



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2017

Nr. 21 Staatliche Studienseminare - weitere Verbesserungen beim Ressourcenen- einsatz möglich -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 21

**Staatliche Studienseminare
- weitere Verbesserungen beim Ressourceneinsatz
möglich -**

An Studienseminaren mit geringen Anwärterzahlen überstiegen die Ausbildungskosten je Anwärter die entsprechenden Kosten an großen Standorten derselben Schulart um bis zu 46 %. In Einzelfällen gab es allerdings auch bei vergleichbaren Anwärterzahlen erhebliche Abweichungen.

Für Anwärter, die zum 1. August eingestellt wurden, vergingen je nach Lage der Ferien sechs Wochen und mehr bis zum Beginn der ersten Seminarveranstaltung. Die Wartezeit wurde überwiegend nicht für Ausbildungszwecke genutzt.

Freistellungen für Personalratsmitglieder überstiegen den nach den Vorgaben eines Rundschreibens berechneten Wert, ohne dass entsprechende Dienstvereinbarungen vorlagen.

Möglichkeiten zur räumlichen Zusammenfassung von Studienseminaren wurden noch nicht hinreichend geprüft.

1 Allgemeines

Angehende Lehrkräfte für die Lehrämter an Grundschulen, Realschulen plus, Förderschulen, Gymnasien oder berufsbildenden Schulen haben nach einem mit der ersten Staatsprüfung abgeschlossenen Bachelor- oder Masterstudiengang regelmäßig einen Vorbereitungsdienst an einem Studienseminar für das jeweilige Lehramt abzuleisten. Der Vorbereitungsdienst dauert für alle Lehrämter 18 Monate und soll die angehenden Lehrkräfte auf der Grundlage ihres Studiums mit Theorie und Praxis der Erziehung und des Unterrichts allgemein und ihrer jeweiligen Ausbildungsfächer so vertraut machen, dass sie zu selbstständiger Arbeit in dem jeweiligen Lehramt fähig sind¹.

Die Ausbildung der Anwärter (Lehramtsanwärter und Studienreferendare) obliegt den für jedes Studienseminar bestellten Seminarleitungen, ihren Stellvertretungen und den Fachleitern. Das Land stellt den Personal- und Sachbedarf der Studienseminare².

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf der Staatlichen Studienseminare untersucht. Die Prüfung erstreckte sich schwerpunktmäßig auf die im Schuljahr 2015/2016 laufenden Ausbildungsgänge. Untersucht wurden auch die Auswirkungen der Maßnahmen, die aufgrund der Feststellungen aus der

¹ § 5 Laufbahnverordnung für den Schuldienst, den Schulaufsichtsdienst und den schulpсихologischen Dienst (Schullaufbahnverordnung - SchullbVO -) vom 15. August 2012 (GVBl. 2012, 291), BS 2030-45, zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. April 2014 (GVBl. S. 52), sowie § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 Landesverordnung über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Grundschulen, an Realschulen plus, an Gymnasien, an berufsbildenden Schulen und an Förderschulen - SchullLehr2StPrV RP - vom 3. Januar 2012 (GVBl. 2012, 11), BS 2030-48, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. November 2015 (GVBl. S. 418).

² § 83 Abs. 2 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. 2004, 239), BS 223-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Februar 2016 (GVBl. S. 37).

letzten Prüfung der Staatlichen Studienseminare³ getroffen worden waren. Der Rechnungshof hatte u. a. gefordert, die Regelungen der Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter zu überprüfen und bei der Bildung von Fachseminaren möglichst die wirtschaftlichste Alternative zu wählen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Im Jahr 2015 waren für die verschiedenen Lehrämter insgesamt 25 Studienseminare eingerichtet, hinzu kamen sechs Teildienststellen (TD). Die nachstehende Tabelle zeigt die Zahl der Studienseminare und der Anwärter im Vergleich der Jahre 2007 und 2015:

Studienseminare für das Lehramt an	Zahl der Seminare		Zahl der Anwärter			
			Insgesamt		Durchschnitt	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Grundschulen	-	8		640	-	80
Grund- und Hauptschulen	8		888		111	-
Förderschulen	2	2 (+1 TD)	178	191	89	96
Realschulen	4	-	422	-	105	-
Realschulen plus	-	4 (+ 2 TD)	-	318	-	80
Gymnasien	6	7 (+ 2 TD)	669	733	112	105
Berufsbildenden Schulen	4	4 (+ 1 TD)	332	300	83	75
Insgesamt	24	25 (+ 6 TD)	2.489	2.182	104	87

Gegenüber 2007 verringerte sich die Zahl der Anwärter um mehr als 12 % auf 2.182. Gleichwohl waren 2015 ein Studienseminar mehr und zusätzlich sechs Teildienststellen eingerichtet. Die durchschnittliche Zahl der Anwärter je Seminar war um über 16 % gesunken.

