

Budgetierung

Kritische Fachleute sagen: Das Problem der „Outputsteuerung“ ist das „Benchmarking“ und damit das Kostendrücken

Das „kleine Budget“, das „große Budget“ wie auch der „Produkthaushalt“ sind die von der GEW schon bisher kritisierten Übergänge von der Input- zur Outputsteuerung. „Outputsteuerung“ bedeutet, dass nicht mehr darauf geachtet wird, welche Mittel (welcher „Input“) von der Landesregierung bereitgestellt werden müssen, damit ein Bildungsprozess gelingen kann, sondern nur noch, welches Ergebnis erzielt wird. Die Schulen werden in einen Wettbewerb um die niedrigsten Kosten ins Rennen geschickt.

Für eine Übergangszeit ermittelt man das (in diesem Fall „kleine“) Budget noch nach Input-Kriterien, die zum Teil ja auch willkürlich bzw. nach Haushaltslage festgelegt wurden und werden, z.B. die 40 € pro Lehrerstelle für Fortbildung oder der Lehrmittelansatz, der im Prinzip nicht ausreichend ist. Aber immerhin kann darüber noch gestritten werden.

Wenn aber schließlich alle Einzelzuweisungen im Budget verschwunden sind, dann hat die Schule den schwarzen Peter, wenn die Decke insgesamt nicht reicht. (Das kann sich im Einzelfall auch anders darstellen, wenn aus irgendeinem Grund wenig Bedarf in Bezug auf einen Bestandteil des Budgets vorhanden ist und dadurch andere Teile verstärkt werden können.)

Entscheidend ist aber etwas anderes.

Wenn die ehemaligen Inputfaktoren über das Budget vergessen sind und man sich an ein bestimmtes Budget gewöhnt hat, zählt nur das „Produkt“ (der Bildungsgang) und seine Kosten, die über das Budget abgegolten werden.

Und da wird man schnell feststellen, nämlich durch das zentrale Controlling, dass einige Schulen besser damit auskommen als andere: entweder erstellen sie ihr „Produkt“, also den Bildungsgang (versehen mit den entsprechenden Kennziffern wie Notendurchschnitte in diversen Tests) mit weniger Kosten oder liefern bei gleichem Budget ein schlechteres „Produkt“ ab. Das nennt man **benchmarking**.

Der Druck wird auf die Schule zunehmen, ihr „Produkt“ Bildungsgang preiswerter herzustellen (mehr Arbeit aus den Kollegien herauszuholen, Privatisierung und Externalisierung von Kosten etc.).

Ansatzweise ist dies schon an dem Kontrakt zu erkennen, den die Schulleitungen für das „kleine Budget“ unterschreiben müssen.

Der Druck wird bei dem „kleinen Budget“ noch nicht voll zum Tragen kommen, aber spätestens dann, wenn die Personalmittel nicht mehr (vorrangig) aus Stellenzuweisungen bestehen.

Der Einfluss des Kollegiums nimmt ab.

Es ist weiterhin zu bedenken, dass mit der Abnahme von Festlegungen bzw. Kriterien durch das HKM die Transparenz der Mittelzuweisung an den Schulen stark abnimmt. Das wiederum ermöglicht es den Insidern, also der Schulleitung, größeren Einfluss auf die Budgetverwendung auszuüben. Umgekehrt wird es für das Kollegium, aber auch Schüler- und Elternvertreter schwieriger, Einfluss auf die Budgetverwendung über die entsprechenden Konferenzen zu nehmen.

Bei den beruflichen Schulen soll ja der Einfluss der Konferenzen durch eine im Schulgesetz zu verankernde wahlweise neue Schulverfassung über den „Schulvorstand“ geschmälert werden können (natürlich alles zunächst auf freiwilliger Grundlage).

