



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2015

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2013

Kiel, 17. März 2015

Ministerium für Schule und Berufsbildung

14. Wirtschaftsführung des Instituts für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein

Die Steuerung des IQSH durch das Bildungsministerium ist eng und umfassend. Die Wirtschaftsführung ist ordnungsgemäß. Einzelne Schwachstellen werden vom IQSH identifiziert und aufgearbeitet.

Die Personalressourcen für das IQSH sind im Landeshaushalt unübersichtlich und unvollständig dargestellt. Eine transparente und vollständige Darstellung ist erforderlich.

Mit der im Lehrkräftebildungsgesetz neu fixierten Fortbildungspflicht für Lehrkräfte werden neue Anforderungen an das IQSH gestellt. Daher sollten ein Fort- und Weiterbildungskonzept erarbeitet und die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden.

Die Erforderlichkeit der Aufgaben des IQSH sowie ihre fachliche Erfüllung hat der LRH im Grundsatz nicht geprüft. Sie sollten durch eine Expertengruppe extern evaluiert werden.

14.1 Aufgabenübertragungserlass und Satzung aktualisieren

Die Hauptaufgabe des Instituts für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein (IQSH) ist es, im Auftrag des Ministeriums für Schule und Berufsbildung (Bildungsministerium) Dienstleistungen für alle an Schulen Tätigen und alle für Schulen Verantwortlichen in Schleswig-Holstein zu erbringen. Die Leistungsangebote des Instituts umfassen Beratung, Qualifizierung sowie vielfältige Unterstützungsangebote in den Bereichen Schulentwicklung, Qualifizierung und Lehrerbildung sowie IT-Dienste. Zudem gibt das IQSH Veröffentlichungen zu aktuellen Fragen von Unterricht und Schule heraus.

Die Aufgaben übertrug das Bildungsministerium mit dem Gründungserlass von 1971 an das IQSH. Durch weitere Erlasse wurden 1985 und 2013 die Zuständigkeiten für Personalangelegenheiten verändert bzw. erweitert. Einige Regelungen des Gründungserlasses gelten formal bis heute. Viele Regelungen sind jedoch überholt. Die Erlasse zur Übertragung der Aufgaben an das IQSH sind zu überarbeiten und zusammenzufassen.

Auch die Satzung des IQSH ist zu aktualisieren. Zur Klarstellung empfiehlt der LRH sie neu zu fassen. Art und Umfang der Aufgabenfelder sowie die Pflichten der Benutzerinnen und Benutzer sollten geregelt werden.

Das **Bildungsministerium** teilt mit, dass eine Neufassung der Satzung für das IQSH erstellt wird.

14.2 **Zusammenwirken Bildungsministerium - IQSH sachgerecht**

In einer Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen Bildungsministerium und IQSH werden jährlich die wesentlichen Aufgaben vereinbart. Die Ziel- und Leistungsvereinbarung konkretisiert das IQSH in seiner Arbeitsplanung. Vierteljährlich gleicht das IQSH seine Ist-Zahlen mit den Planungsvorgaben ab. In monatlichen Koordinierungsgesprächen mit dem Bildungsministerium werden sämtliche wesentlichen Fragestellungen nach Bedarf behandelt.

Der LRH hat festgestellt, dass Bildungsministerium und IQSH sich generell eng abstimmen. Das gilt sowohl für die institutionalisierte Zusammenarbeit als auch für die Abstimmung in Einzelfällen. Auch über Vorgaben bezüglich Daueraufgaben und Projekten entscheidet das Bildungsministerium regelmäßig in enger Abstimmung mit dem IQSH. Die Steuerung durch das Bildungsministerium ist eng und umfassend.

14.3 **Interne Steuerung angemessen**

Das IQSH steuert intern im Wesentlichen durch seine Arbeitsplanung, das Berichtswesen und 14-tägige Institutsleitungssitzungen. Zielvorgaben werden mittels eines internen Controllings überwacht. Die Instrumentarien sind geeignet und ausreichend.

14.4 **Wirtschaftsführung des IQSH ordnungsgemäß**

Die Wirtschaftsführung des IQSH ist ordnungsgemäß und sparsam. Dennoch ergeben sich dazu einige Anmerkungen:

Tagungsstätten werden in der Regel nach Preisanfragen angemietet. Angesichts hoher Teilnehmerzahlen und vieler Termine sind oft nur begrenzte Angebote vorhanden. Die Auftragsvergabe erfolgt grundsätzlich ordnungsgemäß. Nicht in allen Einzelfällen existieren jedoch vertragliche Grundlagen für Zahlungen. Teils sollen mündliche Absprachen zugrunde liegen, teils haben sich als Projekte gestartete Einzelvorgänge zu Daueraufgaben entwickelt.

