

10. „Landesnetz Bildung“ - mehr als eine teure Internetanbindung der Schulen auf Kosten des Landes?

Die Schulen setzen zur Verwaltung von Schüler- und Lehrerdaten unterschiedliche Verfahren ein. Das ist unwirtschaftlich. Das „Landesnetz Bildung“ muss ein standardisiertes Schulverwaltungsverfahren zur Verfügung stellen.

Mit dem Anschluss der Schulverwaltungsarbeitsplätze an das „Landesnetz Bildung“ wurden die technischen Voraussetzungen geschaffen, um Internet und E-Mail sicher nutzen zu können.

Damit den jährlichen Kosten von rund 3 Mio. € ein adäquater Nutzen gegenübersteht, sind weitere Nutzungsmöglichkeiten für das „Landesnetz Bildung“ zu entwickeln. Diese müssen zu spürbaren Entlastungen bei allen Beteiligten führen.

10.1 Vorbemerkung

Der LRH hat den IT-Einsatz in der Schulverwaltung und das Projekt „Landesnetz Bildung“ untersucht. Neben der Projektarbeit im Ministerium für Bildung und Kultur (Bildungsministerium), im Finanzministerium und im Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein (IQSH) wurde die IT-Nutzung in ausgewählten Schulen geprüft.

Schulverwaltung umfasst die Aufgaben und Tätigkeiten der Schulsekretariate und Schulleitungsteams im Zusammenhang mit der Verwaltung von Schul-, Schüler- und Lehrerdaten. Die Schulverwaltungsarbeitsplätze sind über das „Landesnetz Bildung“ als Teil des Landesnetzes in die zentrale IT-Infrastruktur der Landesbehörden eingebunden.

10.2 Projekt „Landesnetz Bildung“ - ein Beispiel für Fehler im Projektmanagement

Der LRH hat 2001 die Reformvorhaben der Landesregierung geprüft und eine Bilanz der Modernisierung¹ gezogen. Er hat dabei folgende Defizite festgestellt:

- Ziele wurden nicht ausreichend konkret festgelegt,
- Ist- und Bedarfsanalysen fehlen,

¹ Sonderbericht 2002 des LRH an den Landtag und die Landesregierung gemäß § 99 LHO über das Ergebnis der Prüfung „Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung“.

- es gibt keine belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹ und
- Mängel bei der Evaluation und Dokumentation.

Der LRH hat dem Bildungsministerium 2007 bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes im Ministerium und im IQSH empfohlen, den IT-Einsatz projektorientiert auszurichten.

Obwohl den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit dem Leitfaden „Evaluation im Veränderungsprozess“² seit 2002 eine Handreichung für das Projektmanagement zur Verfügung steht, haben sich die Defizite auch in weiteren Prüfungen von IT-Projekten bestätigt.

Beim Projekt „Landesnetz Bildung“ wurden folgende Fehler festgestellt:

- Ziele wurden nicht konkret definiert und zudem fortwährend verändert.
- Zuständigkeiten wurden nicht verbindlich geregelt.
- Für das Projekt wurde kein Personal bereitgestellt.
- Eine Projektplanung hat weder in zeitlicher noch in finanzieller Hinsicht stattgefunden.
- Die Wirtschaftlichkeit des Projekts wurde nicht nachgewiesen.
- Der Projektfortschritt wurde nicht durch ein kontinuierliches Controlling begleitet.
- Die Projektdokumentation ist unvollständig.
- Die Kosten des Projekts wurden nicht vollständig ermittelt. Insbesondere wurden die mit dem Projekt verbundenen Personalkosten nicht erfasst.

Durch die Versäumnisse in der Planungsphase ist eine Evaluation des Projekts erheblich erschwert. Die Frage, ob das „Landesnetz Bildung“ wirtschaftlich ist, muss daher unbeantwortet bleiben.

