



## **Bericht Sonderprüfung**

### **Berufsbildungszentrum Biel**

an

- Generalsekretariat Bildungs- und Kulturdirektion

Kopie an

- Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates
- Mittelschul- und Berufsbildungsamt

Finanzkontrolle, 16. Januar 2023

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Management Summary</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Auftrag / Übersicht Fragen und Prüfungsergebnisse</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Umfeld</b> .....	<b>5</b>
3.1	Ausgangslage.....	5
3.2	Organisation kantonaler Berufsfachschulen .....	5
3.3	Aufgaben des Mittelschul- und Berufsbildungsamts (MBA) .....	7
3.4	Berufsbildungszentrum Biel (BBZ Biel) .....	8
3.5	Übersicht Führungs-/Aufsichtsfunktionen BBZ Biel und MBA .....	14
<b>4</b>	<b>Prüfungsergebnisse</b> .....	<b>16</b>
4.1	Grundsätzliche Beurteilung.....	16
4.2	Abgrenzung bzw. nicht Gegenstand der Sonderprüfung .....	16
4.3	Frage 1: Entwicklung BBZ Biel .....	17
4.4	Frage 2: Zweckmässigkeit der Organisation der Schule .....	19
4.5	Frage 3: Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortung der mit der Führung Betrauten .....	22
4.6	Frage 4: Wahrnehmung der Aufsicht .....	27
4.7	Frage 5: Anstellungs – und Trennungsprozess .....	29
4.8	Frage 6: Supportbereiche .....	37
4.9	Frage 7: Outsourcing Informatikabteilung.....	42
4.10	Frage 8: Handlungsfelder Führung und Steuerung .....	44
<b>5</b>	<b>Durchführung der Prüfung</b> .....	<b>47</b>
5.1	Auftrag der Finanzkontrolle.....	47
5.2	Prüfungsdurchführung .....	47
5.3	Prüfungsziele und -bereiche .....	47
5.4	Berichterstattung .....	47

# 1 Management Summary

Die Finanzkontrolle hat im Auftrag der Bildungs- und Kulturdirektion eine Sonderprüfung betreffend die Vorkommnisse beim Berufsbildungszentrum Biel (BBZ Biel) durchgeführt.

Im Zentrum der Prüfung standen Fragen betreffend Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung der mit der Führung betrauten Stellen und Gremien, die Wahrnehmung der Aufsicht durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) sowie der Anstellungs- und Trennungsprozess der Direktorin. Ziel der Fragestellungen ist die Klärung, ob die involvierten Parteien ihre Funktionen zweckmässig sowie in ausreichender Art und Weise wahrnehmen und die Vorgaben (Gesetz und interne Weisungen) eingehalten werden.

Die Finanzkontrolle ortet zusammengefasst folgenden Optimierungs- und Handlungsbedarf:

## **Organisation**

Die gesetzlichen Vorgaben betreffend Organisation der Schule werden eingehalten und entsprechen den Anforderungen des MBA. Die beim BBZ Biel gelebte Organisation ist jedoch nicht zweckmässig. Im Vergleich zu anderen Berufsfachschulen sind die klassischen Querschnittsaufgaben wie Finanzen, Personal, IT, Hausdienst und Sekretariat beim BBZ Biel nicht in einer Abteilung gebündelt. Dies kann zu Doppelspurigkeiten, Ineffizienzen und 'Silo-Denken' führen. Es besteht die Gefahr, dass Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung unklar sind und Abläufe nicht einheitlich gelebt werden. Erschwerend ist die hohe Anzahl an involvierten Stellen / Gremien sowohl in strategischen wie operativen Bereichen.