Im Haushaltsentwurf 2011 S.233 wird im Wirtschaftsplan Schulen unter „6. Mengen- und Qualitätskennzahlen“ z.B. für Grundschulen Folgendes aufgeführt:

6.1 Zählgröße/Menge und als Einheit: Personen

6.2 Kennzahlen zur Leistungswirkung (Effektivität der Leistungen):

6.2.1 Anschlussfähigkeit gewährleisten, Zählgröße: Quote der Schülerinnen und Schüler, die am Ende der Klasse 4 das Klassenziel nicht erreicht haben (wobei für 2011 das Soll mit 0,9% festgelegt wird)

6.3 Kennzahlen zur Finanzwirtschaft (Effizienz der Leistungen)

6.3.1 Ressourceneinsatz optimieren und als Zählgröße: **die durchschnittlichen Kosten pro Unterrichtsstunde** (sie sind übrigens von 2008 mit 64,82 € auf 58,19 € in 2009 gesunken)

Der 10-%-Erlass vom 10.7.2009

Wenn an einer Schule eine Stelle nicht besetzt werden kann, fällt das Geld, das diese Stelle kostet, nicht zurück ins „freie Stellenaufkommen“ und damit in die Verfügungshoheit des Schulamts, sondern der Schulleiter/die Schulleiterin kann damit im Rahmen des Schulprogramms eigene Vorhaben umsetzen.

Allerdings: Es gibt also nicht mehr Geld, mit dem die Schulen agieren können, sondern es geht um Stellen, die nicht besetzt werden konnten! Es fällt also Unterricht, der laut Stundentafel vorgesehen ist, aus! Dass mit dem Geld etwas gekauft werden kann, als große Errungenschaft zu verkaufen, ist bezeichnend für die Politik der „selbstständigen Schule“!

Einengende Bestimmungen des Erlasses

Es muss der Nachweis geführt werden, dass wirklich alle Anstrengungen unternommen wurden, um die freie Stelle zu besetzen und dass diese Anstrengungen erfolglos blieben (kein/e entsprechende Bewerber/in auf der Rangliste, Ausschreibung erfolglos, kein Quereinstieg). Nur dann kann über das Budget verfügt werden.

Dies muss der PR kontrollieren können!

Nur im Umfang von bis zu 10 % des Stellenkontingents ist es zugelassen, Geld auszugeben.

Wofür das Geld ausgegeben werden kann, ergibt sich aus einer entsprechenden Anlage zum Erlass.

Es kommt massenweise Arbeit auf Schulleiter/innen, aber auch auf den Schulpersonalrat zu.

Falls befristete Beschäftigungsverhältnisse eingegangen werden oder Zeitarbeitspersonal oder Personal von Vereinen, das in Erziehung/Betreuung eingesetzt und in das Kollegium eingegliedert ist oder bei Anordnung von Mehrarbeit sind Personalräte grundsätzlich in der Mitbestimmung. Bei der Anschaffung von Sachmitteln ist die Gesamt- bzw. Schulkonferenz zuständig.

Kritik

Die auf diese Weise eingestellten Personen erhöhen den Anteil derjenigen im Kollegium, die existenziell vom Schulleiter abhängig sind und sich bei kontroversen Abstimmungen entsprechend verhalten werden.

Wenn zunächst auch nur wenige Schulen betroffen sind, so kann man das Ganze doch als Test für den „Ernstfall“ betrachten. Denn laut Koalitionsvertrag sollen im Endstadium 105 % zugewiesen werden (was immer 105% dann heißt!), und davon sollen die Schulleiter/innen über 20 % frei verfügen können.

Im „Ausblick“ am Ende des Erlasses wird geschildert, dass dieser Erlass nur der Anfang ist. Am Ende steht ein Gesamtkonzept für ein eigenständig bewirtschaftbares Schulbudget.

Das „kleine Schulbudget“

Die Schulen können seit 2011 per Konferenzbeschluss entscheiden, ob sie die bisher getrennten Posten Lernmitteletat, IT-Vertretung, Fortbildung und Verlässliche Schule (letzteres nur Grundschule und Sek I) weiterhin getrennt zugewiesen bekommen und abrechnen wollen oder als sogen. „kleines Budget“ auch für die jeweils anderen Zwecke umwidmen und ggfs. bis zu 3 Jahre lang Rücklagen bilden wollen. (Die Rücklage setzt voraus, dass bei der Abrechnung aller hessischen Schulen kein negatives Ergebnis auftritt.)

Was wie ein Vorteil aussieht, z.B. statt das Geld für Lernmittel auszugeben, es lieber in IT-Mittel zu stecken, ist in Wirklichkeit die erste Stufe auf dem weiteren Weg in die Ökonomisierung von Schule.

