

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 5

Einzelaspekte des DigitalPakts Schule



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

5 Einzelaspekte des DigitalPakts Schule (Kapitel 0442)

Landtagsdrucksache 17/7105

Der DigitalPakt Schule zeigt Wirkung. Die Nutzung digitaler Medien für den Unterricht hat deutlich zugenommen. Die Kompetenz der Schülerinnen und Schülern im Umgang mit digitalen Medien hat sich nach Einschätzung der Schulen verbessert.

Die für eine Förderung notwendigen Medienentwicklungspläne sollten künftig vereinfacht, standardisiert und digital ausgewertet werden. Lehrkräfte sollten von nicht pädagogischen Aufgaben bei der IT-Administration, die vom Schulträger zu erfüllen sind, entlastet und wieder im Unterricht eingesetzt werden. Bei der Abwicklung der Förderung führte ein Medienbruch zu vermeidbarem Mehraufwand.

5.1 Ausgangslage

Mit dem DigitalPakt Schule unterstützt der Bund die Länder und Gemeinden bei Investitionen in die digitale Bildungsinfrastruktur. Er stellt hierfür von 2019 bis 2024 insgesamt 5 Mrd. Euro zur Verfügung, von denen rund 650 Mio. Euro auf Baden-Württemberg entfallen. Ziel ist, die Leistungsfähigkeit der digitalen Bildungsinfrastruktur an Schulen zu stärken und so die Grundlagen zum Erwerb von digitalen Kompetenzen an Schulen nachhaltig zu verbessern.

Neben dem Basisförderprogramm DigitalPakt Schule wurden wegen der coronabedingten Sondersituation weitere drei (Zusatz-) Förderprogramme des Bundes aufgesetzt. Für diese stellt der Bund dem Land Baden-Württemberg jeweils 65 Mio. Euro zur Verfügung:

- Mit dem „Sofortausstattungsprogramm“ sollen Schülerendgeräte wie Laptops zur Teilnahme am digitalen Unterricht gefördert werden. Durch ergänzende Landesmittel von 65 Mio. Euro stehen für dieses Programm insgesamt 130 Mio. Euro zur Verfügung.
- Mit dem Zusatzprogramm „Förderung von IT-Administration“ werden Kosten (eigene Personalkosten, Sachkosten für externe Dienstleister, Qualifizierungs- und Weiterbildungskosten) für professionelle Administrations- und Support-Strukturen bezuschusst.
- Mit dem Programm „Leihgeräte für Lehrkräfte“ wird deren IT-Ausstattung verbessert.

Zusätzlich zu den Förderprogrammen des Bundes wurde vom Land ein weiteres Programm, „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise (Unterstützung für Schulen)“, mit 40 Mio. Euro aufgesetzt.

Das Gesamtvolumen dieser Maßnahmen beträgt somit rund 950 Mio. Euro.

5.2 Prüfungsergebnisse

5.2.1 Bewilligung und Auszahlung der Fördermittel¹

Von den 950 Mio. Euro Gesamtvolumen wurden 945 Mio. Euro und damit 99 Prozent bewilligt. Davon wurden von den Schulträgern 468 Mio. Euro (49 Prozent) abgerufen bzw. an diese ausbezahlt.