2.1 Forderungen des Rechnungshofs aus vorheriger Prüfung weitgehend umgesetzt

Die Zusagen der Landesregierung aus dem Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2007 wurden im Wesentlichen umgesetzt:

- Die Unterrichtsverpflichtungen der Fachleiter wurden neu festgelegt. Neben der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Studienseminar erteilen die Fachleiter Unterricht, um den Bezug zur Schulpraxis nicht zu verlieren. Nach den Vorgaben der Lehrkräftearbeitszeitverordnung entspricht die Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter nunmehr weitgehend dem nach Berücksichtigung der Ausbildungstätigkeit verbleibenden Arbeitszeitanteil.

³ Jahresbericht 2009, Nr. 13 - Organisation und Personalbedarf der Staatlichen Studienseminare - (Drucksache 15/3100), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2009 des Rechnungshofs (Drucksache 15/3393 S. 13), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/3706 S. 10), Beschluss des Landtags vom 2. September 2009 (Plenarprotokoll 15/73 S. 4391), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2007 (Drucksache 15/4164 S. 6), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 15), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2008 (Drucksache 15/5345 S. 14).

- Der unterschiedlichen Belastung der Fachleiter für Berufspraxis wurde dadurch Rechnung getragen, dass ihre Unterrichtsverpflichtung in Abhängigkeit von der tatsächlichen Belastung variabel gestaltet wurde.
- Zudem wurde die Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter im Fach Grundschulpädagogik, die Ermäßigung der Unterrichtsverpflichtung wegen Übernahme mehrerer Fachseminare sowie die Be- und Entlastung der Fachleiter aufgrund vorzeitigen Ausscheidens von Anwärtern und Neuzugängen während des Lehrgangs neu geregelt.⁴

Die vorher bestehenden Personalreserven reduzierten sich entsprechend. Des Weiteren verringerte sich der durch die Funktion der Fachleiter entstehende Vertretungsbedarf oder Unterrichtsausfall auch aufgrund eines verbesserten Softwareeinsatzes. Im Jahr 2007 waren an den Einsatzschulen von einzelnen Fachleitern noch bis zu 25 % der Unterrichtsverpflichtung funktionsbedingt nicht erbracht worden.

Das Kostenbewusstsein der verantwortlichen Seminarleitungen hatte sich deutlich verbessert. So orientierte sich die Zuordnung von Anwärtern zu betreuenden Fachleitern auch an regionalen Gesichtspunkten, um Fahrtkosten zu den Einsatzschulen zu vermeiden. Bestimmte Fächer wurden zumindest teilweise zentralisiert.

2.2 Relation Anwärterzahlen und Ausbildungskosten

Die Anwärterzahlen an den Studienseminaren reichten im Schuljahr 2015/2016 je nach Schulart von 36 bis zu 142:

Studienseminare für das Lehramt an	Zahl der Anwärter		
	insgesamt	mindestens	maximal
Grundschulen	640	44	100
Förderschulen	191	85	106
Realschulen plus	318	36	142
Gymnasien	733	84	131
BBS	300	57	89

