



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2022

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022



Bemerkungen 2022

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022

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
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

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

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

1.	Allgemeines	11
2.	Entlastung des Landesrechnungshofs	12
3.	Besondere Prüfungsfälle	13

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4.	Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2019 und 2018	16
5.	Abschluss der Haushaltsrechnung 2020	16
6.	Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2020	28

Finanzministerium

7.	Übergeordnetes Zuwendungscontrolling aufbauen - Informationsdefizite abbauen	56
8.	Repräsentative Immobilie im Niemansweg - Nutzung ist weiter offen	64

Staatskanzlei

9.	Ausgaben für Personal - im Landeshaushalt nicht transparent abgebildet	73
----	--	----

Landtag

10.	Beauftragtenwesen: Beauftragter für politische Bildung	82
-----	--	----

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

11.	Bonus für PerspektivSchulen	87
12.	Unterrichtsversorgung, Schulentwicklung und Schulreformen - was hat sich seit dem Schulbericht des Landesrechnungshofs 2009 verändert?	93
13.	Kiel Institut für Weltwirtschaft	108
14.	Freistellungssemester an den Fachhochschulen und den künstlerischen Hochschulen: Grundsätzliche Probleme und einige Mängel	114
15.	Mehr Lehrermäßigungen für Fachhochschulprofessoren zulasten der Studierenden?	121
16.	Zahlt das Land einen zu hohen Extremkostenzuschuss an das UKSH?	130

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Schleswig-Holstein ist keine digitale Vorzeigeregion | 136 |
| 18. | Fischotter-Ausstellung im Multimar Wattforum ist zu teuer | 145 |
| 19. | Land verzichtet auf Überschüsse aus Sonderabfallgebühren | 150 |

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 20. | Soziale Wohnraumförderung: Förderungen klar an Zielen und Bedarf ausrichten | 154 |
|-----|---|-----|

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 21. | AKN Eisenbahn GmbH vor wichtigen Weichenstellungen - Land muss tragfähige Zukunftsstrategie einfordern | 162 |
| 22. | Zuschüsse für schleswig-holsteinische Maskenproduktion in der Corona-Pandemie - Kein Förderbedarf vorhanden | 173 |
| 23. | Der Schilderwald wächst | 179 |

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

- | | | |
|-----|--|-----|
| 24. | Jugendministerium muss die Kostenerstattung an die Jugendämter für unbegleitete minderjährige Ausländer einheitlich, ordnungsgemäß und effizient durchführen | 186 |
| 25. | Verwaltet statt geplant - Ist die Krankenhauslandschaft bedarfsgerecht? | 194 |
| 26. | Chance vertan - keine Personalrichtwerte für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in Wohneinrichtungen | 205 |

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKN	AKN Eisenbahn GmbH
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
a. F.	alte Fassung
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BNK	Baunebenkosten
BOB-SH	Digitalisierungsprojekt zur online Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauwesen
bspw.	beispielsweise
BTHG	Bundesteilhabegesetz
bzw.	beziehungsweise
CIO	Chief Information Officer
Dataport	Dataport AöR
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal Schleswig-Holstein
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH	Fachhochschule
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FU -Bau-	Finanzplanungsunterlage -Bau-
Gesundheitsministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
ggf.	gegebenenfalls

GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GoBD	Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
GOES	Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen in Schleswig-Holstein
Go-Live-Phase	Phase zum Start des Produktionsbetriebs
GVoBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe
HS	Hochschule
HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IMAG Digitalisierung	Interministerielle Arbeitsgruppe Digitalisierung
IMPULS 2030	InfrastrukturModernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
IT	Informationstechnik
Jugendministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
KHEntgG	Krankenhausentgeltgesetz
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
km	Kilometer
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland
KOSOZ AöR	Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise, Anstalt des öffentlichen Rechts

LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LAfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz
LAfWGGZustVO	Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach abfallrechtlichen Vorschriften
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
Leibniz-Gemeinschaft	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.
LfbA	Lehrkräfte für besondere Aufgaben
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKHG	Krankenhausgesetz für das Land Schleswig-Holstein
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LpB	Landeszentrale für politische Bildung
LRH	Landesrechnungshof
LSH	Landesbetrieb Landeslabor Schleswig-Holstein
LV	Landesverfassung
LVS	Lehrveranstaltungsstunden
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Multimar	Multimar Wattforum
NAH.SH	NAH.SH GmbH
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NPS	Nationalpark Service gGmbH
Nr.	Nummer
o. g.	oben genannt
OFD	Oberfinanzdirektion
OZG	Onlinezugangsgesetz
PEG	Projektentwicklungsgruppe
PLAKODA	Planungs- und Kostendaten Module
PRINCE2 [®]	Projektmanagementmethode
PSA	Persönliche Schutzausrüstung
PSMB	Personalstruktur- und Personalmanagementberichte
RBK	Richtlinien für die Baukostenplanung Module

