



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

11. Fortbildungskonzept seit 15 Jahren unverändert

Das aktuelle Fortbildungskonzept der Landesverwaltung datiert vom 10.09.2001. Es bildet zwar ein solides Fundament für eine moderne Fortbildung. Gleichwohl muss es evaluiert und an den künftigen Bedarf der Landesverwaltung angepasst werden.

Denn: Mitarbeiter müssen sich einer schnell wandelnden Verwaltung anpassen. Das fordert Veränderungsfähigkeit und Veränderungsbereitschaft. Fortbildung muss dazu beitragen, das dafür nötige Rüstzeug zu liefern.

Die Staatskanzlei sollte festlegen, welche fachübergreifenden Fortbildungen für alle Mitarbeiter verbindlich sind.

Fortbildungsmittel müssen effizient und zielgerichtet eingesetzt werden. Ein ressortübergreifendes Controlling hat die Staatskanzlei allerdings bisher nicht eingeführt.

11.1 Warum Fortbildung immer wichtiger wird

Die öffentliche Verwaltung steht vor großen Herausforderungen. Beispielhaft seien erwähnt: Haushaltskonsolidierung, demografischer Wandel, Verwaltungsmodernisierung, europäische Integration.

Die Anforderungen an die Veränderungsfähigkeit und Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter werden steigen. Diese müssen motiviert, qualifiziert und den Anforderungen der Zukunft gewachsen sein. Fortbildung muss zum Ziel haben, ihnen die hierfür nötigen Kompetenzen und Schlüsselqualifikationen zu vermitteln.

11.2 Auf welchen verbindlichen Grundlagen beruht die Fortbildung in der Landesverwaltung?

Bereits 2001 hat die Landesregierung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften das „Fortbildungskonzept für eine moderne Landesverwaltung“ vereinbart.¹ Dieses Fortbildungskonzept ist unverändert gültig. Die Mitarbeiter müssen immer komplexer werdende Anforderungen bewältigen. Gezielte Fortbildungsmaßnahmen sollen Fachwissen, Befähigung sowie Leistungs- und Lernbereitschaft der Mitarbeiter fördern und weiterentwickeln.

¹ Vereinbarung nach § 59 MBG vom 10.09.2001, Amtsbl. Schl.-H. S. 502.

Seit dem 01.04.2009 sind schleswig-holsteinische Beamte verpflichtet, sich fortzubilden (§ 22 LBG¹). Der Dienstherr hat diese Verpflichtung durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen. Insbesondere §§ 9 bis 11 der Allgemeinen Laufbahnverordnung (ALVO)² beschreiben Inhalte und Voraussetzungen für Qualifizierung und Fortbildung näher. Darüber hinaus ist im Lehrkräftebildungsgesetz die Fort- und Weiterbildung als dritte Phase der Lehrkräftebildung verankert.³

Die Haushaltsmittel für Aus- und Fortbildung sind stetig gestiegen: 2010 waren 9,5 Mio. € veranschlagt, 2014 10,7 Mio. € und 2016 sind es 12,4 Mio. €.

11.3 Ziel der Prüfung

Der LRH hatte das Ziel, sich einen Überblick über die Fortbildung in der Landesverwaltung zu verschaffen. Hierzu stellte er u. a. folgende Fragen:

- Verfolgt die Landesregierung eine ressortübergreifende Fortbildungsstrategie?
- Berücksichtigt sie hierbei insbesondere die Herausforderungen „Personalabbau“ und „demografischer Wandel“?
- An welchen Kriterien richten die Ressorts ihre Fortbildungskonzepte/-planungen aus?
- Wie unterstützen die Ressorts die Fortbildungsverpflichtung aus LBG und ALVO?