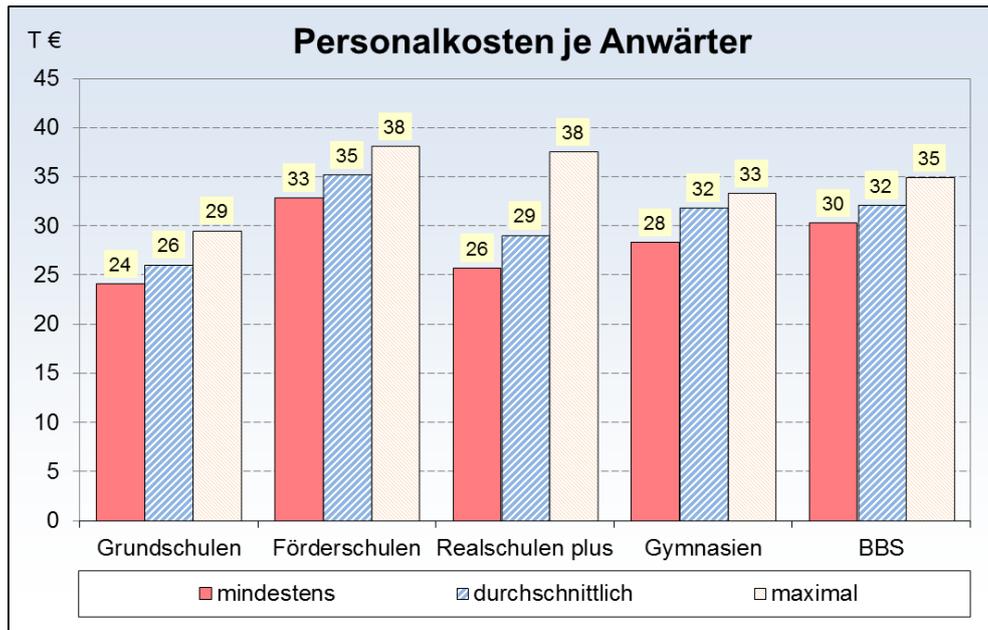
Einschließlich der Teildienststellen hatten die Seminare zumeist mehr als 70 Anwärter; drei Studienseminare bildeten weniger Anwärter aus.

2.2.1 Kosten des Ausbildungspersonals je Anwärter

Die Personalkosten der Ausbilder⁵ betragen - gerechnet auf die Lehrgangsdauer von 18 Monaten - durchschnittlich zwischen 26.000 € bis über 35.000 € je Anwärter. Erhebliche Unterschiede gab es zwischen den Studienseminaren derselben Schulart an den unterschiedlichen Standorten.

⁴ Zu den angesprochenen Regelungen - vgl. u. a. Nr. 1.1 der Anlage zu Nr. 3.4.5 S. 1 Dienst- und Konferenzordnung der staatlichen Studienseminare in Rheinland-Pfalz (DKO), Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur vom 18. Februar 2013 (AmtsBl. 2013, 90), § 14 Abs. 3 Nr. 4 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung vom 30. Juni 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2015 (GVBl. S. 90) - LehrArbZVO -, BS 2030-1-4, Nrn. 1.2, 1.3.2, 1.3.4 und 1.3.6 der Anlage 2 der LehrArbZVO.

⁵ Durchschnittliche Personalkosten zum Stichtag 1. September 2015 einschließlich Nebenkosten ohne Sachkosten - ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze für Beamte RLP 2015.



In dem Diagramm sind die Kosten des Ausbildungspersonals je Anwärter dargestellt.

Die Höhe der Ausbildungskosten hing auch von der Größe der Seminare ab. Studienseminare mit höheren Anwärterzahlen waren, wie bereits 2007 festgestellt, kostengünstiger. Seminare ab etwa 80 Teilnehmern waren am wirtschaftlichsten, kleinere verursachten dagegen unverhältnismäßig hohe Personalkosten. Beispiele:

- Ein Studienseminar Grundschulen bildete nur 44 Anwärter aus. Damit war es mit Abstand das kleinste Studienseminar für diese Schulart. Mit 29.500 € entstanden dort die höchsten schulartspezifischen Personalkosten für die Ausbildung eines Anwärters. Die Personalkosten der Ausbilder lagen bei den anderen Seminaren um bis zu 5.000 € je Anwärter niedriger.
- In einem Studienseminar Realschulen plus wurden lediglich 36 Anwärter ausgebildet. Die Personalkosten der Ausbilder waren mit 37.500 € je Anwärter um annähernd 12.000 € höher (+ 46 %) als im größten Seminar mit 142 Teilnehmern.

Da jedes Studienseminar weitgehend größenunabhängig Räume und Lehrmaterial vorhalten muss, dürfte sich die bei den Personalkosten aufgezeigte Tendenz auch bei den Sachkosten widerspiegeln.

Vor diesem Hintergrund sollten künftig Mindestgrößen für Studienseminare eingehalten werden. Soweit die Ausbildungszahlen an einzelnen Seminaren nicht erhöht werden können, sollte die Möglichkeit einer Zusammenführung oder Aufhebung von Dienststellen geprüft werden. So überschritten sich beispielsweise der Einzugsbereich und die Ausbildungsschulen des vorgenannten kleinen Studienseminars Grundschulen mit denen zweier anderer Studienseminare.

