

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2016

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016



Bemerkungen 2016

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016

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

12. Wie viele Lehrer braucht das Land wirklich?

Das Bildungsministerium ist für die Verwendung von über 1,3 Mrd. € Lehrer-Personalkosten verantwortlich. Dafür fehlt eine angemessene und transparente Methodik der Bedarfsberechnung.

In einer systematischen Ressourcenplanung ist festzulegen, mit welchem personellen Einsatz und welchen finanziellen und organisatorischen Mitteln Schule erfolgreich betrieben werden soll.

- 12.1 Zu den zentralen Aufgaben des Ministeriums für Schule und Berufsbildung (Bildungsministerium) gehören die Verteilung der vorhandenen Ressourcen und die Ermittlung des aktuellen und zukünftigen Ressourcenbedarfs (insbesondere Lehrerbedarf).

Die Schülerzahlen sind rückläufig. Trotzdem wurden in den letzten Jahren wiederholt frei werdende oder neue Mittel für neue Lehrerstellen verwendet. Insgesamt werden bis zum Jahr 2016 im Saldo 1.543 Lehrerstellen weniger abgebaut als noch in der Haushaltsstrukturkommission 2010 beschlossen. Es werden beispielsweise 728 Stellen durch die BAföG-Mittel zusätzlich im System belassen. Für die Deutsch als Zweitsprache-Zentren sollen 205 Lehrerstellen hinzukommen - *auch* wegen der Flüchtlingskinder. Für alle Maßnahmen gilt: Die Notwendigkeit eines Stellenbedarfs in genau dieser Höhe ist nachzuweisen.

Dies kann nur gelingen, wenn folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie viele Stellen werden für Schule im Idealfall zur Erfüllung der Stundentafel benötigt?
- Welche Maßnahmen/Vorgaben binden darüber hinaus wie viele Stellen?
- Welche Maßnahmen werden zukünftig wie viele Stellen binden (Lehrerbedarfsprognose)?
- Wie viele Stellen stehen zukünftig zur Verfügung (Abbaupfad)?
- Wie ist der zukünftige Lehrerbedarf zu decken (Lehrkräfteausbildung)?

Daran anschließend ist das derzeitige Vorgehen zu hinterfragen:

- Nutzt das Bildungsministerium die richtigen Instrumente, um zu validen Aussagen zu kommen?
- Wie transparent und belastbar wird die Ressourcenverteilung im Spannungsfeld der demografischen Entwicklung, des Stellenabbaupfads und der Umsetzung sonstiger Rahmenbedingungen (z. B. Inklusion) nachgewiesen?

12.2 **Rechtliche Vorgaben**

Die Grundsätze für wirtschaftliches Handeln sind in der Landeshaushaltsordnung dargelegt. Diese verpflichtet das Bildungsministerium, auch Schule wirtschaftlich zu organisieren. Für jede schulische Maßnahme ist hierüber ein Nachweis zu erbringen.

Die konkreten Vorgaben sind u. a.:

- Grundsatz der Wirtschaftlichkeit - auch bei Gesetzgebungsvorhaben,
- Aufgaben auf notwendigen Umfang beschränken,
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle Maßnahmen und vor den Entscheidungen,
- relevante Handlungsalternativen ableiten,
- Dokumentationspflicht,
- Erfolgskontrolle.

Der Rahmen dessen, was das Schulsystem mindestens zu leisten hat, wird im Schulgesetz vorgegeben. Beschlüsse der Kultusministerkonferenz fließen mit ein. Insgesamt ist eine wirtschaftliche Lösung (Aufwand und Ertrag) zu ermitteln. Hieraus abgeleitet muss in einer Ressourcenberechnung das einzelne, konkrete Ziel definiert werden. Wie und mit welchem finanziellen Aufwand soll Schule organisiert sein? Hierzu gehört, dass das Bildungsministerium eigene Vorstellungen definiert, mit denen Dritte - vor allem die Schulträger - Schule gestalten sollen. Auch die benötigten Ressourcen (Stellen für Lehrkräfte) müssen nach wirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt werden.

Das **Bildungsministerium** führt an, dass aus seiner Sicht die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter Berücksichtigung insbesondere der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgekosten beachtet würden.

Der **LRH** stellt fest, dass das Bildungsministerium verpflichtet ist, für alle finanzwirksamen Entscheidungen eine **angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** vorzunehmen. Eine Ressourcenberechnung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann nicht den Nachweis erbringen, dass die Landesregierung die Mittel sparsam verwendet.