11.4 Fortbildungskonzept 2001

Nach dem Fortbildungskonzept 2001 orientiert sich die Fortbildung in der Landesverwaltung vor allem an folgenden Eckpunkten:⁴

- *„Mit der Fortbildung wird das Ziel verfolgt, die fachliche, persönliche, soziale und methodische Kompetenz der Beschäftigten zu stärken.*
- *Das jährliche Fortbildungsangebot (ressortbezogen und ressortübergreifend) ist bedarfsorientiert sowohl nach den Anforderungen der Ressorts bzw. Dienststellen als auch nach den Interessen der Beschäftigten festzulegen.*
- *Die Beschäftigten haben grundsätzlich einen Anspruch auf Fortbildung.“*

¹ Landesbeamtengesetz Schleswig-Holstein vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 93, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Aufhebung der Altersgrenze für Bürgermeister und Landräte vom 05.05.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 105.

² Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO) vom 19.05.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 236, zuletzt geändert durch Art. 8 der LVO zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 16.03.2015, GVOBl. Schl.-H. 96.

³ §§ 4 und 29 bis 31 des Lehrkräftebildungsgesetzes Schleswig-Holstein (LehrBG) vom 15.07.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

⁴ Nr. 2 des Fortbildungskonzepts.

Das Fortbildungskonzept hat die Staatskanzlei¹ mit Durchführungsbestimmungen und Verfahrensregelungen konkretisiert. Sie ist aktuell zuständig für ressortübergreifende Fortbildungsangelegenheiten.

Die „Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ (IMK) beschloss am 01.10.2008 das Positionspapier zu „Herausforderungen an Fortbildung im öffentlichen Dienst“. In dem Fortbildungskonzept 2001 hat die Landesregierung bereits viele Punkte dieses Positionspapiers vorweggenommen. Das Fortbildungskonzept berücksichtigt schon viele Aspekte einer modernen Fortbildung. Gleichwohl muss es aus Sicht des LRH evaluiert und an die aktuellen Entwicklungen angepasst werden. Insbesondere sollten Regelungen zur Fortbildungsverpflichtung und deren Unterstützung durch den Dienstherrn aufgenommen werden.

Die **Staatskanzlei** stimmt dem zu und weist auf Folgendes hin: Sie etabliere derzeit in den Ressorts das Thema Personalentwicklung. Dabei werde sie durch einen ressortübergreifenden Arbeitskreis unterstützt. Fortbildung sei ein wichtiger Aspekt. Allerdings gehe Personalentwicklung mit Themen wie Wissenstransfer, Mentoring oder Coaching über ein reines Fortbildungsangebot weit hinaus. Dies sei angesichts der auf die Landesverwaltung zukommenden Herausforderungen auch geboten. Ein entsprechendes Gesamtkonzept solle mit den Gewerkschaften abgestimmt werden. Es sei davon auszugehen, dass damit das Fortbildungskonzept abgelöst wird.

Der **LRH** hält diese Planungen der Staatskanzlei für sinnvoll. Diese bestätigen, dass das Fortbildungskonzept evaluiert und an den künftigen Bedarf der Landesverwaltung angepasst werden muss.

11.5 **Anrechnung der Fortbildungen auf die Fortbildungsverpflichtung: gleiches Maß für alle**

Die schleswig-holsteinischen Beamten sind seit dem 01.04.2009 nach § 22 LBG verpflichtet, sich fortzubilden. § 22 LBG wird insbesondere durch §§ 7, 9 bis 11 ALVO konkretisiert.

Im Fortbildungskonzept wurde bereits 2001 vereinbart, Fortbildung als Teil der Personalentwicklung als verpflichtend anzusehen.² Die in LBG und ALVO geregelte Fortbildungsverpflichtung sichert diesen wichtigen Punkt aus dem Fortbildungskonzept normativ ab.

¹ Durchführungsbestimmungen der Staatskanzlei zur Organisation und Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen nach dem Fortbildungskonzept für eine moderne Landesverwaltung (Nr. 6 des Fortbildungskonzepts) vom 12.05.2014, Amtsbl. Schl.-H. S. 448 (gültig ab 01.01.2014).

² Nr. 2 und Nr. 2.6 des Fortbildungskonzepts.

