

Antrag

der Abg. Sandra Boser u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Lehrerbildung an den baden-württembergischen Hochschulen: Schülerzahlprognose und Bedarfsermittlung

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. nach welchem Verfahren sie die Zahl der Studienanfängerplätze in den Lehramtsstudiengängen festlegt, welche Behörde bzw. Behörden hierfür zuständig sind und wie insbesondere die Schülerzahlprognose ermittelt, in Bedarfe umgerechnet und in die Planung der Studienanfängerplätze eingespeist wird;
2. aufgrund welcher Annahmen die Prognose erstellt wird;
3. seit wann dieses Verfahren so angewandt wird;
4. ob sie Aussagen dazu treffen kann, ob in der Vergangenheit die prognostizierten Bedarfe und die tatsächliche Nachfrage an den Schulen im Land zueinander gepasst haben, oder ob es hier benennbare systematische Differenzen gab;
5. welche Bedarfe an Studienanfängern jeweils für die Studienjahre ermittelt wurden und wie viele Studienanfänger jeweils in den Jahren an den Pädagogischen Hochschulen und Universitäten in den verschiedenen Lehramtsstudiengängen in den letzten zehn Jahren ein Studium aufgenommen haben;
6. wie die Verlängerung der Studienzeiten beispielsweise im Grundschulbereich in die in Ziffer 1 genannte Berechnung der Bedarfe eingeflossen ist und welche Auswirkungen diese in Bezug auf die Zahl der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Lehrkräfte hatte;

7. ob der Landesregierung Informationen dazu vorliegen, in welcher Anzahl und in welchem Umfang die in Baden-Württemberg ausgebildeten Lehrkräfte typischerweise auch dem baden-württembergischen schulischen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen;
8. ob sie die von einigen Verbänden verbreitete Ansicht teilt, dass es akut einen Mangel sowohl an Lehrstellen als auch an Lehrkräften und Studienplätzen gibt und wenn ja, was sie als Ursachen dafür ansieht und mit welchen Maßnahmen sie gegensteuert.

11.09.2017

Boser, Salomon, Bogner-Unden, Erikli,
Lösch, Marwein, Seemann, Zimmer GRÜNE

Begründung

Ergänzend zu den in der Kleinen Anfrage Drucksache 16/2566 des Abg. Karl-Wilhelm Röhm CDU abgefragten Sachverhalten zielt der vorliegende Berichtsantrag auf die Frage der tatsächlichen und rechnerisch notwendigen Bedarfe in der Lehrerbildung an den baden-württembergischen Hochschulen vor dem Hintergrund der auch in der Presse diskutierten Schülerzahlprognosen und der an einigen Schulen spürbaren Schwierigkeit, den Ersatzbedarf an Lehrkräften zu decken.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 18. Oktober 2017 Nr.43-6701/48/1 nimmt das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst in Abstimmung mit dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. *nach welchem Verfahren sie die Zahl der Studienanfängerplätze in den Lehramtsstudiengängen festlegt, welche Behörde bzw. Behörden hierfür zuständig sind und wie insbesondere die Schülerzahlprognose ermittelt, in Bedarfe umgerechnet und in die Planung der Studienanfängerplätze eingespeist wird;*
2. *aufgrund welcher Annahmen die Prognose erstellt wird;*

An den *Universitäten* im Land werden Lehramtsstudiengänge für das Gymnasium und für berufliche Schulen angeboten. Die Zulassungsbeschränkungen sind je nach Fach unterschiedlich. Eine Zulassungsbeschränkung wird für diejenigen Studiengänge festgelegt, in denen es mehr Bewerberinnen und Bewerber als vorhandene Studienplätze gibt. Bei diesen Studiengängen kommt ein Auswahlverfahren zum Einsatz, bei dem die Abiturnote ggf. in Verbindung mit weiteren Kriterien entscheidet, wer einen Studienplatz erhält. Für die zulassungsfreien Studiengänge werden alle Bewerber und Bewerberinnen aufgenommen, die die Voraussetzungen für das Studium erfüllen.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Für die zulassungsbeschränkten Studiengänge wird vom Wissenschaftsministerium in der „Zulassungszahlenverordnung Universitäten“ jeweils für ein Studienjahr (Wintersemester plus nachfolgendes Sommersemester) die Zahl der verfügbaren Studienanfängerplätze (Zulassungszahl) festgelegt. Grundlage hierfür sind die Kapazitätsberechnungen der Universitäten für die zulassungsbeschränkten Studiengänge sowie der auf dieser Basis definierte Vorschlag zur Höhe der festzulegenden Zulassungszahl je Studiengang. Die Kapazitätsberechnungen berücksichtigen Faktoren wie beispielsweise die Anzahl der Professorinnen und Professoren und die verfügbaren Räumlichkeiten. Die Universitäten legen dem Wissenschaftsministerium im Vorfeld der Festlegung diese Berichte vor. Sofern die für die Lehramtsstudiengänge von den Universitäten beantragten Zulassungszahlen die ebenfalls von den Universitäten dargelegten, vorhandenen Kapazitäten ausschöpfen, entspricht das Wissenschaftsministerium in der Regel den Anträgen der Universitäten.

