



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2017

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015
und
Stellungnahme 2016
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



Bemerkungen 2017

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der
Landesregierung vom 06.09.2016 zum
Abbau des strukturellen Finanzierungs-
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Ministerium für Schule und Berufsbildung

18. Förderung Offener Ganztagschulen

Die Förderung Offener Ganztagschulen durch das Bildungsministerium ist formalisiert und kleinteilig. Der Verwaltungsaufwand im Bildungsministerium und für Träger der Ganztagsangebote ist hoch.

Der gestalterische Einfluss des Bildungsministeriums ist gering. Es bestehen keine Qualitätsstandards. Die Qualität der Betreuungsangebote ist verbesserungsfähig.

Die Serviceagentur „Ganztägliches Lernen“ ist wesentlicher Teil der Qualitätssicherung. Sie sollte in das Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen integriert werden.

Die Verwendungskontrolle ist auf Formalien beschränkt. Ein Fördercontrolling findet nicht statt.

Der LRH empfiehlt eine Neustrukturierung der Förderung. Das Zuwendungsverfahren sollte durch pauschale Zuweisungen an die Schulträger ersetzt werden. Die grundsätzliche Finanzierungsverantwortung der Schulträger ist davon unberührt.

18.1 Angebot der Offenen Ganztagschulen

Offene Ganztagschulen (OGS) bieten ergänzend zum planmäßigen Unterricht weitere schulische Veranstaltungen. Schülerinnen und Schüler können sich freiwillig zur verbindlichen Teilnahme anmelden.

Im Schuljahr 2015/16 bestanden an den 857 allgemeinbildenden Schulen 498 OGS sowie 31 gebundene bzw. teilweise gebundene Ganztagschulen.

Alle OGS sind vom Ministerium für Schule und Berufsbildung (Bildungsministerium) zu genehmigen. Das Bildungsministerium stellt dafür die Minimalanforderungen anhand der Kriterien der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Ganztagschulen sind demnach Schulen, bei denen im Primar- und Sekundarbereich

- an mindestens 3 Tagen in der Woche ein Ganztagsangebot von mindestens 7 Zeitstunden besteht,
- an Tagen mit Ganztagsschulbetrieb ein Mittagessen bereitgestellt wird,

- die Ganztagsangebote unter der Verantwortung der Schulleitung organisiert werden und in einem konzeptionellen Zusammenhang mit dem Unterricht stehen.

18.2 Landesförderung hilfreich, aber insgesamt gering

Der Förderbedarf im Sinne von § 23 LHO für die Betreuungsangebote wird vom LRH nicht infrage gestellt. Diverse wissenschaftliche Studien belegen das generelle Erfordernis für Ganztagsangebote.¹

Das Bildungsministerium fördert

- OGS,
- Betreuungsangebote in der Primarstufe sowie
- Mittagsbetreuung an G8-Gymnasien.

Insgesamt sind dafür in den Landeshaushalten von 2013 bis 2016 jeweils 9,2 Mio. € und für 2017 11,2 Mio. € veranschlagt.² Das Bildungsministerium hat folgende Mittel für Betreuungsangebote nach Schuljahren bewilligt:

Bewilligungen

Kapitel 07 10, MG 17, Titel	Schuljahr 2013/14 in T€	Schuljahr 2014/15 in T€	Schuljahr 2015/16 in T€
Förderung von Betreuungsangeboten in der Primarstufe (Jahrgangsstufen 1 bis 4, Titel 684 17)	1.126	1.063	1.041
Förderung von Betreuungs- und Ganztagsangeboten an Ganztagschulen (Titel 684 18)	7.100	7.703	8.078
Förderung der pädagogischen Mittagsbetreuung an G8-Gymnasien (Titel 684 19)	318	336	300

Quelle: Diverse Excel-Tabellen des Bildungsministeriums.

