

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2024

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2022

Kiel, 4. Juni 2024



Bemerkungen 2024

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2022

Kiel, 4. Juni 2024

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: <https://landesrechnungshof-sh.de>
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

Schmidt & Klaunig GmbH
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	14
3. Besondere Prüfungsfälle	15
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2021	23
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2022	23
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022	30
Finanzministerium	
7. Zulagenwesen: Überprüfung und Bereinigung dringend geboten	63
8. Erhebliche Kostensteigerungen beim Neubau des Kriminaltechnischen Instituts	70
9. Immobilienvermögen in Gefahr: Kein Geld für Unterhaltung von medizinischen Forschungsgebäuden der Universitäten Kiel und Lübeck eingeplant	80
10. UKSH: Bessere Steuerung durch die Gremien notwendig	87
11. Kosten für ÖPP-Baumaßnahme am UKSH deutlich höher als geplant - Finanzierung muss neu geregelt werden	95
Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur	
12. Krankenhausunterricht braucht verlässliche Strukturen	101
13. Unterrichtsorganisation und -versorgung an öffentlichen Gemeinschaftsschulen	110
14. Begabtenförderung an allgemeinbildenden Schulen	120
Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur	
15. Kosten für Biotopkartierung müssen sinken	130
16. Klimaschutz-Programm für Bürgerinnen und Bürger: Hohe Nachfrage, aber Nutzen für das Klima unbekannt	136
17. Grüner Wasserstoff - Diese Chance für die Energiewende und den Klimaschutz in Schleswig-Holstein braucht konkrete Zielsetzungen	143

Ministerium für Justiz und Gesundheit

- | | | |
|-----|--|-----|
| 18. | Verwaltung im Justizvollzug kann wirtschaftlicher werden | 152 |
| 19. | Asservatenverwaltung in der Justiz | 158 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 20. | Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH - Auf Kernaufgaben
konzentrieren und Mängel im Zuwendungsverfahren abstellen | 168 |
| 21. | Start-up-Förderung des Landes braucht mehr Erfolgskontrolle und ein
neues Finanzierungskonzept | 178 |

Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 22. | Schulsozialarbeit - Uneinigkeit über Aufgaben- und
Finanzierungsverantwortung auflösen | 191 |
| 23. | Sprachförderung für Zugewanderte: Kein Landesinteresse an
Förderung von Doppelstrukturen | 198 |

Rundfunk

- | | | |
|-----|---|-----|
| 24. | Der NDR zahlt zu viel für „ARD-aktuell“ | 208 |
|-----|---|-----|

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AHE	Abschiebehaftereinrichtung
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätig- keit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AusfG	Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Ver- fassung des Landes Schleswig-Holstein (Aus- führungsgesetz)
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs- aufsicht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
BMF	Bundesfinanzministerium
BNK	Baunebenkosten
bspw.	beispielsweise
BtM	Betäubungsmittel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BWK	Bauwerkskosten
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
Dataport	Dataport Anstalt öffentlichen Rechts
DaWi	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaft- lichem Interesse
DaZ	Deutsch als Zweitsprache

DLZP	Dienstleistungszentrum Personal des Landes Schleswig-Holstein
DNA	Desoxyribonukleinsäure (deoxyribonucleic acid)
d. h.	das heißt
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für Europäische Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EU	Europäische Union
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
€	Euro
FEU	sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FFH-Monitoring	Flora- und Fauna-Habitat-Monitoring
FH Kiel	Fachhochschule Kiel
Finanzministerium	Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
FinTech	Financial Technology
FU -Bau-	Finanzplanungsunterlage -Bau-
FuL	Forschung und Lehre
f., ff.	folgende, fortfolgende
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Staatskanzlei und die Ministerien des Landes Schleswig-Holstein
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GSEA	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz

HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts
IHK Nord	Industrie- und Handelskammer Nord
IMPULS	InfrastrukturModernisierungsProgramm
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
IT	Informationstechnik
Justizministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein
JVA	Justizvollzugsanstalt
JVE	Justizvollzugseinrichtung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kostengruppe
KiKA	Kinderkanal von ARD und ZDF
KJP	Kinder- und Jugendpsychiatrie
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
KPI	Key Performance Indicators
KTU	Kriminaltechnische Untersuchung
KVR	Kostenverrechnungsrichtlinien
LaZuF	Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge
LBG	Landesbeamtengesetz
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LemaS	Leistung macht Schule
LFöZ	Landesförderzentrum
LfU	Landesamt für Umwelt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LTO	lokale Tourismusorganisationen
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein

LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
LVZ	Lehr- und Verwaltungszentrum der Medizinischen Fakultät
MBWFK	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MESTA	Mehrländer-Staatsanwalts-Automation
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NBl.	Nachrichtenblatt
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nr.	Nummer
NT	Nachtrag
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
PV-Balkonanlagen	Photovoltaik-Balkonanlagen
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rn.	Randnummer
SchiHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SchulG	Schulgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Ahtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SHBesG	Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein)
SHiB	Schleswig-Holstein inklusive Begabtenförderung
STAFF	Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein
StiftULG	Gesetz über die Stiftungsuniversität zu Lübeck
S.	Seite

TA.SH	Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH
TdL	Tarifgemeinschaft der Länder
THG	Treibhausgase
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigung
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Wasserstoffstrategie.SH	Wasserstoffstrategie Schleswig-Holstein
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
WT.SH	Wirtschaftsförderungs- und Technologietransfergesellschaft Schleswig-Holstein mbH
XRechnung	Standard für die Art und die technische Zusammensetzung der Rechnungsinformationen in einem XML-Datensatz (elektronische Rechnung)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
Ziff.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Dem Land gewährte Finanzhilfen des Bundes 2022	17
Tabelle 2: Entwicklung des Haushaltssolls 2022	24
Tabelle 3: Soll-/Ist-Einnahmen 2022	25
Tabelle 4: Soll-/Ist-Ausgaben 2022	26
Tabelle 5: Ermittlung des Finanzierungssaldos	28
Tabelle 6: Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug 2022	29
Tabelle 7: Ermittlung der negativen Verschuldung	32
Tabelle 8: Zusammensetzung der 2022 ausgewiesenen Krediteinnahmen	33
Tabelle 9: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts	34
Tabelle 10: Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2022 und im Vergleich zum Vorjahr	35
Tabelle 11: Zinsausgaben 2022 und 2021	38
Tabelle 12: Übersicht über die Anzahl und den Bestand an Rücklagen	43
Tabelle 13: Herleitung der zulässigen Nettokreditaufnahme	46
Tabelle 14: Tilgung der Corona-Notkreditrücklagen in 2022	47
Tabelle 15: Anzahl Haushaltsüberschreitungen 2019 bis 2022 (ohne VE)	57
Tabelle 16: Verteilung des Auszahlungsvolumens auf Beamte und Tarifbeschäftigte in 2022	65
Tabelle 17: Nachträge für 12 beispielhaft gewählte Gewerke	78
Tabelle 18: Krankenhausunterricht (Standorte und Stellen für Lehrkräfte)	102
Tabelle 19: Unterrichtsversorgung nach Fächern und Fachbereichen	112
Tabelle 20: Anzahl der Springer an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen	126
Tabelle 21: THG-Einsparpotenzial durch den Einsatz von Wasserstoff	146
Tabelle 22: Wasserstoffwirtschaft in Norddeutschland	147