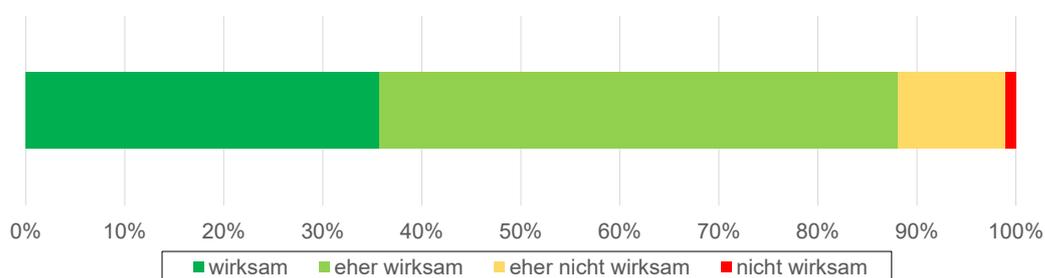
Mit 650 Mio. Euro entfällt der Großteil der gesamten Mittel auf das Basisförderprogramm DigitalPakt Schule. Jeweils 5 Prozent davon waren für landesweite (regionale) und länderübergreifende Investitionsmaßnahmen vorgesehen. 585 Mio. Euro standen für digitale Investitionen an öffentlichen und privaten Schulen zur Verfügung. Diese Mittel wurden vollständig bewilligt. Die Auszahlungsquote liegt bei rund 32 Prozent, dies entspricht 187 Mio. Euro. Dies lässt sich damit erklären, dass von der Möglichkeit des frühzeitigen Mittelabrufs von den Schulträgern nur wenig Gebrauch gemacht wurde und bislang für weniger als die Hälfte der Maßnahmen Abrechnungen vorliegen.

5.2.2 Zielerreichung und Wirkung

5.2.2.1 Wirkung an den Schulen

Der Rechnungshof hat alle öffentlichen allgemeinbildenden Schulen² des Landes mit einer Online-Umfrage in seine Untersuchung einbezogen. Über 3.000 Schulen (97 Prozent) haben an der Umfrage teilgenommen. Die Schulen wurden dabei u. a. zu der Wirksamkeit und den gesteckten Zielen des DigitalPakts befragt.

Abbildung 5-1: Bewertung der Effektivität/Wirksamkeit des DigitalPakts Schule im Allgemeinen



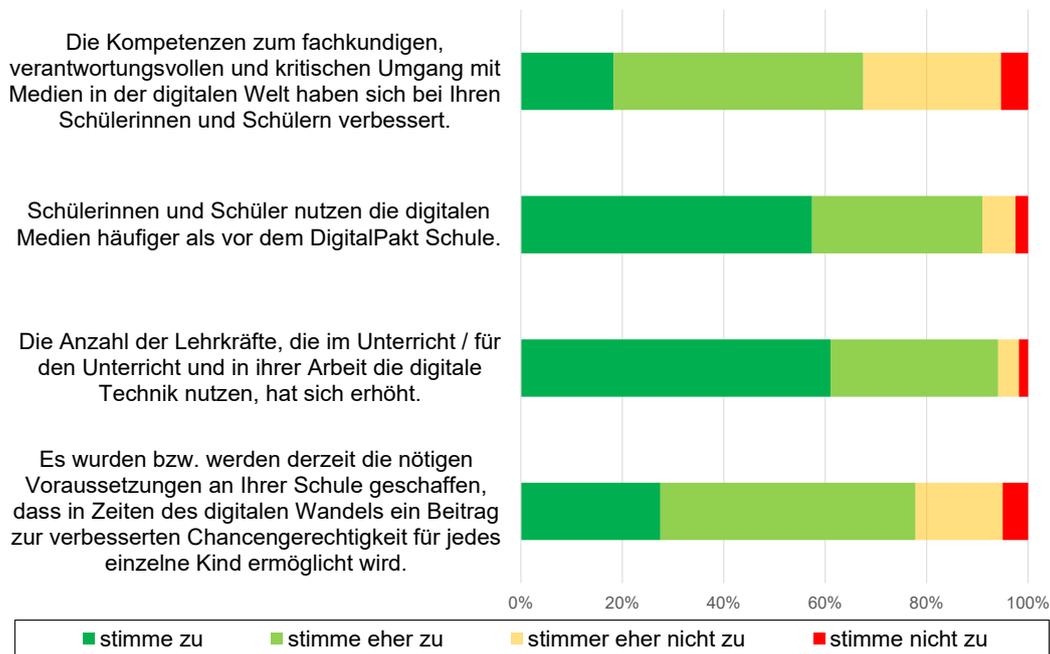
88 Prozent der antwortenden Schulen hielten den DigitalPakt im Allgemeinen für wirksam und effektiv bzw. eher wirksam und effektiv.

