



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

## 19. Mehr Unterricht durch optimierten Lehrkräfteeinsatz

**Das Bildungsministerium muss die vorhandenen Effizienzpotenziale beim Lehrereinsatz nutzen. Allein durch die Reduzierung der Altersermäßigung können Ressourcen in erheblichem Umfang für den Unterricht frei gemacht werden. Diese verbessern die Unterrichtssituation und verringern die Notwendigkeit von Neueinstellungen.**

**Die Festlegung der von Lehrerinnen und Lehrern zu leistenden Unterrichtsstunden, aber auch alle Stundenreduzierungen sind zu evaluieren. Zunehmende Anteile an Leitungszeiten pro Schüler und eine deutliche Zunahme bei den langfristigen Erkrankungen zeigen Handlungsbedarf.**

**Das Bildungsministerium muss Kennzahlen definieren und Zielwerte benennen. Nur so werden Erfolge oder Defizite beim Lehrkräfteeinsatz sichtbar.**

### 19.1 Wie viel Unterricht kommt bei den Schülerinnen und Schülern an?

In Schleswig-Holstein haben im Schuljahr 2015/16 insgesamt 27.970 Lehrkräfte 380.244 Schülerinnen und Schüler an den öffentlichen Schulen unterrichtet. Theoretisch hätten 625.000 Unterrichtsstunden pro Woche erteilt werden können. Aus verschiedensten Gründen unterrichten die Lehrerinnen und Lehrer jedoch nicht mit dem vorgegebenen Pflichtstundenumfang. Beispielsweise sind für Leitungsaufgaben oder Schulentwicklungsaufgaben Freistellungen vom Unterricht vorgesehen. Auch werden Lehrkräfte ab dem 58. Lebensjahr um 1 Stunde, ab dem 60. Lebensjahr um 2 Stunden und ab dem 63. Lebensjahr um 3 Stunden vom Unterricht entlastet. Insgesamt werden 65 verschiedene Gründe für eine Reduzierung vom Pflichtstundensoll von der Statistik aufgeführt.

Das führt dazu, dass nach Abzug dieser Ausgleichs- und Ermäßigungsstunden nur noch 542.000 Unterrichtsstunden pro Woche für Unterricht zur Verfügung stehen. Damit ergibt sich ein Quotient von 1,42 Unterrichtsstunden pro Schülerin und Schüler. Im Vergleich mit den anderen Ländern steht Schleswig-Holstein auf dem letzten Rang.<sup>1</sup> Der Stundenausfall für unvorhergesehene Krankheitsfälle ist hier noch nicht berücksichtigt und reduziert den Stundenumfang weiter.

<sup>1</sup> Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 211, Dezember 2016, S. 34.

Im Vergleich mit dem Schuljahr 2006/07, dem Jahr mit der höchsten Schülerzahl, werden im Schuljahr 2015/16 fast 36.000 Schülerinnen und Schüler weniger unterrichtet (-8,6 %). Die Zahl der Lehrerstellen hingegen wurde in diesem Zeitraum um nahezu 700 erhöht (+3,2 %). Der Kennwert Unterrichtsstunden pro Schülerin und Schüler beträgt im Durchschnitt aller Länder 1,53. Es ist bisher nicht gelungen, zumindest diesen Wert in Schleswig-Holstein zu erreichen.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass der Wert „Unterrichtsstunde je Schülerin und Schüler“ in Schleswig-Holstein vom Schuljahr 2006/07 bis zum Schuljahr 2015/16 von 1,26 auf 1,43 gestiegen sei. Dies lasse darauf schließen, dass die zusätzlichen Lehrerstellen in hohem Maße als zusätzlicher Unterricht bei den Schülerinnen und Schülern angekommen seien, auch unter Berücksichtigung der Pflichtstundenerhöhungen.

