



Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2019

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2017  
und  
Stellungnahme  
zum Abbau des strukturellen  
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-  
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau  
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

## 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](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)

### Druck:

Firma  
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG  
Hansastraße 48  
24118 Kiel

## 12. Einsatz von Lehrkräften im außerschulischen Bereich

**Es gibt 60 Tatbestände für Ausgleichs- und Ermäßigungsstunden. Einer davon ist die Abordnung. 177 Planstellen entfallen auf Abordnungen. Dies entspricht 7,5 % der Ausgleichs- und Ermäßigungsstunden im Gegenwert von 13,8 Mio. € Jahr für Jahr.**

**Die abgeordneten Lehrkräfte werden weiterhin in den Stellenplänen der Schulkapitel geführt. Diese Praxis weist höhere Ausgaben für die Unterrichtsversorgung und geringere für die Schulverwaltung aus.**

**Eine valide statistische Auswertung und Evaluation der Projekte ist für eine ressourcengerechte Steuerung unumgänglich.**

**Innerhalb des Bildungsministeriums muss das Abordnungsverfahren vereinheitlicht werden.**

- 12.1 Im Schuljahr 2017/18 gab es 22.816 Planstellen für öffentliche Schulen in Schleswig-Holstein. 2.373 Planstellen standen für Unterricht nicht zur Verfügung, sondern wurden für Ausgleichs- und Ermäßigungsstunden verwendet. Dies entspricht 10 % der Planstellen.

Die Unterrichtsversorgung erreichte im Schuljahr 2017/18 an den allgemeinbildenden Schulen durchschnittlich 99 %.<sup>1</sup> Im Durchschnitt aller allgemeinbildenden und berufsbildenden Schularten besteht eine Unterrichtsversorgung von rund 96 %.<sup>2</sup> Ziel der Landesregierung ist es, schrittweise eine Unterrichtsversorgung von 100 % zu erreichen.

Grundsätzlich gilt die im Pflichtstundenerlass<sup>3</sup> festgelegte Unterrichtsverpflichtung für alle Lehrkräfte. Lehrkräfte nehmen neben ihrer Lehrtätigkeit aber auch nichtunterrichtliche Aufgaben innerhalb und außerhalb der Schule wahr. Im jährlichen Bericht zur Unterrichtsversorgung werden diese Reduzierungen nicht aufgeführt. Auch im Haushalt ist eine Übersicht nicht zu finden.

Der LRH hat geprüft, wie viele

- Lehrerwochenstunden,
- Planstellen und
- finanzielle Ressourcen

<sup>1</sup> Nach Angaben der Landesregierung: siehe Landtagsdrucksache 19/1047, S. 5.

<sup>2</sup> Nach Angaben der Landesregierung: siehe Landtagsdrucksache 19/1047, S. 5.

<sup>3</sup> Landesverordnung über die regelmäßige Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte (Pflichtstundenverordnung - PflichtStVO-) vom 30.04.2014, NBI.MBW.Schl.-H. S. 123 ff.

in Projekten und Maßnahmen verplant sind und damit nicht direkt in den Unterricht fließen. Der LRH hat dabei nicht bewertet, ob die verschiedenen Projekte und Maßnahmen pädagogisch sinnvoll sind. Das ist nicht Gegenstand der Prüfung.

Es handelt sich dabei um Stunden aus

- IQSH-Pool,
- Landespool,
- Kreispool und
- Schulkapiteln.

§ 28 Landesbeamtengesetz (Abordnung) enthält Bestimmungen zu Abordnungen. Beamte können aus dienstlichen Gründen vorübergehend ganz oder teilweise zu einer ihrem Amt entsprechenden Tätigkeit an eine andere Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn abgeordnet werden.<sup>1</sup>

In § 1 des Erlasses des Bildungsministeriums<sup>2</sup> sind Regelungen für den Kreispool, Landespool und IQSH-Pool zu finden. Hier sind z. B. die Dauer der Abordnung und die Anfertigung von Tätigkeitsberichten bestimmt.

Des Weiteren ist festgelegt, dass eine abgeordnete Lehrerwochenstunde 70 Jahresarbeitsstunden entspricht.<sup>3</sup>

## 12.2 IQSH-Pool

Der IQSH-Pool umfasst das Landesbudget für Lehrkräftebildung und schulische Unterstützung sowie das Stundenbudget für unterrichtsstützende Maßnahmen.

In den IQSH-Pool flossen im Schuljahr 2017/18 3.092 Lehrerwochenstunden. Dies entspricht fast 115 Planstellen und einem Gegenwert von 9 Mio. € pro Jahr. Ca. 50 % wurden durch Gymnasiallehrkräfte übernommen, bedingt durch die Aufgaben im Rahmen der „Lehreraus- und -fortbildung“.