Das Ministerium für Bildung hat erklärt, eine gleichmäßigere Verteilung der Ausbildungszahlen an den Studienseminarstandorten werde geprüft. Allerdings seien regionale Aspekte, wie die Qualitätsentwicklung von Schulen in strukturschwächeren Regionen, und die Nachwuchssicherung zu berücksichtigen. Auch müsse hinsichtlich stark variierender Bewerberzahlen die Gesamtausbildungskapazität flexibel gehalten werden, um den verfassungsrechtlichen Ausbildungsanspruch zu gewährleisten. Darüber hinaus erbrächten die Studienseminare weitere Ausbildungs- und Prüfungsleistungen. So seien an dem fraglichen Studienseminar für das Lehramt

an Realschulen plus beispielweise von April bis Juli 2016 neben der regulären Ausbildungstätigkeit 54 Wechselprüfungen⁶ durchgeführt worden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Wahrnehmung zeitlich begrenzter Sonderaufgaben mittelfristig einer organisatorischen Straffung nicht entgegensteht.

2.2.2 Erhebliche Kostenabweichungen trotz vergleichbarer Anwärterzahlen

Bei zwei Studienseminaren Realschulen plus mit gleicher Anwärterzahl wichen die Personalkosten der Ausbilder um über 6.000 € je Anwärter voneinander ab. Auch bei den beiden Studienseminaren Förderschulen erklärten die Anwärterzahlen nicht die Differenz von 5.000 € je Anwärter zwischen den Seminaren.

Das Ministerium hat erklärt, im Regelfall seien die Ausbildungskosten je Anwärter vergleichbar. Die Unterschiede zwischen den Studienseminaren seien auf Sonder-situationen zurückzuführen:

- Wegen eines langfristigen krankheitsbedingten Ausfalls seien einem der Studienseminare Realschulen plus temporär mehr Anrechnungsstunden zugewiesen worden. Darüber hinaus könnten Studienseminare mit und ohne Teildienststelle nicht miteinander verglichen werden. Studienseminare mit Teildienststellen seien kostengünstiger, weil Fachleiter, die an mehreren Standorten ausbildeten, keine zusätzlichen Anrechnungsstunden erhielten.
- An einem Studienseminar Förderschulen seien 85 Anwärter von 32 Fachleitern ausgebildet worden. Dadurch hätten ausbildungsdienliche Fachseminargrößen gebildet werden können. Am zweiten Studienseminar hätten der historisch betrachtet größten Ausbildungskohorte von 106 Anwärtern nur 25 Fachleitungen gegenübergestanden. Daher hätten zwangsläufig übermäßig große Fachseminare mit sehr hoher Anwärterzahl gebildet werden müssen. Bei derart großen Fachseminaren sei die Ausbildungsqualität nicht optimal und das Ausbildungspersonal unterschreite in hohem Maß die Mindestunterrichtsverpflichtung.

Zu der Äußerung des Ministeriums zu den Studienseminaren Realschulen plus merkt der Rechnungshof an, dass selbst unter Berücksichtigung der überplanmäßig vergebenen Anrechnungsstunden die Ausbildungskosten zwischen den beiden Standorten noch um mehr als 3.000 € je Anwärter differieren. Diesen Unterschied kann die Tatsache, dass eine Teildienststelle zu betreuen ist, nicht begründen. Da die Fachleiter keine zusätzlichen Anrechnungsstunden für die Betreuung der Teildienststellen erhielten, hätten die Kosten vergleichbar sein müssen.

Zu den Studienseminaren Förderschulen weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Mindestunterrichtsverpflichtung der Fachleiter zu erfüllen ist, wenn 12 Anwärter in einer Gruppe unterrichtet werden⁷. Da nur in drei von 20 Fachseminaren des zweiten Studienseminars mehr als 12 Anwärter ausgebildet wurden, durfte die Mindestunterrichtsverpflichtung nur in diesen Fällen mit Zustimmung des Landesprüfungsamts unterschritten werden⁸.

Das zeigt, dass größere Seminare, in denen auch unter pädagogischen Gesichtspunkten sinnvolle Gruppengrößen gebildet werden können, zur Wirtschaftlichkeit beitragen.

⁶ Lehrkräfte können im Rahmen einer Wechselprüfung die Befähigung für das Lehramt an anderen Schularten erwerben.

⁷ Nr. 1.3.3 der Anlage 2 der LehrArbZVO.

⁸ § 14 Abs. 3 letzter Satz LehrArbZVO.