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Entwicklung der Regionalisierungsmittel vom Bund für den ÖPNV	16
Abbildung 2: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2022, jeweils zum 31.12.	32
Abbildung 3: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2022	35
Abbildung 4: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2013 bis 2022	38
Abbildung 5: Zinsentwicklung von Januar 2020 bis Januar 2024	39
Abbildung 6: Zins-Steuer-Quoten 2013 bis 2022	41
Abbildung 7: Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich	41
Abbildung 8: Prozentuale Abweichung der Ist-Steuererinnahmen von der Mai-Steuerschätzung	50
Abbildung 9: Veranschlagte und realisierte Zinsausgaben 2016 bis 2023	52
Abbildung 10: Trichtergrafik über tatsächliche und erwartete Zinsausgaben	53
Abbildung 11: Ansatz und tatsächliche Zinsausgaben und deren absolute Abweichungen	55
Abbildung 12: Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2019 bis 2022	58
Abbildung 13: Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2019 bis 2022	59
Abbildung 14: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen	60
Abbildung 15: Kostenentwicklung Neubau KTU-Labor in Mio. €	71
Abbildung 16: Kostenentwicklung Neubau und Gebäude 11 und 13	72
Abbildung 17: Lageplan Neubau und Gebäude 11 und 13	72
Abbildung 18: Einflussmöglichkeiten auf die Baukosten in Abhängigkeit vom Projektfortschritt	75
Abbildung 19: Governance des UKSH	89
Abbildung 20: Bandbreite und Verteilung der durchschnittlichen Klassengröße an Gemeinschaftsschulen	114
Abbildung 21: Entwicklung der Asservatenzahlen 2018 bis 2023	162
Abbildung 22: Wer zahlt die Schulsozialarbeit?	194
Abbildung 23: Finanzierungsanteile pro Schüler	195
Abbildung 24: Gegenüberstellung Haushalts-Soll / Haushalts-Ist	204

Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung

22. Schulsozialarbeit - Uneinigkeit über Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung auflösen

Die landesrechtlichen Regelungen zur Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für die Schulsozialarbeit sind nicht gelungen. Dies führt dazu, dass es nach wie vor gegensätzliche Auffassungen über die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung gibt, die zu klären sind.

Nach dem SGB VIII ist Schulsozialarbeit eine Aufgabe der Jugendhilfe. Zuständig sind danach die örtlichen Träger der Jugendhilfe. Durch Landesrecht können andere Stellen bestimmt werden. Im Jugendförderungsgesetz des Landes ist in Anlehnung an das SGB VIII nur geregelt, dass Schulsozialarbeit die sozialpädagogischen Angebote der Schulträger umfasst. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag hält die Schulträger für zuständig. Sollte abweichend von der Bundesregelung eine Aufgabenübertragung an andere Träger angestrebt werden, bedarf es einer eindeutigen gesetzlichen Landesregelung.

Die Hauptlast der Ausgaben von insgesamt 44 Mio. € tragen mit 18 Mio. € das Land und mit 20 Mio. € die kreisangehörigen Schulträger. Deshalb hängt der Umfang der Schulsozialarbeit von der Finanzkraft des Schulträgers ab.

Mit nur 4 Mio. € kommen die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Jugendhilfeträger ihrer finanziellen Verantwortung nur unzureichend nach. Zudem profitieren die kreisfreien Städte weit überproportional von der Verteilung der Landesmittel.

22.1 Wer ist für die Aufgabe zuständig?

Schulsozialarbeit ist ein Angebot der Jugendhilfe am Ort Schule¹, das darauf abzielt, junge Menschen in ihrer Entwicklung zu fördern, Bildungsbenachteiligungen zu vermeiden und abzubauen sowie Eltern und Lehrer zu beraten und zu unterstützen. Sie ist ein wichtiger und unverzichtbarer Baustein im System Schule.

¹ § 13a Aches Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.09.2012, BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 08.05.2024, BGBl. I Nr. 152.

Das Land und der Schleswig-Holsteinische Landkreistag vertreten noch immer unterschiedliche Rechtsauffassungen hinsichtlich der Frage, wer für die Schulsozialarbeit und deren Finanzierung zuständig ist. Dies war bereits 2015 bei der letzten Prüfung der Schulsozialarbeit durch den LRH der Fall. Damals gab es für die Schulsozialarbeit keine ausdrückliche Rechtsgrundlage. Die Grundlagen der Schulsozialarbeit wurden aus verschiedenen Normen des SGB VIII abgeleitet.¹ Herrschende Meinung in der Fachwelt war, dass Schulsozialarbeit eine Aufgabe der Jugendhilfe ist.²

Um eine Zuständigkeitsdebatte zu vermeiden und den Ausbau der Schulsozialarbeit voranzutreiben, schlug der LRH 2015 eine gemeinsame Zuständigkeit und eine Drittelfinanzierung von Land, Jugendhilfeträgern und kommunalen Schulträgern vor. Diese Empfehlung wurde nicht umgesetzt.

Zwischenzeitlich hat der Bund 2021 durch den neu eingefügten § 13a SGB VIII klargestellt, dass Schulsozialarbeit eine Aufgabe der Jugendhilfe ist. Der Bundesgesetzgeber ermöglicht, durch Landesrecht nähere Regelungen zu Inhalt und Umfang der Aufgaben zu treffen sowie die Aufgaben der Schulsozialarbeit auf andere Stellen zu übertragen.

2022 wurde daraufhin § 24a in das schleswig-holsteinische Jugendförderungsgesetz³ aufgenommen. Dieser besagt fast wortgleich mit dem schleswig-holsteinischen Schulgesetz,⁴ dass Schulsozialarbeit die sozialpädagogischen Angebote der Schulträger umfasst, die jungen Menschen am Ort Schule zur Verfügung gestellt werden, und dass das Bildungsministerium diese Angebote fördern kann.

Die Kreise, vertreten durch den Schleswig-Holsteinischen Landkreistag, folgern aus dieser Regelung, als örtliche Träger der Jugendhilfe nach wie vor weder für die Aufgabe Schulsozialarbeit noch für die Finanzierung zuständig zu sein. Nach ihrer Auffassung wurde die Aufgabe durch § 24a Jugendförderungsgesetz auf die Gemeinden als Schulträger übertragen. Es handele sich nicht um eine pflichtige, sondern um eine freiwillige Aufgabe der Schulträger. Nur in den wenigen Fällen, in denen sie Schulträger seien, ergäbe sich eine Zuständigkeit der Kreise.

¹ Wie insbesondere den §§ 1, 11, 13, 14, 16 und 81 SGB VIII.