12.3 **Wie ist die aktuelle Situation?**

Die **Schulentwicklungsplanung** ist Aufgabe der Kreise. Diese Planung entscheidet maßgeblich darüber, welche Schulgrößen und damit welche

Klassengrößen entstehen. Eine ökonomische Klassenbildung ist einfacher an größeren Schulen zu erreichen.¹

Lehrkräfte verursachen ungefähr 80 % der Kosten von Schule. Das Land muss die Lehrer für den Unterricht bereitstellen und ein Interesse daran haben, dass eine ökonomische Schulstruktur vorhanden ist.

In der Mindestgrößenverordnung für Schulen sind die Untergrenzen genannt, die gerade noch vertretbar sind.

Aber:

- Das Bildungsministerium vertritt die Auffassung, dass in Außenstellen von Grundschulen 27 Schülerinnen und Schüler für einen dauerhaften Schulbetrieb ausreichend sind. Wie kommt das Bildungsministerium auf diese Größe? Wie ist dies im Kontext mit der eigentlich für den Primarbereich festgestellten Untergrenze von 80 Schülerinnen und Schüler zu sehen?
- In der Mindestgrößenverordnung werden 240 Schülerinnen und Schüler als Untergrenze für den Bereich der Sekundarstufe I (5. bis 10. Jahrgangsstufe) an den Gemeinschaftsschulen genannt. Ursprünglich wurden 300 Schülerinnen und Schüler vom Bildungsministerium als „absolute Untergrenze“² festgelegt. Welche fachlichen Gründe haben zur Absenkung geführt?

Darüber hinaus hat das Bildungsministerium keine Vorgaben gemacht, um Standorte mit wirtschaftlichen Größen zu erhalten. Es wird auf die Zuständigkeit der Kreise verwiesen.

Das **Bildungsministerium** führt an, dass es u. a. vom Landtag beschlossene Vorgaben umzusetzen habe. Dies gelte auch für den Erhalt von kleinen Schulstandorten.

Der **LRH** weist darauf hin, dass sich aus der entsprechenden Beschlussempfehlung des Bildungsausschusses³ kein Auftrag ableiten lässt, auf die angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß LHO zu verzichten.

Der **Lehrerbedarf** wird vom Bildungsministerium nicht im Rahmen einer systematisierten und umfänglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt. Es wird zunächst lediglich eine Berechnung vorgenommen, für welche Maßnahmen und in welcher Größe Unterrichtsstunden benötigt werden. Danach wird betrachtet, wie viele Lehrerstellen nach den derzeitigen Rahmenbedingungen notwendig sind, um diesen Bedarf an Unterricht zu

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 12.3.

² Umdruck 17/1534.

³ Vgl. Landtagsdrucksache 17/2803.

decken. Da der Lehrerstellenabbaupfad die Obergrenze bildet, werden lediglich Verteilungsquoten abgeleitet. Diese ermöglichen eine Zuweisung an die Schulen (Personalzuweisungsverfahren - PZV). Berechnung und Ergebnis werden nicht veröffentlicht. Lediglich das ermittelte Fehl - der Grad der Unterrichtsversorgung bzw. der strukturelle Unterrichtsausfall - wird in Form einer Quote im Bericht zur Unterrichtssituation¹ dem Landtag mitgeteilt. Durch eine in den letzten Jahren günstigere Relation von Lehrerstellen und Schülerinnen und Schülern konnte diese Quote verringert werden. Im Vergleich mit anderen Ländern liegt Schleswig-Holstein beim Grad der Unterrichtsversorgung im hinteren Feld.²

Für die Frage der **zukünftigen Stellenbedarfe** werden zunächst die kommenden Schülerzahlen ermittelt (Schülerprognose). Aufgrund einer Schüler-Stellen-Relation und der Auswirkungen von geplanten Maßnahmen wird der Lehrerberauf ermittelt. Mit den Vorgaben für den Lehrerstellenabbaupfad ist für das Bildungsministerium der Rahmen gesetzt. Dieser wurde wiederholt und in Abstimmung mit dem Stabilitätsrat verändert. In der ersten Vorgabe im Jahr 2010 ging das Bildungsministerium noch davon aus, die kommende Schüler-Stellen-Relation nahezu beizubehalten. Nach dem damaligen Stand sollten im Jahr 2019 dann 17,71 Schüler auf eine Stelle kommen - gegenüber 2010 mit einem Wert von 17,36. Im Jahr 2015 wird eine Relation von 16,4 für 2019 angestrebt - fast eine Schülerin bzw. Schüler weniger als 2010.