## **Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung der mit der Führung betrauten Stellen**

Die Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung der mit der Führung betrauten Stellen und Gremien sind nicht aufeinander abgestimmt, unklar und nicht zweckmässig. Die vorliegenden Strukturen können nach Ansicht der Finanzkontrolle in guten Zeiten (Schönwetterlage) funktionieren. Im Rahmen von notwendigen Reorganisationen oder bei Krisen beeinträchtigt diese Struktur eine Steuerung. Fraglich ist u.a. die Aufgabekumulation beim Schulinspektor bzw. die nach Einschätzung der Finanzkontrolle nicht zu vereinbarenden Tätigkeiten sowie der Einsatz von zwei Schulinspektoren beim BBZ Biel. Die kantonalen Berufsfachschulen sind teilautonom. Was unter diesem Begriff zu verstehen ist bleibt unklar. Der Begriff schafft Missverständnisse und öffnet den Spielraum für unterschiedliche (je nach Standpunkt und Sachverhalt) Interpretationen. Die Finanzkontrolle empfiehlt dem MBA den Begriff 'teilautonome Organisationseinheiten' aus den rechtlichen Grundlagen zu streichen.

## **Wahrnehmung der Aufsicht**

Die Aufsicht über das BBZ Biel wurde durch das MBA nicht in genügender Weise wahrgenommen. Weder in der Vergangenheit, noch während der aktuellen Krise, hat das MBA den erforderlichen Führungsanspruch eingefordert und durchgesetzt. Die Finanzkontrolle kann zudem nicht abschliessend beurteilen, wie umfassend sich das MBA der Herausforderung, welcher sich die neue Direktorin stellen musste, bewusst war. Die Finanzkontrolle empfiehlt den Führungsanspruch zu stärken.

## **Anstellungs- und Trennungsprozess**

Die Finanzkontrolle kommt zum Schluss, dass der Anstellungsprozess nicht gemäss den Vorgaben erfolgt ist. Der Soll-Prozess weist zudem verschiedene Mängel auf. Die angestellte Direktorin hat bereits im Zeitpunkt der Einstellung die Voraussetzung für die Stelle nicht vollumfänglich erfüllt. Spätestens 6 – 12 Monate nach dem Amtsantritt waren die Defizite offensichtlich. Die mit der Anstellung betrauten Personen (intern und extern) waren teilweise auch während der Mediationsphase im Lead und wollten zu lange die Fehlbesetzung nicht wahrhaben. Eine Kündigung wäre aus Sicht der Finanzkontrolle deutlich früher möglich bzw. notwendig gewesen. Obschon die Direktorin ab Juli 2022 bis 31.1.2023 von der Arbeit freigestellt worden ist, hat das MBA eine Abgangsentschädigung unter dem Titel Prozessrisikoausschluss von CHF 70'000 vereinbart und ihr zugestanden ein wohlwollendes Zeugnis auszustellen. Zusätzlich erfolgte die 6-monatige-Lohnfortzahlung bis Ende des Schulsemesters (31.1.2023). Für den Abschluss der Austrittsvereinbarung besteht nach Einschätzung der Finanzkontrolle keine gesetzliche Grundlage. Der zu lange Trennungsprozess führte zu einem unnötig hohen finanziellen Schaden, einem grossen Vertrauensbruch beim BBZ Biel sowie zwischen dem MBA und

dem BBZ Biel. Der Reputationsschaden und Vertrauensverlust ist beträchtlich. Zudem ist die Glaubwürdigkeit des Kantons beeinträchtigt.

### **Qualität der Supportbereiche**

Die Qualität der Supportbereiche ist nicht angemessen. Die Finanzkontrolle hat mehrfache Verstösse gegen das öffentliche Beschaffungsrecht sowie die aktive Umgehung der Ausgabenkompetenz festgestellt. Im Personal- und Informatikbereich bestehen erhebliche Risiken und Mängel (unübliche Geschäftspraktiken, Betriebssicherheit, Datenschutz/Datensicherheit). Das Risiko von dolosen Handlungen kann nicht ausgeschlossen werden.

