen den zusätzlichen Ressourcenverbrauch des Landes auf fünf Lehrerwochenstunden (LWS) je Ganztagsklasse und inhaltlich auf Hausaufgabenbetreuung sowie verstärktes erweitertes Bildungsangebot begrenzt. Außerdem werden für die Betreuung während der Mittagsfreizeit vom Land je Ganztagschule noch weitere zwölf LWS bereitgestellt, deren Finanzierung allerdings der kommunale Schulträger dem Land erstatten muss.

Die Finanzierung von LWS durch den kommunalen Schulträger wurde mit der so genannten Neuen Konzeption im Jahre 1994 aufgegeben. Ganztagsschulen erhalten seither auf Kosten des Landes bis zu sieben LWS je eingerichteter Ganztagsklasse für zusätzliche Angebote, wie z. B. Stütz- und Fördermaßnahmen, Hausaufgabenbetreuung, Projekte, erweiterte Bildungsangebote, Arbeitsgemeinschaften und Angebote zur Persönlichkeitsentwicklung einschließlich Integrationsförderung. Freizeitpädagogische Angebote sowie die Betreuung muss der Schulträger auf seine Kosten finanzieren und mit seinem Personal sicherstellen.

Von den 174 genehmigten Ganztagsschulen sind 22 als Altversuch, 14 als Übergangskonzeption und 138 nach der Neuen Konzeption genehmigt. In gebundener Form organisiert sind 31,2 %, in teilweise gebundener 24,7 % und in offener Form 44,1 % der Ganztagsschulen.

Außer den genehmigten Ganztagsschulen gibt es im Land weitere öffentliche und private Schulen verschiedener Schularten, die nachmittags Veranstaltungen anbieten. Diese Schulen erhalten hierfür keine zusätzlichen LWS. Die Angebote werden daher hauptsächlich vom Schulträger oder den Eltern finanziert. Legt man die Definition der Kultusministerkonferenz zugrunde, so gibt es im Schuljahr 2004/2005 laut KM insgesamt 504 Ganztagsschulen.

Im Weiteren geht es um die vom RH untersuchten 170 genehmigten Ganztagschulen.

2.1 Angebotsstruktur

Jeder Schüler ist einer Jahrgangsstufe zugeordnet. Die Jahrgangsstufen sind das wesentliche Organisationselement von Schulen. Der Ganztagsbetrieb wird, wenn er nicht für die gesamte Schule verbindlich ist, nur für bestimmte Jahrgangsstufen angeboten. Dieses Angebot ist stufenbezogen entweder freiwillig oder verpflichtend. In Übersicht 1 wird die Häufigkeit der Jahrgangsstufen mit Ganztagsschule-Angebot und Ganztagsschule-Pflicht gegenübergestellt.

Übersicht 1

Ganztagsschule-Angebot und Ganztagsschule-Pflicht
nach Jahrgangsstufen

Jahrgangsstufe	Ganztagsschule-Angebot	Ganztagsschule-Pflicht	
	Summe der Jahrgangsstufen	Summe der Jahrgangsstufen	In %
1	15	4	26,7
2	15	3	20,0
3	16	2	12,5
4	18	2	11,1
5	163	89	54,6
6	163	89	54,6
7	154	77	50,0
8	136	66	48,5
9	124	61	49,2
10	55	24	43,6
11	8	3	37,5
12	8	3	37,5
Insgesamt	875	423	48,3

Ein Ganztagsbetrieb wird hauptsächlich für die Jahrgangsstufen fünf bis neun angeboten; Gleiches gilt für die verpflichtende Teilnahme. Allerdings erstreckt sich diese nur auf etwa die Hälfte der an den Ganztagschulen vorhandenen Jahrgangsstufen.

Ein weiteres Strukturmerkmal ist die Anzahl der Wochentage, an denen der Ganztagsbetrieb stattfindet. Die Verteilung, bezogen auf die Jahrgangsstufen, zeigt Übersicht 2.

Übersicht 2

Wochenanteil des Ganztagschule-Angebots

Angebot	Summe der Jahrgangsstufen	Anteil in %
An einem Tag	7	0,8
An zwei Tagen	26	3,0
An drei Tagen	81	9,3
An vier Tagen	547	62,5
An fünf Tagen	214	24,4

2.2 Beweggründe für die Einrichtung einer Ganztagschule

Die Schulleitungen wurden nach den Motiven für die Einrichtung als Ganztagschule befragt. Das Ergebnis ist getrennt nach Altversuch/Übergangskonzeption und Neue Konzeption in Übersicht 3 dargestellt.

