



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2018

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 20. April 2018



Bemerkungen 2018

des

Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 23.01.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits
bis 2020

Kiel, 20. April 2018

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Berliner Platz 2, 24103 Kiel

Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905

Fax: 0431 988-8686

Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma

Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG

Hansastraße 48

24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|---|--------------|
| Einleitung | |
| 1. Allgemeines | 9 |
| 2. Entlastung des Landesrechnungshofs | 10 |
| Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht | |
| 3. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2015 | 11 |
| 4. Abschluss der Haushaltsrechnung 2016 | 11 |
| 5. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016 | 14 |
| Aktuelle Haushaltsslage | |
| 6. Angesichts der guten Einnahmen muss die Landesregierung mehr für den Schuldenabbau tun | 35 |
| Stellungnahme 2017 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits | |
| 7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 23.01.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits | 51 |
| Landtag | |
| 8. Höhe der Fraktionsmittel | 57 |
| 9. Diäten der Abgeordneten | 64 |
| Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur | |
| 10. Inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen (Sek I) | 68 |
| 11. Neue Oberstufen an Gemeinschaftsschulen | 77 |
| 12. Hochschulpakt 2020 - Teil 1: Viel Geld für neue Studienplätze | 85 |
| 13. Hochschulpakt 2020 - Teil 2: Entwicklung des Lehrangebots | 92 |
| 14. Hochschulpakt 2020 - Teil 3: Wie geht es weiter? | 100 |
| 15. Vorstandsvergütung im UKSH - Zielvereinbarungen müssen langfristiger wirken | 104 |
| 16. UKSH - Vertragsgestaltung im Ärztlichen Dienst verbessert | 109 |

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Landesfeuerweherschule - Wirtschaftlichkeit steigern und Steuerungsmöglichkeiten entwickeln | 115 |
| 18. | Zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs | 124 |

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 19. | Landwirtschaftskammer muss wirtschaftlicher arbeiten | 133 |
| 20. | Lizenzmanagement - Einführung muss nach mehr als 10 Jahren endlich abgeschlossen werden | 140 |
| 21. | IT-Organisation - positive Ansätze dürfen nicht im Sande verlaufen | 148 |

Finanzministerium

- | | | |
|-----|---|-----|
| 22. | Finanzämter: Erhebungsstellen haben sich bewährt - die Personaldecke ist dünn | 153 |
| 23. | Beihilfe - das lange Warten muss ein Ende haben | 158 |
| 24. | KoPers: Es wird Zeit | 167 |
| 25. | OFD-Sanierung: Ein Fass ohne Boden | 172 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 26. | Förderung von Gewerbegebieten - Einnahmen konsequent anrechnen und Fehlbelegungen nachgehen | 179 |
| 27. | Förderung von Technologie- und Gründerzentren ist ein Auslaufmodell | 187 |
| 28. | Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH - Ausgabenanstieg bremsen und Haushaltstransparenz erhöhen | 194 |
| 29. | Vom 40 Mio. €-Projekt zur leeren Lagerhalle: Das bescheidene Ende einer Investitionsförderung | 203 |
| 30. | Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen | 208 |

Rundfunkangelegenheiten

- | | | |
|-----|--|-----|
| 31. | Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse? | 218 |
|-----|--|-----|

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|--|
| a. F. | alte Fassung |
| Abs. | Absatz |
| AG NEST | Arbeitsgruppe Neueinrichtung Erhebungsstellen |
| AöR | Anstalt öffentlichen Rechts |
| Art. | Artikel |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| Bildungsministerium | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| BIS Autismus | Beratungsstelle Inklusive Schule Autismus |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands |
| CIO | Chief Information Officer |
| DAB | Digital Audio Broadcasting |
| Digitalisierungsministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| DLZP | Dienstleistungszentrum Personal |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EntflechtG | Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz) |
| Epl. | Einzelplan |
| EU | Europäische Union |
| € | Euro |
| f., ff. | folgende, fortfolgende |
| FAG | Finanzausgleichsgesetz |
| FH | Fachhochschule |
| G9 | Bildungsgang mit 9 Jahrgangsstufen in der Sekundarstufe bis zum Abitur |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GMSH | Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR |
| GRW | Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur |

| | |
|----------------------------|---|
| GVOBl. Schl.-H. | Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein |
| GVFG | Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz |
| GVFG-SH | Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein |
| Ham.s.t.er | Haushaltskonformes ressortübergreifendes Inventarisierungs- und Bestandsführungsverfahren |
| HG | Haushaltsgesetz |
| HGr. | Hauptgruppe |
| HH | Haushalt |
| HS | Hochschule |
| IB.SH | Investitionsbank Schleswig-Holstein |
| Innenministerium | Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration |
| IT | Informationstechnik |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| Jg. | Jahrgangsstufe |
| KEF | Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten |
| KFA | Kommunaler Finanzausgleich |
| KLR | Kosten- und Leistungsrechnung |
| KoPers | Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein und Hamburg“ |
| LaaS | Lizenzmanagement as a Service |
| Landwirtschaftsministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| LBV-SH | Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein |
| LEP | Landesentwicklungsplan |
| LFS | Landesfeuerweherschule |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| LRH | Landesrechnungshof Schleswig-Holstein |

| | |
|---------|--|
| LV | Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Landesverfassung |
| MA HSH | Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein |
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| NAH.SH | Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH bis 10/2014: LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH |
| NBI. | Nachrichtenblatt |
| Nr. | Nummer |
| OFD | Oberfinanzdirektion |
| OLG | Oberlandesgericht |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| ÖPP | Öffentlich-Private Partnerschaft |
| PZV | Planstellenzuweisungsverfahren |
| RP 2000 | Regionalprogramm 2000 |
| S. | Seite |
| SAM | Software-Asset-Management |
| SchulG | Schulgesetz |
| Sek I | Sekundarstufe I |
| Sek II | Sekundarstufe II |
| SPNV | Schienenpersonennahverkehr |
| SSW | Südschleswigscher Wählerverband |
| T | Tausend |
| T€ | Tausend Euro |
| TGZ | Technologie- und Gründerzentren |
| TV-L | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder |
| Tz. | Textziffer(n) |
| u. a. | unter anderem |
| UKSH | Universitätsklinikum Schleswig-Holstein |
| UKW | Ultrakurzwelle |

| | |
|--------------------------|--|
| UN-BRK | UN-Behindertenrechtskonvention |
| Universität Flensburg | Europa-Universität Flensburg |
| Universität Kiel | Christian-Albrechts-Universität zu Kiel |
| Universität Lübeck | Universität zu Lübeck |
| VE | Verpflichtungsermächtigung |
| Verkehrsministerium | Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus |
| VOL/A | Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A |
| VV | Verwaltungsvorschriften |
| Wirtschaftsministerium | Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus |
| Wissenschaftsministerium | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| WP | Wahlperiode |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZEB | Zustandserfassung und -bewertung |
| ZIT | Zentrales IT-Management |

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

10. Inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen (Sek I)

In der Sekundarstufe I müssten Präventionsstunden zur Verfügung stehen, um eine wirkungsvolle und damit wirtschaftliche inklusive Beschulung zu gewährleisten. Das gilt insbesondere für die Gemeinschaftsschulen.

Das fehlende Zeitbudget für regelmäßige Absprachen geht zulasten der individuellen Förderung. Das Bildungsministerium müsste eine halbe Lehrerwochenstunde als Kooperationszeit schrittweise einführen. Dafür würden 111 Planstellen für Regelschullehrkräfte und 8 Planstellen für Sonderpädagogen benötigt. Dies entspräche einem jährlichen Finanzbedarf von 9 Mio. €

In Schleswig-Holstein sind die Ressourcen begrenzt. Das Bildungsministerium muss sich daher auf realistische Teilschritte konzentrieren.

- 10.1 Auch in der 19. Legislaturperiode bleibt die inklusive Bildung ein wichtiges Ziel der Landespolitik. Die politische Zielsetzung ist vorgegeben durch die 2009 von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierte UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Das Übereinkommen verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland und damit auch die einzelnen Länder in Art. 24 UN-BRK, Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen zu ermöglichen. Bei der Umsetzung gibt es einen Spielraum. Es handelt sich um den sogenannten Progressionsvorbehalt in Art. 4 Abs. 2 UN-BRK. Danach sind die Vertragsstaaten zwar nicht unverzüglich, jedoch „nach und nach“ ohne vermeidbare Verzögerungen verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem zu realisieren. Der Ressourcenvorbehalt des § 5 Abs. 2 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) („soweit es die organisatorischen, personellen und sächlichen Möglichkeiten erlauben“) ist daher restriktiv im Lichte der UN-BRK auszulegen.

