

AB Budgetierung Anlage 3

Zu: 2.3.4 Darstellung der Ergebnisse aus den Evaluationen des Arbeitsbereichs

MK, Referat 12

11.04.2008

Betr.: ProReKo – Arbeitsbereich Budgetierung

hier: **Evaluation und Vorschläge zum Transfer aus Sicht des Referats 12**

Dem Referat 12 sind während des Schulversuchs folgende Dinge hinsichtlich der Ermittlung, der erstmaligen Ausstattung sowie der späteren Anpassung und Bewirtschaftung der Budgets mit Stellen und Mittel für die ProReKo-Schulen aufgefallen.

1. Die erstmalige Ausstattung der ProReKo-Schulen mit Planstellen/Stellen und den dazugehörigen Personalmitteln als größtem Budgetbestandteil erfolgte auf der Basis des zum Stichtag 15.11.2003 von den Schulen in BBS-Planung gemeldeten Personals (Lehrerverzeichnis). Dabei sollte sicher gestellt werden, dass die Schulen zumindest so ausgestattet werden, dass das vorhandene Personal mit entsprechenden Planstellen/Stellen und/oder Mitteln ausfinanziert wird. Schulen, die mit dem vorhandenen Personal über den errechneten Lehrkräfte-Budgetsollstunden (Soll-VZLE) lagen, erhielten nur die notwendige Mindestausstattung. Dagegen wurden Schulen, die mit ihrem lt. Lehrerverzeichnis vorhandenem Personal unter den Soll-VZLE lagen, mit zusätzlichen freien und besetzbaren Planstellen/Stellen einschl. Mittel ausgestattet.

Die Datenbasis Lehrerverzeichnis als Teil von BBS-Planung zur Ermittlung der notwendigen Planstellen/Stellen und Mittel hatte insbesondere folgende Schwachstellen.

- a) Die Daten zeigten das Personal-Ist der Schulen aus der Vergangenheit (Stichtag 15.11.) und waren daher teilweise bereits überholt.
 - b) Trotz vorheriger Information der Schulen vor Ort waren Daten teilweise fehlerhaft, unvollständig oder fehlten sogar ganz (eben nicht ganz ernst zu nehmende Statistik).
 - c) Bestimmtes Personal (z.B. längerfristig Beurlaubte oder Abgeordnete) war teilweise nicht enthalten, weil es in den Schulen wegen der bis dahin von der Landesschulbehörde durchgeführten Personal- und Stellenbewirtschaftung über diese Kräfte keine Information gab.
 - d) Aus den Angaben zum Personal war insbesondere beim Tarifpersonal nicht zu erkennen, ob es sich um unbefristet oder befristet beschäftigte Kräfte handelte und somit Stellen oder Mittel zur Verfügung zu stellen waren. Da einige Schulen vorher bereits am Modellversuch „Personalkostenbudgetierung an allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen“ teilgenommen hatten und in diesem Rahmen befristetes Personal eingestellt und in BBS-Planung gemeldet hatten, ist es vorgekommen, dass mangels Differenzierung Stellen zugewiesen wurden, obwohl sie nicht erforderlich waren.
 - e) Bestimmte für die Stellen- und Personalbewirtschaftung der Schulen wichtige Personaldaten (z.B. zu befristeten Stundenreduzierungen) waren in BBS-Planung nicht ersichtlich, so dass die Stellenzuweisung nicht die tatsächlichen Erfordernisse berücksichtigen konnte.
 - f) Beim Tarifpersonal war nicht ersichtlich, ob eine Vergütungsgruppe im Wege eines Bewährungsaufstieges erreicht wurde, so dass die Stellenzuweisung nicht immer korrekt war.
 - g) Darüber hinaus fehlten weitere notwendige Angaben wie z.B. zur Altersteilzeit oder zu den Fällen, in denen Tarifpersonal auf Planstellen der Beamten geführt wurde. Gleiches gilt für sich in Bearbeitung befindliche Personalvorgänge, die teilweise sehr lange Laufzeiten hatten und über die in den Schulen keine Kenntnisse vorhanden waren.
2. Viel Arbeitsaufwand entstand für die Dauer des Schulversuchs in der Linie. Daraus resultieren aber andererseits auch viele Erkenntnisse zu notwendigem Änderungsbedarf. Gleichzeitig konnte ein hoher Betreuungsaufwand für die Schulen festgestellt werden, der durch präzise Vorgaben sowie eindeutige Angaben zur Budgetbemessung weitestgehend vermieden werden kann und muss.
 3. Die notwendige Umstellung der Personalkostenabrechnungen von Durchschnittssätze auf Ist-Kosten (des NLBV) erleichtert die Budgetabrechnungen wesentlich, macht sie transparent und nachvollziehbar, reduziert die Fehleranfälligkeit, schließt bisher mögliche Manipulationen aus und trägt letztlich zur Sicherung der Ausgabereise bei.
 4. Das im Schulversuch bisher nicht angewandte haushaltswirtschaftliche Instrument des Beschäftigungsvolumens (BV) ist auch für ProReKo umzusetzen, da es eine wesentliche Größe für die Veranschlagung von Personalmittel im Landeshaushalt ist und auch für die Bewirtschaftung große Bedeutung hat. Es ist anzustreben, dass die den Schulen zuzuweisenden Planstellen/Stellen sowie die Mittel für die ständig teilzeitbeschäftigten und die befristet zur Vertretung beschäftigten Lehrkräfte (ehe-