Übersicht 3

Beweggründe für die Einrichtung einer Ganztagschule

Motiv	Altversuch und Übergangskonzeption		Neue Konzeption	
	Nennungen	In %	Nennungen	In %
Bessere Förderung der Schüler	25	69,4	121	90,3
Sozialverhalten der Schüler	17	47,2	120	89,6
Umsetzung bestimmter pädagogischer Konzepte	25	69,4	105	78,4
Hoher Ausländer- oder Aussiedleranteil	12	33,3	105	78,4
Zusätzliche Lehrerwochenstunden	2	5,6	46	34,3
Verbesserung der baulichen Infrastruktur	0	0	16	11,9
Bessere Sachausstattung	0	0	13	9,7

Bei den Ganztagschulen der Typen Altversuch und Übergangskonzeption stehen die bessere Förderung der Schüler sowie die Umsetzung bestimmter pädagogischer Konzepte im Vordergrund. Von geringerer Bedeutung sind die Verbesserung des Sozialverhaltens der Schüler und ein hoher Ausländer- oder Aussiedleranteil. Bei Schulen nach Neuer Konzeption sind mit deutlichem Abstand die bessere Förderung und das Sozialverhalten der Schüler die entscheidenden Motive; auch die Kriterien hoher Ausländer- oder Aussiedleranteil und Umsetzung bestimmter pädagogischer Konzepte erhalten mehr als 75 % der Nennungen.

2.3 Ziele der Ganztagschulen - Bedeutung und Zielerreichung

Unverzichtbares Element der pädagogischen Konzeption einer Ganztagschule sind deren Ziele. Der RH hat wesentliche Ziele aus der Diskussion um die Ganztagschulen zusammengestellt und die Schulleitungen gebeten, deren Bedeutung für ihre Einrichtung zu bewerten sowie den Zielerreichungsgrad an-

zugeben. Die Bedeutung eines Zieles konnte mit der Wertung „sehr wichtig“, „wichtig“ oder „weniger wichtig“ versehen werden. Der Zielerreichungsgrad war mit „erreicht“, „teilweise erreicht“ oder „noch nicht erreicht“ zu bewerten. Die Ergebnisse der Antworten sind gemäß ihren prozentualen Anteilen in Übersicht 4 dargestellt.

Übersicht 4

Bedeutung und Erreichung der Ziele (in %)

Ziel	Bedeutung des Ziels			Zielerreichung		
	Sehr wichtig	Wichtig	Weniger wichtig	Erreicht	Teilweise erreicht	Noch nicht erreicht
Verlässliche Schülerbetreuung	2	30	68	3	80	18
Zuwendung zu psychosozialen Problemen der Schüler	1	29	70	6	63	32
Lehrerkooperation/Teamarbeit	1	45	54	5	89	5
Elternbeteiligung im Schulleben	12	60	28	42	50	8
Öffnung der Schule zum Umfeld	7	61	33	11	66	23
Schüler- und lerngerechter Tagesrhythmus	2	34	65	11	62	27
Individuelle Schülerförderung	3	37	60	8	75	18
Begabungsförderung und -entwicklung	16	52	32	29	64	7
Gemeinschaftserfahrungen, soziales und interkulturelles Lernen	1	23	76	4	59	38
Freizeit- und Medienerziehung	4	62	34	10	70	20
Bessere Vermittlung der Basis-kompetenzen (Lesen, Schreiben, Rechnen)	4	30	66	13	77	10
Erweiterung der Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten für Schüler	1	43	56	4	72	25
Entfaltung der musisch-kreativen und handwerklichen Fähigkeiten	3	61	36	12	68	21
Erwerb praktischer Fähigkeiten in lebensrelevanten Feldern	5	52	43	15	75	10
Erwerb von Schlüsselqualifikationen (z. B. Planen, Analysieren, Teamfähigkeit)	2	32	66	13	80	7
Erweiterung der didaktisch-methodischen Formen im Unterricht/Entwicklung der unterrichtlichen Lernkultur	7	39	54	12	79	10

Zwischen den verschiedenen Konzeptionen der Ganztagschulen gibt es keine signifikanten Unterschiede bei der Zielgewichtung. Bei der Bewertung der Zielerreichung sind allerdings insoweit Unterschiede auszumachen, als bei den Altversuchen und bei der Übergangskonzeption die verlässliche Schülerbetreuung als erreicht bewertet wird, hingegen bei der Neukonzeption noch deutliche Defizite in der Begabtenförderung und der Elternbeteiligung gesehen werden.

2.4 Wirkung des Ganztagsbetriebs

Es wird allgemein davon ausgegangen, dass der schulische Ganztagsbetrieb spezifische Wirkungen auf Schüler, Lehrer und Eltern entfaltet. Die dem KM regelmäßig vorgelegten Erfahrungsberichte der genehmigten Ganztagschulen enthalten allerdings keine systematische Evaluierung anhand von Zielkatalogen der verschiedenen Ganztagschulkonzepte.