Dagegen verläuft die Festlegung der Zulassungszahlen an den *Pädagogischen Hochschulen* anders. Die Lehramtsstudiengänge an den Pädagogischen Hochschulen sind durchweg zulassungsbeschränkt. Die Zulassungszahlen werden in der „Zulassungszahlenverordnung Pädagogische Hochschulen“ festgelegt. Grundlage für die Festlegung der Zulassungszahlen durch das Wissenschaftsministerium ist eine Bedarfsanforderung für die Bereiche Grundschule, Sekundarstufe I (Klasse 5 bis 10) und Sonderpädagogik, die das Kultusministerium erstellt und dem Wissenschaftsministerium übermittelt. Etwa zeitgleich übermitteln die Hochschulen ihre Kapazitätsberichte dem Wissenschaftsministerium. Die Bedarfsanforderung des Kultusministeriums wird anschließend mit den vorhandenen Kapazitäten der Pädagogischen Hochschulen abgeglichen. Aus den Kapazitätsrechnungen ergeben sich die Studienaufnahmekapazitäten der Pädagogischen Hochschulen. Hierbei können aus hochschulpolitischen Erwägungen zwischen den einzelnen Lehramtsstudiengängen in begrenztem Umfang leichte Verschiebungen vorgenommen werden. Es ist aber zu beachten, dass das Wissenschaftsministerium gesetzlich dazu verpflichtet ist, die Kapazitäten der Hochschulen voll auszulasten. Seit 2011 liegt die tatsächliche Zahl der Studienanfänger für das Lehramt Grundschule und das Lehramt Sekundarstufe I regelmäßig in nennenswertem Umfang über den auf Basis der erwarteten Bedarfe festgelegten Zahlen.

Anders als im Studiengang Lehramt Gymnasium sind die Fächer beim Lehramt Grundschule und Lehramt Sekundarstufe I als Gesamtstudiengänge eingerichtet. Das bedeutet, dass die einzelnen (späteren Schul-)Fächer in diesem Studiengang integriert sind. Entsprechend liegt die Zulassungsbeschränkung auf dem Studiengang als Ganzem. Die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber erfolgt daher nicht je Fach (z. B. Deutsch, Physik), sondern für den gesamten Lehramtsstudiengang. Im Falle einer Zulassung sind dann die Fächer frei wählbar. Dies führte beispielsweise im Lehramt Grundschule zu einer hohen Nachfrage im Fach Naturwissenschaftlich-technischer Sachunterricht mit Schwerpunkt Alltagskultur und Gesundheit und zu einer geringen Nachfrage im Fach Naturwissenschaftlich-technischer Sachunterricht mit Schwerpunkt Chemie, Physik oder Technik. Um eine bessere Verteilung der Lehramtsstudierenden auf die einzelnen Fächern in den Lehramtsstudiengängen Grundschule und Sekundarstufe I zu erreichen und die Auslastung in Fächern wie z. B. Physik zu erhöhen, erprobt das Wissenschaftsministerium seit dem Wintersemester 2017/2018 im Zuge der Erprobungsklausel in § 6 b HZG bei der Zulassung einen neuen Weg. Die kompetenzorientierte Passungsquote erlaubt den Pädagogischen Hochschulen, bei der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber neben der Abiturquote stärker entsprechende fachspezifische Qualifikationen zu berücksichtigen und damit mehr Studierende in den Mangelfächern zuzulassen.

