



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2020

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020



Bemerkungen 2020

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

11. Vertretungsfonds - Unterrichtsversorgung darf nicht zulasten der Qualität gehen

Der Vertretungsfonds ist eine Maßnahme zur Reduzierung von Unterrichtsausfall und zur Sicherstellung qualitativ angemessener Vertretung. Dafür werden überwiegend befristete Verträge und Aufstockungen von Lehrerarbeitszeit genutzt.

Das Land stellt hierfür im Kern jährlich 12 Mio. € zur Verfügung. Im Jahr 2018 wurden aber nur 10 Mio. € des Vertretungsfonds für Krankheitsvertretungen ausgeschöpft. Der Ausschöpfungsgrad des Vertretungsfonds sagt nichts über den wirklichen Bedarf aus.

Die Schulämter nutzen und steuern das Instrument „Vertretungsfonds“ unterschiedlich. Es fehlen einheitliche Kontrollinstrumente, durch deren Einsatz die Bewirtschaftung der Stellen verbessert werden könnte.

Das Bildungsministerium muss die Qualität des Vertretungsunterrichts sicherstellen.

11.1 Ausgangslage

Qualitätssteigerung und -sicherung im schulischen Bereich sind ein zentrales Anliegen der Landesregierung. Es wird eine verbesserte Unterrichtsversorgung an allen Schularten angestrebt. Bis zum Ende der Legislaturperiode soll die Unterrichtsversorgung mindestens 100 % betragen.¹ Dies will die Landesregierung für einige Schularten bereits im Schuljahr 2019/20 geschafft haben.²

Aber 100 % Unterrichtsversorgung sagt nichts über den erteilten Unterricht aus, weder qualitativ noch quantitativ. Es ist lediglich eine errechnete Zahl. Basis für die Darstellung der Unterrichtsversorgung nach Schularten ist eine Gegenüberstellung von Stellenzahl nach dem Planstellenzuweisungsverfahren und des errechneten Stellenbedarfs bei 100%iger Abdeckung der Kontingenzstundentafel. Ob die Stellen besetzt sind und

¹ Vgl. Koalitionsvertrag 2017 - 2022 von CDU, GRÜNEN, FDP, S. 12.

² Vgl. Pressemitteilung Bildungsministerium vom 08.08.2019.

wenn, mit welcher Qualifikation Personen eingestellt werden, ist für die 100%ige Unterrichtsversorgung nicht maßgeblich.

Der LRH hat sich in den vergangenen Jahren mit diesem Thema beschäftigt:

- Bemerkungen 2016 Nr. 12 „Wie viele Lehrer braucht das Land wirklich“,
- Bemerkungen 2017 Nr. 19 „Mehr Unterricht durch optimierten Lehrkräfteeinsatz“ und
- Bemerkungen 2019 Nr. 12 „Einsatz von Lehrkräften im außerschulischen Bereich“.

11.2 Was soll der Vertretungsfonds leisten?

Der Vertretungsfonds ist neben dem Vertretungskonzept der einzelnen Schulen eine Maßnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) zur Reduzierung von Unterrichtsausfall und zur Sicherstellung qualitativ angemessener Vertretung. Ziel ist es, krankheitsbedingten Unterrichtsausfall zu reduzieren, theoretisch schon ab der ersten Fehlstunde einer Lehrkraft.

Den Vertretungsfonds zur Bekämpfung von Unterrichtsausfall gibt es seit dem Haushaltsjahr 2003 (Kapitel 0710 - Maßnahmengruppe 04) mit einem Ansatz für 2020 von 15,2 Mio. €. Davon werden 3,2 Mio. € an die Kirchen erstattet für die Erteilung von Religionsunterricht durch hauptamtliche oder stundenweise beschäftigte Kirchenkräfte. Von den verbleibenden 12 Mio. € sind 20 Tausend € für Regiekosten und 700 Tausend € für Weiterbildungsmaßnahmen abzuziehen. Der Rest in Höhe von 11,28 Mio. € verbleibt für die Krankheitsvertretungen im Rahmen des Vertretungsfonds.