Für eine Beförderung ab dem 2. Beförderungssamt muss eine bestimmte Zahl an Fortbildungsstunden absolviert werden.¹ Diese quantitativen Anforderungen waren zunächst nur für die Fachrichtung „Allgemeine Dienste“ eingeführt worden. Sie sollen zukünftig für alle Laufbahnen verbindlich vorgeschrieben werden.² Dies hält der LRH im Sinne der Gleichbehandlung aller Laufbahnen für sachgerecht.

Staatskanzlei und Ressorts haben eine Empfehlung erarbeitet, wie Fortbildungsveranstaltungen auf die Fortbildungsverpflichtung angerechnet werden sollten. Gleichwohl legen die Ressorts unterschiedliche Maßstäbe an. Der LRH hält dies für problematisch. Denn damit ist nicht gewährleistet, dass die Beamten insoweit gleich behandelt werden.

Aus Sicht der **Staatskanzlei** werden die vereinbarten Anrechnungsmodalitäten eingehalten. Abweichungen gebe es nur hinsichtlich ressortspezifischer Qualifizierungen. Diese könnten auch nur ressortspezifisch bewertet werden. Die Staatskanzlei wolle bei der Personalentwicklung und auch für den Fortbildungsbereich einen gemeinsamen Standard erreichen. Ziel sei, alle Beschäftigten in der Landesverwaltung gleich zu behandeln.

Der **LRH** begrüßt dieses Bestreben der Staatskanzlei.

11.6 **Ressort- und fachübergreifende Fortbildung: Staatskanzlei muss steuern**

Der Staatskanzlei ist die Aufgabe „Ressortübergreifende Fortbildung“ zugewiesen. Sie hat hierfür jedoch nach eigenen Angaben nur eine eingeschränkte personelle Kapazität. Deshalb konzentriere sie sich auf die strategischen Aspekte der ressortübergreifenden Fortbildung. Über den interministeriellen Arbeitskreis (AK) Fortbildung tausche sie sich mit den Ressorts über Fortbildungsthemen, -inhalte, -bedarfe, -referenten und Veranstaltungsformen aus.

Aus Sicht des LRH darf sich die Staatskanzlei nicht mit einem zentralen strategischen Input begnügen. Vielmehr sollte sie gemeinsam mit den Ressorts festlegen, welche fachübergreifenden Fortbildungsmaßnahmen die Mitarbeiter des Landes verbindlich absolvieren sollten. Dies sichert in einer sich schnell wandelnden Organisation die Verwendungsbreite der Beschäftigten. Daneben wird die in LBG und ALVO quantitativ festgelegte Fortbildungsverpflichtung um qualitative Anforderungen ergänzt. Außerdem sollte die Staatskanzlei landesweit Inhouse-Seminare bündeln

¹ § 22 Abs. 3 und 4 ALVO.

² Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Landesbeamtenrechts (LBModG) vom 30.06.2015, Art. 9 Nr. 4, Landtagsdrucksache 18/3154.

und die Anrechnung von Fortbildungsveranstaltungen verbindlich regeln. Auf diese Weise könnte sie die ressort- und fachübergreifende Fortbildung verbindlicher steuern. Der vorhandene Austausch über die genannten Themen im AK Fortbildung stellt dies nicht ausreichend sicher.

Die **Staatskanzlei** verweist auf ihre Initiative, das Thema Personalentwicklung in den Ressorts zu etablieren. Fortbildung nehme dabei einen entsprechenden Raum ein. Aus einer Fortbildungsreihe zur Strategischen Personalentwicklung habe sich der AK Personalentwicklung konstituiert. Dieser habe auf Initiative der Staatskanzlei eine Fortbildung für Mitarbeiter konzipiert, die erstmalig Führungsverantwortung übernehmen. Dies unterstreiche die strategisch-konzeptionelle Arbeit der Staatskanzlei.

