

## **Bund der Steuerzahler Hamburg**

### **Stellungnahme zur Hamburger Bildungsoffensive**

**15. Juni 2010**

#### **I.**

Zu den satzungsgemäßen Aufgaben des Bundes der Steuerzahler Hamburg gehört nicht nur die kritische Begleitung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, sondern auch einer zunehmenden Staatsverdrossenheit entgegenzuwirken.

Die Erstellung einer sachlich-nüchternen Kosten-Nutzen-Analyse zur Hamburger Bildungsoffensive ist dabei in den letzten Wochen zunehmend schwieriger geworden. Die öffentliche Auseinandersetzung ist verengt worden auf die Frage einer zweijährigen Verlängerung der Grundschule und – teils aus Mangel an Argumenten – politisch hochstilisiert worden, als gehe es um den Fortbestand unseres Bildungssystems. Dabei klingen teilweise klassenkämpferische Akzente gerade auch bei den Befürwortern der Reform an. Der Bund der Steuerzahler bedauert diese Entwicklung außerordentlich, sie führt zu einer Frontenstellung der politischen Klasse gegenüber den Bürgern, die die anstehende öffentliche Debatte über eine Begrenzung der Neuverschuldung und eine Reduzierung der Betriebsausgaben in Hamburg noch unnötig belasten wird.

Eine Blockbildung in der Bürgerschaft auf der einen Seite und die Bürgerinitiative „Wir wollen lernen!“ auf der anderen Seite lässt den Eindruck entstehen, als ob die Bürgerschaft gegen das Bürgertum stünde. Eine solch konfrontative Ausgangslage für eine Volksabstimmung kann nicht spurlos an unserer Demokratie vorbeigehen.

Wenn der Volksentscheid erfolglos bleibt, droht eine Zunahme der ohnehin schon starken Parteienverdrossenheit. Der sogenannte „Schulfrieden“ der Bürgerschaftsfraktionen macht deutlich, dass Parteien dazu bereit sind, selbst grundlegende Vorbehalte gegenüber politischen Konkurrenten (siehe CDU und Linkspartei) zur Durchsetzung eigener Ziele beiseite zu wischen. Wenn sogar die parlamentarische Opposition keine Alternative mehr zum Regierungshandeln entwickelt, droht die Abkehr der Bevölkerung vom Politikbetrieb.

## II.

Der Bund der Steuerzahler ist aufgefordert worden, die Kosten und den Nutzen der Hamburger „Bildungsoffensive“ kritisch zu hinterfragen. Dies geschieht mit dem vorliegenden Positionspapier mit dem wir uns bemüht haben, die Diskussion wieder auf eine sachliche Ebene zurückzuführen.

Der Bund der Steuerzahler wird deshalb auch keine Empfehlung zu dem Volksentscheid am 18. Juli 2010 aussprechen. Vielmehr sollen die nachfolgenden Ausführungen verdeutlichen, dass eine Zustimmung der Hamburger Bürger zur „Bildungsoffensive“ des Senats unweigerlich Kosten nach sich zieht, die aus unserer Sicht noch nicht abschließend beziffert werden können.

Gemäß § 10 Landeshaushaltsordnung soll der Senat zu seinen Gesetzentwürfen einen Überblick über Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung geben. Dies ist hier leider nicht geschehen. Vielmehr wurde wiederholt erklärt, dass ein zulässiger Ressourcenbedarf vor Abschluss von umfangreichen und aufwändigen Erhebungen nicht hinreichend belastbar geschätzt werden könne. Dennoch beginnt der Senat mit der Umsetzung der Reform vor dem Abschluss der Planungen.

Ein solches Verfahren entspricht nicht einer ordnungsgemäßen und seriösen Haushaltsführung. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich wie jetzt der hamburgische Landeshaushalt in einer historisch einmalig kritischen Situation befindet.