In der vom Bildungsministerium angewendeten Methode zur Ressourcenberechnung werden weitere Auslöser für Defizite bei der Unterrichtsversorgung - z. B. kleinteilige Schulstruktur, ineffektive Organisation des Unterrichts, nicht optimierter Lehrereinsatz - nicht berücksichtigt. Erst wenn alle Rahmenbedingungen nachweisbar optimiert sind, lassen sich Stellenbedarfe quantifizieren. Bereits 2010 hätten die damals vorhandenen Lehrerstellen ausgereicht, um die Stundentafeln zu erfüllen.³ Das Bildungsministerium hat in der Folge andere Prioritäten gesetzt.

Das **Bildungsministerium** führt an, dass es bei seiner Methode zur Ressourcenberechnung bereits Zielvorgaben für einen effizienten Einsatz der Lehrerstellen anwende. Die vom LRH genannten weiteren Auslöser wie kleinteilige Schulstruktur, ineffektive Organisation des Unterrichts oder nicht optimierter Lehrkräfteinsatz würden bei der Ressourcenberechnung in der Tat nicht als zusätzliche Bedarfe berücksichtigt. Sie kämen zwar möglicherweise vor und wären im Falle kleiner Grundschulstandorte auch

¹ „Bericht über die Unterrichtssituation im Schuljahr 2014/15“, S. 12 (Landtagsdrucksache 18/3621).

² Der LRH hat hierzu eine Umfrage unter den Rechnungshöfen der Länder durchgeführt, Stand: 05/2015.

³ Vgl. Schulbericht 2009 des LRH, S. 20.

zulässig, Sie entsprächen aber nicht den Zielvorgaben des Bildungsministeriums. Schulen und Schulträger hätten dadurch Veranlassung, ihre Unterrichtsorganisation bzw. Schulstruktur den Zielvorgaben anzupassen. Eine Berücksichtigung der von den Zielvorgaben abweichenden Strukturen würde diese hingegen begünstigen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass das Bildungsministerium zuvorderst selbst gefragt ist, den Rahmen und die Bedingungen für die Gewähr der sparsamen Verwendung seiner Mittel zu gewährleisten. Träger und Schulen haben verständlicherweise demgegenüber andere Prioritätensetzungen.

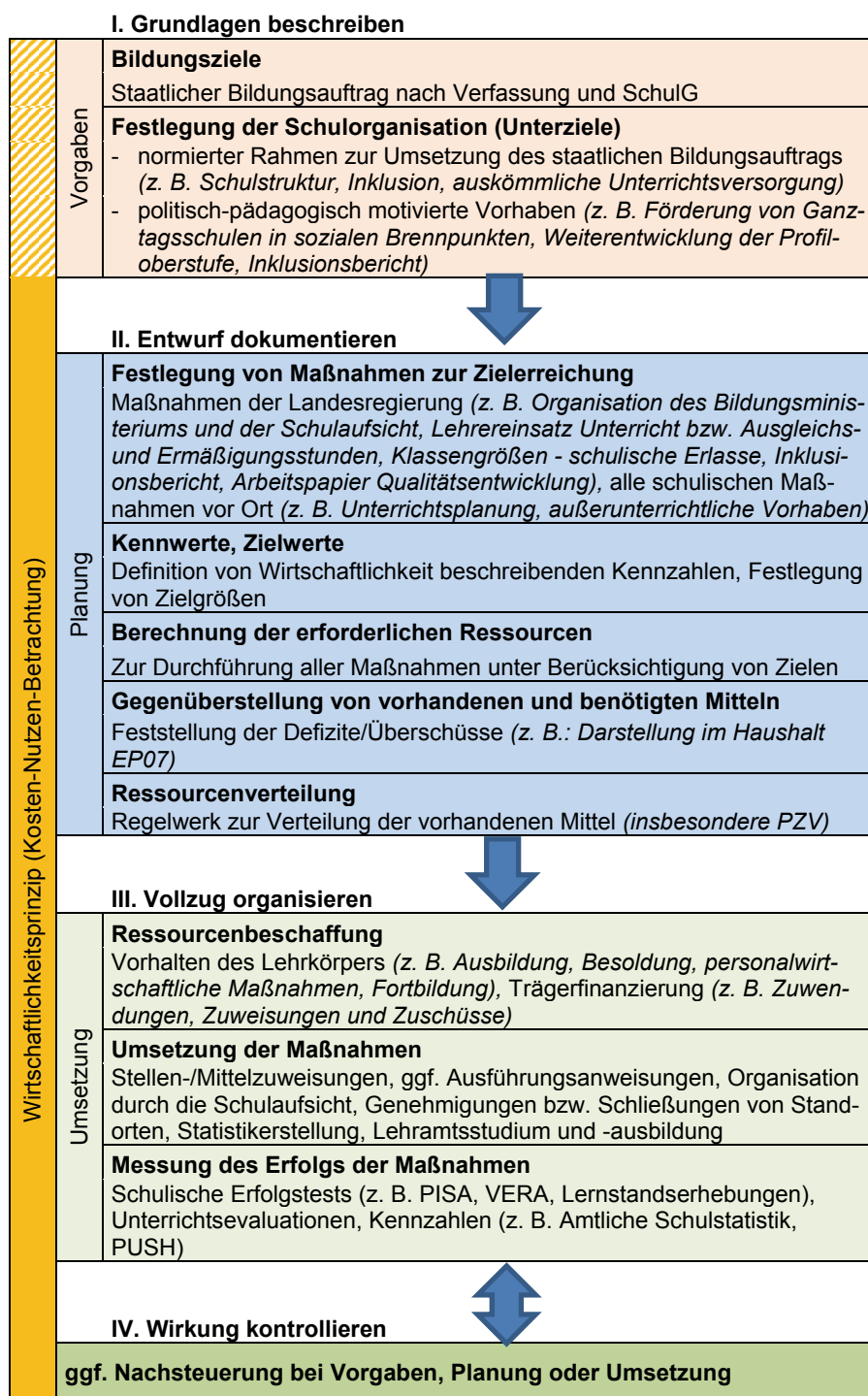
Soweit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen werden, fügen sie sich nicht in ein definiertes Gesamtkonzept. Eine umfängliche Dokumentation fehlt. Zieldefinitionen und die Verwendung von Kennwerten zur Erfolgskontrolle finden in zu geringem Maße statt.