Rn.	Randnummer
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StVO	Straßenverkehrsordnung
TH	Technische Hochschule
Tz.	Textziffer
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UMA	Unbegleitete minderjährige Ausländer
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
vgl.	vergleiche
VUD	Verband der Universitätsklinika Deutschlands e. V.
VV	Verwaltungsvorschrift
VZ	Verkehrszeichen
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Ziff.	Ziffer
ZIT SH	Zentrales IT-Management Schleswig-Holstein
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2020	17
Tabelle 2:	Soll-/Ist-Einnahmen 2020	19
Tabelle 3:	Soll-/Ist-Ausgaben 2020	20
Tabelle 4:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020	22
Tabelle 5:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	23
Tabelle 6:	Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	25
Tabelle 7:	Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme 2020	27
Tabelle 8:	Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2020 und im Vergleich zum Vorjahr	34
Tabelle 9:	Übersicht über den Bestand an Rücklagen	51
Tabelle 10:	Gesamtkosten Niemansweg 220 seit 2015	71
Tabelle 11:	Personalausgaben in Mio. €	76
Tabelle 12:	Personalausgaben (aktives Personal) in Mio. €	78
Tabelle 13:	Haushaltsmittel des Beauftragten für politische Bildung	83
Tabelle 14:	Nutzer Soziale Medien	86
Tabelle 15:	Programmmittel PerspektivSchul-Programm	89
Tabelle 16:	Klassengrößen an den Grundschulen und in der Sekundarstufe	96
Tabelle 17:	Erteilte Unterrichtsstunden je Klasse an den Grundschulen und in der Sekundarstufe	96
Tabelle 18:	Schülerprognose des Bildungsministeriums	98
Tabelle 19:	Durchschnittliche Klassengrößen an Gemeinschaftsschulen 2020/2021 (Sekundarstufe I)	103
Tabelle 20:	Freistellungsemester der Hochschulen	118
Tabelle 21:	Professuren an den Hochschulen	125
Tabelle 22:	Entwicklung der UMA-Bestandszahlen 2012 bis 2021	187

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2020, jeweils zum 31.12.	33
Abbildung 2:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2020	35
Abbildung 3:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2001 bis 2020	37
Abbildung 4:	Zinsausgaben je Einwohner 2011 bis 2020	39
Abbildung 5:	Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich	40
Abbildung 6:	Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen	44
Abbildung 7:	Zahlungen an die Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen	44
Abbildung 8:	Entwicklung der Einnahmereste	53
Abbildung 9:	Entwicklung der Ausgaberrreste	53
Abbildung 10:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen	55
Abbildung 11:	Höhe der gewährten Zuwendungen in Mio. €	58
Abbildung 12:	Anteil der Programme mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	61
Abbildung 13:	Eingangsbereich Niemannsweg 220	64
Abbildung 14:	Außenansicht Niemannsweg 220	65
Abbildung 15:	Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (Kernverwaltung)	75
Abbildung 16:	Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (außerhalb Kernverwaltung)	77
Abbildung 17:	Finanzierung von Personal - haushaltssystematische Darstellung	79
Abbildung 18:	Entwicklung des Lehrkräftebedarfs bis 2035/36	98
Abbildung 19:	Anteil der Schülerinnen und Schüler im Ganztagschulbetrieb	102
Abbildung 20:	Professuren (VZÄ) an Fachhochschulen	122
Abbildung 21:	Betreuungsrelation an Fachhochschulen	123
Abbildung 22:	Art der Fördermaßnahme 2015 bis 2018	156
Abbildung 23:	Beschilderung Beispiele	183

12. **Unterrichtsversorgung, Schulentwicklung und Schulreformen - was hat sich seit dem Schulbericht des Landesrechnungshofs 2009 verändert?**

Neben dem Gymnasium gibt es mit der Gemeinschaftsschule nur noch eine weitere Schulform in der Sekundarstufe I. Damit ist eine der zentralen Handlungsempfehlungen des Schulberichts 2009 umgesetzt. Im Grundschulbereich ist die Schulstruktur den zurückgehenden Schülerzahlen angepasst worden.

Die erwarteten Effekte im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit des Lehrereinsatzes durch größere Schuleinheiten sind jedoch weitgehend ausgeblieben. So liegt die durchschnittliche Klassengröße (22,2) an den Gemeinschaftsschulen noch immer unter dem Bundesdurchschnitt (24,1).

Die Schülerzahlen an den allgemeinbildenden Schulen haben im Schuljahr 2020/21 ihren Tiefstand erreicht und steigen seitdem wieder. Dadurch könnte sich der Lehrkräftebedarf bis zum Schuljahr 2033/34 um über 2.000 Stellen erhöhen.

Hohe Stellenzuwächse kann sich das Land derzeit nicht leisten. Da auch fraglich ist, ob es genügend Bewerberinnen und Bewerber hierfür geben würde, müssten die Mehrbedarfe vorrangig aus dem System „Schule“ erwirtschaftet werden.

Das Bildungsministerium weist für die allgemeinbildenden Schulen eine Unterrichtsversorgung von 102 % aus. Die Berechnung ist intransparent.

12.1 **Rückschau**

Der LRH hat seit 1993 verschiedene Prüfungen über die Unterrichtsversorgung, den Lehrerberarf, die Schulorganisation, die Schulentwicklungsplanung und den Unterrichtsausfall an öffentlichen Schulen in Schleswig-Holstein durchgeführt.

2003 hatte der Landtag den LRH ersucht, einen Sonderbericht zur Unterrichtsversorgung und zum Lehrerberarf zu erstellen. Er ist 2004 veröffentlicht worden.

Danach sind zahlreiche Reformen im Bildungsbereich begonnen worden. Unter anderem sind die Haupt- und Realschulen in Regional- bzw. Gemeinschaftsschulen umgewandelt worden. Um frühzeitig Fehlentwicklungen

gen bzw. Defizite aufzuzeigen, hat der LRH 2008 eine Zwischenbilanz der Schulreformen gezogen. Dieser Sonderbericht wurde 2009 veröffentlicht.

Im Rahmen einer Nachschau hat der LRH - nach weiteren Veränderungen im Bildungsbereich - jetzt den Stand der Umsetzung geprüft.

