

Auszug aus

Denkschrift 2012

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 13

Demografische Entwicklung der Schülerzahlen
und ihre Auswirkungen auf den Lehrkräfte-
bedarf an öffentlichen allgemeinbildenden
Schulen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Demografische Entwicklung der Schülerzahlen und ihre Auswirkungen auf den Lehrkräftebedarf an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen (Kapitel 0405, 0408, 0410, 0416, 0436 und 0437)

Obwohl die Zahl der Schüler in den letzten zehn Jahren um mehr als 100.000 abgenommen hat, ist die Zahl der Lehrerstellen um knapp 9.000 gestiegen. Das Verhältnis Schülerzahlen zu Lehrerstellen hat sich von 2000 auf 2011 von 17,7 auf 14,2 verbessert.

1 Ausgangslage

Gegenstand der Untersuchung waren die Entwicklung der Schülerzahlen an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen und die möglichen Auswirkungen auf den Lehrkräftebedarf und den Landeshaushalt. Die Untersuchung basiert auf Daten bis einschließlich 2011.

In der öffentlichen Diskussion wird dieses Thema häufig unter dem Stichwort „demografische Rendite“ geführt. „Demografische Rendite“ ist ein Kunstwort¹ und bezeichnet grundsätzlich Nutzenpotenziale, die sich aufgrund der Bevölkerungsentwicklung (Demografie) ergeben. In der Bildungspolitik beschreibt die „demografische Rendite“ den Effekt, den sinkende Schülerzahlen im Bildungsbereich haben können. Diese Rendite lässt sich als rechnerischer Lehrerüberhang in Stellen beziffern und in Kosten bewerten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entwicklung der Schülerzahlen und Lehrerstellen

Das Schülermaximum an den allgemeinbildenden öffentlichen Schulen wurde 2003 mit insgesamt 1.223.563 Schülern erreicht. Die Höchststände der einzelnen Schularten waren zeitlich verschieden. Bei den Grundschulen wurde das Maximum bereits 1998 (481.281) erreicht, bei den Haupt- und Werkrealschulen 2002, bei den Realschulen und Sonderschulen 2003. Hingegen stiegen die Schülerzahlen bei den Gymnasien bis 2010 weiter an.

Die Entwicklung der Schülerzahlen an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums von 2000 bis 2011 zeigt Tabelle 1.

¹ Der Rechnungshof hält den Begriff der „demografischen Rendite“ an sich nicht für passend, da er falsche Konnotationen weckt. Er verwendet ihn hier nur, weil er sich in der politischen Diskussion bereits eingebürgert hat.

Tabelle 1: Entwicklung der Schülerzahlen an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen von 2000 bis 2011

Jahr	Allgemeinbildende Schulen ¹	Davon				
	Schülergesamt	Grundschulen	Haupt- und Werkrealschulen	Sonderschulen	Realschulen	Gymnasien ²
2000	1.210.179	471.596	207.836	40.411	220.065	270.271
2001	1.215.289	457.596	211.331	41.393	227.654	277.315
2002	1.218.476	448.647	211.975	41.991	232.738	283.125
2003	1.223.563	446.596	208.678	42.262	236.656	289.371
2004	1.219.922	444.470	201.144	41.618	236.631	296.059
2005	1.212.792	444.937	190.295	41.178	233.696	302.686
2006	1.199.698	440.228	178.734	40.396	233.485	306.855
2007	1.181.748	427.822	168.515	39.864	233.030	312.517
2008	1.158.075	411.583	157.984	39.400	234.338	314.770
2009	1.135.504	395.724	151.375	38.778	233.964	315.663
2010	1.112.138	379.434	146.765	37.895	231.946	316.098
2011 ³	1.092.084	368.269	141.593	37.425	231.181	313.616

¹ Ohne 2. Bildungsweg.

² Einschließlich Orientierungsstufen und Schulen besonderer Art.

³ Vorläufige Ergebnisse Stand 02/2012.

Die Lehrerstellen an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen sind von 2000 bis 2011 um 8.889 Stellen auf 77.178,5 Stellen (13 Prozent) gestiegen. In diesen Zahlen sind auch Lehrerstellen aus den Kapiteln „Allgemeine Schulangelegenheiten“ und „Qualitätsoffensive Bildung“ enthalten. Selbst im Jahr des Schülermaximums (2003) lag die Stellenzahl um 5.852 unter dem Stand von 2011.