¹ Stand: 1. März 2024.

² Ohne Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren.

Die folgende Abbildung 5-2 zeigt die Bewertung von vier Zielen³ des DigitalPakts:

Abbildung 5-2: Bewertung der Zielerreichung des DigitalPakts Schule durch die Schulen



67 Prozent aller Antwortenden stimmen der Aussage grundsätzlich zu, dass sich die Kompetenz zum fachkundigen, verantwortungsvollen und kritischen Umgang mit Medien verbessert hat.

Bei 90 Prozent aller antwortenden Schulen nutzen die Schülerinnen und Schüler - unabhängig vom Schultyp - die digitalen Medien häufiger als vor dem DigitalPakt Schule.

94 Prozent aller antwortenden Schulen gaben an, dass die Anzahl der Lehrkräfte, die im Unterricht und für den Unterricht sowie für ihre Arbeit die digitale Technik nutzen, gestiegen ist.

78 Prozent aller Antwortenden sehen die nötigen Voraussetzungen an ihrer Schule geschaffen, dass in Zeiten des digitalen Wandels ein Beitrag zur verbesserten Chancengerechtigkeit für jedes einzelne Kind ermöglicht wird.

Der DigitalPakt hat Wirkung gezeigt. So setzen die Lehrkräfte immer mehr digitale Technik ein und immer mehr Schülerinnen und Schüler nutzen die digitalen Medien. Allerdings sieht ein Drittel der antwortenden Schulen noch Verbesserungsbedarf bei der Medienkompetenz der Schüler. Gut ein Fünftel der antwortenden Schulen sah die Voraussetzungen für die Chancengerechtigkeit als (eher) nicht gegeben an.

³ Siehe Nr. 1 bis 3 der Präambel der Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024.

5.2.2.2 Evaluation und Erfolgskontrolle

Der DigitalPakt soll programmbegleitend und abschließend durch einen unabhängigen Dritten (Evaluator) wissenschaftlich evaluiert werden. Die Vergabe der Evaluation erfolgte durch den Bund im Einvernehmen mit den Ländern. Ziel der Evaluation ist es festzustellen, ob und zu welchen Veränderungen der DigitalPakt im Bereich der digitalen Infrastruktur und der Nutzung digitaler Medien in der Schule geführt bzw. beigetragen hat (Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit). Der Evaluator wird durch eine Arbeitsgruppe der Länder unterstützt, in der Baden-Württemberg nicht vertreten ist. Im Februar 2023 wurde mit dieser Evaluation begonnen. Erste Ergebnisse sind Ende 2024, Anfang 2027 ist ein Abschlussbericht zu erwarten. Eine landesspezifische Evaluation ist bislang nicht geplant.

Der DigitalPakt wurde in Baden-Württemberg über eine Zuwendungs-Förderrichtlinie umgesetzt. Dort ist als Ziel festgelegt, dass das Land Zuwendungen für Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewährt. Das Haushaltsrecht verlangt bei der Veranschlagung von Zuwendungen, die mit dem staatlichen Mitteleinsatz verfolgten Zwecke und Ziele darzustellen und zu erläutern, warum zu deren Erreichung Zuwendungen erforderlich sind. Die Ziele sind z. B. durch die Angabe von Erfolgskriterien oder Kennzahlen so festzulegen, dass eine Erfolgskontrolle möglich ist. Aufbauend auf einer konkreten und messbaren Zieldefinition soll die Erfolgskontrolle als Teil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung feststellen, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden, die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war.

Das Kultusministerium hat jedoch keine Kriterien festgelegt, um Ziele messbar zu überprüfen. So definiert die Förderrichtlinie des Landes weder konkrete noch messbare Förderziele und die förderrechtlich notwendige Erfolgskontrolle findet nicht statt. Es ist unklar, ob die Evaluation des Bundes die haushaltsrechtliche Erfolgskontrolle des Förderverfahrens des Landes umfasst.