12.2 Bestandsaufnahme

Der LRH bemängelte 2009, dass das Bildungsministerium zu viele Regional- und Gemeinschaftsschulen genehmigt hatte und die ehemaligen Haupt- und Realschulen nicht konsequent zusammengeführt worden waren. Dieser Kritikpunkt ist entfallen: Die Zahl der weiterführenden Schulen (ohne Gymnasien) ist um 149 (45,2 %) auf 181 zurückgegangen.

Die Regionalschulen sind 2014 zu Gemeinschaftsschulen umgewandelt worden. Die Empfehlung des LRH, dass es neben dem Gymnasium nur eine weitere Schulart geben sollte, ist damit umgesetzt.

In der Primarstufe hat es einen Anpassungsprozess an die zurückgehenden Schülerzahlen gegeben. Die Zahl der Schulen ist um 128 (25 %) auf 393 reduziert worden.

Das Bildungsministerium hatte 2009 prognostiziert, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler an den allgemeinbildenden Schulen bis zum Schuljahr 2019/20 um 75.000 und damit um nahezu ein Viertel zurückgehen wird. Dieser Rückgang ist mit 13,5 % deutlich geringer ausgefallen als erwartet. Dazu beigetragen haben höhere Geburtenraten, die hohe Zahl von Zuzügen nach Schleswig-Holstein, die gestiegene Bildungsbeteiligung sowie die Errichtung von zusätzlichen Oberstufen an Gemeinschaftsschulen.

Die ursprünglichen Stelleneinsparpläne sind mehrfach angepasst und im Ergebnis weitgehend aufgegeben worden. Hierzu wurde angeführt¹, dass insbesondere eine Steigerung der Unterrichtsversorgung, aber auch die Auswirkungen der steigenden Asylbewerberzahlen Änderungsbedarfe hervorgerufen hätten.

Da die Schülerzahlen nicht so stark wie angenommen zurückgegangen sind, ist eine teilweise Abkehr vom Abbaupfad zwar begründet gewesen. Aber: Bereits für die Jahre 2009 und 2010 sind fast 1.000 neue Stellen u. a. zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung geschaffen worden.²

¹ Medieninformation des Finanzministeriums vom 01.09.2015.

² Siehe Schulbericht des LRH vom 13.11.2009, S. 49/50.

Diesen Stellen standen nur zu einem geringen Teil zusätzliche Bedarfe gegenüber.

Der Schulbereich darf nicht von vornherein bei Einsparungen ausgeklammert werden. Denn die Ausgaben für das aktive Lehrpersonal machen deutlich mehr als die Hälfte der Personalausgaben des Landes aus. Angesichts der wieder steigenden Schülerzahlen geht es in den nächsten Jahren darum, die dadurch entstehenden Mehrbedarfe abzumindern.

Die Unterrichtsversorgung hat sich in den letzten Jahren verbessert. Das Bildungsministerium gibt die durchschnittliche Unterrichtsversorgung mit 102 % an. Wegen der vorgenommenen Änderung der Berechnungsmethode, die nicht mehr auf der Zahl der erteilten Unterrichtsstunden basiert, sondern auf der Stellenzahl, ist ein Vergleich mit früheren Ergebnissen nicht möglich.

Zudem werden nicht alle Verbesserungen sichtbar, da sich nicht nur die Stellenzahl verändert hat, sondern auch die Zahl der je Klasse zu erteilenden Stunden und damit der Stellenbedarf. Die zu erteilenden Stunden werden in den Erlassen zu der Planstellenbemessung festgelegt. Dieses Verfahren ist intransparent. Veränderungen bei den zu erteilenden Stunden sollten veröffentlicht werden.

Das **Bildungsministerium** hat angekündigt, zukünftig im jährlichen Bericht zur Unterrichtssituation die Unterrichtsversorgung, das Unterrichtsfehl und den Unterrichtsausfall differenzierter als bisher darzustellen.

12.3 **Ländervergleich statistischer Kennzahlen**

Auch wenn die Klassengröße eine untergeordnete Rolle für eine erfolgreiche pädagogische Arbeit spielt, wird sie von vielen (z. B. den Eltern und der Politik) als bedeutsame Variable von Schule und Unterricht angesehen.¹

Im Schuljahr 2019/20 haben die Schulen in Schleswig-Holstein bzw. im Bundesgebiet folgende durchschnittliche Klassengrößen aufgewiesen:

¹ Vgl. Mathematik-Gesamterhebung Rheinland-Pfalz: Kompetenzen (Schülerleistungen), Unterrichtsmerkmale, Schulkontext (MARKUS); Landau, 2001; Ursachenkomplexe der PISA-Ergebnisse; Untersuchungen auf Basis der internationalen Mikrodaten, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2005.

Klassengrößen an den Grundschulen und in der Sekundarstufe I

	Grundschule	Gymnasium	Gemeinschaftsschule
Schleswig-Holstein	21,3	25,0	22,2
Bundesdurchschnitt	20,9	25,5	24,1

Tabelle 16: Klassengrößen an den Grundschulen und in der Sekundarstufe

Quelle: Statistische Veröffentlichungen der KMK, Dokumentation Nr. 227 - Mai 2021 (Stand: Schuljahr 2019/20).

Die schleswig-holsteinischen Grundschulen bilden inzwischen etwas größere Klassen (21,3 Schülerinnen und Schüler) als im Bundesdurchschnitt (20,9). Erheblich niedriger als in den anderen Bundesländern (24,1) sind jedoch die Klassengrößen an den Gemeinschaftsschulen (22,2).

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass in Schleswig-Holstein Schülerinnen und Schüler mit inklusiven Förderbedarfen bei der Klassenbildung doppelt angerechnet werden. Berücksichtigt man dies, habe die durchschnittliche Klassenfrequenz für die Sekundarstufe I der Gemeinschaftsschulen im Schuljahr 2020/21 bei 24,05 und damit über dem Bundesdurchschnitt gelegen.