In der vorletzten Legislaturperiode (2001 bis 2006) schuf die damalige Landesregierung insgesamt 5.500 neue Lehrerstellen für alle Schularten, um Maßnahmen wie die Einführung von G8, den Aufbau einer fest installierten Vertretungsreserve und die Einführung der Grundschulfremdsprache umzusetzen. Mit dem Beschluss des Landtags zur Qualitätsoffensive Bildung und zur Absenkung des Klassenteilers an Grundschulen auf 28 wurden zwischen 2009 und 2011 insgesamt weitere 3.364 neue Stellen im Bereich der allgemeinbildenden Schulen geschaffen.

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Lehrerstellen bei den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen von 2000 bis 2011.

Tabelle 2: Entwicklung der Lehrerstellen bei den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen von 2000 bis 2011

Jahr	Lehrerstellen Gesamtzahl	Davon			
		Grund-, Haupt- und Werkreal- schulen	Sonder- schulen	Realschulen	Gymnasien
2000	68.289,5	33.477,0	6.764,0	11.262,0	16.786,5
2001	68.291,5	33.481,0	6.763,0	11.261,0	16.786,5
2002	70.302,5	34.072,0	6.946,0	11.803,0	17.481,5
2003	71.326,5	34.272,0	7.041,0	12.224,0	17.789,5
2004	71.283,5	34.236,0	7.177,0	12.190,0	17.680,5
2005	71.727,0	34.498,0	7.207,0	12.079,0	17.943,0
2006	73.130,0	35.092,0	7.351,0	12.220,0	18.467,0
2007	73.239,5	34.708,0	7.381,0	12.355,0	18.795,5
2008	73.097,0	34.703,0	7.381,0	12.232,5	18.780,5
2009	74.189,5	34.389,5	7.458,0	12.576,5	19.765,5
2010	75.644,5	34.610,5	7.525,0	13.070,5	20.438,5
2011	77.178,5	35.637,5	7.525,0	13.345,5	20.670,5

Für die letzten Jahre ist folgender Trend festzustellen: Während die Lehrerstellen seit dem Jahr des Schülermaximums (2003) um rund 8 Prozent stiegen, nahm die Gesamtzahl der Schüler im gleichen Zeitraum um rund 10 Prozent ab.

Die Abbildung zeigt, ausgehend vom Basisjahr 2000, die gesamte prozentuale Veränderung der Schülerzahlen und der Lehrerstellen an den allgemeinbildenden öffentlichen Schulen.

Abbildung: Prozentuale Entwicklung der Schülerzahlen und der Lehrerstellen von 2000 bis 2011

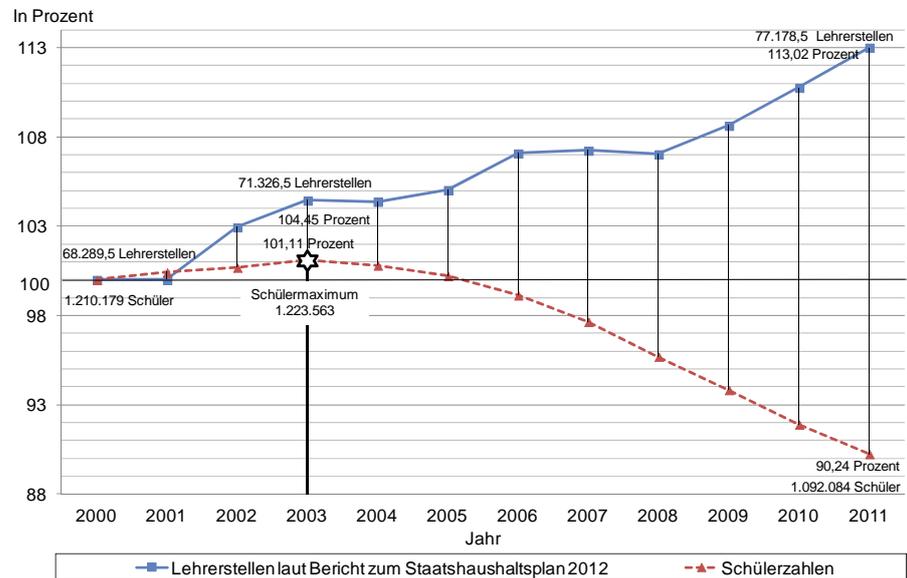


Tabelle 3 zeigt die Entwicklung des Verhältnisses der Schülerzahlen zu den Lehrerstellen.