## III.

Hamburgs Schullandschaft soll nach dem Willen des Senats sowie aller in der Bürgerschaft vertretenen Parteien ab August 2010 völlig anders strukturiert sein als in den letzten Jahrzehnten. Die bislang vierjährige Grundschule wird in eine sechsjährige Primarschule umgewandelt, in der früher als bisher mit dem Sprach- und Fachunterricht begonnen und der Frontalunterricht durch individualisiertes Lernen ersetzt werden soll. Ab Klasse 7 führen zwei Wege zum Schulabschluss: Die Stadtteilschule und das Gymnasium. Sowohl die Stadtteilschule als auch das Gymnasium bieten nach den Klassenstufen 9 und 10 die ersten allgemeinbildenden Schulabschlüsse und nach Klassenstufe 10 den mittleren Schulabschluss an. Das Abitur ist am Gymnasium nach Klasse 12 und an der Stadtteilschule nach Klasse 13 abzulegen.

Die „Schule der Zukunft“ soll „gerechter, leistungsstärker und chancenreicher“ sein als bisher, was mit „kleineren Klassen, mehr Lehrerinnen und Lehrern, mehr Wegen zum Abitur und längerem gemeinsamem Lernen“ bewirkt werden soll.<sup>1</sup>

Hamburg steht aber nach den Worten des Ersten Bürgermeisters Ole von Beust (CDU) vor „gigantischen Finanzierungsdefiziten“, die durch eine Konsolidierung des Betriebshaushalts reduziert werden sollen. Bis 2019 müssen die strukturellen Ausgaben um rund 13 Mrd. Euro zurückgeführt werden. Zuwendungen werden gesenkt, staatliche Leistungen eingeschränkt und einige Investitionsentscheidungen, die zu einer dauerhaften Belastung des Haushalts führen, werden wohl zurückgenommen werden müssen.

Auch die Hamburger Bildungsoffensive wird von der Koalition als Zukunftsinvestition betrachtet. Neues und gut geschultes Lehrpersonal, modernisierte Schulgebäude und eine bessere Ausstattung mit Schulmitteln werden wohl auch in Zukunft ermöglicht werden. Die Notwendigkeit hierzu stellt der Bund der Steuerzahler nicht infrage. Ausdrücklich würdigen wir den Reformeifer, der unter anderem zu kleineren Klassen und individualisiertem Unterricht – und damit zu besseren Lernchancen für Schülerinnen und Schüler – beitragen will.

Berechnungen zur Entwicklung des Humankapitals, also der Summe aller Kenntnisse, Fähigkeit und Fertigkeiten der Bevölkerung, deuten aber darauf hin, dass die Abschreibungen bei Investitionen in Personalausgaben derart hoch sind, dass eine Kreditfinanzierung von zusätzlichen Lehrerstellen nicht anzustreben ist.<sup>2</sup> Schon aus diesem Grund sollten die zusätzlichen Personalausgaben aus laufenden Einnahmen finanziert und dafür strukturelle Umschichtungen im Haushalt vorgenommen werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Eine bessere Schule für Hamburg. Die Vorlage der Hamburgischen Bürgerschaft zur Schulreform, Drs. 19/5989, S. 5.

<sup>2</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007, S. 5.

#### IV.

Nach der offiziellen Drucksache des Senats<sup>3</sup> ist bis einschließlich 2016 mit Kosten in Höhe von insgesamt 425,6 Mio. Euro zu rechnen. Darin enthalten sind Investitionen für

1. den Personalbedarf aufgrund der Senkung der Klassengrößen sowie aufgrund der Auswirkungen auf Stadtteil- und Starterschulen in Höhe von 253,8 Mio. Euro,
2. die Schulung und Weiterbildung des Personals in Höhe von 25,2 Mio. Euro,
3. die Einführung von Schulleiter-Stellen an Primarschulen in Höhe von 21,1 Mio. Euro,
4. das stärkere Bildungsangebot (z.B. Sprachförderung, Umweltbildung, „Jedem Kind ein Instrument“, Schulschwimmen) in Höhe von 4,9 Mio. Euro,
5. Unterrichtsmittel und Streichung des Büchergelds in Höhe von 71,7 Mio. Euro,
6. die wissenschaftliche Begleitung der Bildungsreform sowie Schulaufsicht und Regionale Bildungskonferenzen in Höhe von 9,3 Mio. Euro,
7. die Auswirkungen auf die Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft in Höhe von 28,9 Mio. Euro sowie
8. die verwaltungsinternen Auswirkungen des Bauprogramms in Höhe von 10,7 Mio. Euro.

