

**Produkte des Schul- und Kultusreferates
Änderung des Produktplanes**

6 Anlagen

Sitzungsvorlage Nr. 02-08/V 06834

Beschluss des Schulausschusses des Stadtrates vom 09.11.2005 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Ausgangssituation und Inhalt der Vorlage

Das Schul- und Kultusreferat hat als einer der Erstanwender des NKRw die Kostenträgerrechnung auf der Basis des bestehenden Produktplanes (Anlage 1) zum 01.01.2005 in Betrieb gesetzt. Mit Beschluss vom 04.05.2005/11.05.2005 (Produktorientierter Haushalt mit Leistungsbezug; Steuerung durch den Stadtrat über Produktleistungen) hat der Stadtrat über eine Standardisierung der Kostenträgerrechnung entschieden. Damit ergibt sich für das Schul – und Kultusreferat die Notwendigkeit, die Kostenträgerrechnung und den Produktplan zu modifizieren.

Um die Anforderungen des kommenden Produkthaushalts zeitgerecht bewältigen zu können, erscheint es sinnvoll, diese Umstellung bereits mit Wirkung zum 01.07.2006 vorzunehmen.

Gleichzeitig besteht jedoch auch aus bildungspolitischer Sicht Handlungsbedarf in Richtung einer Neuorientierung des bestehenden Produktplanes, wie dies bereits im Zielebeschluss vom 13.07.05 dargestellt wurde.

Beide Anforderungen bestmöglich zusammenzuführen ist Ziel dieser Beschlussvorlage.

2. Grundgedanken des neuen Produktplanes Bildung und Sport (Anlage 2)

Produkte sind ein zentraler Baustein in der bei der Landeshauptstadt München mittlerweile flächendeckend umgesetzten neuen Steuerung. Zugespißt lässt sich die Philosophie der neuen Steuerung mit den vier Fragen des strategischen Managements beschreiben: Welche Wirkungen sollen erzeugt werden, welche Leistungen sind dazu nötig, wie sollen sie erbracht werden und was kosten diese Leistungen?

Für den Bildungsbereich bedeutet dies: Nicht die Institutionen, sondern die Zielgruppen in ihrer jeweils unterschiedlichen Lebensphase müssen der Ausgangspunkt sein. Diese Zielgruppen werden im Sinne einer „Wertschöpfungskette Bildung und Sport“ bestmöglich miteinander vernetzt. Ziel ist, die Leistungskraft des Bildungssystems der Stadt München und damit auch der Einzelinstitutionen zu stärken. Enger verstanden geht es um die Entwicklung einer Bildungslandschaft mit horizontalen und vertikalen Vernetzungsstrukturen. Während die horizontale Vernetzung zwischen formeller, informeller und nonformaler Bildung gerade in München bereits weit fortgeschritten ist, besteht bei der vertikalen Vernetzung durchaus Handlungsbedarf. Dabei geht es vor allem darum, Brüche in der Bildungsbiographie von Kindern und Jugendlichen zu vermeiden,

Schnittstellen und Übergänge zu optimieren:

„Unser Bildungswesen ist zersplittert und fragmentiert: Das beginnt bei der Aufteilung der Verantwortlichkeiten für Schule in innere und äußere Angelegenheiten, geht über die extreme Ausdifferenzierung der verschiedenen Schulformen und das unzureichende Übergangsmanagement zwischen Schule und Beruf und reicht bis zum Nebeneinander von schulischer und außerschulischer Bildungsarbeit. Für die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen kann sich diese Zersplitterung fatal auswirken. Wir sind davon überzeugt, dass es einer neuen Kooperationskultur aller Bildungsakteure vor Ort bedarf, um dieses Nebeneinander oder gar Gegeneinander zu überwinden.“

Dieses Zitat von Prof. Heribert Meffert, dem Vorsitzenden des Präsidiums der Bertelsmannstiftung beschreibt sehr treffend die Herausforderung, auf die ein an der Wertschöpfungskette Bildung und Sport ausgerichteter Produktplan antwortet.