<sup>1</sup> Landesbeamtengesetz (LBG) vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 93 ff., zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 12.12.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 896.

<sup>2</sup> Erlass des Ministeriums für Schule und Berufsbildung vom 26.07.2016 - III 246/III 302 - 3330.6 - NBI.MSB.Schl.-H. S. 173.

<sup>3</sup> Landesverordnung über die Arbeitszeit von Studienleiterinnen und Studienleitern des Instituts für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein (StLAZVO) vom 10.05.2016. NBI.MSB.Schl.-H. S. 105 ff.

Nach Lehrämtern sortiert verteilt sich der IQSH-Pool wie folgt:

#### IQSH-Pool - sortiert nach Lehrämtern

Lehramt	Lehrerwochenstunden	Planstellen	Anteil in %
Berufsbildende Schulen	356,50	13,20	11,53
Grundschulen	721,50	26,72	23,33
Gymnasien/Gemeinschaftsschulen	1.541,50	57,09	49,85
Sekundarschulen Sek I	198,50	7,35	6,42
Sonderpädagogik	274,00	10,15	8,86
Summe	3.092,00	114,52	100,00

Quelle: Bildungsministerium, Stand: 08.05.2018

Die Abordnungspraxis im Bereich des IQSH-Pools hat der LRH nicht geprüft.

### 12.3 Landespool

Der Landespool umfasst das Landesbudget für Innovation und Maßnahmen allgemeiner schulischer Bedeutung.

Das Bildungsministerium gab im Schuljahr 2017/18 1.184 Lehrerwochenstunden in den Landespool. Dies entspricht 44 Planstellen im Gegenwert von jährlich 3,4 Mio. €.

Vielfältige Projekte und Maßnahmen werden mit dem Landespool bedient.

Der Landespool ist in 4 Listen aufgeteilt:

- **Liste I Pädagogische Innovationen**

Die Liste I des Landespools enthält Maßnahmen, die der Weiterentwicklung von Schule dienen. Darunter sind u. a. Qualitätssicherung und Anpassung an neue schulische Situationen zu verstehen. Hierzu zählen 7 Projekte, u. a. Englisch in der Grundschule, Anti-Mobbing-Initiative, Netzwerk "Förderung des Interesses an Mathematik".

- **Liste II Vorhaben mit Drittmitteln**

In diesen Projekten wird mit anderen Institutionen zusammengearbeitet. Es werden 5 Projekte wie z. B. Serviceagentur Ganztätiges Lernen, Jugend debattiert und Barrierefreie Schule unterstützt.

- **Liste III Freistellungen für Aufgaben an außerschulischen Einrichtungen**

In diesen Maßnahmen wird der Stundenanteil, um den die Lehrkraft abgeordnet ist, nicht in der Schule geleistet, sondern in anderen Einrichtungen. Die Lehrkraft wird für diese Aufgabe freigestellt. Hierzu zählen 10 Projekte, u. a. Niederdeutsches Zentrum Leck, Niederdeutsches Zentrum Ratzeburg und Nationalpark Wattenmeer.

- **Liste IV Daueraufgaben und Wettbewerbe**

Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um Daueraufgaben bzw. Wettbewerbe im Gegenwert von 32 Planstellen. Es werden 43 Projekte gefördert, z. B. Enrichment, Zentralabitur allgemeinbildende Schulen und Schülerlabore.

### **Fehlerhafte Abordnungspraxis**

Das Abordnungsverfahren ist nicht strukturiert:

Bei Verlängerungen der Abordnungen gibt es keine Einheitlichkeit im ministeriellen Handeln.

Die Maßnahmenakten und auch die entsprechenden Personalakten sind unvollständig. Entsprechende Vorgänge müssen abgelegt werden, damit der aktuelle Stand ersichtlich ist.

In den Projektakten sind bis auf wenige Ausnahmen keine Tätigkeitsberichte enthalten, obwohl diese gemäß Erlass zu erstellen sind. Es gab keine Nachfragen und keine Kontrollen durch das Bildungsministerium.

Die Stundenanteile in den Landespoollisten stimmen nicht immer mit der aktuellen Verteilung überein.

Unterlagen zu Evaluationen gibt es nicht. Projekte werden nicht hinterfragt und zugewiesene Stundenanteile werden nicht angepasst. Einige Projekte bestehen seit fast 20 Jahren unverändert.

Wenn neue Projekte angelegt werden, muss die Stundenzuweisung im Vorwege geklärt werden. Dieser Prozess muss nachvollziehbar dokumentiert und regelmäßig evaluiert werden. Nur so kann der Landespool gesteuert werden.

Die Aktenführung sowohl der Maßnahmenakten als auch der Personalakten muss so gestaltet sein, dass ein Dritter bzw. bei Postenwechsel der Nachfolger sich problemlos einarbeiten kann. Dies war nur selten möglich.