Der **LRH** hat keine Einwände gegen eine Doppelzählung der inklusiv Beschulten bei der Klassenbildung und/oder Planstellenbemessung. Auch andere Bundesländer gehen entsprechend vor. Die tatsächlichen Klassengrößen ändern sich hierdurch jedoch nicht. Der LRH bleibt daher bei seiner Feststellung.

Beim Umfang des erteilten Unterrichts weist Schleswig-Holstein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt folgende Ergebnisse auf:

Erteilte Unterrichtsstunden je Klasse an den Grundschulen und in der Sekundarstufe I

	Grundschule	Gymnasium	Gemeinschaftsschule
Schleswig-Holstein	32,9	33,8	40,7
Bundesdurchschnitt	31,8	36,7	44,1

Tabelle 17: Erteilte Unterrichtsstunden je Klasse an den Grundschulen und in der Sekundarstufe

Quelle: Statistische Veröffentlichungen der KMK, Dokumentation Nr. 227 - Mai 2021 (Stand: Schuljahr 2019/20).

Außer bei den Grundschulen liegt die Zahl der je Klasse erteilten Unterrichtsstunden in Schleswig-Holstein unter den Durchschnittswerten der Bundesländer.

Würden die Klassengrößen den Bundesdurchschnitt erreichen, hätten - vor allem an den Gemeinschaftsschulen - deutlich mehr Stunden je Klasse erteilt werden können.

Der Umfang des erteilten Unterrichts ist in den letzten Jahren sowohl im Bundesgebiet als auch in Schleswig-Holstein in allen Schularten gestiegen.

Bisher gibt es keine systematische Betrachtung oder Analyse des Zusammenhangs zwischen Ressourceneinsatz und Bildungserfolg im Schulbereich - weder in Schleswig-Holstein noch im Bundesgebiet. In Österreich ist ein Forschungsbericht¹ zu dem Schluss gekommen, dass die beträchtlichen zusätzlichen Ressourcen im Durchschnitt nicht die erwarteten Verbesserungen im Bereich der fachlichen Leistungen und überfachlichen Kompetenzen gebracht haben.²

12.4 **Entwicklung des Stellenbedarfs bis 2035/36**

Die Entwicklung des Stellenbedarfs wird maßgeblich durch die Veränderung der Schülerzahlen bestimmt.

Die jeweils aktuelle Schülerprognose des Ministeriums ist früher - entsprechend eines Landtagsbeschlusses³ - in den Berichten über die Unterrichtssituation veröffentlicht worden. Seit 2015 hat das Ministerium jedoch *„auf eine Prognose der Schülerzahlenentwicklung (...) angesichts der nicht absehbaren Entwicklung der Flüchtlingszahlen verzichtet“*⁴, ohne dass der Landtag dem zugestimmt hat.

Nach einer dem LRH vorgelegten Prognose des Ministeriums wird sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler wie folgt entwickeln:

¹ Forschungsbericht „Evaluation der Neuen Mittelschule (NMS). Befunde aus den Anfangskohorten“, Salzburg und Linz, 2015.

² Siehe: Effizientere Schulverwaltung - Vorschläge des Rechnungshofes für Reformen im Bildungsbereich, Rechnungshof Österreich, Wien, 2016.

³ Zuletzt siehe Plenarprotokoll 18/69 vom 12.09.2014, S. 5692.

⁴ Landtagsdrucksache 18/3621, S. 3.

Schülerprognose des Bildungsministeriums

Schulart	Ist 2020/21	Prognose		
		2025/26	2030/31	2035/36
Grundschule	100.574	110.012	108.842	107.971
Gemeinschaftsschule	94.359	96.080	103.232	103.770
Gymnasium	73.986	77.786	89.300	91.766
Förderzentrum	5.341	5.359	5.434	5.451
Insgesamt	274.260	289.236	306.807	308.958
Differenz	-	5,5 %	11,9 %	12,7 %

Tabelle 18: Schülerprognose des Bildungsministeriums

Quelle: Bildungsministerium, Abweichungen bei der Aufsummierung sind rundungsbedingt möglich.

Bis 2035/36 werden die Schülerzahlen um 12,7 % steigen. Besonders hohe und anhaltende Zuwächse werden dabei für die Gymnasien erwartet (+ 24 %).

Bei im Übrigen gleichbleibenden Verhältnissen (Unterrichtsversorgung, Klassenfrequenzen etc.) steigt zunächst der Stellenbedarf an den Grundschulen. Zeitversetzt folgen die Gemeinschaftsschulen, an denen der Stellenbedarf spürbar ab 2024/25 wachsen wird. Auch bei den Gymnasien beginnt der Anstieg im Schuljahr 2024/25, um dann mit der Wiedereinrichtung eines 13. Jahrgangs an den bisherigen G8-Gymnasien im Schuljahr 2026/27 sprunghaft anzusteigen:

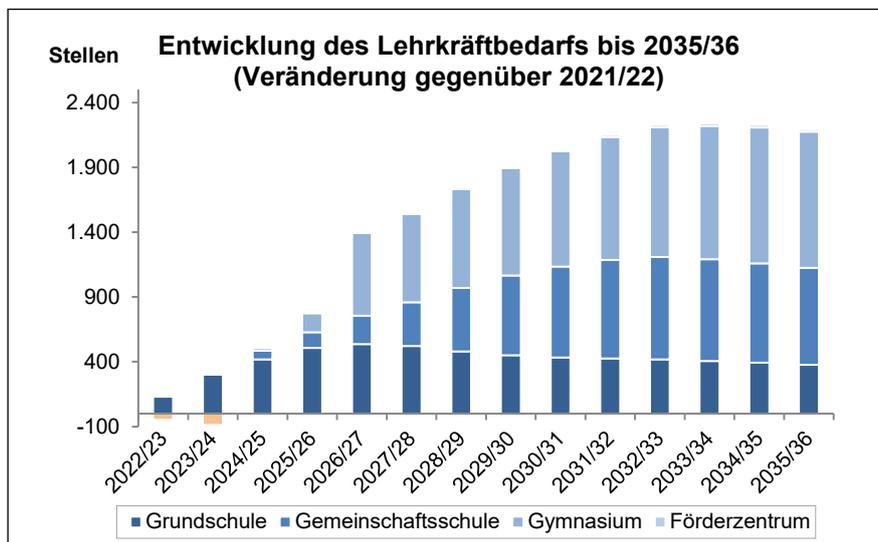


Abbildung 18: Entwicklung des Lehrkräftebedarfs bis 2035/36

Quelle: LRH, Bildungsministerium.

Insgesamt könnte der Stellenbedarf während des Prognosezeitraums von 2022 bis 2035 bei gleichbleibender Schüler-Lehrer-Relation um über 2.000 Stellen im Schuljahr 2033/34 steigen.

Problem: Hohe Stellenzuwächse kann sich das Land Schleswig-Holstein finanziell nicht leisten. Dazu beigetragen hat, dass die Stellenzahl in den letzten Jahren nicht in gleichem Maße an die gesunkene Schülerzahl angepasst worden ist. Zudem ist offen, ob es genügend fachlich geeignete Bewerberinnen und Bewerber für zusätzlich geschaffene Stellen geben wird.

Um die Mehrbedarfe aufgrund der steigenden Schülerzahlen in den nächsten Jahren decken zu können, müssten diese vorrangig aus dem System „Schule“ selbst erwirtschaftet werden. Dies ist - aufgrund der geringen Klassengrößen - vor allem an den Gemeinschaftsschulen möglich.

Aus Sicht des **Bildungsministeriums** wird es nicht möglich sein, die Bedarfe allein aus dem System zu erwirtschaften, ohne dass dabei Unterrichtsqualität und -versorgung darunter leiden.

Der **LRH** hat nicht gefordert, dass der Mehrbedarf vollumfänglich erwirtschaftet werden muss. Gerade die Sicherung der Unterrichtsqualität und -versorgung gebietet es aber, die Wirtschaftlichkeit des Lehrkräfteeinsatzes zu erhöhen.

12.5 **Lehrkräfteeinstellungsbedarf**

Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, dass es eine Lehrerbedarfsprognose nicht mehr erstellt. Es wirkt jedoch an einer von der Kultusministerkonferenz (KMK) initiierten Modellrechnung zum Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik mit.¹

Aus den länderspezifischen Angaben ergibt sich, dass in den nächsten Jahren rechnerisch (d. h. nicht differenziert nach dem Fächerbedarf) mehr Lehrkräfte in Schleswig-Holstein zur Verfügung stehen als benötigt werden. Eine Ausnahme bilden die Sonderschulen, wo der Bedarf bis 2024 nicht gedeckt werden kann. Eine temporäre Lücke ergibt sich zudem im Jahr 2026 bei den Gymnasien aufgrund des erhöhten Einstellungsbedarfs durch den zusätzlichen 13. Jahrgang sowie bei den Grundschulen in den Jahren 2024 und 2025.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass das Lehrkräfteangebot in der KMK-Modellrechnung auf einer Fortschreibung der aktuell vorhandenen Plätze im Vorbereitungsdienst beruht. Erfahrungsgemäß würden aber nicht alle Anwärter den Vorbereitungsdienst erfolgreich abschließen und es würden sich anschließend auch nicht alle Absolventen für den

¹ Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland 2020 - 2030; Statistische Veröffentlichungen der KMK, Dokumentation Nr. 226 - Dezember 2020.

Schuldienst in Schleswig-Holstein bewerben. Zu berücksichtigen sei auch, dass entscheidend für die Sicherung einer qualitativ hochwertigen Unterrichtsversorgung die fächerbezogene Bedarfsdeckung ist. Hier bestünden über alle Schularten hinweg erhebliche Bedarfe insbesondere in den MINT-Fächern sowie in Musik und Kunst.

Umso wichtiger ist es aus der Sicht des **LRH**, dass eine belastbare, nach Fächern differenzierte Lehrerbedarfsprognose auf Landesebene erstellt wird.

12.6 Schulentwicklungsplanung

Der LRH hat 2009 festgestellt, dass die Herausforderungen des demografischen Wandels nicht allein mit den Reformen in der Schulstruktur zu bewältigen sind. Es werde dauerhaft Anpassungsbedarf geben.

Im Grundschulbereich ist es insgesamt gelungen, die Schullandschaft an die zurückgegangenen Schülerzahlen anzupassen: Im Schuljahr 2008/09 hatten 75 Grundschulen (ohne sogenannte Inselschulen) die erforderliche Mindestgröße von 80 Schülerinnen und Schülern nicht erreicht. Inzwischen¹ trifft dies nur noch auf 5 Grundschulen zu.

Auch die Gemeinschaftsschulen und Gymnasien haben ganz überwiegend die für die Sekundarstufe I vorgesehene Mindestschülerzahl erreicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese mit 300 sehr niedrig angesetzt gewesen und bei den Gemeinschaftsschulen im Zuge der Umwandlung der Regionalschulen weiter auf 240 abgesenkt worden ist. Nur bei 3 Gemeinschaftsschulen hat die Schülerzahl zuletzt² darunter gelegen.