Die bewilligten Mittel sind Zuwendungen nach § 44 LHO. Sie werden nach Maßgabe der „Richtlinie zur Genehmigung und Förderung von Offenen Ganztagschulen sowie zur Einrichtung und Förderung von Betreuungsangeboten in der Primarstufe und im achtjährigen gymnasialen Bildungsgang (G8)“ gewährt.³

¹ Vgl. z. B. <http://www.projekt-steg.de/content/publikationen>, diverse Publikationen ab 2011 sowie <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/flickentepich-ganztagschule-grosse-unterschiede-zwischen-den-bundeslaendern/>.

² Haushaltskapitel 07 10 MG 17.

³ Vgl. Bekanntmachung des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft vom 26.11.2013, Amtsbl. Schl.-H. S. 1144 ff.; Neufassung ab 01.01.2017, Bekanntmachung des Ministeriums für Schule und Berufsbildung vom 14.12.2016, Amtsbl. Schl.-H. S. 1843 ff.

Das Bildungsministerium ermittelt keine Förderquote. Der LRH hat für OGS nach den vereinfachten Verwendungsnachweisen für die geprüften Fälle durchschnittlich 17,8 % der Gesamtkosten des laufenden Betriebs als Förderquote ermittelt. Bei den Betreuungsangeboten in der Primarstufe beträgt die identisch ermittelte durchschnittliche Förderquote nur 7 %. Für die Mittagsbetreuung an G8-Gymnasien sind lediglich die Personalkosten angegeben, sodass keine Förderquote ermittelt werden kann. Neben dem laufenden Betrieb finanzieren die Schulträger die Räumlichkeiten.

Die Förderungen der OGS waren bisher je nach Schulgröße gedeckelt auf höchstens 30 T€ (bis 400 Schülerinnen und Schüler) bis 45 T€ (mehr als 650 Schülerinnen und Schüler). Ab 01.01.2017 sind diese Höchstbeträge um je 5 T€ angehoben worden. Eine solche Deckelung begünstigt die Schulen im ländlichen Raum. Die größeren Bedarfe für Ganztagsbetreuung bestehen jedoch in den städtischen Lebensräumen.

Insgesamt wird das große finanzielle Engagement der Schulträger für Ganztagsangebote deutlich. Der Finanzierungsbeitrag des Landes ist für die OGS hilfreich, die finanzielle Hauptlast liegt jedoch bei den Schulträgern.

18.3 Genehmigungen

Vor der Genehmigung von OGS hat das Bildungsministerium die Voraussetzungen jeweils detailliert und intensiv nach den Vorgaben der Richtlinie geprüft. Insgesamt hat das Bildungsministerium eine Vielzahl von Nachbesserungen und veränderten Detailregelungen veranlasst. Dabei wurden auch kleinteilige Einwendungen formal korrekt umgesetzt. Selbst Sitzungsprotokolle aus Schulkonferenzen wurden angefordert. Entsprechende Aussagen der Schulleitungen per E-Mail sah das Bildungsministerium als nicht ausreichend an.

Das **Bildungsministerium** führt aus, das Verfahren ziele insbesondere darauf ab, dass diese Qualitätsentwicklung grundsätzlich stattfindet, die Standards gesichert würden und im Vorwege eine breite Akzeptanz sowie die Verantwortung aller Beteiligten gewährleistet würde. Der Beschluss der Schulkonferenz stelle eine wesentliche Genehmigungsvoraussetzung dar, sodass dessen Vorlage gerechtfertigt sei.

Der **LRH** regt Verwaltungsvereinfachungen an. So sind beispielsweise per E-Mail übermittelte Ausführungen von Schulleitungen hinreichend glaubhaft.

18.4 Zuwendungscontrolling nicht vorhanden

Die Verwendungskontrolle ist vereinfacht und formalisiert. Die tatsächliche Entwicklung von Teilnehmern und Kosten weicht oft von den Anträgen ab. Deshalb resultieren aus den vereinfachten Verwendungskontrollen erhebliche Rückforderungen. Teilweise werden aber auch Beträge von unter 20 € mittels Bescheid zurückgefordert. Das ist insgesamt zu aufwendig und kleinteilig.