Bereits 2013 hat der LRH aufgezeigt, dass die Belastungen durch die inklusive Schule nur durch vorausschauende Planung mit den vorhandenen Mitteln zu meistern oder an anderer Stelle hierfür Mittel zu erwirtschaften sind.¹ Der LRH hat 2014 in seiner Stellungnahme zum Bericht der

¹ Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 10.4, S. 68.

Landesregierung „Inklusion an Schulen“¹ diesen als ersten Schritt bewertet, aber auch Schwachstellen benannt.

Schon damals fehlten konkrete Zuständigkeiten, Definitionen, Zeitvorgaben und die finanziellen Auswirkungen. 2016 hat das Bildungsministerium im Arbeitspapier „Inklusion an Schulen“² die Weiterentwicklung der Förderzentren als Arbeitsschwerpunkt gesetzt. Auch hier fehlen Bedarfsberechnung, Finanzierungsmodalitäten und Zeitschiene.

Im Dezember 2017 hat der LRH den Sonderbericht „Inklusion an Schulen - Ausgewählte Aspekte“³ veröffentlicht. Dieser Sonderbericht betrachtet aus schulischer Sicht den Personaleinsatz an ausgewählten Förderzentren, die inklusive Beschulung an Grundschulen, ergänzt um die Themen Schulsozialarbeit, Schulbegleitung sowie Inklusion und Baukosten.

Aktuell hat der LRH die inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen geprüft. Schwerpunkt ist der Lehrkräfteeinsatz von Regelschullehrkräften und Sonderpädagogen⁴ an ausgewählten Gemeinschaftsschulen und Gymnasien in der Sekundarstufe I (Sek I).

10.2 **Wie arbeiten Förderzentren?**

Das zum Prüfungszeitraum letzte vollständige Schuljahr ist 2015/16. In diesem Schuljahr wurden von 15.552 Schülerinnen und Schülern aller Schularten (1. bis 10. Jahrgang) mit sonderpädagogischem Förderbedarf bereits 10.458 (67,2 %) inklusiv beschult. Im gleichen Zeitraum verblieb ein Drittel (5.094) der Schülerinnen und Schüler in Förderzentren. Je intensiver Prävention und Inklusion stattfinden, desto weniger Schülerinnen und Schüler werden in einem Förderzentrum beschult.

Tätigkeitsfelder der Förderzentren sind

- Prävention an allgemeinbildenden Schulen,
- Inklusion an allgemeinbildenden Schulen,
- Unterricht im Förderzentrum.

Die Förderzentren haben unterschiedliche Schwerpunkte. Aus der nachfolgenden Tabelle ist die Anzahl der Förderzentren mit den unterschiedlichen Förderschwerpunkten zu entnehmen:

¹ Vgl. Umdruck 18/3690.

² Vgl. Umdruck 18/5395.

³ Sonderbericht 2017 des LRH „Inklusion an Schulen - Ausgewählte Aspekte“.

⁴ Beinhaltet auch die weibliche Form.

Förderzentren mit verschiedenen Schwerpunkten und ihre zahlenmäßige Entwicklung in den Schuljahren 2012/13 bis 2015/16

| Förderzentrum mit Schwerpunkt | Schuljahr 2012/13 | Schuljahr 2013/14 | Schuljahr 2014/15 | Schuljahr 2015/16 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Lernen | 58 | 51 | 51 | 50 |
| Geistige Entwicklung | 28 | 28 | 27 | 26 |
| Körperliche und motorische Entwicklung | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Spezielle Förderzentren (Emotionale und soziale Entwicklung, Sehen, Hören und Sprache sowie Pädagogik bei Krankheit) | 3 | 5 | 5 | 5 |
| Beratungsstelle inklusive Schule (BIS) Autismus | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Summe | 96 | 91 | 90 | 88 |

Quelle: Bildungsministerium

Die größte Anzahl bilden nach wie vor die Förderzentren mit dem Schwerpunkt „Lernen“. In diesem Bereich überwiegt auch die inklusive Beschulung. Im Schuljahr 2015/16 gab es 50 eigenständige Förderzentren „Lernen“.

