

Gesamtelternbeirat der Tübinger Schulen

Vorsitzende des GEB
Dr. Carolin Petry
petry@geb-tuebingen.de
www.geb-tuebingen.de

Tübingen, den 18. Juli 2019

Stellungnahme zur Vorlage 200/2019: Schulbudgets; Weiterentwicklung 2019

Der GEB der Tübinger Schulen begrüßt die Absicht der Stadtverwaltung, die Schulbudgets zum Haushaltsjahr 2020 erneut zu erhöhen, die Dynamisierung einzuführen und die Berechnung der Schulbudgets über die Pro-Kopf-Beträge zu vereinfachen. Außerdem bewerten wir es sehr positiv, dass die Benachteiligung der Gemeinschaftsschulen durch eine bessere finanzielle Ausstattung beendet wird.

Der GEB möchte an dieser Stelle zu bedenken geben, dass die aktuell diskutierte Erhöhung, nur für die Gemeinschaftsschulen eine deutliche Verbesserung darstellt. Für die Grundschulen ergibt sich, bei Berücksichtigung der wegfallenden Elternzuzahlungen, je nach Grundschule eine geringfügige Verbesserung. Für die Gymnasien stellt die zu erwartende Erhöhung 2017 bis 2020 nur eine vollständige Kompensation der Elternzahlungen zur Umsetzung der Lernmittelfreiheit dar. Diese lagen 2017 bei durchschnittlich ca. 30 Euro pro Gymnasialschüler/in und Jahr.

Bei einem Vergleich der Schulbudgets 2017 und 2020 (Anlage 2 der Vorlage 200/2019) ist zu berücksichtigen, dass es 2017 noch einen Konsolidierungsbeitrag gab, d.h. ein Teil der Erhöhung kompensiert nur die ab 2018 weggefallene Kürzung der Schulbudgets um 5% von 2015 bis 2017. Der mit Abstand größte Teil der Erhöhung hingegen kompensiert die ab 2018 wegfallenden Elternzahlungen. 2017 haben die Eltern noch für Lernmittel gezahlt und zwar nach unten abgeschätzt mindestens 150.000 Euro.

(1) AG Schulbudgets

Der GEB hat von Anfang an konkreten Diskussionsbedarf angemeldet, zum Beispiel hinsichtlich

- der Begriffe "Standard" und "objektiver Bedarf",
- der Bedeutung und Interpretation der Lernmittelverordnung (LMVO) und den Lernmittelverzeichnissen
- alternativer Berechnungen auskömmlicher Schulbudgets (z.B. ohne Lernmittellisten).

Die Verwaltung hat die Tagesordnungen für die gemeinsamen Sitzungen am 5. Februar, 3. April und 21. Mai weitgehend an der eigenen Perspektive orientiert und war leider nicht bereit alternative Sichtweisen inhaltlich zu diskutieren.

Am 27. Februar wurde dem GEB seitens der Verwaltung rückgemeldet, dass die am 12. Februar übermittelten Fragen des GEB bei der nächsten Sitzung am 3. April diskutiert werden. Bei dieser Sitzung hat die Verwaltung dann aber einen konkreten Vorschlag zu den zukünftigen Pro-Kopf-Beträgen vorgestellt. Eine Diskussion der Fragen, die vor der Formulierung eines konkreten Vorschlags sehr wichtig gewesen wäre, fand nicht statt. Beim letzten Treffen der Arbeitsgruppe am 21. Mai wurden die angemahnten Fehler in den Lernmittellisten und die Berechnungsvarianten des GEB nicht inhaltlich diskutiert. Unter den Berechnungsvarianten fand sich sogar eine ausgefüllte Lernmittelliste für die Gymnasien.