Bewilligte Mittel und Rückforderungen für/von OGS

	Schuljahr 2013/14	Schuljahr 2014/15	Schuljahr 2015/16
Bewilligte Fördermittel für OGS in T€	7.100	7.703	8.078
Einzelfälle Bewilligungen Anzahl	459	488	498
Rückforderungen in T€	532	720	772*
Einzelfälle Rückforderungen Anzahl	196	204	-**

* Haushaltsjahr 2016, Stand 30.09.2016 (laut HKR).

** Die Daten liegen erst 2017 vor.

Quelle: Diverse Excel-Tabellen des Bildungsministeriums.

Ein Zuwendungscontrolling findet nicht statt. Der gestalterische Einfluss des Bildungsministeriums ist gering. Er beschränkt sich grundsätzlich auf die Genehmigungsverfahren. Dennoch hält das Bildungsministerium an dem nach LHO zulässigen vereinfachten Verfahren mit standardisierten Verwendungskontrollen fest. Es hat sich eine auf Formalitäten ausgerichtete Scheingenauigkeit entwickelt.

Das **Bildungsministerium** verweist darauf, ein Controlling auf verschiedenen Ebenen, in unterschiedlicher konzeptioneller Ausrichtung und mit differenziertem Repertoire an Instrumenten finde statt. Dazu benennt es einige Ansatzpunkte aus dem operativen Zuwendungswesen, wie z. B. die fachlich intensive Begleitung der Genehmigungen, die Gestaltung von nachfrageorientierten Strukturen, Zertifikatsfortbildung für pädagogische Mitarbeiter oder das Referenzschulnetzwerk.

Der **LRH** verweist auf das zentrale Anliegen des Zuwendungscontrollings, Transparenz über Zuwendungen und die damit erzielten Wirkungen zu schaffen sowie Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren. Eine ganzheitliche Bewertung im Sinne eines Zuwendungscontrollings oder einer internen Programmevaluation fand der LRH nicht vor.

18.5 **Kooperationen, Bündelung, Professionalisierung**

Die Verbindung zwischen regulärem Unterricht und Betreuungsangeboten bereitet vielfach erhebliche Probleme. Obwohl OGS schulische Veranstaltungen sind, werden die Angebote insgesamt nur selten als gemeinsames „System Schule“ wahrgenommen. Auch Kooperationen mit Sportvereinen o. Ä. erweisen sich überwiegend als schwierig. Vielfach sind die organisatorischen Rahmenbedingungen nicht professionell. Kleine Trägervereine von OGS sind häufig mit den umfangreichen bürokratischen Anforderungen des Betreuungs- und Förderwesens überfordert.

Schulträger mit mehreren Schulen bündeln die Betreuungsangebote oft bei einem externen OGS-Träger. Andere behalten die Trägerschaft für Ganztagsangebote gebündelt in eigener Verantwortung. Diese Bündelungen sind jeweils zweckmäßig und wirtschaftlich.

Bei gut funktionierenden Modellen wird eine intensive Zusammenarbeit zwischen Schulträger und Schulleitung gepflegt. Das Engagement der Schulen bzw. der Schulleitungen ist wesentlich für erfolgreiche Ganztagsangebote.

18.6 **Qualität der Angebote verbesserungsfähig**

Die Qualität der Angebote oder die Qualifizierung des für die OGS-Angebote eingesetzten Personals hat für die Genehmigungen der OGS durch das Bildungsministerium keine Rolle gespielt.

Die Qualität der Angebote ist verbesserungsfähig. Bisher bestehen keine verbindlichen Qualitätsstandards. Nachdem an 62 % der allgemeinbildenden Schulen Ganztagsangebote eingerichtet worden sind, ist nun eine qualitative Verbesserung angebracht. Dazu sind weitere Ressourcen erforderlich, insbesondere für Fachkräfte und die Qualifizierung des vorhandenen Personals.