5.2.3 Optimierungsmöglichkeiten

5.2.3.1 Förderverfahren des DigitalPakts Schule - Medienbruch bei der Antragstellung

Mit der Abwicklung des Förderprogrammes DigitalPakt Schule wurde die Landeskreditbank Baden-Württemberg (L-Bank) beauftragt. Sie ist dabei insbesondere zuständig für die Entgegennahme, Prüfung und Bewilligung der Anträge der Schulträger. Hierfür sollte sie eine Website einrichten, die über das Förderprogramm informiert und es ermöglicht, den Förderantrag online zu stellen.

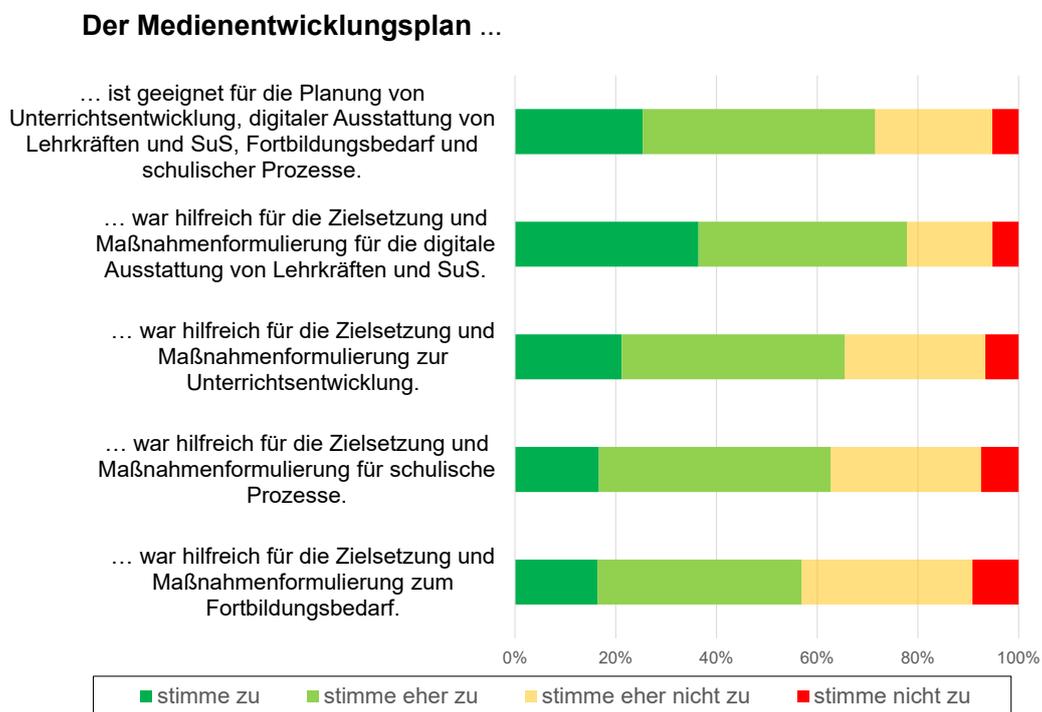
Es war aber lediglich möglich, den Förderantrag auf der Webseite aufzurufen und auszufüllen. Allerdings musste dieser dann als PDF-Dokument ausgedruckt und nebst Anlagen entweder per Post oder E-Mail an die L-Bank verschickt werden. Dort erfolgte dann die manuelle Eingabe in das Förderabwicklungssystem. Durch diesen Medienbruch entstand ein Mehraufwand.