(2) Lernmittelverzeichnisse bilden nicht die Realität ab

Der GEB hat mit Verweis auf das VGH-Urteil bereits in der ersten Sitzung am 5. Februar die Herangehensweise in Frage gestellt, da das Lernmittelverzeichnis und die LMVO keinen bindenden Charakter haben. Letztendlich sind die Fachkonferenzen einer Schule für die Auswahl der Lernmittel verantwortlich. Diese passen die Lernmittel den aktuellen Anforderungen an und sind u. U. jedes Jahr anders zusammengesetzt. „Die Bindung des Schulträgers an die Beschlüsse der Schule kann auch die Lernmittelverordnung nicht beseitigen.“ (Zitat VGH-Urteil vom 23.01.2001)

Lernmittelverzeichnisse sind kein Teil der Lernmittelverordnung 2016

Die Lernmittelverzeichnisse, die das Kultusministerium nach der Bildungsplanreform 2016 veröffentlicht hat, haben keine Verbindlichkeit für die neuen Bildungspläne. Dieser betrifft im Schuljahr 2019/2020 die Klassen 1-9. Ein rechtlich verbindliches, aber auslaufendes Lernmittelverzeichnis existiert im nächsten Schuljahr nur noch für die Klassen 10-13 mit den ebenfalls auslaufenden Bildungsplänen und ist Bestandteil der alten LMVO von 2004.

Die aktuellen Vorschläge der Verwaltung beruhen auf der Herleitung der Schulbudgets über das Lernmittelverzeichnis der LMVO. Dabei hat die Verwaltung deutlich auf den verbindlichen Charakter der LMVO hingewiesen: *„Wir sind an Recht und Gesetz gebunden und können in unserer Arbeit ministerielle Rechtsverordnungen daher nicht ignorieren.“* (Stadtverwaltung, E-Mail vom 27.2.2019). Mit Hinweis auf das Lernmittelverzeichnis wurden in der Folge diverse Unterschiede zwischen dem Bedarf der Gemeinschaftsschule und dem Bedarf der Gymnasien begründet, u.a. auch in der aktuellen Vorlage: *„Der höhere Bedarf der Gemeinschaftsschulen wurde anhand des umfangreicheren Lernmittelverzeichnisses nachgewiesen.“* [Vorlage 200/2019, Seite 6]

Bei den Grundschulen spielt das kurze Lernmittelverzeichnis eine untergeordnete Rolle, da viele Lernmittelkosten nicht durch Lehrbücher, sondern durch Überlassung von Arbeitsheften entstehen und pauschal berücksichtigt werden können – unabhängig vom Verzeichnisinhalt.

Der GEB möchte in diesem Zusammenhang auf die folgenden Aussagen hinweisen:

(1) “Das Kultusministerium hat im Übrigen auch mit der seit dem 01.08.2016 geltenden Lernmittelverordnung das Lernmittelverzeichnis von der Verordnung abgekoppelt. Das Lernmittelverzeichnis ist seitdem formal nicht mehr Teil der Verordnung. ... Es hat deshalb aber im Anwendungsbereich der seit 2016 geltenden Lernmittelverordnung für die Schulträger auch nur noch empfehlenden Charakter. Es ist für die Schulträger nicht mehr verbindlich. Schon deshalb existiert der angenommene Zusammenhang zwischen den im Lernmittelverzeichnis genannten Lernmitteln und der Höhe des Schulbudgets nicht.“
[Kultusministerium, 6. Juni 2019] ¹

(2) “Verbindliche Lernmittel sind nicht nur die im Lernmittelverzeichnis genannten Lernmittel, sondern auch solche Lernmittel, die nach Entscheidung der Fachkonferenz oder der einzelnen Lehrkraft verbindlich im Unterricht eingesetzt werden. ... Das Budget ergibt sich (...) nicht aus einer schlichten Rechenoperation auf Basis des Lernmittelverzeichnisses.“
[Kultusministerium, 6. Juni 2019] ¹

Der notwendige Lernmittelbedarf ergibt sich gemäß des Kultusministeriums nicht aus einer schlichten Addition der im Lernmittelverzeichnis stehenden Lernmittel. In diesem fehlen sehr viele Kostenfaktoren (z.B. das Schulcurriculum, das Seminarfach, fächerübergreifende Themen uvm.). Außerdem haben die verschiedenen Schulen unterschiedliche Schwerpunkte, die in einer Lernmittelliste nicht zielführend erfasst werden können.