Die Initiativen der Staatskanzlei bewertet der **LRH** positiv. Derartige Ansätze sollten mit der Organisationsentwicklung in der Landesverwaltung verzahnt werden. Dies ist nach Aussage der Staatskanzlei vorgesehen.¹

11.7 **Führungskräftefortbildung: Zu Recht mit hoher Bedeutung**

Die Staatskanzlei bietet zentrale Personalentwicklungsmaßnahmen für Führungskräfte und Führungsnachwuchskräfte aller Geschäftsbereiche an. Dies umfasst u. a. folgende Angebote:

- Einführungsfortbildung für Führungsnachwuchskräfte,
- Wirtschafts- und Verwaltungsvolontariate,
- Personalentwicklungsseminare, die sich an potenzielle Führungskräfte richten: Seit 2002 haben etwa 150 Personen an einem Personalentwicklungsseminar teilgenommen.

§ 10 a ALVO und die „Qualifizierungsrichtlinien A 14“² legen näher fest, welche Qualifizierungsmaßnahmen zukünftige Führungskräfte zu durchlaufen haben.

Die Landesregierung misst der Qualifizierung der Führungskräfte eine hohe Bedeutung bei. Dies ist angesichts der Verantwortung der Führungskräfte für die Personal- und Organisationsentwicklung gerechtfertigt.

¹ Vgl. Tz. 11.11.

² Vgl. Tz. 11.8.

11.8 **Ressortübergreifende Qualifizierungskonzepte ergänzen die Fortbildungsvereinbarung vom 10.09.2001**

Das Fortbildungskonzept 2001 wurde um ressortübergreifende Qualifizierungskonzepte ergänzt:

Mit dem „Qualifizierungskonzept für Angestellte... für Funktionen der Allgemeinen Verwaltung...“ aus 2001¹ werden für die Tarifbeschäftigten arbeitsplatzübergreifende Qualifizierungsmaßnahmen angeboten. Diese Veranstaltungen finden bedarfsgerecht statt - zurzeit alle 2 Jahre.

In den „Qualifizierungsrichtlinien A 14²“ aus 2013 bekräftigen die Landesregierung und die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften die Bedeutung einer lebenslangen Qualifizierung. Die Vereinbarung konkretisiert § 10a ALVO.

Die Landesregierung hat eine Forderung des LRH aus seiner Prüfung „Organisationsarbeit in der Landesverwaltung“³ aufgegriffen. Sie entwickelte 2013 ein ressortübergreifendes Fortbildungskonzept für Organisatoren.

11.9 **Dienstvereinbarungen und ressortspezifische Fortbildungskonzepte ergänzen das Fortbildungskonzept 2001**

Viele Dienststellen aus allen Bereichen der Landesverwaltung konkretisieren das Fortbildungskonzept aus 2001 mit Dienstvereinbarungen und ergänzenden ressortspezifischen Fortbildungskonzepten.

Die ressortspezifischen Dienstvereinbarungen und Fachkonzepte verdeutlichen: Die Ressorts haben die Bedeutung von Fortbildung für die Personal- und Organisationsentwicklung ihrer jeweiligen Verwaltungsbereiche erkannt. Die ressortspezifischen Fortbildungskonzepte werden zumindest theoretisch den Herausforderungen gerecht, die an Fortbildung im öffentlichen Dienst zu stellen sind. Der LRH hat jedoch nicht geprüft, wie die Dienststellen die Konzepte in der Praxis umsetzen.

¹ Vereinbarung nach § 59 Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein zum Qualifizierungskonzept für Angestellte des Landes Schleswig-Holstein für Funktionen der Allgemeinen Verwaltung (Qualifizierungskonzept) als Baustein des Personalentwicklungskonzeptes, Bekanntmachung des Innenministeriums vom 05.11.2001, Amtsbl. Schl.-H. 2001 S. 607.