Es gibt keine einheitliche Aktenstruktur. Gerade bei den zahlreichen Sachakten bietet es sich an, eine Struktur vorzugeben bzw. Inhaltsvorgaben zu erstellen. Ein verantwortungsbewusster Umgang mit der Personalressource ist nicht immer erkennbar.

Das **Bildungsministerium** folgt der Feststellung des LRH, dass die Abordnungsverfahren zu vereinheitlichen sind und für eine ressourcengerechte Steuerung eine valide Auswertung und Evaluation erforderlich ist. Zur Überarbeitung des Verfahrens unter diesen Gesichtspunkten sei im Bildungsministerium eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe einberufen worden. Diese werde sich auch mit der Frage auseinandersetzen, in welcher Weise Tätigkeitsberichte zu fertigen, zu prüfen und zu dokumentieren seien.

#### 12.4 **Kreispool**

Der Kreispool umfasst das Landesbudget für schulartübergreifende pädagogische Aufgaben auf Kreisebene.

Im Schuljahr 2017/18 umfasste das Budget des Kreisools für alle Schulämter 490 Lehrerwochenstunden. Das entspricht 18 Planstellen im Gegenwert von 1,4 Mio. €.

Für die Koordinierung schulartübergreifender pädagogischer Aufgaben stellt das Bildungsministerium den Schulämtern ein Stundenbudget zur Verfügung. Der sogenannte „Kreispool“ deckt in der Regel den Bedarf an Kreisfachberatern im Zuständigkeitsbereich der Schulämter ab. Über die anteilige Vergabe der Ausgleichstunden entscheiden die jeweiligen Schulräte nach Rücksprache mit den von der Entscheidung betroffenen Schulleitern.

Für die Tätigkeiten werden Lehrerwochenstunden mit unterschiedlichen Stundenanteilen je nach Tätigkeitsfeld gewährt. Die abgeordneten Lehrkräfte haben den Schulämtern zum Ende des Schuljahres über ihre Tätigkeit zu berichten.

#### **Verteilung der Stunden nicht transparent**

Die Gewichtung bei der Vergabe der Ausgleichsstunden an die Kreisfachberater und Kreisbeauftragten ist unterschiedlich. Schriftliche Vergabekriterien und/oder Begründungen für Schwerpunktbildungen oder Veränderungen aus den einzelnen Schulämtern haben dem LRH nicht vorgelegen. So ist lediglich Schulsport/Schwimmen in jedem Kreis bzw. jeder kreisfreien Stadt seit vielen Jahren mit 9 bis 10 Ausgleichstunden ausgestattet

worden. In anderen Aufgabengebieten der Kreisfachberater schwanken die Stundenanteile innerhalb einer Tätigkeit, z. B. wird die Maßnahme Berufsorientierung zwar in allen Schulämtern mit Ausgleichstunden aus gestattet, die Verteilung ist mit 5 bis 12 Stunden aber sehr unterschiedlich.

### **Fehlende Tätigkeitsberichte**

Der LRH hat von 302 möglichen Berichten für den geprüften Zeitraum<sup>1</sup> 164 erhalten. Das sind weniger als 55 %. Fast 50 % der Tätigkeitsberichte lagen dem Schulamt nicht vor.

Die Mehrheit der Tätigkeitsberichte ist frei aufgebaut. Umfang, Aussagekraft und Form sind der Lehrkraft überlassen und fallen deshalb sehr verschieden aus. Bei einigen Berichten zeigt sich deutlich, dass diese erst gefertigt worden sind, nachdem der LRH von den Schulämtern der kreisfreien Städte und Kreise die Tätigkeitsberichte der Kreisfachberater und Kreisbeauftragten für die Schuljahre 2015/16, 2016/17 und 2017/18 angefordert hat. Es ist Aufgabe der abgeordneten Lehrkräfte, dem jeweiligen Schulamt zum Ende eines Schuljahres über ihre Tätigkeit zu berichten. Auch sind viele dieser Berichte keine Tätigkeitsnachweise und weisen eine zu geringe Arbeitszeit aus. Auf der Basis der vorliegenden Berichte sind Kontrolle und Evaluation der Tätigkeiten der Kreisfachberater mit 490 Ausgleichsstunden in 16 Tätigkeitsfeldern nicht gewährleistet. Auch wurden die den Schulämtern vorliegenden Berichte nicht an das Bildungsministerium weitergeleitet, wie es der Erlass vorsieht.

## **12.5 Abordnungen an das Bildungsministerium**

Das Bildungsministerium kann seine personelle Ausstattung durch 16 Abordnungsstellen verstärken.<sup>2</sup> Von diesen 16 möglichen Abordnungsstellen hat das Bildungsministerium 10 Stellen zum Zeitpunkt der Prüfung besetzt, 2 befanden sich in der Ausschreibung.