² Vgl. Bericht des Landesrechnungshofs gemäß § 99 LHO, „Inklusion an Schulen - ausgewählte Aspekte“ vom 24.10.2017.

³ Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Jugendförderungsgesetz - JuFöG) vom 05.02.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 158, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 29.04.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 616.

⁴ § 6 Abs. 6 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 39, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 21.03.2024, GVOBl. Schl.-H. S. 178.

§ 24a Jugendförderungsgesetz enthält keine eindeutige Aufgabenübertragung an andere Stellen.

Das Bildungs- und das Jugendministerium teilten dem LRH mit, dass nicht beabsichtigt war, mit der Änderung des Jugendförderungsgesetzes Zuständigkeiten zu ändern oder die Aufgabe Schulsozialarbeit auf die Schulträger zu übertragen. Beide Ministerien sehen eine gemeinsame Verantwortung von Land, Jugendhilfeträgern und Schulträgern.

Der Städteverband spricht sich für eine rechtliche Klärung aus.

22.2 Wer hat die Finanzierungsverantwortung?

Nach dem Grundsatz „Die Finanzierungsverantwortung folgt der Aufgabenverantwortung“, ist die Schulsozialarbeit durch die örtlichen Jugendhilfeträger zu finanzieren.

Das Land hat diese Tätigkeit anzuregen und zu fördern sowie auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.¹

Nach § 33 Abs. 1 FAG² erhalten die Kreise und kreisfreien Städte 13,2 Mio. € jährlich zur Weiterleitung an die Schulträger. Hinzu kommen Schulamtsmittel³ von jährlich 4,6 Mio. €. Darüber hinaus wurden weitere Landesmittel bewilligt, wie beispielsweise im Rahmen eines Sofortprogramms zu den Folgen der Corona-Pandemie, des Perspektivschulprogramms und einer Vereinbarung mit den Kommunalen Landesverbänden im Zusammenhang mit der Aufnahme ukrainischer Schüler. Ob dies eine der Aufgabenstellung gerecht werdende, angemessene Finanzausstattung der Kommunen darstellt, ist zwischen Land und Kommunen nach Feststellung des Bedarfs zu klären.

22.3 Die Realität: Hauptlast der Finanzierung tragen die unzuständigen kreisangehörigen Schulträger und das Land

2022 wurden insgesamt knapp 44 Mio. € für Schulsozialarbeit ausgegeben. Davon trug das Land mit rund 18 Mio. € 40 % der Ausgaben, die kreisangehörigen Schulträger mit 20 Mio. € 45 %. Der Bund finanzierte die Schulsozialarbeit nur gering und zeitlich befristet. Die Kreise und die kreis-

¹ § 82 SGB VIII.

² Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 12.11.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 808, berichtigt S. 996, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.03.2024, GVOBl. Schl.-H. S. 178.

³ § 6 Abs. 6 SchulG, Mittel des Bildungsministeriums an die Schulämter für Schulsozialarbeit an Grundschulen.

freien Städte als Jugendhilfeträger kommen ihrer finanziellen Verantwortung mit 4 Mio. € nur unzureichend nach. Wie der nachfolgenden Grafik entnommen werden kann, macht dies nur 9,5 % der Ausgaben aus.

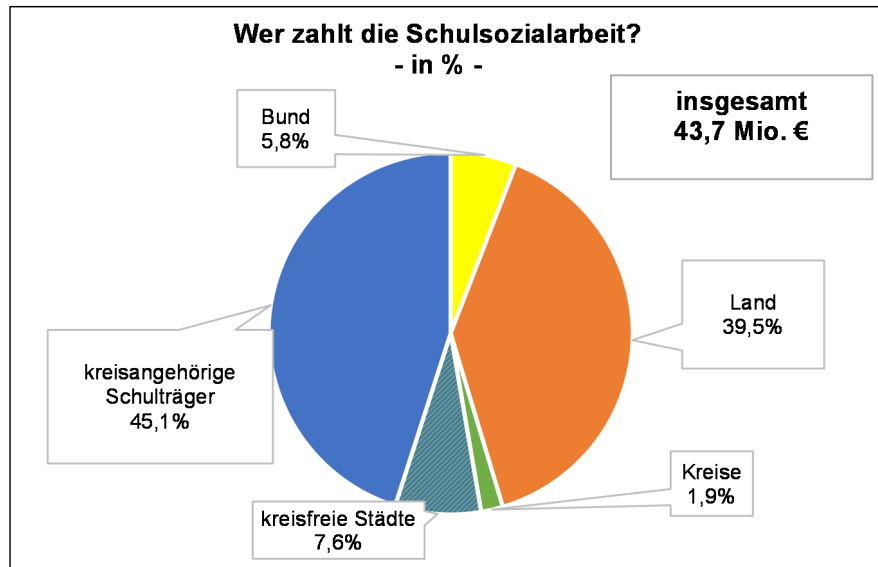


Abbildung 22: Wer zahlt die Schulsozialarbeit?

Quelle: Eigene Berechnungen des LRH.

Die FAG-Mittel und damit der Großteil der Landesmittel werden nach dem Anteil der Höhe der Unterkunftskosten für SGB II-Empfänger¹ auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt, die Kreise wiederum leiten die Mittel an die Schulträger weiter. Dieser Verteilmechanismus führt dazu, dass die kreisfreien Städte aufgrund ihrer überdurchschnittlichen SGB II-Empfängerzahl und des überdurchschnittlichen Mietniveaus stärker von den Landesmitteln profitieren als die Kreise.

Der Verteilmechanismus suggeriert, dass Schüler, deren Familien SGB II-Leistungen beziehen, einen deutlich höheren Bedarf an Schulsozialarbeit haben als andere Schüler. Wenn dies so wäre, müsste der Personalschlüssel in den kreisfreien Städten entsprechend höher sein. Es müsste dort für die Schüler deutlich mehr Schulsozialarbeit zur Verfügung stehen. Das ist aber nicht der Fall. Im Durchschnitt ist der Personalschlüssel in den kreisfreien Städten und in den Kreisen nahezu gleich. Die kreisfreien Städte erhalten somit für die gleiche Leistung „Schulsozialarbeit“ im Ergebnis eine doppelt so hohe Förderung vom Land, wie die folgende Grafik veranschaulicht.

¹ Empfänger von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011, BGBl. I S. 850, 2094, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 08.05.2024, BGBl. I Nr. 152.