Für Oberstufen an Gymnasien und Gemeinschaftsschulen gibt es keine Mindestschülerzahlen. Das Bildungsministerium hat früher eine „natürliche“ Untergrenze aus der Lehrerzuweisung bei etwa 200 Schülerinnen und Schülern gesehen.³ Im Schulgesetz (§ 43 Abs. 5) wird für die Oberstufen an Gemeinschaftsschulen eine Mindestschülerzahl von 50 in der Einführungsphase der Oberstufe genannt. Daraus ergäbe sich für die Oberstufen eine Gesamtmindestschülerzahl von 150.

In Schuljahr 2020/21 haben von den 99 Gymnasien 4 weniger als 150 Schülerinnen und Schüler in der Oberstufe aufgewiesen.

¹ Stand: Schuljahr 2020/21.

² Stand: Schuljahr 2020/21.

³ Modellvorhaben der Raumordnung „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“; Dokumentation der Ergebnisse der Begleitforschung in der Arbeitsgruppe Bildung der Modellregion Dithmarschen/Steinburg; Hamburg/Dresden/Wedel, 2007, S. 46.

Bei den 44 Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe weisen gleich 11 vollständig ausgebaute Oberstufen eine Schülerzahl von weniger als 150 auf.

Die Genehmigung weiterer Oberstufen muss daher restriktiver als bisher gehandhabt werden.

Aufgrund der wieder steigenden Schülerzahlen sollte den bisher genehmigten Oberstufen Gelegenheit gegeben werden, sich zu etablieren. Die Träger haben in der Regel erhebliche Investitionen getätigt. Das Bildungsministerium ist gefordert, die Bedingungen hierfür zu schaffen, indem z. B. Kooperationen mit anderen Oberstufen gefördert und auch gelenkt werden.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass in der 19. Legislaturperiode lediglich 2 Anträge auf Einrichtung neuer Oberstufen gestellt und genehmigt worden sind.

Der **LRH** sieht gerade auch die Genehmigung dieser neuen Oberstufen kritisch. Eine der beiden ist inzwischen voll ausgebaut, weist aber aktuell¹ lediglich 102 Schülerinnen und Schüler auf. Auch die andere sich noch im Aufbau befindliche Oberstufe wird im zweiten Jahr nach der Gründung von deutlich weniger Schülerinnen und Schülern besucht, als es prognostiziert worden war.

12.7 Ganztagsschulen

Die Verlässliche Grundschule war 2008/09 landesweit erfolgreich eingeführt worden. Dagegen bestanden bei der Einführung der Offenen Ganztagsschulen noch Verbesserungsnotwendigkeiten.

Neue Ganztagsschulen waren ganz überwiegend in der offenen Form eingerichtet worden. Zur Entwicklung neuer gebundener Ganztagsschulen waren im Haushalt 2009/10 100 Stellen für rund 20 gebundene Ganztagsschulen geschaffen worden. Davon sollten 50 Stellen 2014 wieder entfallen. Zugleich ist das ursprüngliche Ausbauziel auf 10 reduziert worden. Aktuell² gibt es lediglich 4 gebundene Ganztagsschulen mehr als im Schuljahr 2008/09. Auch das reduzierte Ausbauziel ist damit nicht erreicht worden.

¹ Stand: Schuljahr 2021/22.

² Stand: Schuljahr 2020/21.

Zum Ausbau der Ganztagschulen hat die KMK 2021 einen Bericht erstellt, der sich auf die Jahre 2015 bis 2019 bezieht.¹ Für das letztgenannte Jahr sind dabei folgende Teilnehmerquoten am Ganztagsbetrieb ermittelt worden:

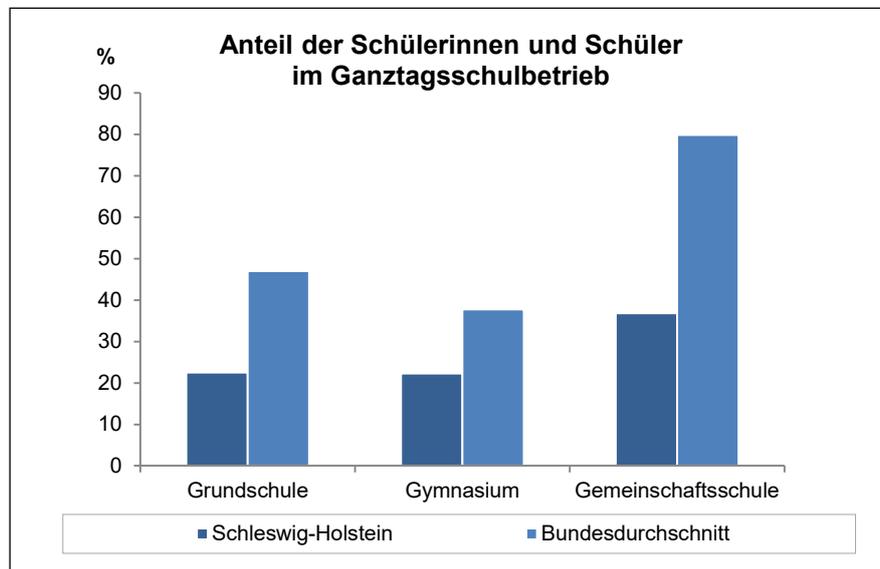


Abbildung 19: Anteil der Schülerinnen und Schüler im Ganztagsschulbetrieb
Quelle: KMK.