### **Outsourcing Informatikabteilung**

Das Outsourcing der Informatikabteilung kann aus Sicht der Finanzkontrolle generell für die Berufsfachschulen sowohl betriebswirtschaftlich wie strategisch betrachtet die optimalste Lösung darstellen. Aufgrund der schlechten IT-Führung beim BBZ Biel sowie der Kündigung durch alle IT-Mitarbeitenden war ein Inhouse IT-Betrieb nicht mehr vertretbar. Die EDUBERN wird die Verantwortung des IT-Betriebes erst per August 2023 übernehmen. Seit Sommer 2022 bis Sommer 2023 wurden diese Aufgaben an ein externes Unternehmen vergeben. Es bestehen erhebliche Risiken (veraltete Infrastruktur / fehlendes Wissen), dass in den nächsten Monaten der IT-Betrieb gefährdet sein könnte.

Aufgrund der vorliegenden Sonderprüfung sowie aus den beim MBA bzw. den kantonalen Berufsfachschulen durchgeführten Finanzaufsichtsprüfungen empfiehlt die Finanzkontrolle der BKD bzw. dem MBA folgende Handlungsoptionen:

- Mit einem Zusammenschluss der Schulen pro Standort bzw. besser noch pro Region könnten Synergien genutzt, die Verwaltung professionalisiert und die Qualität, Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität verbessert werden.
- Die heutige Aufbauorganisation und die sich überschneidenden bzw. unklaren Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung (AKV) sind in schwierigen Zeiten nicht zweckmässig. Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, eine Vereinfachung und Klärung der AKV. Dabei ist insbesondere die Verantwortung des MBA in allen unübertragbaren Aufgaben wie Finanzverantwortung, Strategieverantwortung, Führungsverantwortung klarzustellen und auch wahrzunehmen. Die notwendigen Anpassungen bedingen eine Gesetzesrevision.
- Die Praxis, dass die Direktoren und Direktorinnen nach dem LAG angestellt werden, ist weder zeitgemäss noch zweckmässig. Die Kernkompetenzen für die Leitung einer Berufsfachschule müssen im Bereich Führung, Organisation, Kommunikation und Betriebswirtschaft liegen. Sowohl im Anstellungs- wie im Trennungsprozess ist das Verfahren nach LAG erschwerend und führt gegenüber den Anstellungen gemäss Personalgesetz zu nicht vertretbaren Ungleichbehandlungen.
- Bei zweisprachigen Schulen wie dem BBZ Biel werden heute pro Amtssprache ein/e Schulinspektor/-in eingesetzt. Gerade in Krisensituation führt dies zu Konfusionen und Unklarheiten. Dies behindert eine rasche Problemlösung. Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, künftig pro Schule nur eine/n Schulinspektor/-in einzusetzen.
- Mit der Einführung von SAP per 01.01.2023 werden die Querschnittsfunktionen Finanzen und Personal weitgehend bei der BKD zentralisiert. Die Finanzkontrolle empfiehlt dem MBA zu prüfen, welche Funktionen zwingend vor Ort erbracht werden müssen und welche Aufgaben beim MBA angesiedelt werden können. Durch die Zentralisierung oder das Outsourcing könnten Synergien genutzt werden.
- Das MBA nimmt nach Ansicht der Finanzkontrolle seinen Anspruch auf Führung und Steuerung der kantonalen Berufsfachschulen nur sehr zurückhaltend wahr. Die Finanzkontrolle empfiehlt der

BKD, die Rolle und Aufgaben des MBA zu schärfen und ihm den Rücken bei der Durchsetzung des neuen Führungsanspruchs gegenüber den kantonalen Berufsfachschulen zu stärken.

Die Finanzkontrolle dankt den involvierten Stellen für die gute Zusammenarbeit. Ein Dank gebührt auch den zahlreichen Mitarbeitenden, welche unsere Arbeit im Interesse der Sache bereitwillig unterstützt haben. Insbesondere die offene und transparente Kommunikation wird geschätzt.

## **Finanzkontrolle des Kantons Bern**

T. Remund  
Vorsteher Finanzkontrolle

A. Huber  
Mandatsleiterin

Bern, 16. Januar 2023

## 2 Auftrag / Übersicht Fragen und Prüfungsergebnisse

Die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) beauftragte die Finanzkontrolle am 30. August 2022 eine Sonderprüfung beim Berufsbildungszentrum Biel (BBZ Biel) vorzunehmen. Anlass zur Sonderprüfung sind verschiedene Vorkommnisse beim BBZ Biel im Zusammenhang mit Führungs-, Aufsichts- und Prozessfragen, welche in den letzten Monaten aufgeworfen wurden. Neben dem BBZ Biel stehen auch die Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung, welche durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) wahrgenommen werden, im Fokus.