Die Serviceagentur „Ganztägiges Lernen“ (SAG) ist ein wesentlicher Teil der Qualitätssicherung. Sie ist in Kooperation zwischen Bildungsministerium, Sozialministerium und der vom Bund finanzierten Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) entstanden. Träger der SAG ist die DKJS. Da der Bund seine Mitfinanzierung der SAG Ende 2015 eingestellt hat, liegt eine Integration der SAG in das Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen (IQSH) nahe. Der derzeitige Transfer von Landesmitteln über die DKJS in Berlin ist aufwendig und intransparent.

Aufgrund der positiven Evaluation der einzelnen Angebote der SAG sieht das **Bildungsministerium** keinen Anlass, die etablierte Struktur zu verändern. Der konzeptionelle Kern der SAG beruhe auf vertraglich vereinbarten Kooperationen zwischen Bildungsministerium, Sozialministerium und der DKJS. Prägendes Merkmal stelle die systematische Einbindung der Jugendhilfe dar, für die das Sozialministerium zuständig sei. Es erscheine deshalb fraglich, ob eine in das IQSH eingegliederte SAG diese breite Aufstellung und Effizienz erfolgreich fortsetzen könne.

Der **LRH** stellt fest: Die derzeitige Struktur ist unwirtschaftlich und fachlich nicht geboten. Landesmittel fließen an die DKJS in Berlin. Diese finanziert nach dem zuvor vom Bildungsministerium akzeptierten Finanzplan ihre für die SAG tätigen Mitarbeiter sowie Sachkosten. Dabei sind Dienst- bzw. Vergabevorschriften des Bundes anzuwenden. Die Fachaufsicht nehmen Bildungsministerium, Sozialministerium und die DKJS gemeinsam wahr. Zwischen IQSH und SAG besteht bereits eine intensive Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen. Eine Eingliederung der SAG in das IQSH verändert die fachliche Arbeit nicht und birgt Synergien.

18.7 **Neustrukturierung der Förderung**

Die wesentlichen Leistungen für Ganztagsangebote werden von den Schulträgern erbracht. Für die vom LRH geprüften Einzelfälle beträgt die Förderquote für OGS 17,8 %. Für Betreuungsangebote in der Primarstufe liegt diese Quote bei 7 %. Dabei sind die Raumkosten regelmäßig noch unberücksichtigt.

Die Gestaltung der Ganztagsangebote wird von den regional tätigen Akteuren, den Schulträgern, den Schulen und ggf. von anderen Trägern vorgenommen. Schulträger sehen Ganztagsangebote auch als regionale Standortfaktoren. Mit den Ganztagsangeboten erweisen sich die Schulen und damit die Kommunen z. B. als attraktiv für junge Eltern. Das Bildungsministerium übt nach der Genehmigung von OGS keinen gestalterischen Einfluss mehr aus.

Der LRH empfiehlt, die Förderung von OGS neu zu strukturieren. Das kleinteilige Zuwendungsverfahren sollte durch pauschale Zuweisungen an die Schulträger ersetzt werden. Auch die Mittel für Betreuungsangebote an der Primarstufe können in eine Pauschalierung einbezogen werden. Die konkrete Gestaltung pauschaler Zuweisungen ist vom Bildungsministerium zu entwickeln. Möglicher Parameter für die Bemessung der Zuweisungen können die Schülerzahlen sein. Der bisherige Verwaltungsaufwand würde damit erheblich reduziert.

Dem **Bildungsministerium** erscheinen grundsätzlich alternative Finanzierungsformen plausibel. Neben der Option, die Fördersätze zu erhöhen, um die Träger bei der Beschäftigung von qualifiziertem Personal zu unterstützen, komme auch eine Budget- oder Pauschallösung in Betracht. Bei einer solchen Konzeption müsse jedoch sichergestellt werden, dass der Bestand nicht gefährdet werde.

Weiter führt das Bildungsministerium aus, es werde die Empfehlungen des LRH zum Anlass nehmen, gemeinsam mit den Beteiligten erneut in eine Prüfung darüber einzutreten, welcher Weg in Betracht komme, um insbesondere auch durch pauschale Zuweisungen an Schulträger den erreichten Stand zu sichern und Weiterentwicklung zu ermöglichen.