malige Titel 425 13 bzw. 425 27) Eins zu Eins mit Beschäftigungsvolumen hinterlegt sind. Die in allen Kapiteln bestehende Differenz zwischen den für die ausgebrachten Stellen und die o.g. Mittel notwendigem BV und dem tatsächlich im Haushalt veranschlagten BV wäre „vor die Klammer zu ziehen“ (Finanzierung über ZFond und nicht verteilte Stellen?). Für die Schulen würde dies bedeuten, dass z.B. 93,5 zugewiesene Stellen verschiedener Wertigkeiten auch gleichzeitig 93,5 Jahres-BV sind; multipliziert mit den jeweiligen Durchschnittssätzen ist dann auch die Summe der dafür zuzuweisenden Mittel feststellbar.

5. Die Erfahrung zeigt, dass in budgetierten Bereichen um jeden Cent „gekämpft“ wird. Dies führt in der Tendenz zum Bestreben, jede noch so kleine systembedingte Ungleichbehandlung ausgleichen zu wollen oder zu müssen! Wenn Fehler (siehe 1.) bei der erstmaligen Ermittlung der Budgets weitestgehend vermieden werden können, müssen es die Schulen auch hinnehmen, dass die Personalkosten bei den Schulen wegen unterschiedlicher Strukturen abweichen. Dies insbesondere dann, wenn Schulen Planstellen der Beamten für Tarifpersonal nutzen oder Gründe vorliegen, die z.B. gegen die Übernahme in ein Beamtenverhältnis sprechen. Es handelt sich dabei immer um Auswirkungen aus der Bewirtschaftung, auch wenn die Gründe dafür nicht immer von den Schulen zu vertreten sind. Ausgleichssysteme für bestimmte Bereiche und für Übergangszeiten (z.B. bis zur endgültigen Umsetzung des TV-L?) können zwar notwendig und sinnvoll sein. Wegen des damit einhergehenden Arbeitsaufwandes sollte darauf jedoch möglichst verzichtet werden. Außerdem besteht immer die Gefahr der Verstetigung oder gar Ausweitung.
6. Das im Rahmen des Schulversuchs für Abordnungen/Teilabordnungen von Lehrkräften eingeführte Instrument der Splittbuchungen sollte noch konsequenter (insbesondere im ABS-Bereich) verankert werden. Auch die bisher ausgenommenen übrigen Dienststellen des Einzelplans 07 (einschl. MK?) sollten einbezogen werden. Weil für die aufnehmenden Dienststellen jedoch das Führen der abgeordneten Personen auf mindestens höhengleichen Stellen/-teilen vorgeschrieben ist, gibt es Probleme da, wo zwar Mittel vorhanden sind, es aber an den Stellen/-teilen fehlt. Trotz der besonderen Anforderungen im Beamtenbereich zur Planstellenbewirtschaftung sollte eine Veränderung dahingehend angestrebt werden, die ohne Stellen auskommt und nur noch auf die Mittel abstellt.