Die 16 Abordnungsstellen sind als Budget zu verstehen und nicht mit konkreten Arbeitsplätzen unterlegt. Läuft eine Abordnung aus, heißt dies nicht im Umkehrschluss, dass mit einer Ausschreibung dieser Arbeitsplatz wieder besetzt wird.

---

<sup>1</sup> Stand: September 2018.

<sup>2</sup> Haushalt 2018, Einzelplan 07, S. 334; nachträglich vom Bildungsministerium auf 16 korrigiert.

## 12.6 Haushalt

Im Haushaltsjahr 2018 konnte das Kapitel 0701 im Einzelplan 07 mit bis zu 16 Abordnungen aus den Schulkapiteln verstärkt werden.

Die abgeordneten Stellen wurden ausschließlich aus den betreffenden Schulkapiteln finanziert.

Diese Praxis erweckt den Eindruck höherer Ausgaben für die Unterrichtsversorgung.

Im Haushaltsgesetz 2019 wird in § 13 „Ausbringung und Übertragung von Planstellen und Stellen“ unter Abs. 7 das Finanzministerium ermächtigt, auf Antrag des Bildungsministeriums Planstellen für abzuordnende Lehrkräfte der Kapitel 0711 bis 0716 (Schulkapitel) für die Kapitel 0701 (Ministerium) und 0717 (IQSH) auszubringen.

Mit der Ergänzung im Haushaltsgesetz 2019 (§ 13 Abs. 7<sup>1</sup>) wird der Korridor der möglichen Abordnungen aus den Schulkapiteln weiter geöffnet. Die ursprüngliche Obergrenze von 16 Abordnungsstellen wird damit aufgehoben. Entsprechend weniger Lehrkräfte können im Unterricht eingesetzt werden.

Das **Bildungsministerium** betont, dass durch die Ausweisung der Abordnungsstellen im Haushalt Transparenz über die insoweit zur Verfügung gestellten Ressourcen bestehe. Darüber hinaus stelle die Möglichkeit der Abordnung von Lehrkräften an das Bildungsministerium (und das IQSH) ein Instrument der Personalentwicklung dar.

Der **LRH** stellt fest: Die 16 Abordnungsstellen ins Bildungsministerium werden im Haushalt 2018 nachrichtlich ausgewiesen. Die Abordnungsstellen des Landespools (44 Planstellen) verbleiben jedoch in den Schulkapiteln. Somit ist die Transparenz nur für die 16 Planstellen gegeben, und auch diese nachrichtliche Darstellung ist ab dem Haushalt 2019 entfallen.

## 12.7 Was muss sich ändern?

- Das Abordnungsverfahren muss für alle Ressortbereiche vereinheitlicht werden. Durch einheitliche Verwaltungsabläufe und Strukturen wird eine zielorientierte Steuerung möglich.
- Eine valide statistische Auswertung der Projekte ist unumgänglich, um die Notwendigkeit und den Umfang der Maßnahmen/Projekte beurteilen und steuern zu können. Das gilt insbesondere für die jeweiligen Budgets des Landes- und Kreis-pools.

---

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 19/950.

- Bei den Abordnungen zum Bildungsministerium muss geprüft werden, ob die Aufgaben eher originär und auf Dauer angelegt sind. Die Aufgabenerledigung durch abgeordnete Lehrkräfte bedeutet Kosten durch Verwaltungsaufwand, Einarbeitung, Verlust von Know-how bei Rückkehr in die Schule und abordnungsbedingte Reisekosten. Die Abordnungen zum Bildungsministerium sind meist für die Dauer von 2 Jahren ausgelegt. Die häufigen Wechsel führen zu einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis (Ablauf und Handeln).
- Werden die abgeordneten Lehrkräfte weiterhin in den Stellenplänen der Schulkapitel geführt, erweckt diese Praxis höhere Ausgaben für die Unterrichtsversorgung. Es fehlt nach wie vor im Einzelplan 07 eine Übersicht über die Gesamtzahl der Lehrerstellen<sup>1</sup>, abzüglich aller Stellen, die nicht direkt im Unterricht eingesetzt werden. Im Ergebnis muss eine konkrete Zahl an Lehrerstellen stehen, die ausschließlich für den Unterricht zur Verfügung stehen. Dies muss im Einzelplan 07 erkennbar sein.

In einer Phase, in der eine 100%ige Unterrichtsversorgung noch nicht verwirklicht ist, müssen alle Möglichkeiten der Kompensation in Betracht gezogen werden, wie die Unterrichtsversorgung erhöht werden kann. Dazu gehört auch eine Evaluation der Abordnungspraxis.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 14.6, zuletzt Finanzausschuss vom 15.11.2018.