Im Vorfeld der o. g. Bedarfsübermittlung führt das Kultusministerium jährlich eine Modellrechnung zum jeweiligen Bedarf an Lehrkräften durch. Die besondere Herausforderung besteht darin, den Lehrkräftebedarf entsprechend der Ausbildungsdauer sechs bis sieben Jahre im Voraus mit hoher Genauigkeit zu prognostizieren. Die Zahl der Studienanfängerplätze an den Pädagogischen Hochschulen für das jeweilige Studienjahr wird jährlich in der Zulassungszahlenverordnung PH des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst festgesetzt. Diese Festsetzung erfolgt unter Berücksichtigung des vom Kultusministerium ermittelten Bedarfs und der Kapazitäten der Pädagogischen Hochschulen. Bei der jährlichen Bedarfsermittlung durch das Kultusministerium wird der Bedarf an Lehr-

kräften für die Inklusion ebenso berücksichtigt, wie z. B. der prognostizierte Ersatzbedarf durch die Pensionierung von Lehrkräften, die künftige Entwicklung der Stellenzahl laut Staatshaushaltsplan oder auch das Erwerbsverhalten der Lehrerinnen und Lehrer selbst, z. B. Teilzeit.

Bezüglich der künftigen Entwicklung der Schülerzahlen liegen die Vorausrechnungsergebnisse des Statistischen Landesamts vor (erfolgt seit 2013 jährlich). Grundlage der Schülerzahlvorausrechnung des Statistischen Landesamts ist im Wesentlichen ein Übergangsquotenmodell, das vom Status quo ausgeht, die Durchschnittswerte i. d. R. der letzten drei Jahre fortschreibt und auf dieser Basis den weiteren Durchlauf durch das Bildungssystem simuliert (Simulationsansatz). Für die Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren kommt ein Altersquotientenverfahren zum Einsatz. Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung werden die jeweils aktuellen Vorausrechnungen des Statistischen Landesamtes zugrunde gelegt. Weitere Annahmen betreffen Vorgänge, für die noch keine oder nur eingeschränkt übertragbare Erfahrungswerte vorliegen. Diese werden vom Statistischen Landesamt mit dem Kultusministerium abgestimmt. Hierzu zählen z. B. Annahmen zum schrittweisen Aufwuchs der Inklusion. Auf diese Weise können dadurch ausgelöste Veränderungen der Schülerzahlen bzw. deren Verteilung auf die Schularten mit berücksichtigt werden.

Wissenschafts- und Kultusministerium streben an, künftig bei der Festsetzung der Studienanfängerplätze in den Lehramtsstudiengängen an den Pädagogischen Hochschulen den Planungshorizont zu erweitern, um mittelfristige Perspektiven besser abzubilden.

3. seit wann dieses Verfahren so angewandt wird;

Zulassungszahlen werden seit 1980 über Zulassungszahlenverordnungen festgesetzt. Das in Ziffer 2 dargestellte Verfahren zur Festlegung der Studienanfängerkapazitäten in der ZZVO PH wird seit Jahren in dieser Form angewandt. Die Methodik zur Prognose des Studienanfängerbedarfs wird auf Basis laufender Erfahrungen permanent weiterentwickelt. Die Zahl der Studienanfängerplätze wird auf Grundlage der Ergebnisse der Vorausrechnung des Studienanfängerbedarfs und der Kapazitätsrechnungen der Hochschulen jährlich zwischen beiden Ministerien besprochen.

4. ob sie Aussagen dazu treffen kann, ob in der Vergangenheit die prognostizierten Bedarfe und die tatsächliche Nachfrage an den Schulen im Land zueinander gepasst haben, oder ob es hier benennbare systematische Differenzen gab;

Abweichungen der tatsächlichen Lehrkräftenachfrage von den prognostizierten Bedarfen waren in der Vergangenheit Folge längerfristig nicht vorhersehbarer Entwicklungen. Als Beispiele hierfür können die Erhöhung der Stellenzahl im Rahmen der im Jahr 2008 beschlossenen Qualitätsoffensive Bildung in den Schuljahren 2009/2010 bis 2011/2012 sowie der im Jahr 2012 verkündete Abbau von Lehrstellen in den Jahren 2013 bis 2020 genannt werden. Auch die höheren Bedarfe infolge des starken Zuzugs von Geflüchteten und von Personen aus der Europäischen Union konnten nicht mit entsprechendem zeitlichen Vorlauf antizipiert werden.