Nachstehend findet sich ein Überblick der von der BKD gestellten Fragen und der Beurteilung der Prüfungsergebnisse. Die detaillierten Ergebnisse und Beurteilungen sowie die weiteren Prüfungsfeststellungen sind unter Abschnitt 4 aufgeführt.

Fragen	Ergebnis <sup>1</sup>	Ziffer Bericht
1. Wie hat sich das BBZ Biel in den letzten 5 Jahren wirtschaftlich betrachtet entwickelt (Schülerzahlen, Leistungsangebot, Finanzen etc.)?	-	4.3
2. Entspricht die aktuelle Organisation der Schule (Leitung / Ressourcen / Schulrat) den Anforderungen der verantwortlichen kantonalen Stelle (MBA / BKD) und sind diese zweckmässig?		4.4
3. Sind Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der mit der Führung betrauten Stellen und Gremien (Schulrat / Schulleitung / MBA / APD) aufeinander abgestimmt und zweckmässig?		4.5
4. Hat das MBA die Aufsicht über das BBZ Biel als teilautonome Schule in genügender Weise wahrgenommen?		4.6
5. Wurden beim Anstellungs- und Trennungsprozess der Direktorin die geltenden Vorgaben berücksichtigt? Besteht bezüglich Wirksamkeit und Zweckmässigkeit in diesen Prozessen Handlungsbedarf?		4.7
6. Stellen die Supportbereiche Finanzen, Personal und Informatik und Administration am BBZ Biel die erforderlichen Leistungen sowie die Qualität für die Steuerung und Führung des BBZ Biel effektiv und effizient sicher?		4.8
7. Ist das geplante Outsourcing der Informatikabteilung betriebswirtschaftlich sinnvoll und was sind die aktuell damit verbundenen Chancen und Risiken?		4.9
8. Wo liegen zukunftsorientiert betrachtet bezüglich Führung und Steuerung von kantonalen Berufsfachschulen bedeutende Handlungsfelder?	-	4.10

<sup>1</sup> Legende:

 Sachverhalt korrekt / Frage kann bejaht werden.

 Sachverhalt überwiegend korrekt / Frage kann teilweise bejaht werden → Optimierungsbedarf.

 Sachverhalt nicht korrekt / Frage muss verneint werden → Handlungsbedarf.

## 3 Umfeld

### 3.1 Ausgangslage

Im Zusammenhang mit der per 31.07.2021 anstehenden Pension des Direktors des BBZ Biel wurde im 1. Semester 2020 der Prozess für die Nachfolgeregelung initiiert. Auf Antrag des Schulrats des BBZ Biel wurde im Juni 2020 dem Amtsvorsteher<sup>2</sup> des MBA die im Rahmen des Anstellungsprozesses evaluierte Kandidatin zur Wahl als Direktorin empfohlen. Gemäss Mitteilung des MBA<sup>3</sup> hat die Kandidatin die Findungskommission und den Schulrat durch ihre perfekte Zweisprachigkeit, ihre Begeisterungsfähigkeit und ihre generalistische Kompetenzen überzeugt. Der Stellenantritt wurde auf Januar 2021 vereinbart, da der amtierende Direktor per 15.01.2021 aus dem Dienst austrat.

Aufgrund der beim Stellenantritt bestehenden Situation (beschlossene neue Organisationsstruktur kurz vor Stellenantritt, neu besetzte Kaderstellen, Kulturwandel in der Führung, Qualitätsprobleme in Querschnittsfunktionen, nicht optimal besetzte Stellen) waren die Herausforderungen an die neue Direktorin gross. Das MBA wurde erstmals im Februar 2021 mit Kommunikationsproblemen der Direktorin konfrontiert (sowohl von Seiten der Lehrpersonen wie des Verwaltungspersonal).