5.2.3.2 Medienentwicklungsplan

Der Bund und die Länder haben vereinbart, die Förderung des DigitalPakts von schulspezifischen Angaben (Bestandsaufnahme bestehender und benötigter Ausstattung, technisch-pädagogisches Einsatzkonzept, bedarfsgerechte Fortbildungsplanung für Lehrkräfte) abhängig zu machen. In Baden-Württemberg müssen die einzelnen Schulen diese Angaben in einem Medienentwicklungsplan (MEP) in Abstimmung mit dem Schulträger zusammenfassen. Dies soll sicherstellen, dass pädagogische Zielsetzungen leitend für die Beschaffung sind und in Einklang mit den Maßnahmen der Lehrkräftefortbildung sowie der schulischen Prozessentwicklung stehen. Der MEP wurde vom Kultusministerium als der zentrale Gelingensfaktor des DigitalPakts beschrieben. Die MEP waren vom Landesmedienzentrum zu zertifizieren und in dieser Form auch Fördervoraussetzung.

Bei der Online-Umfrage des Rechnungshofs wurden die öffentlichen allgemeinbildenden Schulen⁴ des Landes auch zum MEP befragt. Die folgende Abbildung 5-3 zeigt die Bewertung des MEP als Ganzes und dessen einzelner Bestandteile.

Abbildung 5-3: Bewertung des Medienentwicklungsplans durch die Schulen



* SuS = Schülerinnen und Schüler.

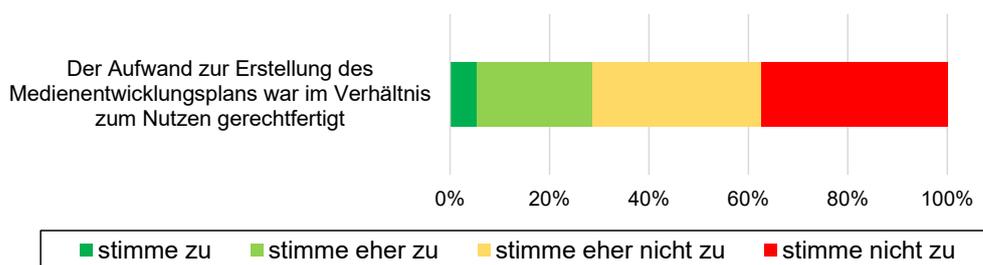
⁴ Ohne Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren.

Der überwiegende Anteil der antwortenden Schulen (72 Prozent) hält den MEP als Ganzes⁵ für geeignet. Bei der Bewertung der Einzelaspekte unterschied sich die Anzahl der Zustimmungen:

- 78 Prozent hielten den MEP hilfreich für die Zielsetzung und Maßnahmenformulierung für die digitale Ausstattung von Lehrkräften sowie Schülerinnen und Schülern,
- 65 Prozent half der MEP bei der Planung der Unterrichtsentwicklung,
- 63 Prozent hielten den MEP für die Zielsetzung und Maßnahmenformulierung bei schulischen Prozessen für hilfreich,
- 57 Prozent half der MEP bei der Planung des Fortbildungsbedarfs.

Eine kritische Bewertung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses durch die öffentlichen allgemeinbildenden Schulen ist in der nachfolgenden Abbildung 5-4 zu erkennen.

Abbildung 5-4: Bewertung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses durch die Schulen



70 Prozent aller antwortenden Schulen empfanden das Aufwand-Nutzen-Verhältnis als nicht oder eher nicht gerechtfertigt.

Für die Erstellung des MEP gab es kein vorgeschriebenes/festgelegtes Format. Auch gab es keine konkreten Vorgaben zur Länge sowie Ausführlichkeit des MEP und wie die Darstellung erfolgen soll.

Eine Auswertung zu den Informationen der MEP existiert nicht. Als Grund gab das Kultusministerium an, dass die MEP individuell und sehr unterschiedlich wären (abhängig von Schularten, Vorwissen, Stand usw.). Ein Vergleich oder eine Auswertung wäre daher mangels Standardisierung nicht möglich.

Der MEP ist grundsätzlich als Planungsinstrument für die digitale Weiterentwicklung an der Schule geeignet. Die dort enthaltenen Informationen sind jedoch nur für die Schule selbst und den Schulträger hilfreich. Wegen mangelnder Vorgaben und Standardisierung fließen im Einzelfall von den Schulleitungsteams viel mehr Ressourcen als notwendig in die Erstellung des MEP. Die Vorgaben des MEP sollten daher klarer definiert und kommuniziert werden.