**Insgesamt rechnet die Behörde für Schule und Berufsbildung mit jährlichen Mehrkosten in Höhe von rund 84 Mio. Euro ab dem Jahr 2016.**

#### V.

Die Behörde für Schule und Berufsbildung hat den Bund der Steuerzahler bereits frühzeitig über die Kosten der Hamburger Bildungsoffensive sowie über die Kostensteigerungen nach dem so genannten „Hamburger Schulfrieden“ informiert. Die in den Gesprächen vorgelegten Informationen decken sich weitgehend mit den Angaben in Drs. 19/6273, ihre transparente Darstellung geht auf eine Forderung des Bundes der Steuerzahler zurück.

---

<sup>3</sup> Drs. 19/6273.

Doch der Senat ist sich seiner Kalkulation stellenweise nicht ganz sicher. So seien die Planungen über die Einrichtung von Ganztagschulen auf Basis der Schulreform (Punkt 3.13.2.) noch nicht fortgeschritten genug, um verlässliche Kostendaten nennen zu können.

Darüber hinaus stellten wir fest, dass zahlreiche Positionen über Jahre hinweg linear fortgeschrieben wurden. Dies lässt den Schluss zu, dass nur vage geschätzt wurde und Mehrkosten nicht auszuschließen sind. Beispielhaft erwähnt sei hier die Aufhebung des Büchergeldes und die sich daraus ableitenden Mehrausgaben (Pkt. 7.3.), die offenbar über sieben Jahre unverändert – also ohne Schwankungen – feststehen. Das ist unwahrscheinlich!

Auch die Kosten für die Besoldung der neu einzuführenden Schulleiter-Stellen an Primarschulen (Punkte 4.1. und 10.1.) stimmen skeptisch. Diese werden ab 2011 unverändert bis 2016 mit 2,755 Mio. Euro bzw. 536 Tsd. Euro fixiert. Die Frage von Tarifierhöhungen scheint hier unbeachtet. Dies führt zu der Frage, ob mögliche Tarifierhöhungen auch bei den übrigen Angaben zu Personalkosten ignoriert wurden.

Kritisch sehen wir des Weiteren die prognostizierten Minderausgaben in Höhe von rund 2 Mio. Euro (bis 2016) aufgrund der Reduzierung der Abbrecherquote in den gymnasialen Oberstufen (Punkt 3.8.), nur weil die Beratung und Berufsorientierung für die Schüler der Sekundarstufe I der Stadtteilschule intensiviert werden soll.

Mit Punkt 3.7. wird angekündigt, dass Sonderbedarfe an Lehrerstellen sukzessive reduziert werden „können“; die Wortwahl macht die avisierten Minderausgaben in Höhe von 6,8 Mio. Euro bis 2016 unsicher. Und schließlich ist auch fraglich, ob die Altersentlastung für Lehrkräfte (Punkt 3.9.) wie beabsichtigt aufkommensneutral finanziert werden kann. Hier ist wohl eher mit Mehrkosten zu rechnen.

Das gleiche gilt für die Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft. Wenn die Schülerjahreskosten an Hamburgs staatlichen Schulen steigen, muss die Stadt ihre finanzielle Hilfe an die privaten Schulen erhöhen. Deshalb sind die bislang eingeplanten 28,9 Mio. Euro noch erheblichen Schwankungen ausgesetzt. Mehrkosten sind wahrscheinlich.