Der **LRH** kennt und berücksichtigt diese statistischen Ergebnisse in seinen Prüfungen. Die Anstrengungen der Landesregierung zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung sind notwendig und richtig. Tatsache ist, dass dies bisher weder zu einer schon 2010<sup>1</sup> möglichen 100%igen Erfüllung der Stundentafel geführt hat noch zu einer Verbesserung der Rangfolge im Bundesvergleich.

Die Möglichkeiten, durch die Einstellung neuer Lehrkräfte dieses Defizit aufzuholen, werden zukünftig schwieriger. Denn die Ressourcen des Landes sind begrenzt. Effektiver ist es, zunächst den Unterrichtseinsatz der vorhandenen Lehrkräfte zu steigern. Hierzu muss das Bildungsministerium alle Potenziale zur Unterrichtssteigerung erkennen und nutzen. Erst am Ende, wenn nachweisbar der Lehrereinsatz optimiert ist, können zusätzliche Lehrerstellen eine Option sein.

Würde Schleswig-Holstein zumindest die Zahl der Pflichtstundenreduzierungen des Schuljahres 2006/07 erreichen, stünden über 16.000 Unterrichtsstunden zusätzlich zur Verfügung. Damit müssten 600 Lehrerinnen und Lehrer weniger eingestellt werden. Der Haushalt würde um 44 Mio. €<sup>2</sup> pro Jahr entlastet.

Schule ist vor allem erfolgreich, wenn gut ausgebildete, gut bezahlte und motivierte Lehrkräfte guten Unterricht machen. Diese Lehrkräfte müssen auch entsprechend ihrer Profession vornehmlich für Unterricht eingesetzt

---

<sup>1</sup> Vgl. Schulbericht 2009 des LRH, S. 20.

<sup>2</sup> Vgl. Personalkostentabelle für Beamtinnen und Beamte - gültig ab 01.01.2016 - Jahreswert für Besoldungsgruppe A 13 LG 2.2 ohne Personalgemeinkosten, veröffentlicht vom Finanzministerium Schleswig-Holstein im Januar 2016, Az. H 6500-96.

werden. Mit dem Unterricht und den außerunterrichtlichen Tätigkeiten der Lehrerinnen und Lehrer werden insgesamt rund 930.000 Arbeitsstunden pro Unterrichtswoche erbracht. Die Quote des von Lehrkräften tatsächlich erteilten Unterrichts an ihrer Arbeitszeit liegt in einer solchen Woche im Mittel bei ca. 45 %.

Das **Bildungsministerium** hält die Ausweisung dieses Kennwerts ohne weitere Einordnung für irreführend. Denn die unterschlagenen Vor- und Nachbereitungen seien Leistungen, die im Endeffekt als Teil des Unterrichts bei den Schülerinnen und Schülern ankämen.

Der **LRH** teilt die Auffassung des Bildungsministeriums insofern, als die Vor- und Nachbereitung selbstredend zur Tätigkeit einer Lehrerin, eines Lehrers gehören. Gleichwohl ist es kein Unterricht. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen unterrichtlichen und nichtunterrichtlichen Tätigkeiten ist die Kernfrage bei der Bemessung des wirtschaftlichen Einsatzes von Lehrkräften. Nicht jedes Fach, nicht jede Jahrgangsstufe bedingen die gleiche Vor- und Nachbereitung. Nicht jede anerkannte Stundenermäßigung muss in der bisherigen Größe notwendig sein. Hier zu transparenten und abgeleiteten Größen zu kommen, ist die Aufgabe des Bildungsministeriums.

## 19.2 **Stundenreduzierungen**

Ein wesentlicher Faktor bei der Frage der Effizienz des Lehrkräfteeinsatzes sind die Reduzierungen des Unterrichts vom vorgegebenen Stunden Soll. An ihnen lässt sich ablesen, mit welchen zusätzlichen Aufgaben Lehrerinnen und Lehrer Schule gestalten und mit welchen persönlichen Ausgleichen oder Ermäßigungen Lehrkräfte ihre Arbeit leisten. Der Anteil der Reduzierungen an den insgesamt möglichen Unterrichtsstunden hat seit dem Schuljahr 2006/07 - dem Jahr mit der höchsten Schülerzahl - um 3,2 Prozentpunkte von 10,1 auf 13,3 % zugenommen. Hier muss sich deutlich etwas ändern.