Eine Steuerung im Hinblick auf eine **bedarfsgerechte Lehramtsausbildung** in den Hochschulen ist bisher nicht erfolgt. Weder vom Bildungs- noch vom Wissenschaftsministerium erhalten die Hochschulen die notwendigen Informationen bzw. Hinweise zum zukünftigen Lehrbedarf.

12.4 **Was ist zu tun?**

Eine Ressourcenberechnung ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann nicht den Nachweis erbringen, dass das Land seine Mittel ökonomisch sinnvoll verwendet. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip (Kosten-Nutzen-Betrachtung) muss Leitlinie sein. Aus den rechtlichen Vorgaben ergeben sich Mindeststandards zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit:

Mindeststandards zur Sicherung von Wirtschaftlichkeit im Bereich Schule



Quelle: LRH

Einer der größten Ausgabeposten im Landeshaushalt sind die Personalkosten für Lehrerinnen und Lehrer. Der Aufwand zur Feststellung hinsichtlich Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit muss entsprechend sein. Die

Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems ist darzulegen. Hierbei muss neben der Grundversorgung mit Unterricht auch erkennbar sein, welche politisch-organisatorische Maßnahme wie viele Mittel bindet.

Das Bildungsministerium hat dafür Sorge zu tragen, dass die notwendigen Mindeststandards einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfüllt werden. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist ein permanenter Prozess. Es muss ein standardisiertes Verfahren Anwendung finden, das Vergleiche mit der Vergangenheit und Ausblicke in zukünftige Ressourcenbedarfe ermöglicht. Nur eine umfassende Transparenz erlaubt es dem Landtag, die finanziellen Auswirkungen abzuschätzen.

Entscheidend für die Transparenz ist die Festlegung der Kenngrößen zur Beschreibung des Systems. Die Kenngrößen müssen Vergleiche zulassen und Entwicklungen abbilden. Kenngrößen sind auch ein geeignetes Mittel, um die Wirtschaftlichkeit zu definieren. Der Schwerpunkt liegt auf 3 Bereichen:

- Organisationsgrößen,
- schülerbezogene (Erfolgs-)Indikatoren (einschließlich Indikatoren zum Unterricht),
- lehrer- und lehrerstellenbezogene Indikatoren (einschließlich Indikatoren zum Unterricht).

Die Ziele müssen definiert und Handlungsvorgaben entwickelt werden. Das Bildungsministerium ist hier mit seinen Veröffentlichungen der letzten Zeit (Inklusionsbericht¹ und Bericht zur schulischen Qualitätsentwicklung in Schleswig-Holstein²) auf dem richtigen Weg. Allerdings sind diese noch nicht ausreichend. Inwieweit der für den Herbst 2016 angekündigte Bildungsbericht Teile der aufgezeigten Defizite beseitigt, bleibt abzuwarten.

Das **Bildungsministerium** hat in seiner Stellungnahme zur Prüfung versichert, dass es die bestehende Methodik zur Ermittlung des Ressourcenbedarfs für die Unterrichtsversorgung auch angesichts der veränderten Zahlen der Schülerinnen und Schüler einer Überprüfung unterzieht.

¹ Landtagsdrucksache 18/2065.

² Landtagsdrucksache 18/3719.