Der RH konnte und wollte mit seinen Erhebungen die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Formen der Ganztagschulen nicht feststellen. Allerdings hat er Wirkungen von Ganztagschulen durch die Schulleitungen subjektiv einschätzen lassen und hierdurch einen ersten Eindruck erhalten. Die Schulleitungen wurden gebeten, die Situation ihrer Schule anhand der in einem Auswahlkatalog vorgegebenen Aussagen einzuschätzen. Sie konnten mit einer Skalierung von 1 (stimmt) bis 6 (stimmt nicht) angeben, inwieweit die Aussage als zutreffend eingeschätzt wird. In der Übersicht 5 sind die Ergebnisse im arithmetischen Mittel, getrennt nach den Konzeptionen der Ganztagschulen, aufgezeigt.

Übersicht 5

Wirkung des Ganztagsbetriebs aus Sicht der Schulleitung

Seit Einführung des Ganztagsbetriebs ...	Altversuch und Übergangskonzeption	Neue Konzeption
... hat die Präsenz der Lehrkräfte an der Schule zugenommen.	1,59	1,92
... verbesserte sich die Zusammenarbeit der Lehrkräfte untereinander.	1,68	2,05
... hat sich das Engagement der Lehrkräfte für die Schule erhöht.	1,71	2,13
... werden die sozialen Probleme der Schüler besser aufgefangen.	1,75	2,19
... verbesserte sich das allgemeine Schulklima deutlich.	1,85	2,29
... entwickelte sich das Sozialverhalten der Schüler positiv.	2,18	2,36
... verringerte sich der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss.	2,30	2,87
... stieg die berufliche Zufriedenheit der Lehrkräfte.	2,45	2,98
... verringerte sich der prozentuale Anteil der Klassenwiederholer.	2,88	3,65
... verbesserte sich die Zusammenarbeit mit dem Schulträger.	3,00	3,76
... verbesserten sich die Prüfungsleistungen der Absolventen.	3,00	3,83
... erhöhte sich der Anteil der Werkrealschüler.	3,39	4,19
... nahm das Engagement der Eltern für die Schule zu.	3,82	4,40
... kümmern sich die Eltern mehr um die schulischen Belange ihrer Kinder.	4,14	4,51

Die Bewertung der Aussagen führt zu einer identischen Rangfolge der Wirkungsbeschreibungen für alle Konzeptionen. Jedoch fallen die Wertungen der Schulleitungen von Ganztagssschulen mit der Neuen Konzeption für jede Aussage deutlich schwächer aus.

Mit den besten Noten wurden die Aussagen über die Wirkung auf die Lehrkräfte bewertet. Im Mittelfeld finden sich die Werte mit Bezug auf die Schüler. Das Engagement der Eltern für die Schule sowie für die schulischen Belange ihrer Kinder wird unabhängig von der Ganztagssschulkonzeption äußerst kritisch gesehen.

Außerdem wurde gefragt, ob die praktizierte Form den aktuellen schulischen Herausforderungen gerecht wird. Die Schulleitungen der Ganztagssschulen in gebundener Form benoten mit 2,1 ihre praktizierte Form besser als die der beiden anderen Formen, welche die Note 2,5 vergeben.

Die Schulleitungen schätzen die Ressourcensituation ihrer Schule, unabhängig von der jeweiligen Konzeption, insgesamt nur als befriedigend ein. Am schlechtesten beurteilen sie die sächliche Ressourcensituation sowie den Umfang des bereitgestellten sonstigen Personals. Für beide Bereiche ist der Schulträger verantwortlich. Die einzelnen Werte sind der Übersicht 6 zu entnehmen.

Übersicht 6

Ressourcensituation der Ganztagssschule

Weitere Aussagen zum Ganztagsbetrieb	Altversuch und Übergangskonzeption	Neue Konzeption
Die zur Verfügung stehenden Ressourcen gewährleisten eine zufrieden stellende Qualität des Schulbetriebs.	3,09	3,01
Lehrerwochenstunden sind ausreichend vorhanden.	3,30	3,19
Sächliche Ressourcen sind ausreichend vorhanden.	3,33	3,64
Sonstiges Personal ist ausreichend vorhanden.	3,91	3,55

3 Kosten der Ganztagssschulen

Die Kosten der Ganztagssschule werden durch den Inhalt, den Umfang und die Qualität des Ganztagsangebots sowie den erforderlichen Sachaufwand bestimmt. Kostenfaktoren sind somit die Personalkosten für das Ganztagsangebot und die Sachkosten für Räume, Verpflegung und zusätzlichen Koordinations- und Leitungsaufwand.

3.1 Personalkostenstruktur

In Baden-Württemberg haben die genehmigten Ganztagssschulen an mindestens vier Tagen ein Angebot von wenigstens acht Zeitstunden bereitzustellen; dies entspricht etwa zehn Unterrichtsstunden bzw. LWS.