10.3 Was brauchen weiterführende Schulen in der Sek I für die Umsetzung der Inklusion?

10.3.1 Es fehlen Präventionsstunden

„Die präventive Arbeit hat ihre besondere Bedeutung im vorschulischen Bereich, und zwar in den Förderschwerpunkten Sprache, Sehen und Hören. ... Präventionsangebote im schulischen Bereich sollen vor allem auf die Eingangsphase der Grundschule gerichtet sein. Es ist anzustreben, dass jeder Lerngruppe in der Eingangsphase rechnerisch zwei Lehrerwochenstunden zur Verfügung stehen. Diese können auch gebündelt werden.“¹

Das sind die einzigen Ressourcenangaben zur Prävention, die sich aus dem Planstellenzuweisungsverfahren (PZV) des Bildungsministeriums ergeben. Damit beschränkt sich Prävention auf den Kita-Bereich und die Grundschule. Es fehlen Regelungen für die weiterführenden Schulen (Gemeinschaftsschulen und Gymnasien).

¹ Erlass der Planstellenzuweisung im Schuljahr 2015/16 vom 13.03.2015, S. 9.

Die Statistik des Bildungsministeriums¹ zeigt, wie sich die Planstellen an Sonderpädagogen für Prävention verteilen:

**Prävention in den Schuljahren 2014/15 bis 2016/17
(Planstellen)**

| | Schuljahr 2014/15 | Schuljahr 2015/16 | Schuljahr 2016/17 |
|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Prävention | 397 | 424 | 412 |
| davon | | | |
| Vorschulisch | 74 | 75 | 60 |
| Grundschule | 258 | 285 | 260 |
| Sek I/Sek II | 64 | 63 | 60 |
| Berufliche Schulen | 0 | 0 | * |
| Sonstiges | * | * | 31 |

Quelle: Bildungsministerium, * nicht ausgewiesen.

Im Schuljahr 2016/17 gibt es rund 6.000 Klassen in der Sek I. Dafür stehen 60 Planstellen für Sonderpädagogen zur Verfügung.² Dies bedeutet: eine Planstelle steht für 100 Klassen. Bei durchschnittlich 3 Parallelklassen heißt das: 100 Klassen sind auf 5 bis 6 Standorte verteilt. Damit ist keine präventive Arbeit möglich. In der Regel wird nach der Grundschule die präventive Unterstützung im Ergebnis eingestellt.

Das **Bildungsministerium** ist der Meinung, dass die Prävention von Lernstörungen, die zum Entstehen sonderpädagogischen Förderbedarfs führen können, einen gemeinsamen Auftrag von Grundschullehrkräften und Sonderpädagogen darstelle. Die Eingangsphase der Grundschule bedürfe der besonderen Aufmerksamkeit, um frühzeitigen Misserfolgserlebnissen und ihren negativen Folgen für die individuelle Lernentwicklung entgegenwirken zu können. Daher richte sich die Prävention schwerpunktmäßig auf die Eingangsphase der Grundschule aus.

Der **LRH** weist daraufhin: Auch nach dem Übergang in die Sek I liegen individuelle Defizite vor. Sie sind aber nicht so ausgeprägt, dass ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt werden kann. Um eine wirkungsvolle und damit effiziente inklusive Beschulung durchgängig zu gewährleisten, müssten auch in der Sek I pro Klasse Präventionsstunden zugewiesen werden bzw. als Budget zur Verfügung stehen.

¹ Statistik nicht veröffentlicht.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/371, Tabelle 2.1.

10.3.2 Es fehlen Kooperationsstunden

Regelschullehrkraft und Förderschullehrkraft müssen die Gelegenheit haben, die Unterrichtsgestaltung abzustimmen. Die Planungshoheit für das jeweilige Unterrichtsfach in der Sek I liegt bei der zuständigen Regelschullehrkraft. Sie bereitet den Unterricht vor und führt ihn auch in Eigenverantwortung durch. Die Förderschullehrkraft ist eher unterstützend bzw. beratend tätig. Selten unterrichtet die Sonderschullehrkraft ein Fach eigenverantwortlich.