2.3 Verlorene Ausbildungszeit durch Einstellungstermin im August

Zweimal jährlich, zum 15. Januar und zum 1. August, werden Anwärter für die Lehrämter an allgemeinbildenden Schulen eingestellt⁹. Für die am 15. Januar eingestellten Anwärter folgt auf eine zweiwöchige Intensivphase am Studienseminar - zeitgleich mit dem Stundenplanwechsel zum zweiten Schulhalbjahr - der Einsatz im eigenverantwortlichen Unterricht an den Schulen sowie die weitere Ausbildung im Studienseminar. Dagegen werden die zum 1. August eingestellten Anwärter zumeist am selben Tag nach der Vereidigung in die Ferien entlassen. Bis zum Beginn der ersten Seminarveranstaltung vergehen je nach Lage der Ferien und Organisation des Studienseminars sechs Wochen und mehr.

Daher sollte der Einstellungstermin geändert oder den neuen Anwärtern durch geeignete Maßnahmen ermöglicht werden, die Wartezeit effektiv für ihre Ausbildung zu nutzen.

Das Ministerium hat erklärt, zum Einstellungstermin 1. August 2016 sei an allen Seminarstandorten damit begonnen worden, mit der Vereidigung der Anwärter ausbildungsbezogene Aufgaben zur Bearbeitung zu stellen, an die in den ersten berufspraktischen Seminaren angeknüpft worden sei.

2.4 Freistellungen der Lehrkräfte nicht immer begründet

Mitglieder der Personalvertretungen sind auf Antrag von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen, wenn und soweit es zur ordnungsgemäßen Durchführung der Aufgaben und Wahrnehmung der Befugnisse des Personalrats erforderlich ist¹⁰. Für die örtlichen Personalräte wurde die Berechnung der Freistellungen in einem Rundschreiben aus dem Jahr 1993 (sogenannte Einigungsformel) vorgegeben. Obwohl die Einigungsformel an allen Studienseminaren bekannt war, überstiegen die Freistellungen für die Mitglieder der örtlichen Personalräte in der Regel den nach der Formel berechneten Wert. Dienstvereinbarungen, die eine höhere Freistellung rechtfertigen können, lagen nicht immer vor.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Freistellungsstunden seien überprüft worden. Sie würden zwischenzeitlich entsprechend der Einigungsformel oder bei Abweichung entsprechend den Vorgaben nach Abschluss einer Dienstvereinbarung gewährt. Alle Leiter der Staatlichen Studienseminare würden nochmals an die Rahmenbedingungen für die Freistellung der örtlichen Personalvertretungen erinnert. Darüber hinaus werde das Thema auch im Rahmen von Seminarleiterdienstbesprechungen ausführlich erörtert.

2.5 Weitere Einsparmöglichkeiten

Durch organisatorische Maßnahmen könnten weitere Ressourcen freigesetzt werden. Mit der räumlichen Zusammenfassung von Studienseminaren verschiedener Schularten in einem Gebäude, wie am Standort Kaiserslautern, könnten bei entsprechender Koordination Räume zur Durchführung der Seminarveranstaltungen besser ausgelastet werden. In einem weiteren Schritt sollten für räumlich zusammengefasste Studienseminare schulartübergreifende Verwaltungsleitungen, Sekretariate und IT-Administration angestrebt werden.

⁹ § 4 Abs. 1 Landesverordnung über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen vom 27. August 1997, § 5 Abs. 1 Landesverordnung über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Grundschulen, an Realschulen plus, an Gymnasien, an berufsbildenden Schulen und an Förderschulen vom 3. Januar 2012 (GVBl. S. 11), Gliederungs-Nr. 2030-48.

¹⁰ § 15 Abs. 2 der LehrArbZVO i. V. m. § 40 Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) in der Fassung vom 24. November 2000 (GVBl. S. 529), BS 2035-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 505), BS 205-1.

Das Ministerium hat zugesagt, die Anregung des Rechnungshofs zu prüfen. Dabei seien auch organisatorische Rahmenbedingungen und wirtschaftliche Aspekte, wie der Mietpreis sowie das Angebot geeigneter Immobilien, zu beachten.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den zum 1. August eingestellten Anwärtern zu ermöglichen, die durch die Ferien entstehende Wartezeit für ihre Ausbildung zu nutzen,
- b) die Einhaltung der Vorgaben für die Freistellung der örtlichen Personalräte sicherzustellen,
- c) die Möglichkeiten zur räumlichen Zusammenfassung von Studienseminaren sowie zur Durchführung weiterer organisatorischer Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Wirtschaftlichkeit der Ausbildung durch die Einhaltung von Mindestgrößen für Studienseminare zu verbessern,
- b) über die getroffenen Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c zu berichten.