Für Auswertungszwecke ist der MEP derzeit nicht geeignet. So kann aktuell nicht einmal eine einfache statistische Auswertung über die vorhandene IT-Infrastruktur an den Schulen aus dem MEP gewonnen werden. Steuerungsdaten über die IT-Infrastruktur an den Schulen müssen jedoch für zentrale Bildungsplanungen des Kultusministeriums, auch mit Blick auf zukünftigen Unterstützungsbedarf, verfügbar sein. Würden bei der Gestaltung künftiger

⁵ Planung von Unterrichtsentwicklung, digitaler Ausstattung von Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern, Fortbildungsbedarf und schulischer Prozesse.

Planungstools solche Erfordernisse berücksichtigt (z. B. Erfassung in Tabellenform, Dropdown-Listen, Web-Tools), könnten zentrale Auswertungen möglichst automatisiert erfolgen. Das Kultusministerium sollte auf eine Auswertung dieser Informationen bei zukünftigen MEP und damit auf Steuerungswissen nicht verzichten.

Durch die Erstellung des MEP sollte verhindert werden, dass Investitionen ohne konkretes Nutzungsszenario getätigt werden. Die L-Bank prüft für das Förderprogramm DigitalPakt Schule jedoch nur, ob der MEP zertifiziert ist, nicht jedoch ob die Fördergegenstände Planungsinhalt des MEP sind. Lediglich für schulgebundene mobile Endgeräte muss der Antragsteller erklären, dass die spezifischen fachlichen oder pädagogischen Anforderungen deren Anschaffung erfordern. Es besteht somit die Möglichkeit, auch Fördergegenstände zu beantragen, die nicht Planungsinhalt des MEP sind.

5.2.4 IT-Administration und Support - Aufgabe der Schulträger

Die Kosten für den laufenden Betrieb der IT-Infrastruktur der Schulen sind Sachkosten und somit durch die Schulträger zu tragen.⁶

Durch die Investitionen des DigitalPakts steigen der Umfang und die Anforderung von IT-Administration und Support an den Schulen. Allerdings haben die Schulträger bei der Beantragung der Mittel des DigitalPakts ausdrücklich bestätigt, dass sie die Wartung, den Betrieb und den Support der mit diesen Mitteln beschafften IT sicherstellen.

Vor diesem Hintergrund wurde untersucht, ob und wenn in welchem Umfang schon bisher Lehrkräfte für Aufgaben eingesetzt werden, die solche des Schulträgers sind.

Die Wartung, Betreuung und der Support schulischer IT umfasst Aufgaben mit technischem, aber auch mit pädagogischem Schwerpunkt. Das Kultusministerium weist in den Vorbemerkungen zu Kapitel 0436 des Staatshaushaltsplans 2023/2024 für das Schuljahr 2021/2022 insgesamt 547,8 Vollzeitlehreräquivalente als Sonderverwendung für Systembetreuung (Unterrichtscomputer) aus.