Aufgrund des sehr niedrigen Anteils an gebundenen Ganztagschulen ist die Teilnahme am Ganztagsbetrieb in Schleswig-Holstein gering ausgeprägt. Jedoch sind auch die Teilnahmezahlen an offenen Ganztagschulen relativ gering. Hinzu kommt: An den Gemeinschaftsschulen ist der Anteil der Schülerinnen und Schüler im Ganztagsbetrieb in den letzten Jahren leicht, aber kontinuierlich zurückgegangen.

Die Bundesregierung hat 2021 einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter ab 2026 auf den Weg gebracht.²

Vor einem weiteren Ausbau sollte jedoch für jeden Standort geprüft werden, ob eine höhere Nachfrage vorhanden sein wird.

Das **Bildungsministerium** hat mitgeteilt, dass es gemeinsam mit dem Sozialministerium die Fachhochschule Kiel beauftragt habe, eine umfassende Sachstandserhebung durchzuführen, um eine valide Grundlage für eine Bedarfsermittlung zu haben.

¹ Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland - Statistik 2015 bis 2019 - IV C - DST 1933-4 (20), Berlin, 2021.

² Deutscher Bundestag, Drucksache 19/30236 vom 02.06.2021.

12.8 Wirtschaftlichkeit des Reformprozesses

Der LRH hat 2009 darauf verwiesen, dass in der Zusammenlegung der Haupt- und Realschulen zu Regionalschulen bzw. Gemeinschaftsschulen ein erhebliches Potenzial zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit liegt.

Grundsätzlich sind mit der Zusammenführung der Haupt- und Realschulen zu Regionalschulen bzw. Gemeinschaftsschulen im ersten Schritt und der Umwandlung der Regionalschulen zu Gemeinschaftsschulen im zweiten Schritt die Voraussetzungen für ein wirtschaftliches Schulsystem in der Sekundarstufe I geschaffen worden.

Aufgrund der Mindestgröße von 240 Schülerinnen und Schülern sind dabei jedoch nicht nur größere und damit leistungsfähigere Einheiten geschaffen worden.

Entgegen der Erwartung ist die Klassenbildung an den größten Gemeinschaftsschulen (ohne Oberstufe) nicht wirtschaftlicher als an den kleineren Schulen:

Durchschnittliche Klassengrößen an Gemeinschaftsschulen im Schuljahr 2020/21 (Sekundarstufe I)

Schülerzahl	Gemeinschaftsschulen ohne Oberstufe	Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe
>= 500	21,8	23,3
300 bis 499	22,2	(23,6)*
< 300	22,3	-

Tabelle 19: Durchschnittliche Klassengrößen an Gemeinschaftsschulen 2020/2021 (Sekundarstufe I)

* Nur eine Schule.

Quelle: LRH/Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein.

Der LRH hat bereits 2009 festgestellt, dass an 5- oder 6-zügigen Schulen auch unter Berücksichtigung der integrativen (neu: inklusiven) Beschulung größere Klassengrößen hätten entstehen können. Dass dies möglich ist, zeigen Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe, die auf eine wirtschaftliche Klassenbildung in der Sekundarstufe I achten müssen, um die Oberstufen hinreichend mit Lehrerstunden versorgen zu können.

Zum Schuljahr 2021/22 ist zudem die Profiloberstufe in Schleswig-Holstein reformiert worden.¹ Künftig wird u. a. auf den starren Fächerverbund, wie

¹ Siehe Landesverordnung über die Gestaltung der Oberstufe und der Abiturprüfung in den Gymnasien und Gemeinschaftsschulen (OAPVO) vom 23.10.2020, zuletzt geändert durch Art. 1 LVO vom 11.02.2022, NBI.MBWK. Schl.-H. S. 48.

er in der bisherigen Profiloberstufe bestand, verzichtet. Es erfolgt eine gewisse Annäherung an das frühere Kurssystem.

Auch nach den Änderungen bleibt der LRH bei seiner Empfehlung, dass die Schulträger die Möglichkeit erhalten sollten, Oberstufenzentren einzurichten. Gestaltungsspielräume hängen weiterhin von den Schülerzahlen ab. Gerade in Ballungszentren ist das Potenzial für größere Einheiten vorhanden. Nur in größeren Einheiten ist ein breites Profilangebot möglich und wirtschaftlich umsetzbar.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass auch in der Oberstufe die Zuweisung von Lehrkräftestellen schülerzahlbezogen erfolge, sodass die Bildung größerer Schuleinheiten kaum Einspareffekte hätte.

Der **LRH** sieht in der Stellenzuweisung nach der Schülerzahl ebenfalls ein wichtiges Element für einen Ressourcen schonenden Lehrkräfteeinsatz. Damit allein ist die Wirtschaftlichkeit aber nicht garantiert. Wenn die Schülerzahl einer Oberstufe zu gering ist, ist es nicht mehr möglich, den notwendigen Unterricht sicherzustellen. Die Schule muss Ressourcen verschieben und schafft damit an anderer Stelle einen neuen Mangel.

12.9 **Schulsozialarbeit**

Als Landesaufgabe ist Schulsozialarbeit erstmals 2011 - als schulnahe Unterstützungsform - formuliert worden. Seit 2013 stellt das Land jährlich 4,6 Mio. € bereit, und zwar vorrangig für die Schulsozialarbeit an Grundschulen. Ab 2011 standen zudem rund 13 Mio. € Bundesmittel zur Verfügung, die bis 2013 befristet waren.

Um die Schulsozialarbeit zu verstetigen, ersetzt das Land seit 2015 diese Bundesfinanzierung. Gemäß dem Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in der jeweiligen Fassung stellt es den Kreisen zur Weiterleitung an die Schulträger bzw. den kreisfreien Städten jährlich 13,2 Mio. € zur Verfügung.