Im Rahmen der Corona-Hilfe für den Einzelplan 07 wird der Vertretungsfonds für das erste Schulhalbjahr 2020/21 mit einem Finanzbedarf von 4,45 Mio. € erhöht. Mit diesen Finanzmitteln soll der Präsenzunterricht bei anhaltender Risikoeinstufung von Lehrkräften aufrechterhalten werden.

Der Vertretungsfonds kann für verschiedene Bausteine eingesetzt werden. Soweit der lehrplanmäßige Unterricht nicht von Lehrkräften erteilt werden kann, können im Rahmen der im Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel vertretungsweise auch andere Kräfte eingesetzt werden. Ebenso dürfen im begrenzten Umfang Mittel auch dazu verwendet werden, die Arbeitszeit von Lehrkräften aufzustocken, die bereits im Schuldienst teilzeitbeschäftigt sind. Die Titel sind deckungsfähig. Damit soll gewährleistet werden, auf unvorhergesehene besondere Erfordernisse in den einzelnen Schularten flexibel zu reagieren.

Die Verteilung auf die verschiedenen Schularten erfolgt nach einem Schlüssel, der an das Planstellenzuweisungsverfahren angelehnt ist. Die Verteilung an die einzelnen Schulen übernehmen bei den schulamtsgebundenen Schulen die zuständigen Schulämter. Bei den Gymnasien und Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe verbleibt diese Aufgabe im Bildungsministerium.

Der LRH hat den Einsatz des Vertretungsfonds an den schulamtsgebundenen Schulen, den Gymnasien und den Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (bis September) geprüft. Die Prüfung macht die Effizienz der Organisation und des Verfahrens sowie der Einsatzformen transparent und gibt ein Bild über die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes.

11.3 Was ist aufgefallen?

Euro-Beträge oder Planstellen?

Das Bildungsministerium teilt die 12 Mio. € abzüglich 700 Tausend € Weiterbildungskosten und 20 Tausend € Regiekosten aus dem Vertretungsfonds auf die verschiedenen Schularten auf. Im Anschluss wird den Schulämtern für die schulamtsgebundenen Schulen mitgeteilt, wie viele Planstellen sie aus dem Vertretungsfonds zur Verfügung gestellt bekommen. Hier erfolgt eine Umrechnung von Euro-Beträgen in Planstellen. In der Vergangenheit wurde mit dem Wert 50 Tausend € für eine Planstelle gerechnet. Aus 6,19 Mio. € gingen 112,5 Vertretungsstellen für den schulamtsgebundenen Bereich hervor. Das bedeutet: Eine Planstelle wurde nicht mit 50 Tausend €, sondern mit 55 Tausend € bewertet. Auch das ist zu wenig, denn es handelt sich bei Vertretungslehrkräften mit Aufstockungen in der Regel um A 12- und A 13-Stellen. Selbst befristete Verträge werden meist mit der Entgeltgruppe E 10 bzw. E 11 abgeschlossen. Laut Personalkostentabelle¹ liegen hier die Werte zwischen 65 und 80 Tausend €.

Das **Bildungsministerium** kündigt an, dass eine Anhebung der internen Umrechnungspauschale geprüft werde. In Verbindung mit dem Finanzcontrolling sei gewährleistet, dass der Haushaltsansatz nicht überschritten werde. Die Schulämter würden darüber unterrichtet, dass sie sich allein an dem ihnen zugeteilten Planstellenumfang zu orientieren und keine eigene Berechnung der Ist-Ausgaben vorzunehmen haben.

¹ Vgl. Personalkostentabelle für Beamtinnen und Beamte gültig ab 01.01.2018 und Personalkostentabelle für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gültig ab 01.01.2018.

Wie werden Aufstockungen abgerechnet?