Mit dem „kleinen Budget“ soll das „**Kontraktmanagement**“ in die Schulen eingeführt werden. Über einen sogen. „Kontrakt“ sollen Schulen sich verpflichten, Ziele zu erfüllen, die sie mit den zu knappen Mitteln nur schwer erreichen können.

So müssen Schulen, die das „kleine Budget“ wählen,

- die Lernmittelfreiheit gemäß Hessischer Verfassung gewährleisten. Juristisch liegt diese Verantwortung bei der Landesregierung. Die Umsetzung mit der Gefahr der Aufweichung dieses Grundrechts und damit der Adressat von Beschwerden soll bei knappen Pauschbeträgen an die jeweilige Schule verlagert werden,
- den pädagogischen IT-Support sicherstellen,
- die geplanten Fortbildungsmaßnahmen durchführen und vor allem
- die „Verlässliche Schule“ nach §15a HSchG sicherstellen. Während Schulen bei Krankheitsfällen u.ä. auf das Staatliche Schulamt zurückgreifen konnten und können, müssen Kontraktschulen mit „kleinem Budget“ zunächst nachweisen, dass schulintern absolut keine Möglichkeiten für Betreuung mehr bestehen, ein umfassendes Vertretungskonzept beim Schulamt einreichen, nachweisen, dass der Mehrbedarf das VSS-Budget der Schule um mehr als 10% übersteigt und die Krankheitsquote über 5% liegt. Im übrigen wurden die VSS-Mittel bereits massiv gekürzt.

Um sicherzustellen, dass das Budget nicht von der Schule überzogen wird, muss dem Schulamt monatlich berichtet werden. Bei Überschreitung kann beispielsweise der Betrag im kommenden Jahr abgezogen oder es können gegen den/die Schulleiter/in dienstrechtliche Maßnahmen getroffen werden.

Auf dieser Grundlage kann sich jede Schule freiwillig entscheiden, ob sie einen „Kontrakt“ mit dem HKM abschließt, um diese Posten als „kleines Schulbudget“ zu bewirtschaften oder die Posten weiter wie bisher nutzt. Schulen, die sich nicht für das „kleine Budget“ entscheiden, werden finanziell nicht benachteiligt.

Das „kleine Budget“ ist nur der erste Schritt, dem ab 1.2. 2012 das „große Budget“ folgen soll, mit dem in der Endstufe bis zu 20% der Lehrerstellen in Mitteln zugewiesen werden können.

Die Versuchung und der Druck, hiermit zu deregulieren, wird bei verknappter Zuweisung und durch das „benchmarking“ genannte Vergleichen mit anderen Schulen steigen, prekäre Arbeitsverhältnisse werden zunehmen, das Kollegium wird inhomogener.

Gleichzeitig werden die Personalräte und Kollegien gegenüber den Schulleitungen ins Hintertreffen geraten. Die GEW sieht das „kleine Budget“ bei allen Vorteilen, die es im Einzelfall bieten mag, deshalb als weiteren Schritt, die Schule nach ökonomischen statt nach pädagogischen Gesichtspunkten auszurichten und für den Mangel verantwortlich machen zu können, weil sie nicht genügend eigene „Anstrengungen“ gemacht oder schlecht gewirtschaftet habe.

Die Höhe der Posten:

Lernmitteleinsatz: wie bisher Pauschbetrag pro Schüler, landesweit 33 Mio € (wird ab 2012 um 15% gekürzt)

IT-Vertretung: etwa 113 € pro Stelle, landesweit 5 Mio €

Fortbildung: 40 € pro Stelle, landesweit 2 Mio €

„Verlässliche Schule“: - bis 10 Stellen 2500 € Sockel plus etwa 379 € pro Stelle, ab 10 Stellen 629 € pro Stelle, für Förderschullehrer im Gemeinsamen Unterricht die Hälfte, landesweit 19 Mio €

Das „große Schulbudget“

Der Sachstand zu Beginn 2012

Zu den konkreten Plänen, die noch nicht abschließend fertig gestellt sind, hat das Kultusministerium den Hauptpersonalrat erstmals am 24.11.2011 informiert. Am 01.12.2011 fand eine Auftaktveranstaltung zu diesem Thema für die infrage kommenden Schulen statt, die zum 1.2.2012 in einer ersten Staffel starten sollen und bis dahin Beschlüsse ihrer Konferenzen vorgelegt haben sollen. Dazu gehören - handverlesen - ca. 24 allgemeinbildende Schulen aus allen Staatlichen Schulämtern und allen Schulformen, außerdem rund 34 berufliche Schulen. Am 1.8.2012 soll eine zweite Staffel starten.