Grund dafür ist die geringe Zeit, die der Sonderpädagoge in der Klasse anwesend ist. Da der Förderschullehrkraft nur bis zu 2 Stunden pro Schülerin/Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf zur Verfügung stehen, kann eine Woche zwischen den Terminen liegen. Den Wochenverlauf erfährt sie nur durch Nachfrage bei den Regelschullehrkräften. Die Regelschullehrkraft, oftmals auch Klassenlehrerin/Klassenlehrer einer Klasse, ist Hauptansprechperson für die Schülerinnen und Schüler, Lehrer und Eltern. Ist ein Zeitfenster vorhanden, wird die Zusammenarbeit besprochen und geplant.

Dabei findet der Informationsaustausch meist in den Pausen - „zwischen Tür und Angel“ - statt. Das eine oder andere wird ggf. vor Schulbeginn bzw. nach Schulschluss besprochen.

Das setzt allerdings voraus, dass beide Parteien anwesend sind. Hinzu kommt, dass der Einsatz des Sonderpädagogen in der Regelschulklasse in den jeweiligen Fächern nicht kontinuierlich gewährleistet ist. Ursachen hierfür sind Ausfallzeiten wie für Diagnostik, Gutachtenerstellung, Fortbildung, Konferenzen und Krankheit. Das fehlende Zeitbudget für regelmäßige Absprachen geht zulasten der Wirkkraft der individuellen Förderung.

Der LRH hat dazu folgende Modellrechnungen durchgeführt:

Zusätzliche Planstellen für Regelschullehrkräfte bei der Einführung der Kooperationsstunde im Schuljahr 2015/16

| Lehrerwochenstunden | Klasse 5 bis 10 |
|----------------------------|------------------------|
| 1 Lehrerwochenstunde | 222 |
| 0,5 Lehrerwochenstunde | 111 |

Quelle: LRH

**Zusätzliche Planstellen für Sonderpädagogen bei der
Einführung der Kooperationsstunde im Schuljahr 2015/16**

| Lehrerwochenstunden | Prävention Sek I/Sek II | Inklusion Sek I/Sek II |
|------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 1 Lehrerwochenstunde | 2,3 | 14 |
| 0,5 Lehrerwochenstunde | 1,2 | 7 |

Quelle: LRH

Die Tabellen zeigen: Es gibt Stellschrauben.

Wird sowohl bei den Planstellen für die Regelschullehrkräfte als auch bei den Planstellen für Sonderpädagogen der Minimalansatz einer Kooperationszeit von 0,5 Lehrerwochenstunden gewählt, würden dafür 111 Planstellen für Regelschullehrkräfte und 8 Planstellen für Sonderpädagogen benötigt. Das entspräche einem jährlichen finanziellen Mehrbedarf von 9 Mio. €.

Das **Bildungsministerium** kann der Modellrechnung des LRH nicht folgen. Es geht davon aus, dass nicht in jeder Klasse der Sek I Prävention bzw. sonderpädagogische Unterstützung stattfindet, die entsprechende Absprachen erforderlich machen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Modellrechnung, weil Absprachen im Rahmen der Inklusion als neue zusätzliche Daueraufgabe mit einem Budget versehen werden müssen. In Schleswig-Holstein sind aber die Ressourcen begrenzt. Das Bildungsministerium muss sich daher auf realistische Teilschritte konzentrieren.

10.3.3 Es fehlen Vertretungsregelungen

Fällt der Sonderpädagoge aus, entfallen die Präventionsstunden bzw. Förderstunden ersatzlos. Fällt die Regelschullehrkraft aus, muss der Regelunterricht durch die Regelschule vertreten werden.

Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, die die jeweiligen Schulen in ihrem Vertretungskonzept aufgeführt haben, z. B.

- Auflösung der Doppelbesetzung von Regelschullehrkräften,
- Klasse wird aufgeteilt und geht in ihre Partnerklassen,
- Klassenzusammenlegung.