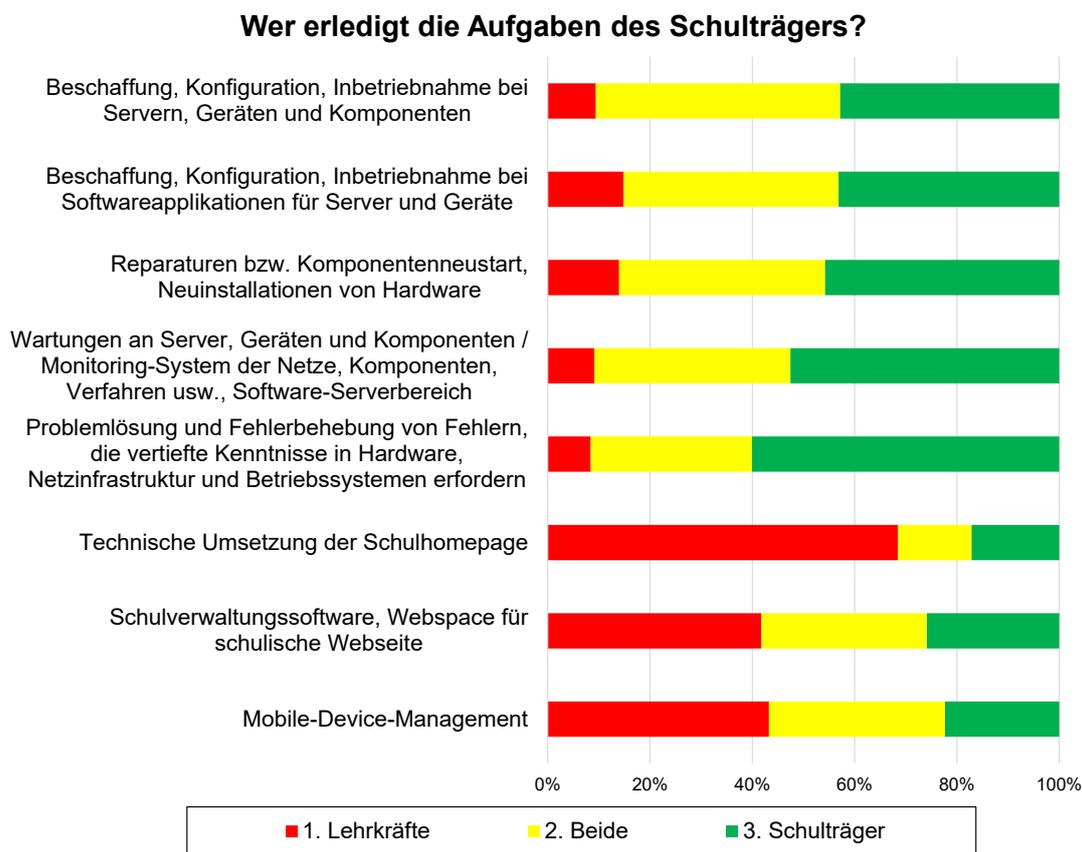
Die Aufgabenverteilung zwischen den Schulträgern und dem Land bei der IT-Administration wurde in den Digitalisierungshinweisen für Schulen in öffentlicher Trägerschaft unter Beteiligung der Kommunalen Landesverbände geregelt. Auf deren Basis hat das Kultusministerium weiter konkretisiert, welche Aufgaben die Schulträger, das Land/die Lehrkräfte oder beide in Zusammenarbeit erledigen sollen. Aus diesem Katalog wurden für die Prüfung die Aufgaben ausgewählt, die nach Auffassung des Rechnungshofs eindeutig vom Schulträger zu erfüllen sind.

Die nachfolgende Abbildung 5-5 zeigt diese ausgewählten Aufgaben und die Art der Erledigung, welche durch eine Online-Umfrage bei allen öffentlichen allgemeinbildenden Schulen⁷ ermittelt wurde.

⁶ § 15 Finanzausgleichsgesetz und § 27 Absatz 1 Schulgesetz.

⁷ Ohne Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren.

Abbildung 5-5: Erledigung der IT-Administrations- und Support-Aufgaben der Schulträger



Bei den Aufgaben der Schulträger konnte festgestellt werden, dass diese an vielen Schulen nicht allein durch die Schulträger erbracht werden. So wurden bei der technischen Umsetzung der Schulhomepage in 83 Prozent⁸ der Fälle auch die Lehrkräfte an den Schulen beteiligt. Fast alle Schulträger-Aufgaben werden an über 40 Prozent der Schulen allein oder unter Beteiligung von Lehrkräften erledigt.

Wenn Aufgaben, die vom Schulträger zu erfüllen sind, durch Lehrkräfte ausgeführt werden, fehlen diese im Unterricht. Dies ist in Zeiten des Lehrkräftemangels besonders kritisch. Da hier überwiegend Lehrkräfte aus den MINT-Fächern eingesetzt werden, verstärkt dieses die Problematik. Daher sind Lehrkräfte bei der IT-Administration nur dann zu beteiligen, wenn pädagogische Belange zwingend betroffen sind.