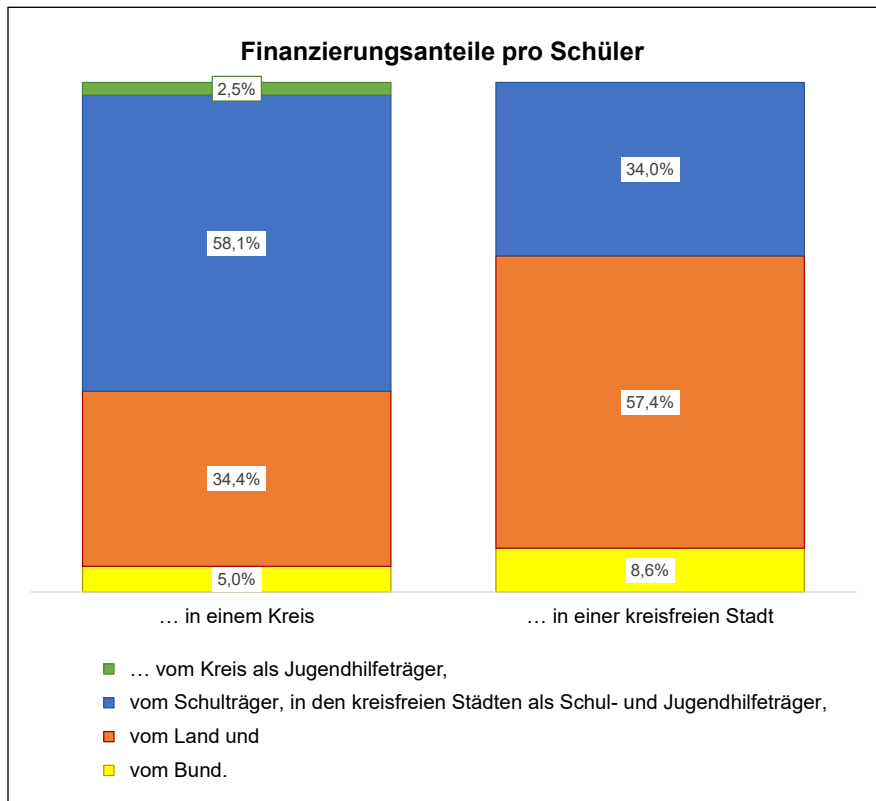


Abbildung 23: Finanzierungsanteile pro Schüler

Quelle: Eigene Berechnungen des LRH.

22.4 Was ist zu tun?

Trotz der Zuständigkeitsdiskussion wird Schulsozialarbeit zwischenzeitlich flächendeckend angeboten. Dies ist dem Engagement aller beteiligten Akteure zu verdanken, insbesondere aber dem der Schulträger. Sie tun dies freiwillig, weil sie sich als Gemeinwesen für „ihre“ Schule verantwortlich fühlen. Davon kann und darf Verwaltungshandeln aber nicht abhängen.

Das Bildungs- und das Jugendministerium haben bereits angekündigt, die landesrechtliche Regelung zu prüfen und ggf. zu überarbeiten, um für klare Zuständigkeiten zu sorgen. Es sei vorgesehen, dass sich das Land, die Kreise als örtliche Träger der Jugendhilfe und die Schulträger über die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung verständigen. Seitens des Bildungs- und des Jugendministeriums werde angestrebt, eine gemeinsame Zuständigkeit von Jugendhilfeträgern und Schulträgern und entsprechend eine Drittelung der Finanzierung zwischen den Jugendhilfe- und Schulträgern sowie dem Land zu regeln.

Der LRH bestärkt das Jugendministerium ausdrücklich darin, den § 24a Jugendförderungsgesetz zu überarbeiten und Finanzierungsgesprä-

che aufzunehmen. Denn nur eine klare Verständigung über die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung kann die Schulsozialarbeit verlässlich sichern. Die Gespräche sollten zügig aufgenommen und eine einvernehmliche Lösung zeitnah erarbeitet werden.

Bei einer Neuregelung der Finanzierung ist auch der Verteilschlüssel für die FAG-Mittel zu diskutieren. Der LRH hatte ihn bereits 2015 kritisiert. Eine Überlegung könnte beispielsweise ein Verteilschlüssel sein, der Sozialindikatoren mit der Schülerzahl verknüpft. Dabei sollten zukünftig Mitnahmeeffekte vermieden werden. Außerdem sollte das Land auf einen gleichmäßigen Ausbau der Angebote hinwirken.

22.5 Landesweite Bedarfsberechnung fehlt

Seit der letzten Prüfung des LRH 2015 wurde die Schulsozialarbeit an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen stellenmäßig erheblich ausgebaut. Standen 2015 409 Vollzeitäquivalente zur Verfügung, waren es 2022 617 Vollzeitäquivalente. Schulsozialarbeit wird zwischenzeitlich an nahezu allen Grund-, Gemeinschaftsschulen und Gymnasien angeboten. Auch die Rahmenbedingungen haben sich verbessert durch unbefristete Arbeitsverträge, eigene Räume sowie Diensthandys. Das ist positiv zu bewerten.

Allerdings ist auch der Bedarf gestiegen und steigt weiterhin. Zunehmend belastete Familien, hohe Zugänge an Geflüchteten, die psychosozialen Folgen der Corona-Pandemie und nicht zuletzt der Lehrkräftemangel führen zu weiteren Herausforderungen im Schulalltag. Dadurch nimmt die Bedeutung der Schulsozialarbeit für Schüler, Lehrkräfte und Eltern zu.

Dem LRH ist bewusst, wie schwierig eine Bedarfsberechnung für solche „weichen“ Faktoren ist, wie sie im beratenden und sozialpädagogischen Bereich vorliegen. Es gibt verschiedene Lösungswege und einen umfangreichen Ermessensspielraum.

Für die Bedarfsberechnung sind wichtige Grundentscheidungen zu treffen. Zum Beispiel: Soll die Schulsozialarbeit vorrangig der Bildungs- und Chancengerechtigkeit für sozial benachteiligte Schüler dienen? Oder soll sie vorrangig allen Schülern zugutekommen? Ebenso ist eine Mischung aus beidem denkbar, dann müssten Anteile festgelegt werden. Aus einer Bedarfsberechnung ergibt sich eine Anzahl der vorzuhaltenden Schulsozialarbeiter und daraus der Gesamtfinanzierungsbedarf.

Das **Bildungs- und das Jugendministerium** kündigen an, dass im Zuge der Verständigung über die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen den Kreisen als örtlichen Trägern der Jugendhilfe, dem Land

und den Schulträgern vorgesehen sei, auch eine Bedarfsermittlung vorzunehmen.

22.6 **Keine einheitlichen Standards**

Es gibt keine landesweite Zielsetzung, was die Schulsozialarbeit bezwecken soll.

Das Bildungsministerium hat zwar mit hohem Aufwand und unter Beteiligung vieler Akteure einen Orientierungsrahmen zur Förderung von Schulsozialarbeit¹ herausgegeben. Leider ist das Ziel, einen verbindlichen qualitativen und quantitativen Rahmen unter den Beteiligten abzustimmen, nicht erreicht worden. Der Orientierungsrahmen beschreibt lediglich den Status Quo. Er enthält weder Personalschlüssel noch Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe. Zudem hat er keinen bindenden Charakter.

Tatsächlich liegt das Verhältnis von Schulsozialarbeitern zu Schülern in den Kreisen und kreisfreien Städten weit auseinander. Die Bandbreite reicht von 1 zu 573 in Neumünster bis 1 zu 337 im Kreis Dithmarschen. Sie variiert damit um fast 60 %. Jeder der 260 Schulträger entscheidet selbst, welche Prioritäten er setzt, wie viele Schulsozialarbeiter er einsetzt. Dies führt dazu, dass Schulsozialarbeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Schulträgers abhängt. Zudem entscheidet jeder Schulsozialarbeiter selbst - bzw. im Team und/oder in Absprache mit dem Schulträger -, wie er seine Arbeitsinhalte gestaltet.