An einer Hauptschule sind laut Studentafel durchschnittlich sechs Unterrichtsstunden je Tag und Klasse zu erteilen. Jede genehmigte Ganztagssschule erhält vom Land bis zu sieben LWS je Ganztagsklasse und ergänzt somit das Angebot um knapp zwei Unterrichtsstunden je Tag. Um die geforderte Öffnungszeit von

zehn Unterrichtsstunden an vier Tagen zu realisieren, muss der Schulträger täglich mindestens zwei weitere Stunden auf seine Kosten beisteuern.

3.2 Personalkosten

Die 170 untersuchten Ganztagschulen erhielten im Schuljahr 2003/2004 für den Ganztagsbetrieb insgesamt 12.883 LWS im Wert von 31 Mio. € (Berechnungsbasis: Beamte der Besoldungsgruppe A 12); in Vollzeitlehreräquivalente umgerechnet sind dies 477 Stellen.

Weiter stellten die Schulträger - nach der Erhebung des RH - umgerechnet insgesamt rd. 7.300 Unterrichtswochenstunden auf ihre Kosten zur Verfügung. Mit einem Anteil von 70 % werden diese Stunden vor allem durch Sozialarbeiter und Erzieher geleistet. Hierdurch entstanden den Schulträgern im Schuljahr 2003/2004 insgesamt Personalkosten für 142 Stellen mit einem geschätzten Wert von 7,8 Mio. € (Berechnungsbasis: Vergütung nach BAT Vb/IVb).

3.3 Schulgebäudekosten

Der Ganztagsschulbetrieb bedingt wegen seiner Freizeit- und Betreuungsangebote sowie der Bereitstellung eines Mittagstisches eine über die Halbtagschule hinausgehende bauliche Infrastruktur. So können z. B. je nach Konzept der Ganztagschule zusätzliche Aufenthalts-, Arbeits- und Freizeiträume wie auch Küchen und Mensen erforderlich sein. Allgemein verbindliche Richtlinien über den notwendigen Umfang und die Qualität solcher Infrastrukturmaßnahmen bestehen nicht. Der zusätzliche Raumbedarf wurde bisher von den Schulträgern finanziert. In besonderen, vom KM festgelegten Fällen hat sich das Land daran im Rahmen der Schulbauförderungsrichtlinien in der Regel mit einem Drittel der Kosten beteiligt.

Von den befragten Schulen gaben 102 an, dass für den Ganztagsbetrieb Baumaßnahmen vorgenommen wurden. Hiervon bezifferten 75 Schulen deren Gesamtwert auf 27,3 Mio. €, durchschnittlich 363.300 € je Schule. Hochgerechnet auf alle 102 Schulen mit Baumaßnahmen beläuft sich das Investitionsvolumen auf 37,1 Mio. €.

Für den Ganztagsbetrieb fallen zusätzlich erhebliche Bewirtschaftungskosten an. Da in den meisten Fällen der Schulträger die notwendigen Ausgaben direkt bezahlt, konnte praktisch keine der befragten Schulen hierzu qualifizierte Daten angeben.

106 Schulen haben weitere Baumaßnahmen geplant; davon bezifferten 84 Schulen die Kosten auf 55,8 Mio. €, das bedeutet im Durchschnitt 665.000 € je Schule. Wird der Durchschnittsbetrag auf die 106 Schulen hochgerechnet, ist mit Baumaßnahmen in einer Größenordnung von 70,5 Mio. € zu rechnen.

3.4 Sonstige Sachkosten

Für die Unterrichts- und Betreuungsangebote des Ganztagsbetriebs werden auch zusätzliche Lehr- und Lernmittel sowie Unterrichtsmaterialien benötigt. Die Kosten hierfür wurden von den Schulen durchschnittlich mit 5.600 € angegeben; je Schüler sind dies 34,95 €. Auf die untersuchten Ganztagschulen hochgerechnet sind 1.245.000 € erforderlich.

3.5 Kostenübersicht

Die Übersicht 7 zeigt die gegenüber einer Halbtagschule zusätzlichen jährlichen Kosten der genehmigten Ganztagschulen auf der Basis der Werte des Schuljahres 2003/2004.

Übersicht 7

Zusätzliche Kosten der genehmigten Ganztagschulen im Schuljahr 2003/2004

Bezeichnung	Kosten in Mio. €
Personalkosten Land	31,1
Personalkosten Schulträger	7,8
Sachkosten	1,2
Kalkulatorische Kosten ¹⁾	2,2
Summe	42,3

¹⁾ Aus der Summe der angefallenen und geplanten Schulgebäudekosten von rd. 110 Mio. €, auf 50 Jahre abgeschrieben.