⁸ Roter Balken (68 Prozent) und gelber Balken (15 Prozent).

5.3 Empfehlungen

5.3.1 Konkrete und messbare Förderziele definieren und Erfolgskontrolle etablieren

Der Rechnungshof empfiehlt, zukünftig Förderziele konkret und messbar in der Förderrichtlinie zu definieren. Darauf aufbauend sollte eine Erfolgskontrolle etabliert werden, die neben der Zielerreichung auch die Wirkung und Wirtschaftlichkeit untersucht.

5.3.2 Förderverfahren schlank und ohne Medienbrüche abwickeln

Das Kultusministerium sollte bei zukünftigen Förderverfahren darauf achten, diese schlank und möglichst ohne Medienbrüche abzuwickeln bzw. abwickeln zu lassen. Zudem sollte bei Beauftragung eines Dritten die vertragsgemäße Umsetzung auch überprüft werden.

5.3.3 Medienentwicklungspläne vereinfachen, standardisieren und auswerten

Der Rechnungshof empfiehlt, zukünftige Medienentwicklungspläne (MEP) durch klare Vorgaben zu vereinfachen und zu standardisieren. Die MEP sollten strukturiert und digitalisiert auswertbar sein. Das Kultusministerium sollte künftig die für die Steuerung relevanten Informationen der MEP (u. a. auch die Fortbildungsbedarfe der Schulen) auswerten.

Bei zukünftigen Förderungen, bei denen der MEP Fördervoraussetzung ist, sollten der Förderantrag und der Planungsinhalt des MEP übereinstimmen. Der Rechnungshof empfiehlt, eine Erklärung in den Antrag aufzunehmen. Darin soll der Antragsteller bestätigen, dass die Fördergegenstände dem Planungsinhalt des MEP entsprechen. Die Übereinstimmung sollte durch Stichproben überprüft werden.

5.3.4 Lehrkräfte von der IT-Administration entlasten

Das Land sollte darauf hinwirken, dass die Schulträger ihre Verpflichtungen bei der IT-Administration erfüllen. Das Lehrpersonal sollte von nicht pädagogischen Aufgaben bei der IT-Administration entlastet und wieder im Unterricht eingesetzt werden.

5.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium will unsere Empfehlungen zu Förderzielen und Erfolgskontrolle soweit möglich bei der Umsetzung zukünftiger Förderprogramme berücksichtigen.

Zu unserer Empfehlung zum Förderverfahren teilt das Ministerium mit, dass diese bei zukünftigen Förderprogrammen gerne berücksichtigt werde. Die L-Bank habe darauf hingewiesen, dass zum Zeitpunkt der Einrichtung des Verfahrens zur Abwicklung des DigitalPakts Schule die IT-Voraussetzungen für eine medienbruchfreie Abwicklung nicht vorhanden

waren. Die L-Bank sei derzeit dabei, ihre Verfahren zu digitalisieren, um zukünftig eine medienbruchfreie Abwicklung zu ermöglichen.

Das Kultusministerium will unsere Empfehlungen zu den Medienentwicklungsplänen soweit möglich berücksichtigen, insbesondere bei der Umsetzung eines geplanten DigitalPakts 2.0. Hierzu sei das Ministerium bereits im Gespräch mit dem Landesmedienzentrum. Für die Fortschreibung der Medienentwicklungspläne werde eine entsprechende Handreichung entwickelt.

Unsere Empfehlung zur Entlastung der Lehrkräfte bei der IT-Administration teilt das Kultusministerium inhaltlich vollumfänglich. Im Rahmen der laufenden Gespräche mit den Kommunalen Landesverbänden sei dieses Thema inhaltlich besprochen worden. Eine flächendeckende verlässliche Umsetzung sei Ziel des Prozesses zur Schulträgerschaft im 21. Jahrhundert.