5. welche Bedarfe an Studienanfängern jeweils für die Studienjahre ermittelt wurden und wie viele Studienanfänger jeweils in den Jahren an den Pädagogischen Hochschulen und Universitäten in den verschiedenen Lehramtsstudiengängen in den letzten zehn Jahren ein Studium aufgenommen haben;

Tabelle 1 berichtet die Zahl der Studienanfänger im ersten Fachsemester in Lehramtsstudiengängen an Pädagogischen Hochschulen seit dem Studienjahr 2006/2007 nach Lehrämtern.

Tabelle 1: Studienanfänger (1. Fachsemester) mit Abschlussziel Lehramt¹⁾ an den Pädagogischen Hochschulen in den Jahren 2006/2007 bis 2015/2016, nach Lehramtsstudiengängen

Jahre	LA Grund- und Hauptschulen ²⁾	LA Haupt- und Realschulen ³⁾	LA Sonderpädagogik ⁴⁾	Pädagogische Hochschulen insgesamt
2006/2007	3.482	1.241	513	5.236
2007/2008	2.680	1.016	517	4.213
2008/2009	2.599	1.169	454	4.222
2009/2010	2.956	1.196	531	4.683
2010/2011	3.033	1.361	560	4.954
2011/2012	1.903	2.186	514	4.603
2012/2013	1.882	2.106	455	4.443
2013/2014	1.649	2.055	414	4.118
2014/2015	1.674	2.008	428	4.110
2015/2016	1.332	1.630	524	3.486

¹⁾ Ohne Master Lehramt an Beruflichen Schulen

²⁾ Bis zum 2011/2012 wurde Lehramt Grund- und Hauptschule als ein Studiengang angeboten, Ab dem Studienjahr 2015/2016 werden die Kategorien der amtlichen Statistik Lehramt Bachelor Grundschulen und Lehramt Bachelor Grundstufe/Primarstufe zusammengefasst.

³⁾ Bis 2010/2011: Lehramt Realschulen. Ab 2011/2012 wurde Lehramt Haupt- und Realschulen als ein Studiengang angeboten. Seit dem Studienjahr 2015/2016 heißt der Studiengang LA Bachelor Sekundarstufe I.

⁴⁾ Grundständig und Ausbaustudiengang

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Studierendenstatistik

In Tabelle 2 werden Studierende im ersten Fachsemester in Lehramtsstudiengängen an Universitäten dargestellt. Aufgrund der Umstellung auf Bachelor und Master sind die Zahlenreihen nur beschränkt vergleichbar.

Tabelle 2: Studienanfänger (1. Fachsemester) mit Abschlussziel Lehramt an den Universitäten in den Jahren 2006/2007 bis 2015/2016, nach Lehramtsstudiengängen

Jahre	LA Gymnasien	LA Bachelor Gymnasien	LA Berufliche Schulen ¹⁾	LA Bachelor Berufliche Schulen	LA Master Berufliche Schulen	LA Master Gymnasien	Universitäten insgesamt
2006/2007	3.285						3.285
2007/2008	2.961						2.961
2008/2009	2.823						2.823
2009/2010	3.495		27				3.522
2010/2011	3.337		61				3.398
2011/2012	3.696		72				3.768
2012/2013	3.233		78				3.311
2013/2014	3.093	7	83			16	3.199
2014/2015	2.703	7	76			13	2.799
2015/2016 ²⁾	126	1.579	64	38	14	1	1.822

¹⁾ Umfasst folgende Kategorien: Lehramt Berufliche Schulen und Lehramt Oberstufe/Sekundarstufe II, berufliche Schulen

²⁾ Zum Wintersemester 2015/2016 wurden die Lehramtsstudiengänge in Heidelberg und Freiburg auf polyvalente BA-Studiengänge umgestellt. Diese Studiengänge enthalten eine Lehramtsoption, werden in der amtlichen Statistik aber nicht mehr als Lehramtsstudiengänge erfasst.

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Studierendenstatistik

6. wie die Verlängerung der Studienzeiten beispielsweise im Grundschulbereich in die in Ziffer 1 genannte Berechnung der Bedarfe eingeflossen ist und welche Auswirkungen diese in Bezug auf die Zahl der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Lehrkräfte hatte;

Die Verlängerung der Studienzzeit, z. B. des zum Studienjahr 2011/2012 neu konzipierten Lehramts Grundschule von sechs auf acht Semester, wurde nach erfolgter Gesetzgebung bei der Ermittlung des Studienanfängerbedarfs mit berücksichtigt. Wegen der Verlängerung der Studienzzeit stiegen 2017 rund 400 Neubewerberinnen und Neubewerber für das Lehramt Grundschule weniger auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Derzeit absolvieren 1.036 Anwärterinnen und Anwärter den Vorbereitungsdienst für das Lehramt Grundschule. Diese können sich 2018 für eine Einstellung in den Schuldienst bewerben.