Das **Bildungs- und das Jugendministerium** weisen darauf hin, dass sich das Land und die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände in der Präambel zum Orientierungsrahmen dazu bekannt haben, dass sie ein gemeinsames Verständnis von Schulsozialarbeit anstreben würden und sich daher auf einen Orientierungsrahmen verständigt hätten. Zudem sei die regelmäßige Überprüfung des Orientierungsrahmens vereinbart worden. Er stelle den Einstieg in den fortzusetzenden qualitativen Entwicklungsprozess der Schulsozialarbeit dar.

Der **LRH** sieht nach wie vor das Erfordernis, einen verbindlichen qualitativen und quantitativen Rahmen unter den Beteiligten abzustimmen, um mehr Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit zu erreichen.

¹ https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/ll/inklusive_schule/Downloads/Schulsozialarbeit_Orientierungsrahmen.html

23. Sprachförderung für Zugewanderte: Kein Landesinteresse an Förderung von Doppelstrukturen

Die Integrationskurse des Bundes sind für Zugewanderte das zentrale Sprachförderinstrument in Deutschland. Der Bund hat seine Integrationskurse rechtlich einem immer größeren Personenkreis geöffnet und die Kurse quantitativ ausgebaut.

Daneben fördert das Land seit 2013 ein eigenes Deutschkurs-system. Bis 2023 stellte es hierfür etwa 42 Mio. € bereit, vor allem für Zugewanderte ohne Zugangsberechtigung für Integrationskurse.

Da die Integrationskurse des Bundes seit 2023 den meisten Zugewanderten offenstehen, ist ein paralleles Angebot nicht erforderlich. Die Kursstrukturen müssen überprüft werden.

Darüber hinaus hat das zuständige Ministerium seine Förderung der Deutschkurse zu wenig gesteuert. Die Richtlinie des Ministeriums ist in wesentlichen Punkten nicht hinreichend konkret. Zudem waren relevante Informationen wie Teilnehmerzahlen nicht durchgängig valide. Nähere Kenntnisse zu Lehrkräftequalifikationen fehlten. Das Ministerium muss künftig seine Steuerungsfunktion konsequenter ausfüllen.

23.1 Angebote von Bund und Land - von der Ergänzungsfunktion zur Doppelstruktur

Für die Integration von Zugewanderten kommt dem Erwerb der deutschen Sprache eine Schlüsselfunktion zu.

Das Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung finanziert die Sprachförderung seit 2022 zusätzlich mit Notkreditmitteln.¹ Bis zum 30.08.2022 war das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport fachlich für die Förderung zuständig. Im Folgenden wird für beide Ministerien die Kurzbezeichnung „Ministerium“ verwendet.

Seit 2013 fungiert ein Weiterbildungsträger aus Schleswig-Holstein als zentraler Zuwendungsempfänger und landesweite Koordinierungsstelle dieser Maßnahme.

¹ Titel 10 09 - 684 02, MG 02 und zusätzlich aus Titel 10 09 - 684 09, MG 07.

Zentrales und haushaltsrechtlich vorrangig zu nutzendes Sprachförderinstrument für Zugewanderte in Deutschland sind die Integrationskurse des Bundes.¹ Allerdings war der Zugang hierzu jahrelang sehr eingeschränkt. So waren noch 2013 Asylsuchende bis zum rechtskräftigen Abschluss ihres Asylverfahrens grundsätzlich nicht teilnahmeberechtigt.

Um diese Lücke zu schließen, begann das Land 2013 eigene Deutschkurse zu fördern.² Ziel war es, Asylsuchenden schon im laufenden Verfahren den Erwerb von Sprachkenntnissen zu ermöglichen.

2016 öffnete das Land seine Förderung für Personen mit bestimmten bereits erteilten Aufenthaltserlaubnissen und Duldungen.³

Seit 2020 ist die Zielgruppe in der Landesförderrichtlinie lediglich allgemein beschrieben. Die Förderung richtet sich seitdem nur noch vorrangig an Personen, die keinen Zugang zu den Integrationskursen haben. Während der Wartezeit auf einen Integrationskursplatz können auch am Integrationskurs teilnahmeberechtigte Personen die landesgeförderten Sprachkurse nutzen.⁴

Seit 2013 hat auch der Bund seine Integrationskurse schrittweise geöffnet. Der letzte sehr weitgehende Schritt fand zum 01.01.2023 mit dem Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts⁵ statt. Dies hat zur Folge, dass sich die Zielgruppen von Integrationskursen und landesgeförderten Deutschkursen heute weitgehend überschneiden. Personen, die rechtlich von den Integrationskursen des Bundes ausgeschlossen sind, gibt es kaum noch.

Die Frage ist aktuell also weniger ob, sondern wann die Zugewanderten einen Integrationskurs besuchen können.

¹ § 43 ff. des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) vom 25.02.2008, BGBl. I S. 162, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 08.10.2023, BGBl. I Nr. 271.

² Richtlinie über die Förderung von Sprachkursen für Flüchtlinge im Rahmen von Erstorientierung vom 18.02.2015, Amtsbl. Schl.-H. 2015 S. 399.

³ §§ 22, 23 sowie 25 Absatz 1, 2, 3 und 5 AufenthG sowie Personen mit Duldung gemäß § 60a Abs. 2 AufenthG gemäß Richtlinie zur Förderung von Sprache und Erstorientierung von erwachsenen Zugewanderten in Schleswig-Holstein vom 12.09.2016, Amtsbl. Schl.-H. 2016 S. 893.

⁴ Richtlinie zur Förderung von Sprache und Erstorientierung von erwachsenen Zugewanderten in Schleswig-Holstein vom 28.01.2020, Amtsbl. Schl.-H. 2020 S. 137.

⁵ Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 21.12.2022, BGBl. I S. 2847.

Der Bund hat Maßnahmen ergriffen, um sein Angebot quantitativ auszubauen. So konnte er zuletzt die Anzahl der für Integrationskurse zugelassenen Lehrkräfte deutlich erhöhen. Bundesweit stieg deren Zahl von 12.603 in 2021 auf 17.759 in 2022.

Davon hat auch Schleswig-Holstein profitiert: Hier konnten 2022 mit 8.969 mehr als dreimal so viele Personen in einen Integrationskurs eintreten als 2021. Im ersten Halbjahr 2023 nahmen bereits 5.197 Personen neu an einem Integrationskurs teil. Diese Zahl liegt im Übrigen nur knapp unterhalb der Teilnehmerzahlen für das gesamte Vor-Corona-Jahr 2019, in dem insgesamt 5.499 neue Teilnehmer gezählt wurden.¹

Der Bund wird auch 2024 sein Angebot weiter ausbauen. Dafür stellt er im Haushalt mit 1,07 Mrd. € etwa 393 Mio. € mehr zur Verfügung als noch 2022. Das entspricht einer Steigerung von 58 %. Verglichen mit 2019 ist das eine Steigerung von 348 Mio. € und 48 %.