3.6 Gegenwärtige Personalkosten der Formen des Ganztagsbetriebs

Von den untersuchten Schulen haben 170 Schulen ihren Personalaufwand angegeben. 53 dieser Schulen werden in gebundener Form, 42 in teilweise gebundener Form und 75 in offener Form geführt. Die einzelnen Formen verursachen einen unterschiedlich hohen Personalaufwand. In Übersicht 8 sind die Gesamtpersonalkosten und in Übersicht 9 die Personalkosten je Schule dargestellt.

Übersicht 8

Kosten für den zusätzlichen Gesamtpersonalaufwand je Betriebsform im Schuljahr 2003/2004

Betriebsform	Schulen Anzahl	Kosten für zusätzliches Personal in €		
		Land	Kommune	Summe
Gebundene Form	53	14.123.789	2.540.754	16.664.596
Teilweise gebundene Form	42	6.794.349	1.737.547	8.531.938
Offene Form	75	10.106.998	3.505.737	13.612.810
Summe	170	31.025.136	7.784.038	38.809.344

Grundlage der Kostenberechnung in Übersicht 8 sind die an die Schule gegebenen zusätzlichen LWS sowie die Kosten einer Lehrkraft in Besoldungsgruppe A 12 gemäß Planausschreiben des FM für das Hj. 2004. Einbezogen wurden die Dienstbezüge, die Beihilfe, die Versorgung sowie die Personalnebenkosten. Daraus ergibt sich ein Jahresbetrag von 65.020 €. Eine LWS ist demnach bei einem Vollzeitdeputat von 28 Stunden mit Kosten von jährlich 2.322,14 € anzusetzen.

Die Personalkosten des Schulträgers ergeben sich aus dem Einsatz der Honorarkräfte, der Sozialarbeiter, der Erzieher und der sonstigen Mitarbeiter sowie der Eltern. Insgesamt entstand ein Personalaufwand im Umfang von 141,7 Vollzeitäquivalenten. Berechnet wurden die Personalkosten auf der Grundlage der Entgelte eines Angestellten in Vergütungsgruppe BAT Vb bzw. IVb (gebündelte

Stellen) einschließlich der Personalnebenkosten. Jährlich ergibt dies einen Betrag von 54.936 € je Vollzeitäquivalent.

Die durchschnittlichen Personalkosten der Betriebsformen je Schule zeigt Übersicht 9.

Übersicht 9

Durchschnittliche Personalkosten einer Schule nach Betriebsform
im Schuljahr 2003/2004 (in €)

Betriebsform	Durchschnittliche Personalkosten		
	Land	Kommune	Summe
Gebundene Form	266.487	47.939	314.426
Teilweise gebundene Form	161.770	41.370	203.140
Offene Form	134.760	46.743	181.503

Werden die vorstehenden Werte ins Verhältnis zur offenen Form (Wert = 1,00) der Ganztagschule gesetzt, ergeben sich die Relationen aus Übersicht 10.

Übersicht 10

Relationen der Betriebsformen

Betriebsform	Land	Kommune	Summe
Gebundene Form	1,98	1,03	1,73
Teilweise gebundene Form	1,20	0,89	1,12
Offene Form	1,00	1,00	1,00

Die Form der Ganztagschule hat auf die zusätzlichen Personalkosten des Schulträgers keine signifikante Auswirkung. Das Land hingegen muss für die teilweise gebundene Form 20 % und für die gebundene Form nahezu 100 % mehr aufwenden als für die offene Form.

4 Finanzierung der genehmigten Ganztagschulen

4.1 Gegenwärtige Finanzierungsstruktur

Die Kosten der genehmigten Ganztagschulen werden vom Land, den Schulträgern und zu einem geringen Teil und nur vereinzelt von den Eltern getragen. Abhängig von der jeweiligen Genehmigungskonzeption trägt das Land die Personalkosten für die zusätzlichen LWS allein oder lässt sich einen Teil vom Schulträger erstatten. Die Finanzierung der baulichen wie sächlichen Infrastruktur obliegt dagegen dem Schulträger, der hierfür einen Zuschuss vom Land und neuerdings Investitionsmittel vom Bund erhalten kann. Außerdem ist der Schulträger für die Finanzierung der Freizeitbetreuung bzw. der freizeitpädagogischen Angebote zuständig. Das Land gab bisher hierzu auf Antrag einen Zuschuss zu den Personalkosten für die Schulsozialarbeit. Schließlich wird an sieben Schulen vom Schulträger ein Beitrag von den Eltern für die Teilnahme am Ganztagsbetrieb erhoben. Der Monatsbeitrag liegt zwischen 38,25 € und 127,82 €.

Die Genehmigung des Ganztagsbetriebs an einer Schule setzt u. a. voraus, dass der Schulträger für die notwendige bauliche Infrastruktur sorgt und sich zur Übernahme der Kosten für die vorgesehenen Betreuungskräfte sowie der zusätzlichen Sachkosten verpflichtet.