7. Ein Zentralfond als Instrument zur Finanzierung von Kosten, die den Schulen nicht angelastet werden sollen oder dürfen (z.B. für Anrechnungsstunden, die an Lehrkräfte zur Wahrnehmung übergreifender Aufgaben erteilt werden) hat sich im Wesentlichen bewährt. Es ist jedoch für die Bewirtschaftung auf allen Ebenen ein nicht unerheblicher Aufwand entstanden. Darüber hinaus spielt für die erstmalige bedarfsgerechte Ausstattung eines Zentralfonds mit Mitteln und evtl. auch Stellen die Frage nach dem woher eine große Rolle. Unter Beachtung der Ausführung zum Beschäftigungsvolumen (siehe 4.) wäre zu klären und entscheiden, wie hoch ein möglichst genauer Gesamtbedarf ist und wie er zu finanzieren ist. Allein die Bereithaltung setzt voraus, dass die Mittel dem Gesamtsystem dauerhaft entzogen werden müssen. Und um den Aufwand zu minimieren, sollte eine zentrale Koordinierung und Verwaltung für alle Overhead- und Unterstützungsleistungen angestrebt werden.
8. Es hat sich gezeigt, dass neue oder zusätzliche Aufgaben an den Schulen anfallen, die bisher nicht vom Land finanziert wurden (z.B. für die Verwaltung). Darüber hinaus wurden die sich aus der Budgetierung allgemein (also auch Modellversuch „Personalkostenbudgetierung ...“) ergebenden Freiheiten genutzt, um sich weitere aus Sicht der Schulen sinnvolle Unterstützung aus dem großen Bereich der Assistenz (DV-Administration, Sozialarbeit, EFQM, Mediothek/Bibliothek, Chemie- und Biologie-Laboranten) einzukaufen. Für alle diese Nichtlehrkräfte (einschl. des o.g. Verwaltungspersonals) kamen jedoch immer nur befristete Einstellungen in Frage. Dies erforderte regelmäßig Ausnahmen vom Einstellungsstopp, was zu einem nicht unerheblichen Arbeitsaufwand geführt hat. Darüber hinaus ergaben und ergeben sich wegen der Befristung der Beschäftigungsverhältnisse zunehmend arbeitsrechtliche Probleme. Hier stellt sich die Frage nach der Schaffung einer Rechtsgrundlage (z.B. im NSchG die Befugnis für (nach ProReKo?) budgetierte Schulen, aus dem Landesbudget für bestimmte (welche?) Zwecke auch unbefristete Beschäftigungs- bzw. Beamtenverhältnisse zu begründen und dauerhaft aus dem Schulbudget zu finanzieren). Bei der DV-Administration ist zu berücksichtigen, dass das Land gem. § 5 des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes – NFVG – in der Fassung vom 13.09.2007 (GVBl. S. 462 ff) bereits jährlich 5 Mio. Euro für Systembetreuung in den Schulen auf die Schulträger verteilt.

Verwaltung und DV-Administration sind nach derzeitigen Erkenntnissen die beiden Bereiche, die für die Schulen wohl den größten Stellenwert haben und u.a. auch wegen anhängiger Arbeitsgerichtsverfahren zu befristeten Arbeitsverträgen vorrangig einer Lösung bedürfen. Gespräche mit den Schulträgern erscheinen hierzu dringend erforderlich.