² Vereinbarung nach § 59 MBG Schl.-H. über die Qualifizierung von Beamtinnen und Beamten sowie vergleichbarer Tarifbeschäftigter, die unterhalb des zweiten Einstiegsamts der Laufbahngruppe 2 eingestellt worden sind, für ein Amt der Besoldungsgruppe A 14 bzw. einer Aufgabenübertragung in Entgeltgruppe 13 oder höher in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein (QRili A 14), Bekanntmachung des Innenministeriums vom 16.04.2013, Amtsbl. Schl.-H. 2013 S. 242.

³ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 8.5.

11.10 Erwartungsgemäß: Dienstliche Belange dominieren die Fortbildung

Fortbildung umfasst „...Veranstaltungen, die im überwiegenden dienstlichen Interesse liegen.“¹ Fortbildung kann in unterschiedlichen Formen, am Arbeitsplatz oder durch Teilnahme an gesonderten Veranstaltungen stattfinden.² Konkretisiert wird dies durch § 9 ALVO. Dort sind beispielhaft einzelne Fortbildungsmaßnahmen aufgeführt: Behördeninterne Fortbildung, Fortbildung an verwaltungsinternen oder externen Fortbildungseinrichtungen, eigene Lehr- oder sonstige Fortbildungstätigkeiten.

Im Fortbildungskonzept ist das Fortbildungsangebot nach Zielgruppen genannt: Einführungsfortbildung, Qualifizierungsfortbildung, Förderungsfortbildung, Führungskräftefortbildung.³ Diese zielgruppenorientierten Fortbildungsarten finden sich inhaltlich in § 11 ALVO wieder.

Die Ressorts haben für die Fortbildungsmaßnahmen folgende Rangfolge angegeben:

1. Förderung der fachlichen Kompetenz,
2. Förderung der methodischen Kompetenz,
3. Förderung der persönlichen Kompetenz,
4. Förderung der sozialen Kompetenz.

Dies korrespondiert mit den Kriterien, die die Ressorts für die Auswahl der Teilnehmer anlegen. Auch hier wurde die Förderung der fachlichen Kompetenz am häufigsten genannt.

Die Mitarbeiter werden vorrangig durch externe Fortbildungsträger und behördeninterne Einrichtungen wie das Institut für Qualitätsentwicklung (IQSH) oder das Bildungszentrum der Steuerverwaltung fortgebildet. Ein weiterer wichtiger Baustein der Fortbildung ist die Fortbildung am Arbeitsplatz, z. B. das Coaching für Führungskräfte. Neuere Fortbildungsmöglichkeiten wie E-Learning werden selten genutzt. Angesichts knapper Fortbildungsmittel hat der LRH angeregt, zukünftig dezentrale und selbstorganisierte Formen der Fortbildung intensiver zu nutzen.

In ihrer Stellungnahme weist die **Staatskanzlei** darauf hin, die Rückmeldungen der Ressorts zum E-Learning seien meist negativ gewesen. E-Learning befürwortet hätten die Gerichte und Staatsanwaltschaften. Die Landespolizei (PD AFB⁴) habe Selbstlernunterlagen (LernIT) ins Intranet gestellt. Durch sie könnten z. B. Präsenzzeiten der Fortbildung verkürzt oder gänzlich ersetzt werden.

¹ Nr. 2.1 des Fortbildungskonzepts.

² Nr. 3 des Fortbildungskonzepts.

³ Nr. 3.1.1 bis 3.1.4 des Fortbildungskonzepts.

⁴ Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei.

11.11 **Zukunftsthemen der Fortbildung zu wenig im Blick**

In den kommenden Jahren muss die Landesregierung zur Haushaltskonsolidierung in erheblichem Umfang Personal abbauen.¹ Der LRH hat deshalb erwartet, dass die Ressorts den sie betreffenden Zukunftsanforderungen und der Organisationsentwicklung einen hohen Stellenwert beimessen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Als wichtigsten Fortbildungsaspekt nannten die Ressorts Maßnahmen zur fachlichen Qualifizierung der Mitarbeiter. Zwar sind diese von den Ressorts genannten Maßnahmen unbestritten sehr wichtig: Aber die Ressorts sollten auch solche Fortbildungen mehr „bewerben“, die Organisationsentwicklung und Veränderungsprozesse in den Blick nehmen. Denn diese Themen dürften angesichts des erheblichen Personalabbaus in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen.