Auch für Auftragsvergaben an Referenten liegen in Einzelfällen keine schriftlichen Vertragsunterlagen vor. Zum Teil vergibt der Fachbereich des IQSH dazu die kleinen Aufträge selbst, teilweise wird die zentrale Beschaffungsstelle des IQSH beteiligt.

Der LRH hat keine Erkenntnisse gewonnen, dass ungeeignete oder unverhältnismäßig teure Referenten beauftragt worden sind. Die begründenden Sachverhalte sind jedoch für jeden Einzelfall zu dokumentieren.

Der LRH mahnt die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Regelungen an. Gemäß § 55 Abs. 2 LHO ist beim Abschluss von Verträgen nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren. Die begründenden Unterlagen sind zu vervollständigen und den Auszahlungsanordnungen durchgängig anzufügen.

Die Projekte sind - wie die übrigen Aufgaben des IQSH - sehr unterschiedlicher Natur. Ergebnisberichte zu den Projekten liegen nicht immer vor. Nicht alle Projekte verfügen über eigene Projektstrukturen. Eine einheitliche Unterrichtung bzw. Einbindung der Institutsleitung ist nur über das standardisierte Controlling und die Institutsleitungssitzungen gegeben.

14.5 **Landesseminar Berufliche Bildung**

Das Landesseminar Berufliche Bildung ist dem Charakter nach eine Abteilung des IQSH. Es übernimmt für seinen Bereich fachlich und organisatorisch Ausbildung, Fort- und Weiterbildung, Schulentwicklung und Qualitätsmanagement sowie Lehrplanentwicklung und Lehrplanimplementation. Das Landesseminar Berufliche Bildung ist in die verwaltungsorganisatorischen Abläufe des IQSH eingebunden und nutzt, soweit möglich, die Organisation des „übrigen“ IQSH.

Die Vielfalt der Fachrichtungen und Fächer, die Nähe zu den Einrichtungen der Beruflichen Bildung wie Berufsbildungszentren, Ausbildungsbetrieben, Kammern, Wirtschaftsverbänden, technischen Fakultäten oder beruflichen Interessengruppen etc. rechtfertigen die Eigenständigkeit. Diese bietet größere Flexibilität und engere Verknüpfungen zu den Institutionen der Wirtschaft. Zusätzliche Kosten entstehen durch die Verselbstständigung allenfalls in geringem Umfang. Die bestehenden Strukturen sind sachgerecht.

14.6 **Personelle Ressourcen unübersichtlich im Haushaltsplan**

14.6.1 **Stellenplan IQSH**

Das IQSH verfügt über diverse Personalressourcen. Im Stellenplan für 2015 werden für die Verwaltung einschließlich der Institutsleitung des

IQSH 28 Stellen und für Studienleiterinnen und Studienleiter 146 Stellen ausgewiesen. Neben diesen 174 Beamtenstellen sind 46 Arbeitnehmerstellen, also insgesamt 220 Stellen, vorhanden.

Die Stellen der Leitung und Verwaltung sind mit Kräften besetzt, die in vollem Umfang für das IQSH tätig sind. Von den 146 Studienleiterstellen sind rund 100 Stellen mit hauptamtlichen Studienleiterinnen und Studienleitern besetzt, die ausschließlich für das IQSH tätig sind, jedoch mit 4 bis 8 Unterrichtsstunden je Woche an Schulen unterrichten können. Hauptamtliche Studienleiterinnen und Studienleiter werden auf Dauer an das IQSH versetzt. Die weiteren Stellen werden an nebenamtliche Studienleiter vergeben. Sie werden an das IQSH abgeordnet.

14.6.2 **Ausbildungspool**

Neben den im Stellenplan des IQSH dargestellten haupt- und nebenamtlichen Studienleiterstellen bestehen weitere Studienleiterstellen. Die Ermächtigungen dafür ergeben sich aus dem Vorspann zum Stellenplan des IQSH. Seit Jahren ist das IQSH ermächtigt, bis zu 70 Planstellen aus den Kapiteln 07 11 bis 07 16 für Ausbildungszwecke einzusetzen (Ausbildungspool). Diese nebenamtlichen Studienleiterinnen und Studienleiter sind ganz überwiegend nur mit einem Teil ihrer Arbeitszeit als Studienleitung tätig. Die übrige Arbeitszeit bleiben sie im Schulbetrieb eingesetzt. Die Tätigkeitsanteile für das IQSH sind von den jeweiligen Einsatzgebieten und Bedarfen abhängig. Durch eine Addition der anteiligen Abordnungen zu vollen Stellen ergibt sich der Gesamtstellenpool.