Ganz aktuell bestätigt auch der im August 2005 veröffentlichte 12. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung zum Thema: „Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule“ die Grundgedanken des neuen Produktplanes. In fünf Leitlinien werden darin die „Zukunftsperspektiven für ein öffentlich verantwortetes System von Bildung, Betreuung und Erziehung“ zusammengefasst:

„1. Im Mittelpunkt steht der Lebenslauf und die Bildungsbiografie der Kinder. Nicht die Erfordernisse und Interessen der einzelnen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssysteme sind zentrale Ausgangspunkte bei den Überlegungen zu einer Um- und Neugestaltung des Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystems, sondern die Wirkungen, die sie unter der Zielsetzung erreichen, die Heranwachsenden bei der Entwicklung zu handlungsfähigen, kompetenten, sozialen und verantwortlichen Personen zu unterstützen.“

2. Ausgangspunkt ist die Trias von Bildung, Betreuung und Erziehung. Da in der Lebensrealität von Kindern und Jugendlichen Bildung, Betreuung und Erziehung miteinander verwoben sind, ist das zukünftige Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebot aufeinander abzustimmen, so dass die Dimensionen „Bildung“, „Betreuung“ und „Erziehung“ zu systematischen Bestandteilen von pädagogischen Konzepten und praktischem Handeln werden.“

Ergänzend wird in den drei weiteren Leitlinien die Notwendigkeit eines erweiterten Bildungsverständnisses und eines verbesserten Zusammenspiels der Akteure sowie die öffentliche Gesamtverantwortung für eine „Bildung für alle“ angesprochen. Diesen wichtigen Aspekt werden wir in der Leitlinie Bildung umfassend darstellen und in den Produktbeschreibungen entsprechend hervorheben.

Wirkungsorientierung, Ausrichtung an Lebenslauf und Bildungsbiografie der Kinder und Jugendlichen, systematische Verknüpfung von „Bildung, Betreuung und Erziehung“ – genau dies sind die Kernelemente des neuen Produktplanes mit der „Wertschöpfungskette Bildung“.

3. **Auswirkungen des neuen Produktplanes Bildung und Sport auf das Strategische Management**

Wie bereits mehrfach dargestellt, zuletzt im Zielebeschluss vom 13.07.2005, ist das Strategische Management das wichtigste Instrument, um die Wirkungs- bzw. Ergebnisorientierung der neuen Steuerung umzusetzen. Durch die Neuausrichtung des Produktplans ergeben sich hier erhebliche Vorteile. Im Vordergrund steht die noch bessere hausinterne Vernetzung der einzelnen Akteure im Hinblick auf die jeweilige Ziel- bzw. Altersgruppe. Die einzelnen Abteilungen müssen sich im Sinne von Produktteams auf Produktgruppenebene über gemeinsame Strategien verständigen, die dann auf der Produkt- und Produktleistungsebene umgesetzt werden. Die Folge ist keine Änderung der Organisation sondern moderne Steuerung.

4. Konkrete Veränderungen auf Produkt- bzw. Produkteleistungsebene

Der bisher aus 47 Produkten bestehende Produktplan reduziert sich nunmehr auf 31 Produkte mit jeweils in der Regel mindestens 3 Produkteleistungen (Anlage 3). Damit wird eine Straffung bei gleichzeitig höherer Transparenz mit mehr Steuerungsmöglichkeiten auf der Produkteleistungsebene erreicht. Die Produkteleistungen bilden ihrerseits eine Wertschöpfungskette im kleinen, die sich - nahezu identisch im Aufbau - über alle Produkte erstreckt. Am Anfang steht immer die Bereitstellung von Plätzen durch entsprechende Gebäudeinfrastruktur. Die zweite Dimension besteht in der Regel aus der Bereitstellung der für diese Plätze notwendigen Sachleistungen (päd. relevante Infrastruktur). Als höchste Stufe der Wertschöpfung sind die mit eigenem Personal verbundenen Leistungen zu sehen, die als weitere Produkteleistungen ausgewiesen werden. Betriebswirtschaftlich handelt es sich dabei um verschiedene Leistungsstufen, die sich beim Beispiel Realschulen (Anlage 5) von der Bereitstellung von Schulplätzen und päd. relevanter Infrastruktur für alle Schülerinnen und Schüler an Realschulen über die Bildungsleistung Unterricht an städtischen Realschulen bis zur päd. Nachmittagsbetreuung erstrecken.

In den Produkteleistungen werden die grössten Blöcke einzeln dargestellt, andere Leistungen werden sinnvoll gebündelt (z.B. Projekte und Maßnahmen im Beispiel Grundschulen, Anlage 5)). Die Bildungs- und Betreuungsleistungen an städtischen Schulen werden bereits sehr transparent in den seit Jahren gebräuchlichen Datenblättern dargestellt (Anlage zum Zielebeschluss). Im Vordergrund stehen dabei neben den absoluten Zahlen der SchülerInnen, Jahreswochenstunden usw. Relationen wie Unterrichtsversorgung pro Schüler oder die Lehrer/Klassen Relation sowie erste wirkungsorientierte Kennzahlen. Sie gehen künftig in den Produktdatenblättern von D - C/S auf, die vom Schulreferat mitentwickelt wurden. Eine weitere Aufgliederung in Form von zusätzlichen Produkteleistungen erscheint deshalb zur Steuerung nicht notwendig.