9. Gemeinsame Budgets – mit einer „gefühlten“ Tendenz zu Lasten des Landes – führen zweifellos zu Erleichterungen bei den Schulen. Mindeststandards sollten gegenüber den Schulträgern jedoch

durchgesetzt werden, da es bei den vorhandenen Vereinbarungen zu den inhaltlichen Regelungen und auch den von den Schulträgern eingebrachten Budgetbestandteilen große Unterschiede gibt. Wegen dieses „Flickenteppichs“ sind Vergleichbarkeiten nicht gegeben.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Erfahrungen müssen aus Sicht des Referats 12 folgende Aspekte bei einer Überleitung berücksichtigt werden.

- LSchB und Schulen schaffen eine vollzählige und vollständige Datengrundlage zum Personal an den Schulen für die Ermittlung der Budgets der neuen ProReKo-Schulen. Dabei sind insbesondere an den Schulen evtl. nicht bekannte Personen, laufende Verfahren (z.B. Ausschreibungen) und Besonderheiten (z.B. langfristige Beurlaubungen) zu berücksichtigen. Da das Lehrerverzeichnis aus BBS-Planung viele notwendige Daten nicht enthält, kann es nur begrenzt verwendet werden.
- Der Betreuungsaufwand in der Startphase ist durch eindeutige und nachvollziehbare Angaben zur Budgetbemessung und präzise Vorgaben zur Bewirtschaftung reduzieren.
- Die Einbindung des bisher im Schulversuch nicht angewandten Beschäftigungsvolumens ist sicher zu stellen.
- Auf Ausgleichsmechanismen, die auf andere Gründe als durch Veränderungen bei den Soll-Budgetstunden zurückgehen (z.B. höhere Ist-Personalkosten wegen der Altersstruktur), sollte wegen des zu betreibenden Aufwandes verzichtet werden.
- Für das Instrument Splittbuchungen bei (Teil-)Abordnungen sollten die Voraussetzungen für eine Ausweitung auf alle Schulen und auch auf Dienststellen außerhalb des Schulbereichs geschaffen werden. Gleichzeitig sollte angestrebt werden, dass auf die Vorgabe, abgeordnete Personen auf Stellen/-teilen bei den aufnehmenden Dienststellen zu führen, möglichst verzichtet werden kann.
- Zum Zentralfond sind die bedarfsgerechte Ausstattung (für was und wie viel) und die Finanzierung (woher) zu klären. Für einen möglichst geringen Bewirtschaftungsaufwand spielt auch die Frage nach einer zentralen Koordinierung/Verwaltung eine Rolle.
- Rechtsgrundlagen für die unbefristete Beschäftigung von Verwaltungskräften und sonstigen Assistenzkräften, deren Finanzierung bisher nicht in der Zuständigkeit des Landes liegen, sind dringend notwendig.
- Beim „Gemeinsamen Budget“ erscheint gegenüber den Schulträgern das Durchsetzen bestimmter Mindeststandards erforderlich, damit wenigstens in bestimmten Bereichen eine Einheitlichkeit hergestellt wird.
- Zur Überleitung der Ergebnisse des Schulversuchs ProReKo auf die restlichen berufsbildenden Schulen ist zu klären und zu entscheiden, ob dies immer für alle BbS'en gelten soll. Es gibt Schulen unterschiedlichster Größen und die Soll-Lehrerbudgetstunden sind die Bemessungsgrundlage für die Personalmittel als größten Budgetbestandteil. „Kleine“ Schulen werden daher schon auf Grund der Größe und des Budgetumfangs nicht in der Lage sein, bestimmte Instrumente von ProReKo zu realisieren oder gar zu finanzieren.
- Es bedarf der Klärung, ob zur Erledigung des (sich zukünftig verändernden) Verwaltungsaufwandes die notwendigen Personalkapazitäten – insbesondere bei der Landesschulbehörde – zur Verfügung stehen.
- Letztlich ist auch die Frage zu entscheiden, ob Einbußen bei der Flexibilität des Gesamtsystems akzeptabel oder gewollt sind. Sie ergeben sich insbesondere aus der Umstellung von einer zentralen Stellenbewirtschaftung durch die LSchB auf eine dezentrale (kleinteilige) Bewirtschaftung bei der einzelnen Schule.