Bei Aufstockungen kann eine teilzeitbeschäftigte Lehrkraft befristet ihren Stundenanteil erhöhen. Aufstockungen sind ein beliebtes Mittel für Vertretungen, da sie schnell umgesetzt werden können. Die Lehrkraft ist bereits an der Schule tätig und sämtliche Einarbeitungen entfallen. Der Nachteil von Aufstockungen ist, dass es sich hierbei eher um geringe Stundenanteile handelt, sodass ein Ausfall allein damit nicht immer aufgefangen werden kann. Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass es Probleme bei der Abrechnung der Aufstockungen gibt. Es wurden zu geringe Beträge ausgezahlt, die im Grundschulbereich zum Teil unterhalb des Mindestlohns lagen. Das Bildungsministerium wird gebeten, Abhilfe zu schaffen und die Schulämter entsprechend zu informieren.

Das **Bildungsministerium** wird dazu eine Handlungsanweisung erstellen.

Welche Qualifikationen haben Vertretungslehrkräfte?

Die Anzahl der geschlossenen befristeten Verträge ist in den verschiedenen Kreisen und kreisfreien Städten sehr unterschiedlich. Regionen, die in Universitäts-Nähe sind, haben weniger Probleme, Vertretungslehrkräfte einzustellen. Andere Kreise und kreisfreien Städte finden nur schwer Vertretungslehrkräfte. Es dürfen auch Personen mit verwandten Berufen aushelfen. Bei dem Einsatz von Vertretungslehrkräften aus verwandten Berufen sind die beruflichen Qualifizierungen sehr unterschiedlich und ermöglichen nicht zwangsläufig eigenverantwortlichen Unterricht.

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass es sich hierbei insbesondere im Grundschulbereich um folgende Ausbildungen handelt:

- FSJ (Freiwilliges Soziales Jahr) -Kräfte,
- Musiker,
- Arzthelfer,
- Bürokaufmann,
- Bankkaufmann,
- Augenoptiker,
- Physiotherapeut,
- Tischler,
- Kaufmann,
- Kinderkrankenpfleger,
- Schifffahrtskaufmann und
- Übungsleiter.

Eine pädagogische Vorbildung ist nicht ersichtlich.

Die Grundvoraussetzung, dass verwandte Berufe über eine mit dem Lehramtsstudium verwandte Qualifikation (Ausbildung, Studium, Beruf) verfügen und unterrichtsrelevante Fächer abgedeckt werden sollen, ist nicht ausreichend. Das Bildungsministerium darf die Qualität von Vertretungsunterricht nicht aus den Augen verlieren.

Das Bildungsministerium führt eine Liste über alle befristeten Verträge und die Abschlüsse dieser Personen. Befristete Verträge werden genutzt für die Krankheitsvertretungen im Rahmen des Vertretungsfonds, aber auch für den regulären Unterricht. Elternzeit, Sabbatjahre und Ähnliches werden durch befristete Verträge aufgefangen. Mehr als 30 % der befristeten Verträge in den Schularten Grundschule, Gemeinschaftsschule und Gymnasium haben Abschlüsse unterhalb des Bachelor-Abschlusses. Dies sind 340 Planstellen.

Der LRH stellt fest, das Bildungsministerium muss die Unterrichtsqualität besonders im Vertretungsfall an Grundschulen sicherstellen.

Das **Bildungsministerium** führt dazu aus, dass der Anteil des Vertretungsunterrichts, der von Personen mit Abschlüssen unterhalb des Bachelors geleistet werde, 3,23 % des gesamten Unterrichts ausmache. Gleichwohl habe es unterschiedliche Maßnahmen ergriffen, um mehr entsprechend ausgebildete Lehrkräfte zu gewinnen.

Wie werden Springerstellen genutzt?

Die Mobile Vertretungsreserve, auch Springerstellen genannt, wird nur in 4 Kreisen genutzt. Da viele Planstellen aus dem Planstellenzuweisungsverfahren nicht besetzt werden können, ist der Umweg über eine Springerstelle zu einer unbefristeten Stelle nicht mehr nötig. Von 125 im Haushalt eingeplanten Springerstellen sind im Schuljahr 2018/19 nicht einmal 10 % besetzt. Der Stellenplan (Titel 0710-422 04, Maßnahmengruppe 04) ist entsprechend anzupassen.