### Reduzierungen nach Gründen und Anteil am Pflichtstundensoll

Gründe (Gruppen)	Schuljahr		
	2006/07	2010/11	2015/16
	Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %
Schulleitungsaufgaben	2,460	2,072	1,936
Sonstige Leitungsfunktionen	1,042	1,250	1,434
Freistellungen für Aufgaben der Schule	0,729	0,807	0,926
Freistellungen für Koordinierung schulartübergreifende, pädagogische Aufgaben	0,154	0,225	0,282
Freistellungen für pädagogische Innovation, Fort- und Weiterbildung	0,397	0,496	0,427
Freistellungen für die Lehrerausbildung	1,295	1,493	0,998
Freistellungen für Personalvertretung	0,308	0,344	0,405
Ermäßigungen	2,353	3,443	4,135
Abordnungen	0,979	1,033	1,421
Sonstiges	0,408	1,977	1,322
<b>Insgesamt</b>	<b>10,126</b>	<b>13,140</b>	<b>13,287</b>

Quelle: LRH

Insgesamt sind die Reduzierungen vom Pflichtsoll um 21.797 Unterrichtsstunden pro Woche gestiegen. Das entspricht einem Gegenwert von 807 Stellen bzw. 58,9 Mio. € pro Jahr. Die Entwicklung zeigt einen starken Anstieg für das Merkmal „Sonstiges“. Dahinter verbirgt sich insbesondere mit fast 4.000 Stunden die sogenannte Rückzahlung der Vorgriffsstunden. Die vom Stundenumfang bedeutsamste Gruppe sind die Ermäßigungsstunden im Wert von fast 26.000 Unterrichtsstunden. Hier liegt die Zunahme bei über 75 %.

Eine Übersicht der einzelnen Ermäßigungsgründe zeigt die Ursachen für die Steigerungsraten.

**Gründe für Reduzierungen und Ermäßigungen/  
Anteil am Pflichtstundensoll**

Ermäßigungsgründe	Schuljahr		
	2006/07	2010/11	2015/16
	Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %
Langfristige Erkrankungen	0,410	0,781	0,721
Altersermäßigungen	0,627	1,026	1,420
Schwerbehinderte	0,221	0,418	0,243
Gesundheitliche Gründe	0,175	0,169	0,254
Mutterschutzfrist	0,437	0,732	0,918
Sabbatjahr	0,186	0,264	0,472
Altersteilzeit	0,298	0,053	0,022
Sonstige Gründe	-	-	0,085
<b>Ermäßigungen zusammen</b>	<b>2,353</b>	<b>3,443</b>	<b>4,135</b>

Quelle: LRH

Insbesondere die Altersermäßigung ist auffällig: Allein in diesem Bereich werden über 5.000 Stunden mehr als noch vor 9 Jahren an Reduzierungen gewährt. Insgesamt wird damit Unterricht in einem Gegenwert von 24 Mio. € pro Jahr oder 329 Stellen durch Altersermäßigungen weniger erteilt. Die Möglichkeit zur Ermäßigung vom Unterrichtssoll im Alter wurde im Jahr 2010 stark ausgeweitet.

Der Anstieg bei den langfristigen Erkrankungen und für gesundheitliche Gründe um 67 % ist ebenfalls signifikant. Zusammen sind hier Ermäßigungsstunden im Gegenwert von 16,5 Mio. € oder 226 Stellen gebunden. Hinzu kommen die ausgefallenen Unterrichtsstunden durch unvorhergesehene Krankheitstage der Lehrkräfte.

Im Ergebnis zeigt sich, dass erreichte Optimierungen beim Lehrkräfteeinsatz durch die erhöhte Stundenreduzierung teilweise wieder verloren gehen.