4.2 Weitere Finanzierungsbestandteile

Das Land fördert die Jugendsozialarbeit an Schulen durch einen Personalkostenzuschuss. Hier konnten auch Ganztagschulen für die Dauer von höchstens drei Schuljahren Mittel von bis zu 7.500 € jährlich erhalten. Das Land stellt diese Förderung ab dem Schuljahr 2005/2006 ein.

Die kommunalen Betreuungsangebote an Ganztagschulen werden vom Land je Schuljahr mit einem Betrag von 295 € je betreuter Wochenzeitstunde bezuschusst.

Schließlich stehen den Schulen begrenzt Mittel nach dem Lehrbeauftragtenprogramm zur Verfügung. Hierdurch sollen Erfahrungen und Kompetenzen, die außerhalb der Schule vorhanden sind, von entsprechend qualifizierten Personen für die schulische Erziehung nutzbar gemacht werden. Lehraufträge kommen insbesondere für freiwillige Unterrichtsangebote in Betracht.

Mehr als 40 % der Schulen erhalten jährlich Spenden von insgesamt 97.300 €. Spender sind vor allem der jeweilige Förderverein der Schule und gemeinnützige Einrichtungen. Direkte Elternspenden sind mit einem Anteil von 3,3 % sehr gering.

5 Investitionsprogramm des Bundes

5.1 Zweck und Inhalt

Der Bund unterstützt die Schaffung von Infrastrukturen im Ganztagschulbereich und will Anstöße geben für ein bedarfsorientiertes Angebot. Seit Anfang 2003 stehen dem Land Baden-Württemberg gemäß einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund zum IZBB insgesamt 528,3 Mio. € für den Aufbau neuer und die Weiterentwicklung bestehender Ganztagschulen zur Verfügung. Gefördert werden Bau- und Renovierungsinvestitionen an Grundschulen und weiterführenden Schulen der Sekundarstufe I.

Der Zuschuss beträgt 90 % der festgestellten erforderlichen Investitionen von mindestens 5.000 €. Die verbleibenden 10 % sind vom Schulträger zu erbringen.

5.2 Bewilligungsverfahren in Baden-Württemberg

Das Investitionsprogramm des Bundes wird von den Ländern durchgeführt. Förderanträge sind daher an die Landesbehörden zu richten. Diesen obliegt es auch, die Vorhaben auszuwählen sowie das Verfahren zu regeln und durchzuführen.

Das Land hat im Mai 2003 die Voraussetzungen einer Zuwendungsgewährung sowie das Antrags- und Bewilligungsverfahren geregelt: Die Bewilligungsbehörden (seit 01.01.2005 die Regierungspräsidien) entscheiden über die Anträge in der Reihenfolge ihres Eingangs und erteilen den Bewilligungsbescheid. Hierbei ist lediglich zu prüfen, ob die geltend gemachte Investition im Sinne der Regelung erforderlich ist und ob die übrigen Voraussetzungen des Investitionsprogramms erfüllt sind.

5.3 Bewilligungsergebnisse in Baden-Württemberg

Im Schuljahr 2003/2004 gab es in Baden-Württemberg 3.833 öffentliche und 292 private Schulen. Bis zum 30.06.2004 wurden von den Regierungspräsidien insgesamt 392 Anträge von öffentlichen und privaten Schulen mit einem Finanzvolumen von 359,7 Mio. € bewilligt. Davon erhielten

- Schulträger von bereits genehmigten Ganztagschulen rd. 18 % der Förder-summe (64,7 Mio. €),
- Träger von Privatschulen rd. 23 % (82,7 Mio. €) und
- sonstige öffentliche Schulträger rd. 59 % (212,2 Mio. €).

Damit sollen in Baden-Württemberg mehr als 69.000 neue Ganztagschulplätze geschaffen werden.

Von den IZBB-Mitteln waren am 30.06.2004 bereits 68 % gebunden. Im Untersuchungs-bereich der Prüfung, also von öffentlichen allgemein bildenden Schulen ohne Sonder- und Privatschulen, gab es dazu 303 Anträge mit einem Bewilligungsvolumen von 255,3 Mio. €. Die Verteilung dieser Mittel, bezogen auf die Anzahl der antragstellenden Schulen und das Finanzvolumen, ist in Übersicht 11 dargestellt.