10.3 „Landesnetz Bildung“ - eine unendliche Geschichte

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz (ULD) hat 2002 das Ergebnis einer Umfrage bei 250 Schulen unter dem Stichwort „*Datensicherheit an vielen Schulen ein Fremdwort*“ zusammengefasst.³ Es hat festgestellt, dass Datenschutzaspekte insbesondere beim Einsatz von IT-Unterstützung häufig unberücksichtigt blieben und das erforderliche Fachwissen fehlte.

Das Bildungsministerium hat diese Kritik gemeinsam mit dem für die IT-Basisinfrastruktur zuständigen Finanzministerium Ende 2003/Anfang 2004

¹ § 7 Abs. 2 LHO: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“

² „Evaluation im Veränderungsprozess“ - ein Leitfaden für die Praxis - veröffentlicht unter dem Stichwort „Projektmanagement“ im SHIP.

³ 24. Tätigkeitsbericht des ULD für den Berichtszeitraum 2001.

aufgegriffen. Das „Landesnetz Bildung“ sollte die Effizienz im Bereich der Schulverwaltung steigern und die verwaltungstechnischen Außenbeziehungen verbessern.

Mit dem Anschluss der Schulen an das Landesnetz sollte allen Schulen eine sichere IT-Kommunikation ermöglicht werden. Zudem wollte das Bildungsministerium einen zentralen Informationspool für die Schulen errichten. Im Projekt „Landesnetz Bildung“ übernimmt das Finanzministerium die Verantwortung für den Anschluss der Schulen an das Landesnetz. Das IQSH stellt im Auftrag des Bildungsministeriums sicher, dass die Schulen diesen Anschluss vor Ort auch nutzen können. In einer Projektskizze von Februar 2005 war vorgesehen, alle Schulen bis Ende 2008 an das „Landesnetz Bildung“ anzuschließen.

Das Bildungsministerium hat das „Landesnetz Bildung“ als unverbindliches Angebot an die Schulen gesehen. Der Anschluss nach dem Prinzip der Freiwilligkeit hat dazu beigetragen, dass das Bildungsministerium seine Zielsetzung, bis wann alle Schulen an das „Landesnetz Bildung“ angeschlossen sein sollten, bereits mehrfach verschieben musste.

Das **Bildungsministerium** teilt hierzu mit, dass bis Ende 2010 immerhin mehr als 600 von 880 Schulen an das „Landesnetz Bildung“ angeschlossen werden konnten. Die Zentralen Abschlüsse einschließlich des Zentralabiturs seien über das Landesnetz verteilt worden. Man habe darauf gesetzt, durch Überzeugung der verantwortlichen Personen alle Schulen in das Landesnetz zu bringen. Diese Strategie sei nach Auffassung des Bildungsministeriums aufgegangen.

Bildungs- und Finanzministerium haben ihre Anschlussplanungen nicht hinreichend abgestimmt. Landesnetzanschlüsse wurden im Auftrag des Finanzministeriums realisiert, obwohl dem IQSH die Personalkapazitäten fehlten, um die Anschlüsse in den Schulen zu installieren. Der Landesnetzanschluss war zum Teil seit 2007 erstellt. Die Arbeitsplätze konnten aber nicht genutzt werden. Bis Mai 2010 waren 170 Schulen davon betroffen.

Das **Bildungsministerium** räumt ein, dass es während der gesamten Projektlaufzeit einen erheblichen Vorlauf von etwa 100 Schulen gegeben habe. Dieser sei auch durch die Schulträger zu verantworten. Die schulträgerspezifische zu beschaffende Hardware und Gebäudeinfrastruktur sei nicht zeitnah bereitgestellt worden.

Das Finanzministerium hat die Installation weiterer Landesnetzanschlüsse im Juli 2010 gestoppt. Das Bildungsministerium hat aber erst zum Jahres-

ende 2010 einen externen Dienstleister damit beauftragt, den Installationsstau bis Ende 2011 abzubauen.

Die nicht nutzbaren Anschlüsse in den Schulen haben seit 2007 zu einem finanziellen Schaden von rund 1 Mio. € geführt. Mit jedem Monat, in dem die 170 Schulen nicht im „Landesnetz Bildung“ arbeiten können, erhöht sich der Schaden um rund 50.000 €.