Zu den finanziellen Auswirkungen der Hamburger Bildungsoffensive gehört auch die wissenschaftliche Begleitung. Hierfür sind bislang 3,578 Mio. Euro veran-

schlägt worden (Punkte 4.6.3. und 7.2.). Der Senat verschweigt an dieser Stelle aber die Einrichtung des Sonderausschusses „Umsetzung der Hamburger Schulreform“<sup>4</sup> in der Hamburgischen Bürgerschaft, der ebenfalls für Ausgaben sorgt. Wie hoch diese von der Bürgerschaft – und letztlich dem Steuerzahler – zu tragenden Kosten sind, wurde noch nicht ermittelt.

Auch zu der Problematik, dass Lehrkräfte zwischen Schulstandorten pendeln müssen, fehlen Angaben. Zwar gibt der Senat Auskunft zur Anrechnung der Wegezeiten – und plant infolgedessen mit zehn Lehrerstellen p.a. mehr (Punkt 3.10.). Aber gibt es für diesen Pendelverkehr einen vom Steuerzahler zu finanzierenden Fahrdienst oder müssen die Lehrer auf eigene Fortbewegungsmittel zurückgreifen?

Besonders kritisch sieht der Bund der Steuerzahler den Rechtsanspruch auf eine kleine Klasse. Wenn eine Klasse nicht mit 21 Schülern sondern mit 22 Schülern eingerichtet wird, können Eltern unter Hinweis auf den Rechtsanspruch darauf drängen, dass eine zweite Klasse eingerichtet wird. Dies würde unweigerlich zu höheren Kosten führen; z.B. auch im Falle von gerichtlichen Auseinandersetzungen. Der Rechtsanspruch schränkt den Handlungsspielraum der Politik mit seinem absoluten Zwang zur Einrichtung neuer Klassen enorm ein. Gerade mit Blick auf die enormen Herausforderungen in der Haushaltspolitik sollte auf diesen Rechtsanspruch verzichtet werden.

## **VI.**

Schließlich ist auch die Informationslage über die notwendigen Investitionen in die Schulbauten unbefriedigend.

Die Behörde für Schule und Berufsbildung hat auf der Grundlage der ursprünglichen Planungen mit einem Zu- und Umbaubedarf in Höhe von 190 Mio. Euro gerechnet.<sup>5</sup> Allerdings sind darin weder Funktions- noch Verwaltungsräume mitberücksichtigt worden.<sup>6</sup> Diese Bedarfe sollten bis Ende Mai 2010 eruiert werden, sie liegen aber der Öffentlichkeit noch nicht vor.

---

<sup>4</sup> Vgl. Drs. 19/5519.

<sup>5</sup> Vgl. Pressemitteilung der BSB, 9. Juli 2009.

<sup>6</sup> Vgl. Antwort des Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage 19/3742, Frage 6.



reform – wünschenswert, auch wenn nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler der Schwerpunkt eher auf eine Verbesserung der Lehrerausbildung gelegt werden sollte.

Die nachfolgende überschlägige Modellrechnung verdeutlicht die notwendigen baulichen Veränderungen bei einer Klassenfrequenzsenkung der Hamburger Grundschulen.

Im Schuljahr 2007/2008 gab es in Hamburg insgesamt 51.076 Grundschüler in 2.108 Klassenverbänden.<sup>8</sup> Das entspricht einer durchschnittlichen Klassenfrequenz von 24,23 Schülern. Gemessen an den Schülerzahlen von 2007/2008 würde die Frequenzsenkung von derzeit 24 auf durchschnittlich 21 Schüler pro Grundschulklasse einen Mehrbedarf von 324 Räumen hervorrufen, also rund 15 Prozent mehr als zurzeit zur Verfügung stehen.<sup>9</sup>

Eine Senkung der Klassenfrequenzen erfordert die Neuschaffung zusätzlicher Klassen- und Fachräume. Das Verhältnis beider Raumarten zueinander beträgt 1 zu 4. Nach Behördenangaben verursacht die Einrichtung eines Klassenraumes Kosten in Höhe von 3.700 Euro pro Quadratmeter, ein Fachunterrichtsraum schlägt mit durchschnittlich 200.000 Euro zu Buche.<sup>10</sup>