Tabelle 3: Entwicklung des Verhältnisses Schülerzahlen zu Lehrerstellen bei den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen von 2000 bis 2011

Jahr	Allgemeinbildende Schulen	Davon			
		Grund-, Haupt- und Werkrealschulen	Sonderschulen	Realschulen	Gymnasien
2000	17,7	20,3	6,0	19,5	16,1
2001	17,8	20,0	6,1	20,2	16,5
2002	17,3	19,4	6,0	19,7	16,2
2003	17,2	19,1	6,0	19,4	16,3
2004	17,1	18,9	5,8	19,4	16,7
2005	16,9	18,4	5,7	19,3	16,9
2006	16,4	17,6	5,5	19,1	16,6
2007	16,1	17,2	5,4	18,9	16,6
2008	15,8	16,4	5,3	19,2	16,8
2009	15,3	15,9	5,2	18,6	16,0
2010	14,7	15,2	5,0	17,7	15,5
2011	14,2	14,3	5,0	17,3	15,2

2.2 Schülervorausrechnung

Das Statistische Landesamt veröffentlicht alle zwei Jahre Vorausrechnungen zur Entwicklung der Schülerzahlen in Baden-Württemberg. Die Datenbasis dieser Vorausrechnung ist die amtliche Schulstatistik des Schuljahres 2008/09. Für das Schuljahr 2011/12 wurden die vorläufigen Ist-Daten angesetzt.

Im Schuljahr 2011/12 besuchen 1.092.084 Schüler die öffentlichen allgemeinbildenden Schulen. Die Vorausrechnung für die künftigen Schuljahre zeigt, dass bereits im Schuljahr 2015/16 die Millionengrenze unterschritten wird. Für die kommenden zehn Jahre, bis zum Schuljahr 2021/22, wird ein weiterer Schülerrückgang auf 905.900 Schüler prognostiziert. Danach flacht der Schülerrückgang bis 2030/31 deutlich ab. Im Schuljahr 2030/31 werden voraussichtlich nur noch 873.200 Schüler diese Schulen besuchen. Im Betrachtungszeitraum beträgt der prognostizierte Schülerrückgang insgesamt 20 Prozent.

Tabelle 4 zeigt die Schülerzahlen und den prozentualen Schülerrückgang für die genannten Schuljahre.

Tabelle 4: Schülervorausrechnung bei den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen bis Schuljahr 2030/31 (ausgewählte Schuljahre)

Schuljahr	Schüler					Rückgang gegenüber Schuljahr 2011/12
	Grund-, Haupt- und Werkrealschulen	Sonderschulen	Realschulen	Gymnasien	Zusammen	In Prozent
2011/12 Vorläufiges IST	509.862	37.425	231.181	313.616	1.092.084	--
Vorausrechnung						
2015/16	477.300	34.500	210.300	260.300	982.400	10,04
2021/22	454.400	32.500	189.000	230.000	905.900	17,05
2030/31	439.800	31.300	182.000	220.100	873.200	20,04

Die Tabelle berücksichtigt nicht, mögliche Veränderungen des Schulwahlverhaltens ab 2012 (z. B. aufgrund der nicht mehr verbindlichen Grundschulempfehlungen).