Die Schulsozialarbeit ist deutlich ausgebaut worden. Die 2009 beschriebene Mindestausstattung wird insgesamt gesehen erreicht. Die Stellen für die Schulsozialarbeit werden überwiegend vom Land finanziert. Der kreisangehörige Bereich und die kreisfreien Städte nahmen ihre Finanzierungsverantwortung als Schulträger wahr, die Kreise als Jugendhilfeträger jedoch nicht.

12.10 **Lehrerarbeitszeit**

Im Zuge der Reform der schleswig-holsteinischen Schullandschaft hatte die Landesregierung 2009 geplant, die Unterrichtsverpflichtung für die Lehrkräfte der Regional- und Gemeinschaftsschulen zu nivellieren.

Im Hinblick darauf hat der LRH 2009 empfohlen, vor der Festlegung der Unterrichtsverpflichtung eine Untersuchung zur tatsächlichen Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte durchzuführen. Grund: Die damals veröffentlichten Untersuchungen zur Lehrerarbeitszeit in anderen Bundesländern gaben Hinweise auf erhebliche Unterschiede bei der tatsächlichen Arbeitszeit der Lehrkräfte in Abhängigkeit von den Fächern, Funktionen und Schulform.

2010 hat das Bildungsministerium einen neuen Pflichtstundenerlass veröffentlicht.¹ Damit sollten die Pflichtstunden an den Durchschnitt der Bundesländer angepasst werden, um das Bildungsangebot und -niveau trotz der angespannten Haushaltslage zu sichern.

Nach wie vor fehlt eine belastbare Erfassung und Bewertung der Lehrerarbeit. Aufgrund der inzwischen vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen prozeduralen Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten² ist diese spätestens vor einer Änderung der Pflichtstundenzahlen erforderlich.

12.11 **Lehrergesundheit**

Der LRH hatte 2009 gefordert, dass die Gesundheitsförderung an Schulen ein zentrales Element werden muss, da der Anteil der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Lehrkräfte mit 20,4 % überdurchschnittlich hoch war.

Das Bildungsministerium hat in der Folge das Gesundheitsmanagement für Lehrkräfte durch Präventions- und Fortbildungsangebote sowie das betriebliche Eingliederungsmanagement verstärkt. Eingebunden sind u. a. das Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein sowie der Arbeitsmedizinische Dienst.

Mit den eingeleiteten Maßnahmen ist die Landesregierung auf dem richtigen Weg: Zuletzt hat der Anteil der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhe-

¹ Regelmäßige Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte (Pflichtstundenerlass), Erlass des Ministeriums für Bildung und Kultur vom 19.07.2010 - III 15/III 152 - 0311.121-4, NBI.MBK. Schl.-H. 2010, S. 222.

² Siehe Urteile vom 14.02.2012 - 2 BVL 4/10 - und vom 05.05.2015 - 2 BVL 17/09 -.

stand versetzten Lehrkräfte mit 14,4 % knapp unter dem Durchschnittswert der gesamten Landesverwaltung gelegen.

12.12 Empfehlungen

Um die Mehrbedarfe aufgrund der steigenden Schülerzahlen abfedern zu können, empfiehlt der LRH,

- die Wirtschaftlichkeit der Klassenbildung insbesondere an den Gemeinschaftsschulen ohne Oberstufe zu erhöhen,
- die Genehmigung weiterer Oberstufen restriktiver als bisher zu handhaben und dabei die Schülerzahlen für einen längeren Zeitraum zu prognostizieren,
- die Mindestgrößenverordnung um eine Regelung zu den Oberstufen zu ergänzen,
- bei Schulen mit unterschiedlichen Schularten in der Sekundarstufe I bei jeder Schulart die Einhaltung der Mindestgröße gesondert zu prüfen und die Schulteile ggf. zusammenzulegen.

Aufgrund der festgestellten Defizite bei der stellenbasierten Berechnung der Unterrichtsversorgung wird zudem empfohlen,

- der Berechnung die tatsächlich erteilten wöchentlichen Unterrichtsstunden zugrunde zu legen,
- soweit möglich die tatsächliche Unterrichtsversorgung mindestens halbjährlich zu erfassen,
- die Transparenz der Berechnungen zu erhöhen und
- Veränderungen bei den zu erteilenden Stunden im Vorwege zu veröffentlichen.

Im Übrigen empfiehlt der LRH,

- ein aussagekräftiges Bildungscontrolling einzuführen, welches auch die Beurteilung der Wirkungen des Ressourceneinsatzes ermöglicht,
- dass die Schulträger die Möglichkeit erhalten, Oberstufenzentren einzurichten,
- vor einem weiteren Ausbau der Ganztagschulen für jeden Standort zu prüfen, ob die entsprechende Nachfrage vorhanden sein wird sowie
- eine Untersuchung zur Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte in Abhängigkeit von der Schulstufe und den Fächern durchzuführen.

Zur Einführung eines Bildungscontrollings verweist das **Bildungsministerium** darauf, dass es ein „Konzept für ein landesweites Bildungsmonitoring Schleswig-Holstein“¹ vorgelegt habe. Dieses Konzept umfasse zahlreiche output-orientierte Elemente.

¹ Landtagsdrucksache 19/1570 vom 26.06.2019.

Das Bildungsmonitoring muss aus der Sicht des **LRH** so ausgestaltet werden, dass es auch geeignet ist, nicht nur den Lernerfolg zu messen, sondern unter den verschiedenen ergriffenen Maßnahmen die effizienteste zu ermitteln. Hierzu sind weitere Untersuchungen erforderlich.