Übersicht 11

Verteilung der genehmigten Bundesmittel¹⁾
(Stand 30.06.2004)

Regierungs-bezirk	Allgemein bildende Schulen		Genehmigte Bundesmittel			
	Schulen Anzahl	Anteil in %	Schulen Anzahl	Anteil in %	Volumen in Mio. €	Anteil in %
Freiburg	761	22,4	48	15,8	48,7	19,1
Karlsruhe	790	23,3	46	15,2	25,3	9,9
Stuttgart	1.188	34,9	83	27,4	39,7	15,5
Tübingen	658	19,4	126	41,6	141,6	55,5
Land	3.397	100,0	303	100,0	255,3	100,0

¹ IZBB-Mittel, ohne Sonderschulen und Privatschulen

Übersicht 11 zeigt, dass die Schulen im Bezirk Tübingen deutlich überproportional IZBB-Mittel erhalten haben. Dies führt zu einer Ungleichverteilung des künftigen Ganztagschulangebots im Land. Dieses Ergebnis wäre nur dann sachgerecht, wenn sich der gesellschaftliche Bedarf an weiteren Ganztagsangeboten auf den Regierungsbezirk Tübingen konzentrieren würde. Davon ist in Anbetracht der annähernd gleichen Lebensverhältnisse in allen Regierungsbezirken des Landes nicht auszugehen.

Nach dem 30.06.2004 haben weitere 505 öffentliche wie private Schulen einen Antrag auf IZBB-Mittel gestellt. In Anbetracht des begrenzten Fördervolumens werden - abgesehen von Sonderschulen und Privatschulen - voraussichtlich nur noch 136 öffentliche Schule Fördermittel erhalten können. Werden deren laufende Anträge zusätzlich zu den bis zum 30.06.2004 bewilligten in die Betrachtung

zung mit einbezogen, so ergibt sich die in Übersicht 12 aufgezeigte Verteilung der Mittel auf die Regierungsbezirke.

Übersicht 12

Verteilung der genehmigten und beantragten Bundesmittel¹⁾ (Stand: 31.03.2005)

Regierungs- bezirk	Allgemein bildende Schulen		Genehmigte und beantragte Bundesmittel			
	Schulen Anzahl	Anteil in %	Schulen Anzahl	Anteil in %	Volumen in Mio. €	Anteil in %
Freiburg	761	22,4	60	13,7	63,1	16,5
Karlsruhe	790	23,3	63	14,4	39,7	10,4
Stuttgart	1.188	34,9	160	36,4	96,4	25,1
Tübingen	658	19,4	156	35,5	183,9	48,0
Land	3.397	100,0	439	100,0	383,1	100,0

¹ IZBB-Mittel, ohne Sonderschulen und Privatschulen

Die deutliche überproportionale Verteilung der Fördermittel zugunsten des Bezirks Tübingen bleibt auch unter Berücksichtigung der noch nicht bewilligten Anträge bestehen.

Eine im Landesinteresse effektivere Verteilung der Bundesmittel wäre möglich gewesen, wenn das KM nach einer Analyse des konkreten Bedarfs bestimmte Verteilungsquoten für die einzelnen Regierungsbezirke festgelegt hätte. Zudem wäre bei begrenzten Mitteln ein Auswahlwettbewerb nach Bedarf und nach Qualität des jeweiligen Konzepts der Ganztagsschulen denkbar. Die Chance einer gezielten Steuerung der Mittelverteilung im Interesse des Landes hat das KM bisher nicht genutzt. Hierbei ist unbeachtlich, dass es sich nicht um Landesmittel, sondern um Bundesmittel handelt.

5.4 Risiken für den Landeshaushalt

5.4.1 Landeshaushalt und genehmigte Ganztagsschulen

Gegenwärtig wird das über die Studententafel hinausgehende Angebot an den genehmigten Ganztagsschulen vom Land und vom Schulträger finanziert. Dieser kommt vor allem für die Betreuung und die freizeitpädagogischen Veranstaltungen auf; das Land stellt für das zusätzliche schulische Angebot bis zu sieben LWS je Ganztagsklasse zur Verfügung. Die genehmigten Ganztagsschulen benötigen hierfür jährlich etwa 31 Mio. €. Dieser Betrag wird sich mit weiteren Einrichtungsgenehmigungen entsprechend erhöhen.

Allerdings erhalten nach der zurzeit praktizierten Neuen Konzeption vor allem Hauptschulen mit besonderen pädagogischen Herausforderungen eine Genehmigung. Nach Aussage des KM sollen etwa 200 dieser Schulen als Ganztagschulen eingerichtet werden. Da hiervon bereits 174 bestehen, ist nur noch mit wenigen weiteren Genehmigungen zu rechnen. Jedoch können die bestehenden Schulen ihr Angebot an Ganztagsklassen erweitern und erhalten somit einen Anspruch auf zusätzliche LWS.