Eine Budgetzuweisung wie bei den „Selbstverantwortung-Plus-Schulen“ soll es nicht geben, da der Aufwand für die Schulen zu groß sei.

Der wesentliche Unterschied zum kleinen Budget ist, dass nun Personalmittel aus dem Rahmen der allgemeinen Grundunterrichtsversorgung mit einbezogen werden. Für die Schulen wird vierteljährlich ein Soll-Wert der zugewiesenen Stellen nach der Grundunterrichtsversorgung (ohne Zuschläge und Ausgleichszuweisungen) erstellt und mit dem Ist-Wert der besetzten Stellen verglichen. Für die Differenz bekommt die Schule Mittel zur eigenen Verfügung, die allerdings gegenüber den Ausgaben einer Vertretungsstelle nur etwa 69% betragen. Denn pro 'nicht besetzter' Stunde pro Jahr werden 1440 € der Schule gutgeschrieben. (Eine Stelle ergäbe dementsprechend nur knapp 38.000 Euro im Jahr gegenüber 55.000 €, die vom Kultusministerium für eine Vertretungsstelle angesetzt wird.) Das Kultusministerium äußerte in diesem Zusammenhang die Hoffnung, dass bei den Schulen die Motivation sinke, einen Vertretungsvertrag beim Schulamt zu beantragen und stattdessen nach internen Lösungen gesucht werde. Ob weitere Mittel wie beispielsweise für den Schulsport ins „große Budget“ übernommen werden, wird überlegt.

Bei Überbesetzung an Schulen (etwa bei Schülerrückgang, vorzeitiger Rückkehr von Lehrkräften aus Elternzeit oder aus Krankheit) muss schnellstmöglich abgegeben werden, damit das Budget nicht ins Minus rutscht.

Viele Problembereiche sind noch ungelöst, insbesondere, weil die Zahlen für das „große Budget“ von Vierteljahr zu Vierteljahr schwanken können.

Da für den Abschluss von Vertretungsverträgen das umfangreiche Vertragsrecht für Schulleiter/innen vom Kultusministerium als zu komplex angesehen wird, liegt die Kompetenz bei den Staatlichen Schulämtern. Das negative Beispiel Niedersachsen scheint zu wirken: Nachdem dort staatliche Fahndungsbehörden eine Vielzahl illegaler Verträge an den Schulen aufdeckten, mussten viele Vertretungsverträge in unbefristete Verträge umgewandelt werden.

Unklar ist auch noch die Situation bei den Sachmitteln: Grundsätzlich darf aus Landesmitteln keine Finanzierung von Lieferungen und Leistungen erfolgen, die eigentlich vom Schulträger finanziert werden

müssen. In Niedersachsen wurden gerade hier besonders viele Verstöße der dortigen „selbstständigen Schulen“ moniert.

Die GEW vertritt zur Budgetierung die Forderung: Verlässliche Ressourcen anstatt zusätzlicher Verwaltungstätigkeit

Die ersten Erfahrungen im Modellprojekt Selbstverantwortung plus haben gezeigt, dass durch die Budgetierung der Schulen der Verwaltungsaufwand dort immens gestiegen ist. Für die Abdeckung der Stundentafel brauchen die Schulen kein Budget, sondern eine verlässliche Zuweisung von Stellen und somit von Unterrichtsstunden.

Für die Abdeckung der Stundentafel plus einer Reserve von 10% für Vertretung, Fördermaßnahmen usw. lehnt die GEW Hessen eine Budgetzuweisung ab.

Weiterhin fordert die GEW Stellenzuweisungen im ausreichenden Umfang für Assistenzen und Schulsozialarbeit.

Über die Verwendung der weiteren Mittel entscheidet die demokratisch verfasste Schule in ihren Gremien.

Herbert Storn, Januar 2012