(3) Berechnungen der Verwaltung in der Vorlage sind nicht transparent und fehlerhaft **Lernmittelanteil am Schulbudget**

Die Ansetzung des Prozentwertes wird sehr intransparent dargestellt und erscheint willkürlich.

Die betrachtete Gruppierung 5920 in der Schulbudgetanalyse (Anlage 1 der Vorlage) enthält neben den Lernmitteln auch die Unterrichtsmittel, die im Haushalt der vergangenen Jahre in der Gruppierung 5220 gelistet werden. Die Lehrmittel werden in der Tabelle nicht erwähnt. Auch die Buchungen über den VmHH fehlen bei der Berechnung des Lernmittelanteils.

Bei den weiterführenden Schulen wurde der Lernmittelanteil von der Verwaltung erheblich aufgerundet. Der tatsächliche Anteil ist deutlich geringer als 80% und liegt bei höchstens 65%.

Das Verhältnis der Lernmittel zum restlichen Bedarf von 80:20 lässt sich aus der Analyse der Schulbudgets von 2017 und 2018 der Verwaltung nicht ableiten und wurde während des laufenden Prozesses von den geschäftsführenden Schulleitungen der weiterführenden Schulen und dem GEB als nicht realistisch bewertet. Dennoch wurde dieses im weiteren Verlauf nicht verändert. Die Schulleitungen der weiterführenden Schulen merkten während des Prozesses an, dass die Lernmittel gemäß Lernmittelverzeichnis deutlich weniger als 80 % des Gesamtbedarfs ausmachen und über die anderen Bedarfe nicht geredet wurde.

Ein zu hoher Lernmittelanteil führt zu einer Vernachlässigung der sonstigen Bedarfe und zu einem nicht auskömmlichen Schulbudget.

¹ E-Mail des Kultusministeriums an die ARGE Tübingen vom 6.6.2019 (Antworten auf Fragen zur LMVO)

Lernmittellisten der Schulen

Die Berechnungen über Lernmittelverzeichnisse für die weiterführenden Schulen sind fehlerhaft, insbesondere die Berechnung für die Oberstufe der Gemeinschaftsschule und die Berechnung des gymnasialen Bedarfs durch die Verwaltung. Letztere liegt dem GEB erst seit dem 17. Juli 2019 vor. Die von der Verwaltung verwendeten Listen liefern keine nachvollziehbare Begründung für Unterschiede bei den weiterführenden Schulen.

1. Bei allen Lernmittelverzeichnissen der weiterführenden Schulen wird der Bedarf für Religion und Ethik addiert, obwohl die Schüler/innen entweder den Religions- oder den Ethikunterricht besuchen.
2. Alle Gymnasialschüler/innen haben mindestens zwei Fremdsprachen. In der Berechnung der Verwaltung wird die zweite Fremdsprache aber nicht korrekt berechnet. Für die erste Fremdsprache (22 Jahreswochenstunden) kommt die Verwaltung bei einer separaten Berechnung für die Sekundarstufe 1 auf einen Bedarf in Höhe von 24,13€ pro Schüler/in, bei der zweiten Fremdsprache (18 Jahreswochenstunden) sind es hingegen nur 2,65€ pro Schüler/in und Jahr.
3. Für zahlreiche weitere Fehler bei den Berechnungen für Gymnasium und Oberstufe der Gemeinschaftsschule kann der GEB viele Beispiele nachliefern:
 - hinsichtlich Fächerzahl (ca. 22 Fächer in der Kursstufe sind unrealistisch) und seltenen Wahlkursen in der Kursstufe,
 - fehlendes Material bzw. Materialsätze in naturwissenschaftlichen Fächern und Kunst,
 - unrealistische Annahmen zum Lernmittelbedarf (Zahl der Mathematik-Lehrbücher),
 - Nutzungsdauer der Lehrbücher (10 Jahre für Gemeinschaftskunde und Geographie?),
 - fehlende Fächer usw.