2.3 Die „demografische Rendite“

Das Kultusministerium errechnet die „demografische Rendite“ mithilfe eines sogenannten Nettorechenmodells, einem Modell mit unterschiedlichen Abschlagsfaktoren. Dieses Modell leitet sich aus Empfehlungen des Gutachtens zur „Optimierung des Ressourceneinsatzes im Schulbereich des Landes Baden-Württemberg“ von 1995 ab. Das Gutachten wurde von einer externen Unternehmensberatung erstellt und sollte Lösungen zur ressourcensparenden Bewältigung des damals anstehenden Schülerbergs finden. Eine Empfehlung war, den errechneten Stellenmehrbedarf bei ansteigenden Schülerzahlen nicht zu 100 Prozent geltend zu machen. Vielmehr sollten wegen des Klassenauffülleffekts nur 66,6 Prozent berücksichtigt werden. 33,3 Prozent des rechnerischen Mehrbedarfs durften nicht angerechnet werden.

Wie vom Gutachten intendiert, wurden bei der Umsetzung des Verfahrens in den folgenden Jahren die verfügbaren Ressourcen effizienter genutzt. Die Klassenstärken nahmen zu, insbesondere bei den Realschulen und den Gymnasien. Um diesem Trend entgegenzuwirken, wurden ab dem Schuljahr 2002/03 bei wachsenden Schülerzahlen sogar 90 Prozent des rechnerischen Stellenmehrbedarfs berücksichtigt.

Soweit in den Schularten ein Schülerrückgang stattfand, wurden vom Ministerium allerdings lediglich 66,6 Prozent als rechnerischer Minderbedarf („demografische Rendite“) eingesetzt.

Diese Renditeberechnungen waren in der Praxis irrelevant, weil von vorneherein feststand, dass die Rendite nicht abgeschöpft wird. 2006 bestimmte die damalige Landesregierung ausdrücklich in einer Regierungserklärung, dass auch bei rückläufigen Schülerzahlen alle rechnerisch frei werdenden Lehrerstellen für bildungspolitische Maßnahmen verwendet werden sollten. Die rechnerische „demografische Rendite“ verblieb deshalb weiterhin im Bildungssystem.

Der Rechnungshof hat die möglichen Auswirkungen des Schülerrückgangs für die kommenden zehn Jahre, von 2012 bis 2022, betrachtet. An zwei Modellvarianten wurde der Umfang der rechnerischen Rendite nachvollzogen. Dem Nettorechenmodell des Kultusministeriums mit angepassten Schüler-Stellen-Kennzahlen wurde ein Bruttorechenmodell (ohne Abschlagsfaktoren und mit den Schüler-Stellenkennzahlen des Jahres 2003) gegenübergestellt.

Bei Anwendung des Nettorechenmodells beträgt die „demografische Rendite“ 8.500 Stellen und entspricht einem Finanzvolumen von 473 Mio. Euro. Bei Anwendung eines Bruttorechenmodells auf Basis der Kennzahlen von 2003 beträgt die rechnerische „demografische Rendite“ im genannten Zeitraum 14.100 Stellen und entspricht einem Finanzvolumen von 785 Mio. Euro.

2.4 Bewertung

Die Renditerechnungen zeigen, dass die angewandten Rechenmethoden mit unterschiedlichen Zu- und Abschlägen sowie Schüler-Stellen-Kennzahlen das Ergebnis möglicher „demografischer Renditen“ maßgeblich bestimmen. Insofern bilden alle Renditerechnungen die Bildungswirklichkeit nur modellhaft ab und bergen zusätzlich ein Prognoserisiko hinsichtlich der tatsächlichen Entwicklung der Schülerzahlen.

Das Nettorechenmodell des Kultusministeriums war in Zeiten anwachsender Schülerzahlen und für eine Übergangszeit bei Schülerrückgang zur Abfederung von Verschlechterungen der Unterrichtsversorgung durchaus berechnungsfähig. In Zeiten stetig sinkender Schülerzahlen ist nach Auffassung des Rechnungshofs ein Bruttorechenmodell sachgerechter. Ein Rechenmodell ohne geschätzte Zu- oder Abschläge kann das gesamte rechnerische Renditevolumen klarer aufzeigen.