5.4.2 Landeshaushalt und Investitionsprogramm des Bundes

Die Begrenzung auf Brennpunkt-Hauptschulen findet sich nicht in der Bekanntmachung des KM vom 21.05.2003 über das Investitionsprogramm des Bundes (IZBB). Das KM fordert nur die Mindestkriterien des Bundes bzw. der Kultusministerkonferenz. Abgesehen von den beruflichen Schulen, werden grundsätzlich alle Schulen, welche ein bestimmtes ganztägiges Angebot vorhalten, als Ganztagschulen im Sinne dieser Vorschrift angesehen. Das Land verwendet somit in seiner Verwaltungspraxis zwei unterschiedliche Definitionen von Ganztagschulen.

Bereits 199 Schulen verschiedenster Schularten, die keine Brennpunktschulen sind, haben Mittel aus dem Investitionsprogramm des Bundes für die Einrichtung oder Erweiterung der baulichen und sächlichen Infrastruktur für einen Ganztagsbetrieb beantragt oder erhalten. Diese Schulen beabsichtigen daher die Bereitstellung neuer Ganztagsangebote, die finanziert werden müssen. Mögliche Kostenträger hierfür sind der Schulträger, die Eltern und das Land.

Bis zum 30.06.2004 wurden mit Bundesmitteln die infrastrukturellen Voraussetzungen für einen Ganztagsbetrieb von 1.625 Schulklassen geschaffen. Würde jede dieser Schulklassen hierfür fünf LWS erhalten, müsste das Land zusätzlich 8.125 LWS bzw. 301 Lehrervollzeitstellen im Wert von 19,6 Mio. € finanzieren.

5.5 Finanzierung

Auf der Grundlage der bisherigen Praxis werden bei einer weiteren Ausdehnung der Ganztagschulen zusätzliche LWS benötigt. Finanziert werden können diese nur durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch zusätzliche Einnahmen.

Solche Einnahmen können nur über Entgelte erzielt werden, die von den Eltern entrichtet werden. Geklärt werden muss, ob diese auch zur Finanzierung von LWS herangezogen werden können.

6 Empfehlungen

Die Ergebnisse der Untersuchung zur aktuellen Situation der Ganztagschulen zeigen in verschiedener Hinsicht Handlungsbedarf auf. Der RH empfiehlt,

- zu prüfen, wie erfolgreich im Sinne eines konkreten Zielkataloges die verschiedenen Formen der Ganztagschulen sind (Evaluation);
- zu entscheiden, welche Formen der Ganztagschule als leistungsfähig eingestuft werden und in welcher Weise diese vom Land gefördert werden sollen;
- sicherzustellen, dass bei künftigen ähnlichen Programmen die Vergabe von Bundesmitteln bzw. von Fördergeldern allgemein nicht nach dem „Windhundprinzip“ gehandhabt, sondern von vorne herein u. a. nach der Dringlichkeit des Bedarfs und nach der Qualität des Konzepts zielgerichtet geplant und gesteuert wird.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das KM vertritt im Wesentlichen eine gegenteilige Auffassung. Es führt insbesondere aus, dass die Ausgestaltung des pädagogischen Konzepts einer Ganztagschule die konkreten Verhältnisse sowie Bedürfnisse und die strukturellen Voraussetzungen der einzelnen Schule berücksichtigen müsse. Die Evaluation der Schulen des Landes, auch der Ganztagschulen, sei konzipiert und werde derzeit vorbereitet bzw. eingeführt. Eine für alle Schulen verbindliche Form der

Ganztagschule sei weder problemorientiert noch zielführend. Dies gelte gleichermaßen für Ganztagschulen nach dem Landeskonzept wie auch für Ganztagschulen im IZBB.

Das vom RH empfohlene Verfahren der IZBB-Mittelverteilung begründe neben einem unverhältnismäßig hohen und nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand ein erhebliches Prozessrisiko. Der Antragssteller habe ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung bei der Auswahl der förderfähigen Vorhaben durch die Verwaltung. Das gewählte Verfahren orientiere sich am Bedarf vor Ort und berücksichtige das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen, die auch die Last der Kofinanzierung und der Folgekosten zu tragen hätten. Eine systematische Planung von Ganztagsschulangeboten wäre insbesondere von der kommunalen Seite nicht akzeptiert worden, und die rasche Umsetzung des IZBB innerhalb des vorgegebenen Förderzeitraums wäre auch kaum möglich gewesen. Im Übrigen sei bekannt, dass auch zahlreiche andere Bundesländer ähnlich verfahren würden.

Das Ministerium erklärt schließlich die überproportionale Zuweisung von IZBB-Mittel an Schulen im Regierungsbezirk Tübingen damit, dass größere Baumaßnahmen für Ganztagsangebote an Sonderschulen und Schulzentren eher im ländlichen Bereich durchgeführt werden.

8 Schlussbemerkung

Der RH bleibt bei seiner Auffassung. Insbesondere ist eine Verteilung von Fördermitteln in dieser Größenordnung nach dem „Windhundprinzip“ weder problemorientiert noch sachgerecht.