Zuwendungen an Dritte dürfen haushaltsrechtlich nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung des Zweckes ein erhebliches Interesse hat. Dieses darf ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden können.² Beides muss vom Ministerium als Bewilligungsstelle bei der Zuwendungsgewährung geprüft werden.

Das Land Schleswig-Holstein hat mehrfach kommuniziert, kein konkurrierendes Parallelsystem zur Sprachförderung des Bundes schaffen zu wollen. Die Integrationskurse sollten, soweit notwendig, ergänzt werden. Die Landesförderung sollte explizit subsidiär erfolgen und lediglich eine vorhandene Förderlücke schließen.³ Durch die eingetretenen Zielgruppenüberschneidungen und darüber hinaus die 2018 erfolgte Erweiterung der Landesförderung um Aufbaukurse unterscheiden sich Landessprachkurse und Integrationskurse sowohl vom Umfang als auch vom erreichbaren Sprachniveau kaum noch voneinander.

¹ Vgl. Integrationskursgeschäftsstatistik 2019, 2022 und für das erste Halbjahr 2023, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Integrationskurszahlen/integrationskurszahlen-node.html>.

² § 23 Landshaushaltsordnung (LHO) Schleswig-Holstein - LHO vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 381, zuletzt geändert durch Artikel 1 Gesetzes vom 22.03.2023, GVOBl. Schl.-H. S. 156.

³ Umdruck 19/6084, Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein (STAFF), Bericht über das schleswig-holsteinische Landesprogramm zur Förderung von Sprache und Erstorientierung für erwachsene Asylsuchende und Geduldete im Zeitraum 2013 bis 2020.

Als Konsequenz aus der Öffnung und dem Ausbau der Integrationskurse des Bundes muss sich das Land schrittweise aus der eigenen Förderung zurückziehen. Bislang ist in der Praxis nicht sichergestellt, dass die Landesförderung tatsächlich subsidiär zur Sprachförderung des Bundes in Anspruch genommen wird.

Das Ministerium sollte für Personen, die ggf. aus rechtlichen Gründen nach wie vor keine Integrationskurszulassung erhalten können, Alternativen prüfen. Eine Möglichkeit wäre, zu klären, ob die Kosten für den Besuch eines Integrationskurses aus Landesmitteln übernommen werden können. Diesen Weg hat beispielsweise Hamburg gewählt.¹ Dabei könnten die ausgebauten Strukturen des Bundes genutzt werden. Ein landeseigenes Kurssystem wäre nicht mehr erforderlich. Doppelstrukturen würden somit vermieden. Anstelle der Förderung von Strukturen würde außerdem auf eine individuelle Förderung der Teilnehmenden umgestellt.

Das **Ministerium** argumentiert, dass für den Nachrang der Landessprachförderung eine ausreichende Zahl von Integrationskursen erforderlich sei. Zwar habe der Bund seine Angebote geöffnet und ausgebaut, jedoch stünden diesen die seit 2022 gestiegenen Zuwanderungszahlen gegenüber. Dies führe noch immer zu teilweise langen Wartezeiten.

Das Ministerium arbeite dennoch seit Ende 2022 daran, den Nachrang der Landesförderung zu realisieren. Dazu gehöre die breite und wiederholte Kommunikation mit allen relevanten Akteuren. Im Fokus stünde hierbei der Ausbau der Integrationskurse. So würden u. a. konkret das Potenzial von Lehrkräften für eine Qualifizierung zu Integrationskurslehrkräften geprüft und entsprechende Fortbildungen initiiert. Die Landessprachförderung solle sich künftig originär an diejenigen Geduldeten richten, die auch nach der Öffnung der Integrationskurse nicht teilnahmeberechtigt seien. Gleichzeitig diene sie als Überbrückungsangebot für zugangsberechtigte Personen. Hierbei solle sich stärker auf die Basiskurse und weniger auf Aufbaukurse konzentriert werden. Zudem sollen die Teilnehmenden auf die Notwendigkeit der Anmeldung zum Integrationskurs hingewiesen und dieser auch nachgehalten werden.

Neben der Förderung von Basis - und Aufbaukursen wolle das Ministerium die 2022 eingeführten Kompaktkurse in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen anbieten.

¹ <https://www.fz-hh.de/de/projekte/deutschkurse.php>.

Der zentrale **Zuwendungsempfänger** der Landesförderung führt den teilweise vorhandenen Mangel an Integrationskursplätzen in Schleswig-Holstein insbesondere auf Strukturdefizite bei den Volkshochschulen zurück, die bundesweit etwa ein Drittel der Integrationskurse durchführten. Deren Landesförderung sei im Bundesvergleich weit unterdurchschnittlich. Daher sei zumindest in ländlichen Regionen noch ein dringender Bedarf für eine Ergänzung des Integrationskursangebots durch ein Landesprogramm gegeben.

Der **LRH** erkennt die konkreten Bemühungen des Ministeriums zur verstärkten Inanspruchnahme von Integrationskursen des Bundes in Schleswig-Holstein an. Er verkennt darüber hinaus nicht, dass es aufgrund der Zuwanderungszahlen bei diesen Kursen teilweise zu längeren Wartezeiten kommt. Dennoch hält er es für folgerichtig und wirtschaftlich geboten, dass sich das Land als Konsequenz aus der rechtlichen Öffnung und dem (weiteren) Ausbau der Integrationskurse schrittweise aus der eigenen Förderung zurückzieht. Die durch das Ministerium eingeleiteten Maßnahmen zur praktischen Umsetzung des Nachrangs der Landeskurse sowie die Konzentration auf Basiskurse bei Überbrückungsangeboten gehen in die richtige Richtung.

Zur oben genannten Zielgruppe bestimmter Geduldeter merkt der LRH an, dass Geduldete in der Prüfungsstichprobe des LRH (Zeitraum 2017 bis 2021), lediglich etwa ein Viertel der Kursteilnehmer ausmachten. Des Weiteren bleibt der LRH dabei, dass für die verbliebene Zielgruppe - wie in Hamburg praktiziert - die Option der Integrationskursteilnahme mit Kostenübernahme durch das Land ernsthaft in Erwägung gezogen werden sollte, sofern absehbar Plätze zur Verfügung stehen.

Für Steuerungszwecke ist es im Übrigen sinnvoll, den Aufenthaltsstatus der Landeskursteilnehmer statistisch auszuwerten. Hiermit könnte auch gegenüber dem Bund deutlich gemacht werden, inwieweit das Land noch Überbrückungsangebote machen muss. Die Datengrundlagen sind beim zentralen Zuwendungsempfänger der Landesförderung vorhanden.

Die durch den zentralen Zuwendungsempfänger angeführten möglichen Strukturdefizite waren nicht Gegenstand der Prüfung.