10.4 **Kosten des Landes - Nutzen der Schulen**

Das „Landesnetz Bildung“ wird von den kommunalen Schulträgern sowie Bildungs- und Finanzministerium gemeinsam finanziert.

Über 90 % der laufenden Kosten von rund 3 Mio. €/Jahr entfallen auf das Land. Der Nutzen tritt bisher nur in den Schulen z. B. durch eine standardisierte Schulverwaltungsinfrastruktur auf.

IT ist kein Selbstzweck. Damit den Kosten von rund 3 Mio. €/Jahr ein adäquater Nutzen gegenübersteht, müssen im „Landesnetz Bildung“ Dienste angeboten werden, die zu Einsparungen beim Land und den Schulen führen.

Gemeinsam mit den kommunalen Schulträgern müssen Angebote entwickelt werden, mit denen das Bildungsministerium, die Schulaufsicht und die Schulen durch das „Landesnetz Bildung“ entlastet werden.

10.5 **„Landesnetz Bildung“ - weitere Lösungsansätze erforderlich**

Obwohl das Bildungsministerium bereits auf eine Vereinheitlichung der Schulverwaltungsprogramme hingewirkt hat, gab es auch 2010 noch kein Schulverwaltungsverfahren, das für alle Schularten in Schleswig-Holstein geeignet ist. Der Einsatz unterschiedlicher Verfahren ist unwirtschaftlich. Das Bestreben, Schulverwaltungsverfahren zu vereinheitlichen, wird auch in anderen Bundesländern verfolgt.

Der LRH empfiehlt, die Möglichkeit einer länderübergreifenden wirtschaftlichen Lösung für alle Schulen zu prüfen. Bildungsministerium und kommunale Schulträger sind aufgefordert, sich auf eine Lösung für alle Schulen zu verständigen und diese über das „Landesnetz Bildung“ anzubieten.

Die Schulen müssen jährlich Daten u. a. für die Schulstatistik und für Datenerhebungen durch das Bildungsministerium bereitstellen. Dies verursacht einen erheblichen Aufwand. Bildungsministerium und IQSH haben das vorhandene Optimierungspotenzial erkannt und gemeinsam mit dem

ULD und dem Statistikamt Nord einen Entwurf für eine funktionale Erweiterung der Schuldatenschnittstelle erstellt. Die technische Umsetzbarkeit sollte mit der Statistik für 2010 erprobt werden.

Die Testergebnisse müssen zeitnah ausgewertet werden. Für die Statistik 2011 sollte die gefundene Lösung auch weiteren Schulen und Schulverwaltungsprogrammen zugänglich gemacht werden. Die Erweiterung und Optimierung der Schuldatenschnittstelle muss die Schulen, das Bildungsministerium und das Statistikamt Nord spürbar entlasten.

Um die Lehrerversorgung ab 2011 sicherzustellen, führt das Bildungsministerium ein neues IT-Verfahren ein. Das Personal-Bewerbungsverfahren-Online (pbOn) soll auch dazu beitragen, über die Schulämter die weitere Verbreitung des „Landesnetz Bildung“ und den Anschluss der Schulen bis Ende 2011 zu beschleunigen.

Das Bildungsministerium muss für die Schulen, die nicht an das „Landesnetz Bildung“ angeschlossen sind, Alternativen für die Abwicklung des Einstellungsverfahrens anbieten. Das Projekt pbOn ist zudem in das Kooperationsprojekt Personaldienste Schleswig-Holstein/Hamburg einzubinden.

Neben den Schulen sollten auch die Schulämter an das „Landesnetz Bildung“ angeschlossen werden. Das „Landesnetz Bildung“ bietet für Schulämter eine zentrale Kommunikationsplattform. Mit dieser können Informationen und Formulare bereitgestellt werden. Es gibt aber weder ein übergreifendes Konzept, wie Schulämter an das „Landesnetz Bildung“ angebunden werden sollen, noch für welche schulamtsspezifischen Anwendungen sie es nutzen können.