Das **Bildungsministerium** kündigt an, dass die geringe Nutzung der Mobilien Vertretungsreserve im Zuge der Haushaltsaufstellung 2021 aufgegriffen und eine Anpassung des Stellenplans geprüft werde.

Wie wirksam sind die Planungsinstrumente?

Die Verwaltungsverfahren sind im Bildungsministerium für die Gymnasien und Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe andere als bei den Schulämtern für den schulamtsgebundenen Bereich. Das Bildungsministerium kann auf das System der Personalverwaltung - Lehrkräfte (PERLE) zugreifen und die Unterlagen darüber erstellen. Es werden bereits gespeicherte Daten verwendet, sodass die Fehlerquote geringer ist. Die Schulämter hingegen

haben keinen Zugriff auf PERLE und müssen sämtliche Dokumente selbst erstellen. Diese Vorgehensweise ist nicht nur zeitaufwendig und für Fehler anfällig, sondern auch unwirtschaftlich.

Die Schulämter führen bisher eigene Listen, um die Ausgaben im Rahmen des Vertretungsfonds zu dokumentieren. Über den Share-Point, der im Bildungsministerium gepflegt wird, sollen die Buchungen kontrolliert und abgeglichen werden. Dies war im geprüften Zeitraum aus verschiedenen Gründen aber oft nicht möglich. Die Verträge für die Monate Januar bis April waren bis Mai 2019 für die Schulämter nicht abrufbar. Außerdem liegen erhebliche Differenzen vor zwischen den Zahlen der Schulämter und denen des Bildungsministeriums. Einige Schulämter meldeten bereits im April 2019, dass ihr Anteil am Vertretungsfonds nicht ausreiche und sie demnächst den zugewiesenen Betrag überschreiten würden. Das Bildungsministerium meldete dem Schulamt in der Regel zurück, dass ihm noch genug Geld zur Verfügung stehen würde.

Deshalb führen einige Schulämter bereits keine eigene Liste mehr. Begründung: Der Abgleich ist sehr zeit- und personalintensiv und die Daten des Bildungsministeriums werden nicht regelmäßig aktualisiert. Es liegen Differenzen vor, die durch das Bildungsministerium nicht aufgeklärt werden. Das Bildungsministerium muss hier Transparenz schaffen, um bedarfsgerecht steuern zu können.

Das **Bildungsministerium** folgt der Feststellung des LRH und entlässt die Schulämter aus der betragsmäßigen Kontrolle. Das Verwaltungshandeln bei Aufstockungen und Befristungen müsse landesweit vereinheitlicht werden. Dazu werde eine Handlungsanweisung erstellt.

Haushaltsklarheit?

Das Bildungsministerium erklärt, dass die Aufstockungen über den Vertretungsfonds gebucht werden und in der Liste des Haushaltsreferats nur nachrichtlich ausgewiesen werden.

Der LRH hat dies exemplarisch überprüft. Es wurden Buchungen bezüglich Aufstockungen stichprobenartig aus jedem Schulamt beim Dienstleistungszentrum Personal erfragt. Ergebnis: Von 18 Aufstockungen wurden 15 über Schulkapitel gebucht und nur 3 aus dem Vertretungsfonds. So könnten die Differenzen mit den Schulämtern begründet sein, denn die Schulämter verbuchen im Schulamt sowohl Aufstockungen als auch Verträge über ihr Kontingent „Vertretungsfonds“. Diesem Problem muss sich das Bildungsministerium annehmen. Durch einheitliche Buchungen im Rahmen des Vertretungsfonds kann mehr Transparenz im Haushalt erzielt werden.