Im Bereich der Kindertagesstätten ist diese Systematik grundsätzlich in gleicher Weise tragfähig. Die Besonderheit der Steuerung und Bezuschussung freier Träger wird dabei jedoch als eigene Produkteleistung ausgewiesen.

Die neue Struktur im Bereich des Sports orientiert sich stark an dem Beschluss der 28. Sportministerkonferenz vom November 2004. Mit der Produktgruppe „Förderung des Sports“ ist die notwendige Grundsicherung des Sports als Teil öffentlicher Daseinsvorsorge abgebildet. Damit ist auch die inhaltliche Übereinstimmung mit dem Positionspapier des Deutschen Städtetags „Sport in der Stadt“ (Anlage 4) gegeben.

Eine Überarbeitung aller Produktbeschreibungen war aus zeitlichen Gründen noch nicht möglich, mit der Umsetzung wird direkt im Anschluss an diese Beschlussfassung begonnen.

Da im Rahmen der Wertschöpfungskette grundlegende Entscheidungen über Infrastruktur/Platzangebot, Sachleistungen und städtische Bildungs- und Betreuungsangebote mit erheblichem Budgetvolumen zu treffen sind, wird dem Stadtrat vorgeschlagen, die Steuerung überwiegend auf Produkteleistungsebene vorzunehmen.

Es bietet sich an, die Konkretisierung im Zusammenhang mit der Vorlage der Produktbeschreibungen im Frühjahr 2006 vorzunehmen.

Die Steuerungsmöglichkeiten für den Stadtrat verbessern sich erheblich durch die neue Struktur. Ein Beispiel aus dem Bereich Grundschulen soll dies verdeutlichen: Steigende Schülerzahlen erfordern eine zusätzliche Dotierung bei der pro Schüler kalkulierten pädagogisch relevanten Sachausstattung. Auf die Gebäudeinfrastruktur – kalkuliert nach Quadratmetern - ergeben sich aber möglicherweise keine Auswirkungen, wenn es z.B. gelingt, den zusätzlichen Raumbedarf durch Sprengeländerungen zu bewältigen. Auch bei der Produkteleistung „ganztägige Betreuung“ – abgebildet in Betreuungsstunden bzw. Plätzen - können sich unterschiedliche Auswirkungen ergeben, je nachdem ob es z.B. gelingt, zusätzlich nachgefragte Tagesheimplätze in bestehenden Gruppen mit abzudecken oder nicht. Für den künftigen Produkthaushalt ist also eine differenzierte Kalkulation der einzelnen Produkteleistungen vorzunehmen, die dem Stadtrat mehr Transparenz und strategische Steuerungsmöglichkeiten bietet als im bisherigen

System.

Im Rahmen des Fifty-Fifty Projektes hat sich z.B. gezeigt, dass auch im Bereich Gebäudeinfrastruktur vermeintlich kaum zu beeinflussende Stellgrößen einer Steuerung zugänglich sind, wenn die Rahmenbedingungen entsprechend den NSM-Grundsätzen verändert werden (dezentrale Ressourcenverantwortung verbunden mit einer finanziellen Anreizfunktion).

Die Kostenträgerrechnung wird entsprechend den vorgeschlagenen Änderungen des Produktplans mit Wirkung zum 01.07.2006 neu eingerichtet.

5. Internationale Ebene

Für das Schul- und Kultusreferat ist es von großer Bedeutung, dass die nunmehr vorgeschlagene Neustrukturierung des Produktplans Bildung und Sport im Einklang mit internationalen Konzepten steht. In diesem Zusammenhang ist vor allem die von der OECD Mitte der 70er Jahre entwickelte Klassifizierung von Bildungssystemen von Bedeutung. Nicht zuletzt PISA hat gezeigt, wie wichtig es ist, den Blick rechtzeitig „über den Zaun“ in Richtung internationale Vergleichbarkeit zu richten. Der nunmehr vorgeschlagene Produktplan steht in weitgehender Übereinstimmung mit dem ISCED `97, dem von der OECD entwickelten „International Standard Classification of Education“ sowie mit der darauf aufbauenden, von der KMK verwendeten Systematik (Anlage 6). Ein weiterer Orientierungspunkt ist auch die europäische bzw. die nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Bildung zählt zu den sieben prioritären Handlungsfeldern, bei denen Weichenstellungen für eine nachhaltige Entwicklung unseres Landes notwendig sind. Konkretisiert wird dies in der Lissabon-Strategie der EU, die folgende konkrete Zielwerte definiert:

- Der Durchschnitt der Schulabbrecher soll bei höchstens 10 % liegen.
- Die Zahl der Hochschulabsolventen in Mathematik und Naturwissenschaften soll um mindestens 15 % steigen und vom Geschlechterverhältnis her besser ausbalanciert sein.
- Mindestens 85 % der 22-jährigen soll über einen Sekundarstufe II-Abschluss verfügen.