Fehlerhafte Listen führen zu Widersprüchen und stellen keinen objektiven Standard dar.

(4) LMVO und Lernmittelverzeichnis rechtfertigen nicht die Diskriminierung der Gymnasien

Eine Gleichbehandlung der weiterführenden Schulen war und ist eine zentrale Forderung des GEB. Die Diskriminierung einer Schulart wird der GEB grundsätzlich nicht hinnehmen. In der Vergangenheit wurden die Gemeinschaftsschulen deutlich benachteiligt. Die Vorschläge in der Vorlage 200/2019 würden die Gymnasien in der Zukunft auf der Basis fehlerhafter Berechnungen benachteiligen. Das ist keine zielführende Lösung. Gemeinschaftsschulen und Gymnasien haben unterschiedliche Bedarfsschwerpunkte, die insgesamt betrachtet eine Gleichstellung sachlich begründen.

Die von der Stadtverwaltung für die weiterführenden Schulen vorgeschlagenen Pro-Kopf-Beiträge (PKB) beruhen auf falschen Annahmen und Berechnungsfehlern.

Zusätzliche Bedarfe bleiben unberücksichtigt, darunter zum Beispiel die Oberstufenreform (ab dem Schuljahr 2019/2020), die zunehmende Bedeutung außerschulischer Lernorte, die Demokratiebildung (mit Umsetzung des Leitfadens ab dem Schuljahr 2019/2020), Unterrichtsmittel für Naturwissenschaften, Kunst/Musik uvm.

Unterschiedliche Pro-Kopf-Beträge in der Sekundarstufe I und II

Die Kursstufe der Gemeinschaftsschulen ist identisch mit der Kursstufe der Gymnasien. Die gymnasiale Oberstufe umfasst an beiden Schularten immer drei Jahrgänge: Eine einjährige Einführungsphase und zwei Jahrgangsstufen. Dabei entspricht die Klassenstufe 11 an den Gemeinschaftsschulen der Klassenstufe 10 des allgemeinbildenden Gymnasiums. Sollten in der Oberstufe der GMS noch irgendwelche Erstaussstattungsgelder fehlen, sollten diese für die nächsten zwei Jahre in transparenter Weise ausgewiesen werden.

Die Zuweisung unterschiedlicher Pro-Kopf-Beträge in der Sekundarstufe I und der Sekundarstufe II stehen der strukturellen Veränderung im Sinne der Vereinfachung entgegen: Jede Schule hat durch unterschiedliche Schwerpunkte (wie Profilmächer, Bilingual usw.) einen Mehrbedarf, der bisher durch die Zahlung von Pauschalen berücksichtigt wurde. Diese sollen nach der strukturellen Änderung in den Pro-Kopf-Betrag einfließen. Entsprechend gibt es in jeder Klassenstufe ebenfalls unterschiedliche Schwerpunkte (Bilingual, 3 Niveaustufen usw.), weshalb der GEB einen einheitlichen Pro-Kopf-Betrag von 213€ für jeden Schüler/in den weiterführenden Schulen vorschlägt (s. Lösungsvorschlag des GEB).

Lernmittelbedarf der Gymnasien

Die gymnasialen Schulleitungen haben nie gesagt, dass sie insgesamt nur 7 Euro mehr benötigen. Dies war ein Missverständnis und bezog sich nur auf die Kompensation der wegfallenden Elternzahlungen in Folge der Umsetzung der Lernmittelfreiheit im Jahr 2018. Die fehlerhafte Gegenrechnung der Verwaltung ergibt verbunden mit einem Lernmittelanteil am gesamten Schulbudget von 80%, einen Betrag von 188,75 Euro. Aufgerundet auf 189 Euro beträgt das Endergebnis exakt die Erhöhung des PKB um 7 Euro, was dem aktuellen Vorschlag der Verwaltung für gymnasiale Schüler/innen entspricht.