Die Kommunikationsplattform ist ein positives Beispiel für die weitergehende Nutzung des „Landesnetz Bildung“. Um Synergien zu ermöglichen, müssen die Schulämter gemeinsam mit dem Bildungsministerium Konzepte zur Nutzung für die Schulaufsichtsaufgaben entwickeln.

10.6 **Datenschutz in Schulen - immer noch Defizite**

Mit dem „Landesnetz Bildung“ wurden lediglich die technischen Voraussetzungen geschaffen, die Schulverwaltungsarbeitsplätze sicher an Internet- und E-Mail-Kommunikation anzubinden.

Ob damit der Datenschutz in Schulen tatsächlich verbessert wird, ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig. Datenschutz muss im Bewusstsein der handelnden Personen verankert sein. Dies ist bisher nicht der Fall.

Auch in Schulen, die an das „Landesnetz Bildung“ angeschlossen sind, wurden Defizite festgestellt:

- Briefe, wie z. B. schriftliche Lerngutachten, werden nicht als Schulverwaltungsdaten angesehen. Sie werden auf Rechnern abgelegt, die für den unterrichtlichen Einsatz vorgesehen und daher ungeschützt mit dem Internet verbunden sind.
- Die für die sichere Kommunikation im „Landesnetz Bildung“ eingerichteten E-Mail-Adressen werden nur zögerlich genutzt. Schulen beharren auch aus Bequemlichkeit auf den bereits vorher etablierten E-Mail-Adressen.
- Datensicherung findet in vielen Schulen nicht statt. Bei den Schulen, die ihre Daten sichern, werden die Sicherungsmedien nicht durchgehend ordnungsgemäß gelagert. Die Handtasche der Mitarbeiterin ist für einen unverschlüsselten USB-Stick der falsche Aufbewahrungsort.
- Datenschutzerfordernisse im Zusammenhang mit dem Einsatz von IT-Unterstützung (z. B. Verfahrensdokumentation, Test- und Freigabeverfahren, Berechtigungskonzepte) sind in den Schulen weiterhin Fremdwörter.

Die Schulträger sind gefordert, die Schulen zu unterstützen und zu beraten. Das Bildungsministerium muss zentral Datenschutzkonzepte entwickeln und den Schulen und Schulträgern zeitnah zur Verfügung stellen. Die Schulungsangebote insbesondere für Schulleitungen müssen intensiv fortgesetzt werden. Datenschutz ist und bleibt eine Daueraufgabe.

10.7 **Schule - im Spannungsfeld zwischen Land und Kommune**

Der kommunale Schulträger ist für die Bereitstellung und Unterhaltung der Einrichtungsgegenstände zuständig.¹

Der LRH hat 2001 den Einsatz von IT an schleswig-holsteinischen Schulen geprüft. Er hat darauf hingewiesen, dass durch einen vermehrten IT-Einsatz auch die Unterhaltungskosten bei den Kommunen steigen. Eine Aufteilung der neuen Lasten zwischen dem Land und den Schulträgern sei nicht immer zweifelsfrei möglich.²

Land und Kommunen sind der Anregung, eine Vereinbarung über die Kostenverteilung zu treffen, bisher nicht nachgekommen.

¹ § 48 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 39; zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.01.2011, GVOBl. Schl.-H. S. 23.

² Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 25.

In Zeiten knapper Haushaltsmittel ist eine ebenenübergreifende Kostenbetrachtung unabdingbar. Haushaltsmittel müssen so eingesetzt werden, dass optimaler Nutzen für die Schulen erreicht wird. Nicht jede Sachentscheidung darf dadurch belastet werden, dass erneut über Finanzierungsanteile von Land und kommunalen Schulträgern diskutiert wird.

Der LRH empfiehlt, Verhandlungen über eine Verteilung der IT-Kosten in Schulen aufzunehmen und zügig abzuschließen.