Anfang 2014 wurden insgesamt 162 Stellen für Ausbildungszwecke genutzt:

- 40 Stellen des IQSH, Stellenanteile hauptamtlicher Studienleiterinnen und Studienleiter in der Ausbildung,
- 32 Stellen des IQSH mit (teil-)abgeordneten Studienleiterinnen und Studienleitern in der Ausbildung,
- 70 Stellen gemäß Haushaltsermächtigung zum Stellenplan (Ausbildungspool, s. o.),
- 11 Stellen gemäß Haushaltsermächtigung zum Stellenplan (IQSH-Pool, vgl. 14.6.3),
- 4 Stellen aus Schulkapiteln (vgl. Tz. 14.6.4),
- 5 (von insgesamt 7) „alten Stellen“, die nicht im Haushalt enthalten sind (vgl. Tz. 14.6.5).

14.6.3 IQSH-Pool

Zusätzlich zu den im Stellenplan des IQSH ausgewiesenen 220 Stellen und dem Ausbildungspool (70 Stellen) wird das IQSH im Vorspann zum Stellenplan ermächtigt, weitere Stellen (IQSH-Pool) für seine Aufgaben einzusetzen.

Es handelt sich um

- 55 Stellen bis 2010,
- 50 Stellen ab 2011,
- 44 Stellen ab 01.08.2014,
- 32 Stellen ab 01.08.2015.

Die Stellenreduktion ist im Wesentlichen in allgemeinen Stelleneinsparvorgaben für das IQSH begründet. Im Bereich Ausbildung können nicht entsprechend Stellen eingespart werden. Grund dafür sind zum einen Vorgaben zum Ausbildungswesen, zum anderen Abhängigkeiten von der Anzahl der Lehramtsanwärter im Vorbereitungsdienst. Daher vereinbarte das Bildungsministerium mit dem IQSH, beim IQSH-Pool einzusparen.

Der IQSH-Pool stand bis 2006 ausschließlich für innovative Projekte sowie Aufgaben der Lehrkräftefort- und -weiterbildung zur Verfügung. Seither haben sich jedoch Verschiebungen ergeben. Seit Anfang 2014 werden 11 Stellen für Studienleiterinnen und Studienleiter (Ausbildung) genutzt. Weitere 7,7 Stellen sind für Zwecke von IT-Daueraufgaben eingesetzt.

Für Zwecke der Fort- und Weiterbildung standen damit Anfang 2014 lediglich 25,3 Stellen zur Verfügung. Ab dem Schuljahr 2015/16 verbleiben unter Berücksichtigung der für Ausbildung und IT genutzten Stellen noch 17,3 Stellen für Fort- und Weiterbildung (vgl. auch Tz. 14.7).

14.6.4 Weitere Stellen in Schulkapiteln „verstreut“

Für weitere Abordnungen von bis zu 7 Stellen an das IQSH liefern die Schulkapitel im Einzelplan 07 des Haushaltsplans eine Ermächtigung. Die Stellen werden für Ausbildungszwecke genutzt, weil die 70 Stellen des Ausbildungspools für Ausbildungszwecke nicht ausreichen.

14.6.5 Stellen ohne haushaltsrechtliche Grundlage

Für 7 weitere dem IQSH bereitgestellte Stellen besteht keine haushaltsrechtliche Grundlage. Eine plausible Begründung dafür fand der LRH nicht vor. Diese Stellen werden seit langer Zeit beim IQSH verwendet.

Das **Bildungsministerium** führt aus, dass eine Inanspruchnahme der 7 Stellen zukünftig nicht mehr erforderlich sein werde. Der Stellenbedarf des IQSH für die Ausbildung der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst sei aufgrund sinkender Ausbildungszahlen rückläufig.

14.6.6 **Fazit: Es ist Transparenz herzustellen**

Der Stellenplan für das IQSH vermittelt kein überschaubares und vollständiges Bild über das Personal, das dem IQSH für seine Zwecke zur Verfügung steht. Die für das IQSH eingesetzten personellen Ressourcen sind im Landshaushalt unübersichtlich und unvollständig dargestellt.

Eine vollständige und transparente Darstellung ist erforderlich. Die Stellsituation einschließlich der über die Pools bereitgestellten und in den Schulkapiteln „verstreuten“ Stellen ist auf den aktuellen Stand aufzuarbeiten und im Haushalt darzustellen.