### 19.3 Empfehlungen

Das Bildungsministerium muss die Mindeststandards einer Ressourcenberechnung auch für den Nachweis des wirtschaftlichen Einsatzes seiner Lehrkräfte einhalten. Ein erster Schritt ist die Darstellung des Ressourceneinsatzes anhand von Kennzahlen im Haushalt. Dabei müssen auch Zielwerte genannt werden.

Grundlage für den effizienten Lehrereinsatz ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aller Faktoren. Hierzu gehören eine Evaluation der



bisherigen Regelungen, die Festlegung von Kennwerten zur Beschreibung des Systems und die Ableitung von Zielwerten.

Handlungsanweisungen, wie die Ziele zu erreichen sind, und die (jährliche) Kontrolle der Veränderungen sind nötig. Hierbei sind die tatsächlichen Verhältnisse in den Schulen vor Ort ausschlaggebend. Das Personalzuteilungsverfahren (PZV) ist hauptsächlich ein Planungsinstrument. Inwieweit die dort gemachten Aussagen und die sich ergebenden Verteilungen von Ressourcen tatsächlich den Bedarf vor Ort gedeckt haben, ist darzulegen. Hierzu müssen die Daten der amtlichen Schulstatistik - beispielsweise die tatsächliche Klassenbildung - verwendet werden. Das PZV muss sich an den wirklichen Verhältnissen in den Schulen messen lassen. Abweichungen können so Eingang in die Berechnung des nächsten PZV finden.

Das Bildungsministerium muss die Belastungen der Lehrerinnen und Lehrer bewerten. Es ist nachzuweisen, dass der Unterrichtseinsatz nach der Pflichtstundenverordnung so bemessen ist, dass ein wirtschaftliches Verhältnis zu den nichtunterrichtlichen Tätigkeiten (insbesondere Vor- und Nachbearbeitung des Unterrichts) besteht. Alle schulischen Aufgaben sind angemessen zu berücksichtigen.

Es sollte überprüft werden, ob sich der Anteil von Teilzeitbeschäftigung durch Anreize für die Lehrerschaft zurückführen lässt. Fehlende Qualifikationen, vor allem für die Bereiche Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik, lassen sich so gewinnen.

Das Bildungsministerium muss darüber hinaus die Pflichtstundenreduzierungen einzeln begründen können. Es muss zunächst Kosten und Nutzen bewerten und daraus abgeleitet Ziele festlegen. Leitungszeiten sollten bei zurückgehenden Schülerzahlen entsprechend reduziert werden können. Der Lehrergesundheit ist eine größere Priorität einzuräumen.<sup>1</sup> Altersermäßigungen sollten nur in einer nachweisbar notwendigen Größenordnung erfolgen. Diese Zeiten sind für Unterricht zu erhalten.

Das Bildungsministerium muss auch den Wert einzelner Maßnahmen in Euro beziffern können. Nur so sind Vergleiche und Prioritätensetzungen möglich. Grundlage ist die Personalkostentabelle des Finanzministeriums. Werden nur die Haushaltsansätze verwendet, sind die tatsächlichen Kosten nicht sichtbar.

---

<sup>1</sup> Vgl. Schulbericht 2009 des LRH, Nr. 9.1.5.

Das **Bildungsministerium** stimmt mit dem LRH in dem Ziel überein, die vorhandenen Ressourcen möglichst effizient einzusetzen. Ab dem Haushaltsjahr 2018 solle der Ressourceneinsatz im Bereich Lehrkräfte für das letzte abgelaufene Schuljahr anhand von Kennzahlen vorgenommen werden. Dafür erarbeite das Bildungsministerium derzeit ein Konzept.

In Bezug auf die tatsächliche Klassenbildung vor Ort werde das Bildungsministerium diese im Frühjahr vor Schuljahresbeginn 2017/18 bei den Schulen abfragen und in Hinblick auf den effizienten Ressourceneinsatz überprüfen.

Das Bildungsministerium werde auch die in der Statistik aufgeführten Gründe für Ausgleichs- und Ermäßigungsstunden erneut einer qualitativen und quantitativen Überprüfung unterziehen.