Basierend auf dem ausgefüllten Lernmittelverzeichnis für die Oberstufe der Gemeinschaftsschulen hat der GEB eine analoge Variante für die Gymnasien entwickelt. Diese orientiert sich an den Angaben für die Oberstufe der Gemeinschaftsschule hinsichtlich der Nutzungsdauer der Lehrbücher, der Zahl der zum Verbrauch zu überlassenen Ganzschriften, Workbooks usw. Sie berücksichtigt aber auch die vorhandenen Unterschiede in den Lernmittellisten, z.B. Arbeitsmittel zur Spracherwerbsförderung, die nicht im Lernmittelverzeichnis für Gymnasien stehen.

Der GEB errechnet damit einen Pro-Kopf-Betrag von 239 Euro. Hierbei werden jedoch einige nicht vom Lernmittelverzeichnis erfassten Bedarfe wie Schulcurriculum, Seminarfach und fächerübergreifende Themen (z.B. 6 Leitperspektiven und der Leitfaden Demokratiebildung) berücksichtigt.

(5) Medienentwicklungsplan

Der Medienentwicklungsplan (z. B. der Teil EDV-Ausstattung) hat eine entlastende Wirkung auf die Schulbudgets. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dieser positive Nebeneffekt des MEPs in der Wirkung begrenzt ist: Die Digitalisierung der Schulen löst zunächst einen deutlich höheren Finanzbedarf aus.

(6) Lösungsvorschlag des GEB:

- | | |
|---------------------------------|--|
| • Pro-Kopf-Beiträge ab 2020 | |
| a) Einzügige Grundschulen | 172 Euro / Schülerin und Schüler (SuS) |
| b) Mehrzügige Grundschulen | 150 Euro / SuS * |
| c) Gemeinschaftsschulen (GMS) | 213 Euro / SuS ** |
| d) Oberstufe der GMS | 213 Euro / SuS ** |
| e) Gymnasien | 213 Euro / SuS ** |
| • Dynamisierung aller PKB-Werte | |

* Der GEB sieht einen Mehrbedarf der einzügigen Grundschulen (145 Euro sind sehr knapp kalkuliert). Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass viele Grundschulen in Baden-Württemberg ein höheres Schulbudget zur autonomen Verfügung erhalten (z.B. Mössingen: 210 Euro pro SuS).

** Alternativvorschlag: ab 01.01.2020 zunächst 195 Euro, restliche Erhöhung 2021.

Fazit

Der GEB ist mit vielen Aussagen in der Vorlage 200/2019 nicht einverstanden und würde gerne zu vielen Textstellen Stellung beziehen. Dies würde allerdings den Rahmen einer Stellungnahme sprengen. Deshalb hat sich der GEB in der vorliegenden Stellungnahme auf die wichtigsten Punkte beschränkt.

Zur Einordnung des aktuell diskutierten Vorschlags (siehe Seite 6 der Vorlage, Punkt 3.4.):

“Ein Indikator für die Höhe des Schulbudgets ist das Verhältnis der Budgets zu den Sachkostenbeiträgen des Landes. Im Jahr 2017 hatten die Schulen 22,3 % der Sachkostenbudgets zur eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung. Im Jahr 2020 wird dieser Wert auf voraussichtlich 26,4 % steigen. Nach Kenntnisstand der Verwaltung ist dieser Wert im kommunalen Vergleich im oberen Bereich zu verorten.“

Derartige Prozentwerte hängen von vielen Faktoren ab, z.B. der Verteilung der Schüler/innen auf die unterschiedlichen Schularten, und sind sehr schwer interpretierbar. 2015 bis 2017 sind die Sachkostenbeiträge sehr stark gestiegen, die Tübinger Schulbudgets wurden hingegen pauschal um 5% gekürzt (vgl. Tabelle 3 in der Vorlage 165a/2017 des GEB).

2014 betrug der Anteil der Schulbudgets der Tübinger Schulen 31,7%. Für die Stadt Wangen, einen Schulträger mit vergleichbarer Steuerkraft pro Einwohner/in und vollständiger Umsetzung der Lernmittelfreiheit, liegt der Wert bei deutlich über 30% (2018 und 2019).