Das **Bildungsministerium** kündigt an, dass die für die Zwecke des IQSH genutzten Stellen im Haushalt 2016 transparent und vollständig dargestellt werden sollen.

Der LRH empfiehlt eine Darstellung in Anlehnung an die Praxis in Baden-Württemberg.¹ Dort wird eine „Gesamtschau“ der für das Institut bereitgestellten Stellen in den Haushaltsplan aufgenommen. Die Übersicht enthält sämtliche für das Institut verwendeten Stellen und darüber hinaus alle Stellen des Bildungsministeriums, die nicht für den Unterricht eingesetzt werden. Es waren dort im Schuljahr 2011/12 immerhin 11,5 % aller Lehrerstellen. Für Schleswig-Holstein ist das bisher unklar.

14.7 **Zusätzliche Anforderungen an Fortbildung**

Mit der im Lehrkräftebildungsgesetz neu fixierten Verpflichtung der Lehrkräfte zur Fortbildung² sind zusätzliche Anforderungen an das IQSH wie größere Teilnehmerzahlen oder weitere Fortbildungsthemen verbunden. Das Bildungsministerium hat in Zusammenarbeit mit dem IQSH zügig ein Fort- und Weiterbildungskonzept zu entwickeln. Dieses ist auf die künftigen Anforderungen auszurichten, die anhand einer geeigneten Strukturanalyse abzuschätzen sind.

Das **Bildungsministerium** teilt mit, zeitnah ein abgestimmtes Fort- und Weiterbildungskonzept zu entwickeln.

¹ Vgl. Baden-Württemberg, Staatshaushalt für 2013/14, Kapitel 0436, S. 122.

² Vgl. § 31 Abs. 1 Lehrkräftebildungsgesetz Schleswig-Holstein (LehrBG) vom 15.07.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 134 ff.

Bisher werden den Lehrkräften Reisekosten zu Fortbildungsveranstaltungen nicht erstattet. Das ist bei einer Fortbildungspflicht nicht ordnungsgemäß.

Das Bildungsministerium hat die entsprechenden Ressourcen für Fortbildungen sowie für alle Reisekosten der Lehrkräfte bereitzustellen bzw. Haushaltsmittel einzuwerben.

Der LRH empfiehlt dem IQSH, alle Aktivitäten der einzelnen Schulen im Bereich der Fort- und Weiterbildungen systematisch darzustellen. Um dem Schutz persönlicher Daten zu genügen, sind die Daten von Einzelpersonen dabei abzuschirmen. Der Zugang zu diesen Daten bleibt den Schulleitungen vorbehalten. Für die Anordnung von Fort- und Weiterbildungen durch Schulleitungen ist es erforderlich, dass die Schulleitungen den Fortbildungsstand der Lehrkräfte kennen. Der LRH empfiehlt deshalb, den Schulleitungen die entsprechenden Informationen für die Lehrkräfte der jeweiligen Schule zugänglich zu machen.

Das **Bildungsministerium** beabsichtigt, aus finanziellen Erwägungen und wegen Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes von der Erfassung personenbezogener Fortbildungsdaten abzusehen. Für Schulleitungen bestehe der Zugang zu den Fortbildungsdaten über die Personalakten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Eine IT-gestützte Lösung ist sinnvoll und kostengünstig machbar. Alle Daten werden ohnehin im Datenbanksystem, z. B. für Teilnahmebescheinigungen, erfasst. Datenschutz kann durch eingeschränkte Zugriffsrechte sichergestellt werden.

14.8 **Externe Evaluierung der Aufgaben**

Das IQSH hat für einzelne Bereiche interne Evaluierungen vorgenommen. Zuletzt wurde der Vorbereitungsdienst für Lehrkräfte 2012 evaluiert.

Interne Evaluierungen ersetzen aber keine externen Evaluierungen. Es bestehen Verzahnungen und personelle Verflechtungen mit den Schulen. Für die Abläufe und die Wirkungen des IQSH bestehen keine objektiven Erfolgsparameter. Deshalb ist eine externe Evaluation der Aufgaben erforderlich. Die Erforderlichkeit der Aufgaben des IQSH sowie ihre fachliche Erfüllung hat der LRH im Grundsatz nicht geprüft.

Er empfiehlt dazu die Bildung einer Expertengruppe des Bildungswesens. In ihr sollten Universitäten, Bildungsministerium und IQSH eingebunden werden. Die erforderlichen Ressourcen sind bereitzustellen.

Das **Bildungsministerium** sagt zu, eine ganzheitliche Evaluierung zu prüfen.