23.2 **Bereitgestellte Mittel - übermäßige „Puffer“ müssen vermieden werden**

Das Land hat in den letzten Jahren seine Sprachförderung stetig ausgebaut:¹

- 2016 und 2020 öffnete es seine Sprachkurse für weitere Personengruppen mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen und Duldungen.
- 2018 erweiterte es sein Kursangebot: Es führte zusätzlich zu Basiskursen mit 300 Unterrichtseinheiten Aufbaukurse mit weiteren 300 Unterrichtseinheiten ein. Dies entsprach zusammen dem Umfang eines allgemeinen Integrationskurses mit 600 Unterrichtseinheiten. Der Besuch von Basis- und Aufbaukursen sollte nunmehr das Erreichen des Sprachziels A2/B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprache (GER) ermöglichen. Auch dies ist mit dem Sprachziel des Integrationskurses vergleichbar. Darüber hinaus sah das Land zusätzliche Module für Wiederholer vor.
- Die Fördergegenstände und damit die abrechenbaren Kosten erweiterte das Land ebenfalls: Seit 2015 können Fahrtkosten der Teilnehmer erstattet werden. 2016 führte das Land eine kursbegleitende Kinderbeaufsichtigung ein und seit 2018 können Geflüchtete als Sprach-, Kulturmittelnde und Kurshilfen (Peers) zur Unterstützung der Lehrkraft eingesetzt werden.
- 2017 legte der Bund mit seinen Erstorientierungskursen ein eigenes Programm für Zugewanderte auf, die (noch) nicht zur Teilnahme an seinen Integrationskursen berechtigt waren. Daraufhin gewährte das Land als kursergänzende Maßnahmen zu diesen auch hier Kostenersatzungen für Fahrtkosten, Kinderbeaufsichtigung und Peers. Weil im Kurssystem des Landes außerdem Verwaltungskosten der Kursträger über Standortpauschalen und darüber hinaus für Einstufungsgespräche, Zwischenbewertungen und Prüfungen vergütet wurden, finanzierte das Land auch diese ergänzend in den Erstorientierungskursen des Bundes. Dabei wurde für die Standortpauschale zwischen 2017 und 2022 mit einem Anteil von 35 % an den geförderten Gesamtkosten am meisten Geld ausgegeben.

Trotz dieser Maßnahmen wurden zwischen 2015 und 2022 durchschnittlich über 40 % der jährlich für die landeseigene Sprachförderung bereitgestellten Mittel nicht benötigt. Die Mittelbereitstellung war in diesem Zeit-

¹ Umdruck 19/6084, Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein (STAFF), Bericht über das schleswig-holsteinische Landesprogramm zur Förderung von Sprache und Erstorientierung für erwachsene Asylsuchende und Geduldete im Zeitraum 2013 bis 2020.

raum durchgängig zu hoch. Insgesamt belief sich die Summe der nicht benötigten Mittel zwischen 2015 und 2022 auf über 15 Mio. €.

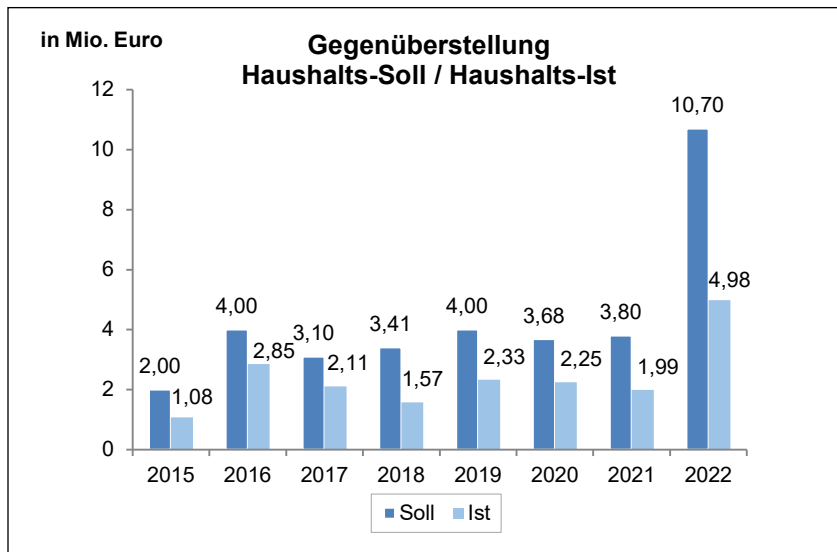


Abbildung 24: Gegenüberstellung Haushalts-Soll / Haushalts-Ist

Quelle: Eigene Darstellung; Daten aus den entsprechenden Haushaltsplänen / der Zentralrechnung.

Die Zahl an Geflüchteten mit Bedarf an Sprachkursen unterliegt einer Dynamik. Dies gilt besonders bei außerordentlichen Lagen, wie zuletzt aufgrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine. Aus diesem Grund hatte das Land 2022 jedoch auch kurzfristig noch zusätzliche Mittel für die Sprachförderung bereitstellen können.

Das Ministerium sollte seine Praxis der Haushaltsmittelbereitstellung kritisch überprüfen. Überhöhte Mittelbereitstellungen müssen vermieden werden. Dies gebietet der Grundsatz der Haushaltswahrheit.¹

2023 ist von den veranschlagten 7,04 Mio. € der weit überwiegende Teil in 2023 abgeflossen. Die weitere Entwicklung in kommenden Jahren bleibt abzuwarten.

23.3 Ministerium muss seine Steuerungsfunktion konsequent ausfüllen

Haushaltsrechtlich sollen Zuwendungen nur bewilligt werden, wenn das zuständige Ministerium hierfür Richtlinien erlassen hat. Hierin sind die messbaren Ziele, die Voraussetzungen und der Umfang der Leistungen im Einzelnen festzulegen.²

¹ Vgl. Urteil des BVerfG vom 18.03.2014 - 2 BvR 1390/12 -, Rn. 202.

² Nr. 1.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO.

Die der Sprachförderung des Landes zugrunde liegende Richtlinie¹ bleibt dagegen in zentralen Punkten vage. Hierzu einige Beispiele:

- Im Gegensatz zu den Bundesregelungen für die Integrations- oder auch Erstorientierungskurse gibt die Landesrichtlinie keine Mindestanforderungen für die Qualifikation der Lehrkräfte vor. Es müssen allgemein „*einschlägige Kenntnisse und Erfahrungen in den Bereichen Sprachförderung und interkulturelle Kommunikation*“ nachgewiesen werden, „*die die Teilnehmenden im Rahmen der Maßnahme zum Erwerb der Niveaustufen A1 bis B1 GER als elementare Sprachebene befähigen.*“
- Eine Standortpauschale von derzeit 3.000 bis 3.900 € je Kurs wird in der Richtlinie nicht explizit erwähnt.
- Ebenso fehlen Konkretisierungen zur Anerkennungsfähigkeit und zum Abrechnungsverfahren der übrigen Kosten. Dies betrifft z. B. Honorare für Lehrkräfte, Kinderbeaufsichtigung, Peers oder Fahrtkosten.