7. ob der Landesregierung Informationen dazu vorliegen, in welcher Anzahl und in welchem Umfang die in Baden-Württemberg ausgebildeten Lehrkräfte typischerweise auch dem baden-württembergischen schulischen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen;

Dem Kultusministerium liegen hierzu keine auswertbaren Informationen vor. Generell wird davon ausgegangen, dass der Großteil der hier im Lande ausgebildeten Lehrkräfte dem schulischen Arbeitsmarkt in Baden-Württemberg zur Verfügung steht.

8. ob sie die von einigen Verbänden verbreitete Ansicht teilt, dass es akut einen Mangel sowohl an Lehrerstellen als auch an Lehrkräften und Studienplätzen gibt und wenn ja, was sie als Ursachen dafür ansieht und mit welchen Maßnahmen sie gegensteuert.

Um akuten Bedarf an Absolventen im Bereich Lehramt Grundschule zu begegnen, halten das Wissenschaftsministerium und das Kultusministerium eine Rückkehr auf das Niveau der Studienanfängerzahlen des Wintersemesters 2011/2012 bzw. 2012/2013 für erforderlich. Dies bedeutet eine Aufstockung um 200 Studienanfängerplätze. Entsprechende Gespräche finden derzeit im Rahmen der Haushaltsaufstellung statt.

Die aktuelle Situation auf dem Lehrerarbeitsmarkt stellt sich nach Lehrämtern sehr unterschiedlich dar. Zur Sicherung der Unterrichtsversorgung stehen in allen allgemein bildenden Schularten ausreichend Lehrerstellen zur Verfügung. Aktuell besteht die Herausforderung in der Besetzung der vorhandenen Stellen an den Grundschulen, an den Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren, den Beruflichen Schulen und in einigen Fächern an den Gymnasien.

Im Falle der Grundschulen resultieren die Schwierigkeiten auch aus dem zeitlichen Zusammenfallen von vielen Pensionierungen und einem vergleichsweise geringen Bewerberangebot, das – wie unter Ziffer 6 erwähnt – 2017 um rund 400 Neubewerberinnen und Neubewerber geringer ausfällt als üblich. Erheblich ist sicher auch, dass in Mangelbereichen (z. B. Musik, Evangelische und Katholische Theologie/Religionspädagogik, Sport) aktuell zu wenig neu ausgebildete Lehrkräfte über die Hochschulen und den anschließenden Vorbereitungsdienst auf den Arbeitsmarkt kommen. Weitere erhebliche Defizite bestehen im Bereich der MINT-Fächer. Um die vorhandenen Lehrerstellen zu besetzen, haben das Kultusministerium und das Wissenschaftsministerium seit Juli Maßnahmenpakete vorgestellt, die in den letzten Wochen mit Hochdruck vorangetrieben wurden. Daneben soll künftig bei Studieninteressierten stärker für solche Mangelbereiche im Lehramt geworben werden. Dadurch konnten bis Anfang September 200 Stellen zusätzlich besetzt werden. Die Schulverwaltung setzt sich auch seit Beginn des Schuljahres mit Hochdruck dafür ein, die Unterrichtsversorgung zu verbessern. Auf die Engpässe im Lehramt Sonderpädagogik hat die Landesregierung bereits seit dem Studienjahr 2014/2015 schrittweise mit einer Erhöhung der Studienanfängerplätze reagiert. Ergänzend beginnen das Wissenschaftsministerium und Kultusministerium ab diesem Jahr mit umfangreichen Qualifizierungsmaßnahmen für Haupt- und Werkrealschullehrkräfte, die an Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren eingesetzt werden.

Für die Werkreal-/Hauptschulen, Gemeinschaftsschulen, Realschulen, Gymnasien und beruflichen Schulen stehen in der Summe jeweils ausreichend Bewerber und Bewerberinnen zur Verfügung, nicht jedoch für jedes Fach. Dennoch ist es an diesen Schularten gelungen, zum Schuljahresbeginn 2017/2018 nahezu alle Stellen zu besetzen.

Bauer

Ministerin für Wissenschaft,
Forschung und Kunst