Wird die Doppelbesetzung Förderschullehrkraft/Regelschullehrkraft nach Absprache mit der Förderschullehrkraft aufgelöst, entfällt sowohl die präventive als auch die individuelle Förderung. Jede Schule legt die Prioritäten des Vertretungskonzepts über die Schulkonferenz fest. Es herrscht daher ein Ungleichgewicht im Vertretungskonzept: Die Regelschule muss die fehlende Regelschullehrkraft ersetzen, das Förderzentrum muss

keinen Ersatz stellen, wenn die Sonderschullehrkraft ausfällt. Dieses Ungleichgewicht gilt es auszugleichen.

Das **Bildungsministerium** ist der Auffassung, dass in den Vertretungskonzepten der Regelschulen auch die sonderpädagogische Förderung berücksichtigt werde. Bei Ausfall könne auch das Förderzentrum auf die zusätzlichen Mittel des Vertretungsfonds zugreifen und befristete Verträge oder Aufstockungen vornehmen und so die Sonderschullehrkraft ersetzen.

Der **LRH** stellt fest, dass kurzfristige Erkrankungen von Sonderpädagogen durch die Regelschule und nicht das Förderzentrum abgedeckt werden müssen.

10.3.4 **Förderschwerpunkt „Autistisches Verhalten“**

Für den Förderschwerpunkt „Autistisches Verhalten“ gibt es keine sonderpädagogische Förderung. Lehrkräfte, die Schülerinnen und Schüler mit autistischem Verhalten in ihrer Klasse haben, werden durch die Beratungsstelle Inklusive Schule (BIS) Autismus unterstützt. Die Beratung durch Sonderpädagogen erfolgt bei Bedarf. Sie ist hilfreich, aber nicht gleichzusetzen mit einer Doppelbesetzung im Unterricht.

Von BIS Autismus werden rund 1.600 Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem Förderbedarf „Autistisches Verhalten“ gezählt. Die entsprechende Statistik des Bildungsministeriums weist 672 Schülerinnen und Schüler aus.

Für eine wirkungsvolle Steuerung muss die Systematik für das Datenmaterial überdacht und angepasst werden.

10.3.5 **Es fehlt eine Prüfung der Arbeitszeit**

Der Sonderpädagoge bekommt bei seiner Pflichtstundenzahl von 27 Lehrerwochenstunden eine Kooperationsstunde durch sein Förderzentrum angerechnet. Überwiegend wird diese Stunde auch in Anspruch genommen. Für die Regelschullehrkraft in der Sek I gibt es diese Regelung nicht. Absprachen im Rahmen der Inklusion sind eine neue zusätzliche Daueraufgabe für Lehrkräfte. Diese Zeit muss bei der Arbeitszeitberechnung Berücksichtigung finden.¹

Förderschullehrkräfte bestimmen ihren persönlichen Stundenplan in der Regel eigenständig und flexibel. Das führt nicht selten dazu, dass die Schulleitung der Regelschule keinen genauen Überblick darüber hat, wo und wann die Förderschullehrkraft in ihrem System eingesetzt ist. Immer

¹ Sonderbericht 2017 des LRH „Inklusion an Schulen - Ausgewählte Aspekte“, S. 71.

wieder kommt es zu Irritationen, wie Beratungsstunden auf die Arbeitszeit anzurechnen sind.

An den Gymnasien z. B. erhalten Lehrkräfte mit Klassenlehrerfunktion, die einen Schüler oder eine Schülerin mit dem Förderschwerpunkt „Autistisches Verhalten“ in ihrer Klasse haben, eine Kooperationsstunde aus dem PZV Gymnasium. Lehrkräfte an Gemeinschaftsschulen mit und ohne Oberstufe bekommen diese Unterstützung und Entlastung nicht, obwohl die Klassenzusammensetzung nicht homogen ist. In den Klassen an Gemeinschaftsschulen müssen Schülerinnen und Schüler mit verschiedensten Förderbedarfen (Lernen, Sprache, emotionale-soziale Entwicklung, geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung, Hören, Sehen und autistisches Verhalten) unterstützt werden.

Der LRH wiederholt seine Empfehlung: Die Arbeitszeit der Lehrkräfte sollte sachgerecht geordnet werden.¹

Das **Bildungsministerium** will die Belastung und den Aufgabenzuwachs der Lehrkräfte im Rahmen einer Bestandsaufnahme in den Blick nehmen. Es gehöre zu den Zielen der Landesregierung, dem Belastungs- und Aufgabenzuwachs der Lehrkräfte in den vergangenen Jahren angemessen Rechnung zu tragen.