Wenn die Behörde die Frequenzen in den Grundschulklassen senken würde, wären zusätzliche Investitionen in Höhe von 101,9 Mio. Euro nötig. Hinzu kämen 81 Fachunterrichtsräume (Naturwissenschaften, Musik, Arbeitslehre, etc.), deren Einrichtung mit mindestens 16,2 Mio. Euro zu Buche schlagen würde. Insgesamt wären so zusätzliche Investitionen in Höhe von 118,1 Mio. Euro nötig.

$$(324 \text{ Klassenräume} \times 314.500 \text{ €}) + (81 \text{ Fachunterrichtsräume} \times 200.000 \text{ €}) = 118,098 \text{ Mio. €}$$

In dieser Summe sind nicht enthalten die Ausgaben für die Errichtung völlig neuer Schulgebäuden mit Verkehrsflächen (z.B. Flure), Pausenplätzen, Aulen, Kantinen, Verwaltungsräumen sowie Schulsporthallen.

---

<sup>8</sup> Vgl. Drs. 19/448, Durchschnittsrechnung aus den Seiten 4 bis 22.

<sup>9</sup> Unsere Rechnung: 51.076 Grundschüler / Klassenfrequenz 21 = 2.432 Klassen – 2.108 bereits bestehende Klassenverbände = 324 neu zu schaffende Klassenverbände, die jeweils in mindestens einem Klassenraum untergebracht werden müssten.

<sup>10</sup> Vgl. Drs. 19/3980.



## VII.

Der Bund der Steuerzahler hat sich nicht nur mit der Kostenfrage beschäftigt, sondern sich auch mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen von Befürwortern und Kritikern der Schulstrukturänderung auseinandergesetzt; mit dem Ergebnis, dass es zurzeit keinen zwingenden Handlungsbedarf für eine Verlängerung des gemeinsamen Lernens gibt.

Hamburg liegt nach der PISA-Studie 2006 durchaus im Durchschnittsbereich. Es gibt keine wissenschaftlich gesicherten Erkenntnisse, was die positiven oder negativen Auswirkungen einer zweijährigen Verlängerung der Grundschulzeit angeht. Es gibt auch keine gesicherten Erkenntnisse, dass die leistungsstarken Schüler dadurch nicht eingeschränkt werden.

Damit ist festzustellen, dass die durch Neuverschuldung finanzierten Mehrausgaben als ein teures Experiment mit unsicherem Ausgang bezeichnet werden müssen. Gleichwohl ist dieses Experiment politisch gewünscht.

Eine Kreditfinanzierung ist nach unserer Auffassung nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn ein unmittelbar drohender Schaden für Hamburg abgewendet werden muss. Einen solchen Schaden kann der Bund der Steuerzahler nicht erkennen. Deshalb sind wir der Auffassung, dass die Folgekosten der Hamburger Bildungsoffensive im Fall der Zustimmung der Hamburger am 18. Juli 2010 durch Umschichtungen und nicht durch neue Schulden finanziert werden sollten!

Eine Kreditfinanzierung ist nur gerechtfertigt für die Modernisierung und Sanierung sowie die zeitgemäße sächliche Ausstattung der Schulen. Eine weitere Vernachlässigung der Schulinfrastruktur ist langfristig unwirtschaftlich. Hierzu bietet das „Sondervermögen“ einen geeigneten Rahmen.

## VIII.

Die Schulreform belastet den Hamburger Haushalt mit jährlichen Folgekosten von 82 bis 90 Mio. Euro und einmaligen Investitionskosten von 390 bis 430 Mio. Euro. Beide Zahlen sind nicht vollständig gesichert, Mehrkosten sind wahrscheinlich.

**Die Hamburger werden am 18. Juli zu entscheiden haben, ob sie sich dieses Experiment angesichts der zugespitzten Haushaltslage leisten wollen.**