Die **Staatskanzlei** stimmt dem LRH darin zu, dass Veränderungsprozesse und Organisationsentwicklung an Bedeutung gewinnen. Aktuell werde der Bereich Organisationsentwicklung in der Staatskanzlei thematisch und personell neu gewichtet. Die Fortbildungsreihe zur Strategischen Personalentwicklung habe einen Schwerpunkt beim Change Management. Diesem Thema werde sich auch der AK Personalentwicklung annehmen.

Darüber hinaus entwickle die Staatskanzlei parallel zur Personalentwicklungsstrategie eine Organisationsstrategie. 2016 plane sie Workshops und eine gemeinsame Fortbildungsreihe für Organisatoren und Personalentwickler.

11.12 **Ressortübergreifendes Controlling existiert nicht**

Im Fortbildungskonzept 2001 ist vereinbart, ein zentrales, ressortübergreifendes Fortbildungscontrolling aufzubauen.² Dies ist jedoch bis heute nicht geschehen. Aus Sicht der Staatskanzlei stehen bei ressortübergreifenden Controlling-Maßnahmen Aufwand und Nutzen in keinem sachgerechten Verhältnis zueinander. Im Übrigen sei die Wirksamkeit von Fortbildungsmaßnahmen nur schwer zu messen.

Der Staatskanzlei ist einzuräumen: Die Wirksamkeit von Fortbildungsmaßnahmen kann nur indirekt gemessen werden. Allerdings sollte dies kein Grund sein, auf Erfolgskontrolle und Controlling gleich ganz zu verzichten. Fortbildungsmittel müssen effizient und zielgerichtet eingesetzt

¹ Konsolidierungsprogramm des Landes Schleswig-Holstein gemäß § 5 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen vom 11.10.2011 unter C.2a), Umdruck 17/3211.

² Nr. 7 des Fortbildungskonzepts.

werden. Dazu bedarf es steuernder Maßnahmen. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung hatte 2008 in ihrem Bericht zum „Bildungscontrolling in der Bundesverwaltung“ zahlreiche Vorschläge zum Bildungscontrolling unterbreitet, z. B.

- Berichtswesen einführen,
- konkrete mit den jeweiligen Behörden- und Personalentwicklungszielen verknüpfte Fortbildungsziele festlegen,
- Informationen zum Fortbildungsbedarf in einem Personalinformationssystem zusammenführen und regelmäßig auswerten,
- Fortbildungsmaßnahmen evaluieren.

Die Staatskanzlei sollte mit den Ressorts erörtern, welche der von der Bundesakademie vorgeschlagenen Maßnahmen für die Landesverwaltung sinnvollerweise übernommen werden können. Darüber hinaus sollte geprüft werden, welche Aspekte davon in das zu überarbeitende Fortbildungskonzept aufzunehmen wären.

Die **Staatskanzlei** teilt hierzu mit: Bei der Landespolizei sei als Ergebnis aus dem Projekt Minerva¹ der PD AFB ein Controlling erwachsen. Es sei eine zentrale, wesentliche Aufgabe im Führungsstab der PD AFB. Von hier aus würden alle Aus- und Fortbildungsmaßnahmen evaluiert und einem Controlling unterzogen. Es sei vorgesehen, diese Entwicklung im Polizeibereich im AK Fortbildung zu begleiten und Erkenntnisse auch für die allgemeine Verwaltung zu nutzen. Außerdem werde sich der AK Fortbildung mit den Vorschlägen aus dem „Bildungscontrolling“-Bericht auseinandersetzen.

¹ In dem Projekt Minerva hat die Landespolizei die Effizienz ihrer Aus- und Fortbildung untersucht. Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 18.