10.3.6 **Es fehlen Ressourcen**

Es gibt zu wenige Sonderpädagogen auf dem Arbeitsmarkt.² Auch wenn die Europa-Universität Flensburg die Kapazitäten erhöht, stehen die ausgebildeten Sonderschullehrkräfte erst in einigen Jahren zur Verfügung. Der Bedarf ist aber bereits von den Grundschulen, den weiterführenden Schulen bis hin zu den berufsbildenden Schulen aufgewachsen.

Um diese Lücke an Sonderpädagogen zu schließen, erhalten Grundschullehrkräfte die Möglichkeit, eine Zusatzausbildung für Sonderpädagogik zu absolvieren. Eine Verbesserung der Besoldungsgruppe ist damit ebenfalls verbunden.

Auch können Erzieherinnen und Erzieher an den Förderzentren „Geistige Entwicklung“ mit einer Zusatzqualifikation die Unterrichtserlaubnis erlangen, wenn eine befürwortende Beurteilung der Schulleitung vorliegt. Bisher sind 175 Anträge (Stand 10/2017) gestellt worden. Im PZV werden die Erzieher weiter als Erzieher ausgewiesen. Die Arbeitszeit richtet sich aber wie bei Lehrkräften nach Lehrerwochenstunden.

¹ Sonderbericht 2009 des LRH „Schulbericht 2009“, S. 159.

² Sonderbericht 2017 des LRH „Inklusion an Schulen - Ausgewählte Aspekte“, S. 80 ff.

Bemerkenswert ist, dass sich an der Arbeitszeit der Erzieherinnen und Erzieher mit Unterrichtsverpflichtung nichts ändert. Zuvor gab es keine Notwendigkeit von Vor- und Nachbereitungszeiten, trotzdem waren die Lehrerwochenstunden Bemessungsgrundlage für die Arbeitszeit. Erzieherinnen und Erzieher ohne Unterrichtsverpflichtung hätten bereits in der Vergangenheit gemäß Tarifvertrag ihre wöchentliche Arbeitszeit (38,5 Stunden) leisten müssen.¹ Das Bildungsministerium ist aufgefordert, die tatsächliche Arbeitszeit der Erzieherinnen und Erzieher ohne Unterrichtserlaubnis sicherzustellen.

Das **Bildungsministerium** merkt hierzu an, dass die Arbeitszeit der Erzieherinnen und Erzieher deren Einsatz entsprechend vorgenommen wurde.

Eine stichprobenartige Erhebung des **LRH** bestätigt diese Aussage nicht.

10.3.7 **Ausblick**

Es ist jedes Mal eine individuelle Entscheidung, welche Beschulung für das Kind die richtige ist. Dies zeigt sich deutlich bei dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“. Nur rund 10 % der Schülerinnen und Schüler dieser Förderzentren werden inklusiv beschult. Das ist individuell abhängig von der Art und dem Grad der Behinderung. Diese Förderzentren halten eine besondere Ausstattung, Räumlichkeiten und Personal vor. Die Regelschule kann das selten in gleicher Qualität leisten.

Das Bildungsministerium muss nach den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit handeln. Dies gilt auch für das Vorhaben „Inklusion“. Dabei müssen die Besonderheiten der einzelnen Schulstandorte in der Personalzuweisung berücksichtigt werden. Der Koalitionsvertrag der Landesregierung für die 19. Legislaturperiode zeigt, dass viele Probleme erkannt wurden.

Das **Bildungsministerium** kündigt an, dass ein Konzept zur Umsetzung schulischer Inklusion erarbeitet werde, in dem insbesondere dargelegt werden soll, welche Standards bei der inklusiven Beschulung mit Blick auf alle sonderpädagogischen Förderschwerpunkte und alle Schulstufen erreicht und welche Prioritäten aufgrund der finanziellen und personellen Ressourcen gesetzt werden sollen.

¹ § 6 Abs. 1 b, dd Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12.10.2006 in der Fassung vom 17.02.2017.