Förderrichtlinien sind kein Selbstzweck. Sie dienen einer gleichmäßigen Verwaltungspraxis, sorgen für Transparenz über die Verwendung der Steuergelder und erfüllen eine Informationsfunktion. Daher werden Förderrichtlinien regelmäßig veröffentlicht.

Zwar hat der mit der Koordination der Kurse befasste Weiterbildungsträger interne Detailregelungen aufgestellt, diese waren jedoch selbst dem Ministerium als Verwendungsnachweis prüfende Stelle nicht durchgehend bekannt.

Der Erlass umfassender und hinreichend konkreter Richtlinien ist zudem Aufgabe des Ministeriums und darf wegen möglicher Interessenskollisionen nicht dem Zuwendungsempfänger überlassen werden. Wenn das Ministerium seine Richtlinien nicht überfrachten will, kann es Details in Abrechnungsvorschriften als Anlage zu seiner Richtlinie aufnehmen.

Des Weiteren ging das Ministerium mit Förderanträgen, zahlenmäßigen Verwendungsnachweisen und Sachberichten teilweise zu unkritisch um. Infolgedessen blieben steuernde Eingriffe aus oder erfolgten zu spät.

¹ Richtlinie zur Förderung von Sprache und Erstorientierung von erwachsenen Zugewanderten in Schleswig-Holstein vom 28.01.2020, Amtsbl. Schl.-H. 2020 S. 137.

Auch hierzu einige Beispiele:

- Der jährliche Sachbericht des Zuwendungsempfängers enthielt im Hinblick auf Kursteilnahmen immer wieder unterschiedliche Kennzahlen. Dazu gehörten Teilnehmende, Erstteilnehmende, Anzahl geführter Einstufungsgespräche und Belegungen je 100 Unterrichtseinheiten (Modulbelegungen). Dies machte den mehrjährigen Vergleich und eine Beurteilung der Reichweite der Förderung schwierig. Es führte auch dazu, dass teilweise zu hohe Zahlen veröffentlicht wurden. Das Ministerium hätte hier früher auf vergleichbare und valide Daten bestehen müssen.
- Sprachprüfungen sollen für die Kursteilnehmenden seit Herbst 2018 verpflichtend¹ sein. Allerdings werden nach internen Regelungen weitreichende Ausnahmen vor allem für schwächere Kursteilnehmende zugelassen. Die Zahl der jährlich abgelegten Prüfungen bewegt sich seit 2017 auf niedrigem Niveau. Sie ist durchschnittlich nicht einmal halb so hoch wie die Zahl der jährlichen Kursteilnehmenden. Die Erfolgsquoten der Prüfungen besitzen daher nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Das Ministerium hat die niedrige Zahl der Prüfungen bei der Interpretation der Erfolgsquoten bislang nicht erkennbar thematisiert.
- Das Ministerium hatte durchgängig keine konkreten Kenntnisse über die tatsächliche Qualifikation der Lehrkräfte. Dies ist jedoch für die Qualität des Unterrichts relevant. Angaben hierüber hätten gemäß Richtlinie bereits in den Anträgen des Zuwendungsempfängers enthalten sein müssen. Das Ministerium gab sich jedoch mit allgemeinen Ausführungen zufrieden. Auch hat das Ministerium nicht sichergestellt, dass der Zuwendungsempfänger eine zentrale steuernde Funktion bei der Auswahl der Lehrkräfte übernimmt. Qualifikationsnachweise der Lehrkräfte lagen dort ebenfalls nicht vor. Sie mussten erst für die Prüfung des LRH bei den Kursträgern angefordert werden. Trotzdem konnte sich der LRH in einer Stichprobe kein abschließendes Bild machen, da die Unterlagen nicht vollständig waren. In Einzelfällen lagen Qualifikationen jedoch deutlich unterhalb der Mindestanforderungen für Integrationskurse und auch unterhalb der niedrigeren Anforderungen für Erstorientierungskurse des Bundes. Diese Situation ist nicht vertretbar.

¹ Vgl. Umdruck 19/6084 „Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein (STAFF) - Bericht über das schleswig-holsteinische Landesprogramm zur Förderung von Sprache und Erstorientierung für erwachsene Asylsuchende und Geduldete im Zeitraum 2013 bis 2020“, Februar 2021.

- Für Verwaltungskosten der Kursträger wurden mit einer Standortpauschale i. H. v. 3.000 € pro Kurs¹ regelmäßig ganz erhebliche Kosten angesetzt. Deren Angemessenheit wurde vom Ministerium jedoch nicht eingehend geprüft. Die Standortpauschalen finden in der Richtlinie zudem keine Erwähnung und es existieren auch keine Handreichungen o. ä., die Aufschluss darüber geben würden, welche Kosten bei der Kalkulation als Grundlage genommen wurden und warum eine Pauschalierung hier angemessen sein könnte. Haushaltsrechtlich können und sollen zwar bei der Förderung auch Pauschalen zugrunde gelegt werden. Die Pauschalen müssen jedoch sachgerecht sein. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn sie sich am tatsächlichen Aufwand orientieren.

Eine differenzierte Auseinandersetzung des Ministeriums zur Angemessenheit der Standortpauschalen hat der LRH in den bereitgestellten Unterlagen jedoch vermisst. Dies wäre aber von gesteigerter Bedeutung, da alle Maßnahmen, Mieten der Kursträger vor Ort, Gemeinkosten des Landesverbands sowie Fahrtkosten bereits durch gesonderte Zahlungen den jeweiligen Anspruchsberechtigten erstattet werden. Die Förderung wird als Vollfinanzierung gewährt. Daher ist die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Pauschale besonders wichtig.

Das **Ministerium** hat mitgeteilt, in einer neuen Förderrichtlinie insbesondere die Regelungen für Lehrkräfte und deren erforderliche Qualifikation, Erfolgskontrollen, Standortpauschalen, Fahrtkosten und Kinderbeaufsichtigung zu konkretisieren.

Der zentrale **Zuwendungsempfänger** der Landesförderung weist darauf hin, dass die Beschäftigungsbedingungen für Lehrkräfte verbessert werden müssten, wenn strengere Qualitätsanforderungen nicht zu weniger Angeboten führen sollen. Des Weiteren könne er die Relativierung der Erfolgsquoten bei Sprachprüfungen nur sehr bedingt nachvollziehen. Dass Teilnehmende keine Prüfungen ablegen würden, sei ein bedauerndes Manko aufgrund der Freiwilligkeit und Nachrangigkeit der Angebote.

Der **LRH** sieht der durch das Ministerium angekündigten neuen Richtlinie mit Interesse entgegen. Definierte Mindestanforderungen für Lehrkräfte hält der LRH für den Erfolg und damit die Sinnhaftigkeit dieser Angebote für essenziell.

Der LRH bleibt hinsichtlich der unzureichenden Prüfungserfolge bei seinen Feststellungen.

¹ Bei anfallenden Mietkosten erhalten die Träger eine erhöhte Standortpauschale in Höhe von 3.900 €.