- Der Anteil der 15-jährigen mit schwacher Lesekompetenz soll um mindestens 20 % sinken.
- Die Beteiligung der erwerbsfähigen Bevölkerung am lebenslangen Lernen soll mindestens 12,5 % betragen.

6. Ausblick

Zunehmend wird erkannt, dass die Verselbständigung von Bildungseinrichtungen ohne gleichzeitige Verstärkung der regionalen Bildungssteuerung zu unbefriedigenden Ergebnissen bis hin zu neuen Disparitäten führen kann. Erst in Verbindung mit einer an den Prinzipien der neuen Steuerung ausgerichteten regionalen Bildungsverantwortung kann der so wichtige Grundsatz einer verbesserten Selbststeuerung der Bildungseinrichtungen seine volle Wirksamkeit entfalten. Ein Element dazu ist die Neuausrichtung des Produktplanes an der Wertschöpfungskette Bildung und Sport, verbunden mit einem Bildungsmonitoring, das strategische Führungsgrößen (Indikatoren) für die Politik zur Verfügung stellt und damit den Prozess des Strategischen Managements unterstützt. Der Auftrag zur Erstellung eines Münchener Bildungsberichtes im Frühjahr 2006 wurde vom Stadtrat im Zielebeschluss vom 13.07.05 erteilt.

Durch das ausgeprägte kommunale Schulwesen ist es der Stadt München immer schon gut gelungen, das Thema Bildung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu verankern. Angesichts der enormen Herausforderungen, vor denen das Bildungssystem steht, muss dieser hervorragende Ansatz aber noch verstärkt werden. Wie dargestellt, sollen mit dem neuen Produktplan Bildung und Sport zum einen die innerstädtischen Anforderungen im Hinblick auf den kommenden Produkthaushalt und

das NKRW bewältigt werden (Leistungssteuerung). Von noch größerer Bedeutung ist aber die Wirkungssteuerung des für die Zukunft unserer Stadt so wichtigen Handlungsfeldes Bildung und Sport.

Es liegt auf der Hand, dass ein an klaren Strukturen ausgerichtetes und betriebenes lokales Bildungssystem auch ein nicht unerheblicher Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes ist.

Die Beschlussvorlage wurde mit D-C/S abgestimmt.

Am 19.10. wurden die wesentlichen Eckpunkte des neuen Produktplanes in der Steuerungsgruppe vorgestellt. Dabei wurde die Grundstruktur akzeptiert und zur beschlussmäßigen Behandlung an die zuständigen Fachausschüsse verwiesen. Eine frühere Zuleitung der Beschlussvorlage war deshalb nicht möglich. Um die Anforderungen des künftigen Produkthaushalts zeitgerecht erfüllen zu können, ist jetzt die grundlegende Weichenstellung erforderlich. Darauf aufbauend können die Produktbeschreibungen überarbeitet und mit den Produktleistungen im Frühjahr 2006 zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Die Stellungnahme des Direktoriums, des POR und der Stadtkämmerei ist zusammengefasst als Anlage beigefügt.

Ein Anhörungsrecht der Bezirksausschüsse besteht nicht.

Die Korreferentin des Schulreferates, Frau Stadträtin Brunner, sowie die Verwaltungsbeirätinnen, Frau Stadträtin Burkhardt und Frau Stadträtin Meier, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Dem Produktplan Bildung und Sport des Schul- und Kultusreferates mit den ausgewiesenen Produkten sowie der Grundstruktur der Produktleistungen wird zugestimmt.
2. Die überarbeiteten Produktbeschreibungen werden dem Stadtrat 2006 zur Genehmigung vorgelegt. In diesem Zusammenhang wird auch über die künftige Steuerung auf Leistungsebene durch den Stadtrat entschieden.
3. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

II. Beschluss des Schulausschusses

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Dr. Gertraud Burkert
2. Bürgermeisterin

Elisabeth Weiß-Söllner
Stadtschulrätin

IV. Abdruck von I mit III.

über den Stenographischen Sitzungsdienst
an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Direktorium - HA II
an das Direktorium – D-C/S
an die Stadtkämmerei,
an das Revisionsamt

V. Wv Schulreferat

I. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

II. An

z. K.
am