Um dem Haushaltsgesetzgeber Entscheidungen im Stellenbereich des Kultusressorts auf einer klaren Informationsbasis zu ermöglichen, muss das Ministerium seine geplanten bildungspolitischen Maßnahmen definieren sowie zeitlich und personalwirtschaftlich priorisieren. Es muss mit transparenten Bedarfsberechnungen darlegen, welcher Stellenbedarf sich für die jeweilige politisch gewollte Maßnahme im Bildungsbereich zwingend ergibt. Dies könnte vom Kultusministerium zusammen mit dem Finanz- und Wirtschaftsministerium in einem Renditeverwendungskonzept geleistet werden. Zu beachten ist dabei, dass jede Neueinstellung einer Lehrkraft Finanzmittel des Landeshaushalts für mehrere Jahrzehnte bindet. Das Renditeverwendungskonzept sollte als Teil der produktorientierten Informationen in zukünftige Staatshaushaltspläne aufgenommen werden.

Aufschlussreich ist auch, wie sich die Lehrerstellen der allgemeinbildenden Schulen im Verhältnis zu den Gesamtpersonalstellen des Landeshaushalts entwickelt haben. Von 2000 bis 2011 gingen die Gesamtpersonalstellen um 3,4 Prozent (minus 7.365 Stellen) zurück, die Lehrerstellen im allgemeinbildenden Bereich stiegen im selben Zeitraum um 13,0 Prozent (plus 8.889 Stellen).

Eine Haushaltssanierung des Landes ist ohne die Einbeziehung des Personals aus dem Bildungsbereich nicht denkbar. Bei den notwendigen Einsparmaßnahmen ist aus Sicht des Rechnungshofs Folgendes anzumerken:

- Zum Zeitpunkt der höchsten Schülerzahlen 2003 kamen auf eine Lehrerstelle 17,2 Schüler, 2011 nur noch 14,2. Das Verhältnis Schülerzahlen zu Lehrerstellen hatte sich damit wesentlich verbessert.
- Legt man bei dieser vereinfachten Alternativbetrachtung die stark verbesserte Lehrerausstattung von 2011 zugrunde, so ergeben sich für die folgenden zehn Jahre (bis 2021) rechnerisch 13.100 abbaubare Stellen.
- Der Haushaltsgesetzgeber hat selbst schon im Staatshaushaltsplan 2012 im Bereich der Schulkapitel für allgemeinbildende Schulen 6.371 Stellen mit kw-Vermerk (künftig wegfallend) versehen.

3 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt,

- die Berechnung der „demografischen Rendite“ auf Basis eines Brutto-Rechenmodells vorzunehmen;
- ein mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft abgestimmtes Renditeverwendungskonzept zu entwickeln;
- Daten zur „demografischen Rendite“ sowie Ressourcenbedarfe der relevanten bildungspolitischen Maßnahmen in die produktorientierten Informationen künftiger Staatshaushaltspläne aufzunehmen;
- die „demografische Rendite“ zur Entlastung des Haushalts, insbesondere zum Vollzug der Stellen mit Wegfallvermerk (kw-Vermerke), zu verwenden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium merkt an, dass die Entwicklung der Schülerzahlen und die Entwicklung der Zahl der Lehrerstellen in den vergangenen Jahren aufgrund bildungspolitischer Schwerpunktsetzungen der jeweiligen Landesregierung nicht parallel verlaufen sei. Angesichts der künftig weiter sinkenden Schülerzahlen und der Notwendigkeit den Landeshaushalt zu sanieren, stimme das Ministerium zu, auch die „demografische Rendite“ mit zur Entlastung des Haushaltes einzusetzen. Weiterhin stimme es mit dem Rechnungshof überein, auch künftig bildungspolitische Erfordernisse aus der „demografischen Rendite“ zu bedienen. Über die Höhe des Einsparbetrages sei politisch zu entscheiden.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, Daten zur „demografischen Rendite“ in die produktorientierten Informationen künftiger Staatshaushaltspläne aufzunehmen werde vom Ministerium aus Gründen der Transparenz befürwortet. Auch sehe das Ministerium im Spannungsfeld zwischen Einsparvorgaben und bildungspolitischen Zielen die Notwendigkeit der Priorisierung von Maßnahmen.

Für eine Übergangszeit möchte das Ministerium weiterhin ein Drittel der „demografischen Rendite“ im System belassen, um bei den bislang vom Schülerrückgang weniger „profitierenden“ Schularten (vor allem Realschulen, Gymnasien und beruflichen Schulen) die „grundständige Unterrichtsversorgung“ zu verbessern.