„Der Vertretungsfonds ist nicht ausgeschöpft“ - diese Feststellung hat aufgrund der nicht sachgerechten Buchungen so keine Aussagekraft. Der Ausschöpfungsgrad des Vertretungsfonds sagt nichts aus über die notwendigen Mittel für Krankheitsvertretungen. Für die Feststellung des finanziellen Gesamtbedarfs „Vertretungsfonds“ bedarf es zusätzlich der Summe aller Aufstockungen aus den Schulkapiteln, die als Minderausgaben im Vertretungsfonds vorgehalten werden.

Das **Bildungsministerium** sieht keinen Mehrwert in der Feststellung des finanziellen Gesamtbedarfs „Vertretungsfonds“.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass sich durch einheitliches Buchen von Aufstockungen und befristeten Verträgen steuerungsrelevante Daten ergeben, die eine bedarfsgerechte Mittelverteilung ermöglichen.

Braucht ein Schulamt Verstärkung, weil die zugewiesenen Gelder aus dem Vertretungsfonds aufgebraucht sind, ist es Aufgabe des Bildungsministeriums, eine Umverteilung vorzunehmen. Die Schulämter können nur ihre eigenen Daten einsehen. Es ist unwirtschaftlich, dass ein Schulamt selbst andere Schulämter anrufen muss und Mittel erbittet.

Die Vertragsgestaltung vor allem hinsichtlich Vertragsende und Urlaubsanspruch darf nicht vom Kenntnisstand des jeweiligen Sachbearbeiters abhängen. Hier muss eine Handlungsanweisung vorliegen, die ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherstellt. Die Regelungen müssen standardisiert und rechtssicher sein.

11.4 **Was muss sich ändern?**

Das Verwaltungshandeln bei Aufstockungen und befristeten Verträgen von Lehrkräften muss landesweit vereinheitlicht werden. Transparenz bei Buchungen und Informationen muss gewährleistet sein.

Die Umrechnung von Euro-Beträgen zu Planstellen muss auf der Grundlage der aktuellen Personalkostentabelle durchgeführt werden.

Unstimmigkeiten bei der Auszahlung bei Aufstockungen sollten überprüft werden. Erfassungsprobleme auf der Ebene der Schulämter müssen ausgeräumt werden.

Ein Erlass oder eine strukturierte Handlungsanweisung für den Vertretungsfonds kann hier Abhilfe schaffen.

Die zum Teil sehr großen Differenzen in den Ist-Ausgaben im Rahmen des Vertretungsfonds zwischen den jeweiligen Schulämtern und dem Bil-

dungsministerium müssen aufgeklärt werden. Das Bildungsministerium muss hier Transparenz schaffen, um eine bedarfsgerechte Mittelverteilung sicherzustellen.

Der Ausschöpfungsgrad des Vertretungsfonds sagt nichts aus über die notwendigen Mittel für Krankheitsvertretungen. Für die Feststellung des finanziellen Gesamtbedarfs „Vertretungsfonds“ bedarf es zusätzlich der Summe aller Aufstockungen aus den Schulkapiteln, die als Minderausgaben im Vertretungsfonds vorgehalten werden. Dies betrifft die Buchungen aus dem schulamtsgebundenen Bereich, aber auch die Buchungen für die Gymnasien und Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe.

Das Bildungsministerium muss die Qualität des Vertretungsunterrichts sicherstellen, insbesondere an Grundschulen. Dort verfügen mehr als die Hälfte der Vertretungslehrkräfte nicht über einen Bachelor-/Masterabschluss und haben keine pädagogische Ausbildung. Das Schulgesetz sieht nur in Ausnahmefällen vor, Personen mit anderen Befähigungen als Lehrkräfte einzusetzen.¹

Eine 100%ige Unterrichtsversorgung darf nicht zulasten der Qualität gehen.

Das **Bildungsministerium** hat angekündigt, dass durch eine bereits in Arbeit befindliche Handlungsanweisung zukünftig eine einheitliche und transparente sowie verbesserte Nutzung des Vertretungsfonds gewährleistet werden soll.

¹ Vgl. § 34 Abs. 2 Schulgesetz.