Ab Juni 2022 wurden die Vorwürfe und Kritik gegenüber der Direktorin des BBZ Biel in den Medien publik gemacht. Auch die Whistleblowingstelle des Kantons wurde im Frühling 2022 auf die angeblichen Missstände beim BBZ Biel hingewiesen. Die Finanzkontrolle hat die aufgrund der Meldung bereits geplante Prüfung mit der vorliegenden Sonderprüfung zusammengelegt. Mit Medienmitteilung vom 12. August 2022 informierte das MBA über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit der Direktorin (im gegenseitigen Einvernehmen).

### 3.2 Organisation kantonaler Berufsfachschulen

Die berufliche Grundbildung bildet die Basis, um notwendige Kenntnisse und Kompetenzen, die zur Ausübung eines Berufes notwendig sind, zu vermitteln. Zwei Drittel der Volksschulabgänger absolvieren eine Berufslehre. Im Kanton Bern gibt es über 20 private und kantonale Berufsfachschulen, welche eine Ausbildung für über 250 Berufe anbieten.

Die kantonalen Berufsfachschulen sind teilautonom.<sup>4</sup> D.h. grundsätzlich sollte sich eine Schule selbst organisieren. Das MBA hat die Aufsicht über diese Schulen. Eine genaue Definition, was unter dem Begriff 'Teilautonomie von Berufsschulen' zu verstehen ist und was die Unterschiede bezüglich Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen zu den übrigen Verwaltungseinheiten im Kanton sind, besteht jedoch nicht. Die 16 kantonalen Berufsfachschulen sind über das Kantonsgebiet wie folgt verteilt:

---

<sup>2</sup> Verantwortlicher Amtsvorsteher bis 31.8.2021.

<sup>3</sup> MBA-Information vom Amtsvorsteher Nr. 3-2020.

<sup>4</sup> Gem. Art. 3 Abs. 1 OrV BKD.

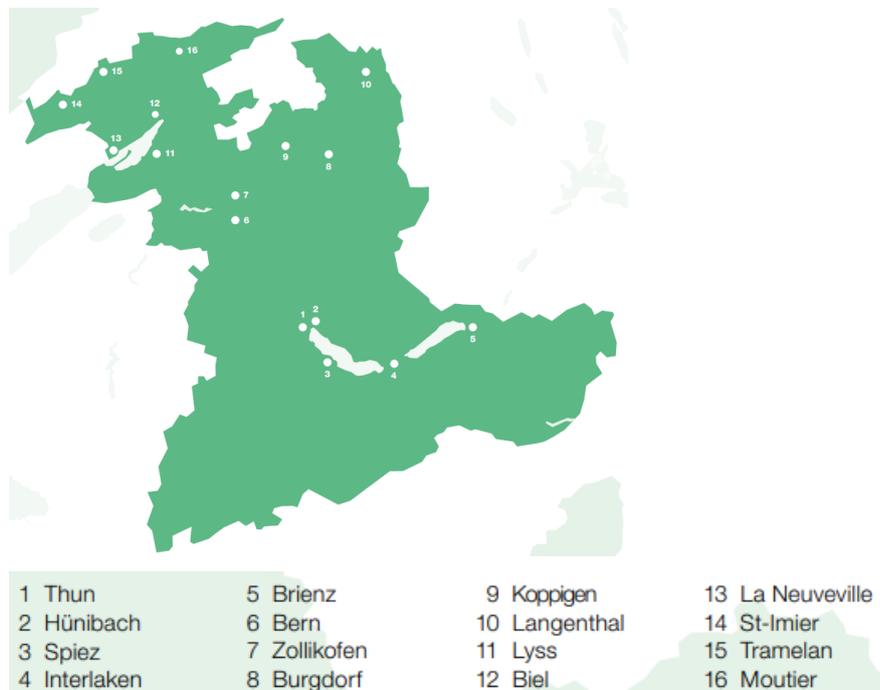


Abb. 1: Kantonale Berufsfachschule<sup>5</sup>

Folgende Berufsfachschulen bestehen im Kanton:

Standort	Kantonale Berufsfachschulen	Subventionierte Berufsfachschulen
Bern	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gibb Berufsfachschule Bern</li> <li>Schule für Gestaltung Bern &amp; Biel</li> <li>BFF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bildungszentrum für Wirtschaft und Dienstleistungen bwd</li> <li>Wirtschafts- und Kaderschule KV Bern</li> <li>Berner Berufsfachschule für medizinische Assistenzberufe (be-med)</li> <li>Bsd Berufsschule des Detailhandels</li> </ul>
Biel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berufsbildungszentrum Biel (BBZ Biel)</li> <li>Bildung Formation Biel (BFB)</li> </ul>	
Brienz	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schule für Holzbildhauerei Brienz</li> </ul>	
Burgdorf	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bildungszentrum Emme (bzemme)</li> </ul>	
Interlaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bildungszentrum Interlaken (bzi)</li> </ul>	
La Neuveville	<ul style="list-style-type: none"> <li>École supérieure de commerce La Neuveville</li> </ul>	
Langenthal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berufsfachschule Langenthal (bfsl)</li> </ul>	
Lyss	<ul style="list-style-type: none"> <li>BWZ Berufs- und Weiterbildungszentrum Lyss</li> </ul>	
Moutier	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centre de formation professionnelle Berne francophone ceff ARTISANT (künftig am Standort Biel)</li> </ul>	
St. Imier	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centre de formation professionnelle Berne francophone ceff INDUSTRIE</li> <li>Centre de formation professionnelle Berne francophone ceff SANTÉ-SOCIAL</li> </ul>	
Thun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berufsbildungszentrum IDM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wirtschaftsschule Thun</li> </ul>
Tramelan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centre de formation professionnelle Berne francophone ceff COMMERCE</li> </ul>	
Zollikofen	<ul style="list-style-type: none"> <li>INFORAMA Bildungs-, Beratungs- und Tagungszentrum</li> </ul>	

Tab. 1: Übersicht Berufsfachschulen Kanton Bern

Die kantonalen Berufsfachschulen sind allesamt ähnlich aufgestellt. Neben der Direktion bestehen eine Schulleitung sowie ein Schulrat. Der Direktion direkt unterstellt sind Abteilungen, welche i.d.R. nach Ausbildungsangeboten/Berufsfeldern unterteilt sind. Querschnittsfunktionen wie Finanzen und Dienste, Sekretariat, Qualitätsmanagement und Stundenplanung werden als Abteilung oder Stabsstellen ge-

<sup>5</sup> Quelle: Basis Broschüre Berufliche Grundbildung.

führt. Der Bereich Finanzen und Dienste beinhaltet üblicherweise die Bereiche Buchhaltung, Hausdienst, IT und Personaladministration. Das Sekretariat ist teilweise direkt dem/der Direktor/in im Sinne einer Stabsstelle angegliedert, teilweise dem Bereich Finanzen und Diensten zugeordnet.

I.d.R. zeigt sich das Organigramm einer Schule wie folgt:

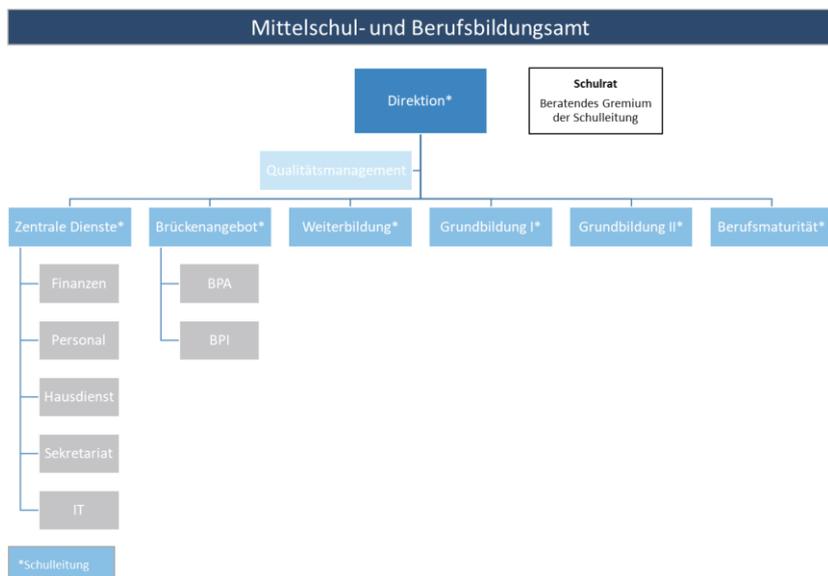


Abb. 2: Organigramm einer kantonalen Berufsfachschule

### 3.3 Aufgaben des Mittelschul- und Berufsbildungsamts (MBA)

Die BKD erhebt und analysiert den Bedarf der Bildungsleistungen.<sup>6</sup> Im Rahmen der Organisationsverordnung der BKD wird diese Aufgabe an das MBA übertragen.

Das MBA hat gemäss der Organisationsverordnung der BKD und dem Berufsbildungsgesetz folgende Aufgaben:<sup>7</sup>

- Ist verantwortlich für die von der BKD übertragenen Aufgaben im Bereich der Mittelschulbildung, der beruflichen Grundbildung, der höheren Berufsbildung, der Weiterbildung und der Berufsberatung;
- Entwickelt, organisiert und beaufsichtigt die Mittelschulen sowie die berufliche Grundbildung, die höhere Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung nach den interkantonalen Vorschriften und nach den Vorschriften des Bundes und des Kantons;
- Pflegt in seinem Aufgabenbereich die Zusammenarbeit mit den Organisationen der Arbeitswelt sowie weiteren Stellen;
- Betreut die Leistungsvereinbarungen und Leistungsverträge mit den Schulen und Institutionen und stellt das Controlling sicher.

Explizit festgehalten wird die Zuständigkeit für den Berner Jura. Gemäss Art. 10 Abs. 1 BerV ist für die Grundbildung nicht die Abteilung Berufsfachschulen des MBA zuständig, sondern die französischsprachige Abteilung (section francophone).

Als beratendes Gremium steht dem MBA die Konferenz der Berufsfachschulen des Kantons Bern (KBB) zur Verfügung. An den Sitzungen nimmt das MBA teil.<sup>8</sup>

Die Beratung und Aufsicht der einzelnen Schulen werden von Schulinspektorinnen bzw. Schulinspektoren wahrgenommen.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Art. 34 BerG.

<sup>7</sup> Art. 11 OrV BKD i.V. mit Art. 36 und 58 BerG.

<sup>8</sup> Art. 48 BerV.

<sup>9</sup> Art. 39 BerV.

### 3.4 Berufsbildungszentrum Biel (BBZ Biel)

#### 3.4.1 Grundsätzliches

Das BBZ Biel besteht seit mehr als 150 Jahren. Das Bildungsangebot reicht von Brückenangeboten über schulisch berufliche Bildung in rund 30 Berufen bis zur Berufsmaturität.<sup>10</sup> Rund 2'500 junge Erwachsene besuchen das BBZ Biel. Das BBZ Biel beschäftigt rund 300 Mitarbeitende.

Folgende Leitwerte sollen das BBZ Biel prägen:

- Wir begegnen einander mit Respekt.
- Wir schaffen Vertrauen durch geklärte Erwartungen.
- Wir sind leistungsorientiert.
- Wir pflegen eine Kultur der Sorgfalt.

Als guten Unterricht bezeichnet das BBZ Biel, wenn folgende Teilkriterien erfüllt sind: Klare Strukturierung, hoher Anteil echter Lernzeit, lernförderliches Klima, sinnstiftendes Kommunizieren, inhaltliche Klarheit, Methodenvielfalt, individuelle Förderung, intelligentes Üben, transparente Leistungserwartungen und Klassenräume-Lernumgebung.

Der Unterricht findet an mehreren Standorten statt.

#### 3.4.2 Organisation

Die Organisation des BBZ Biel wurde durch die neue Direktorin wie folgt festgelegt:

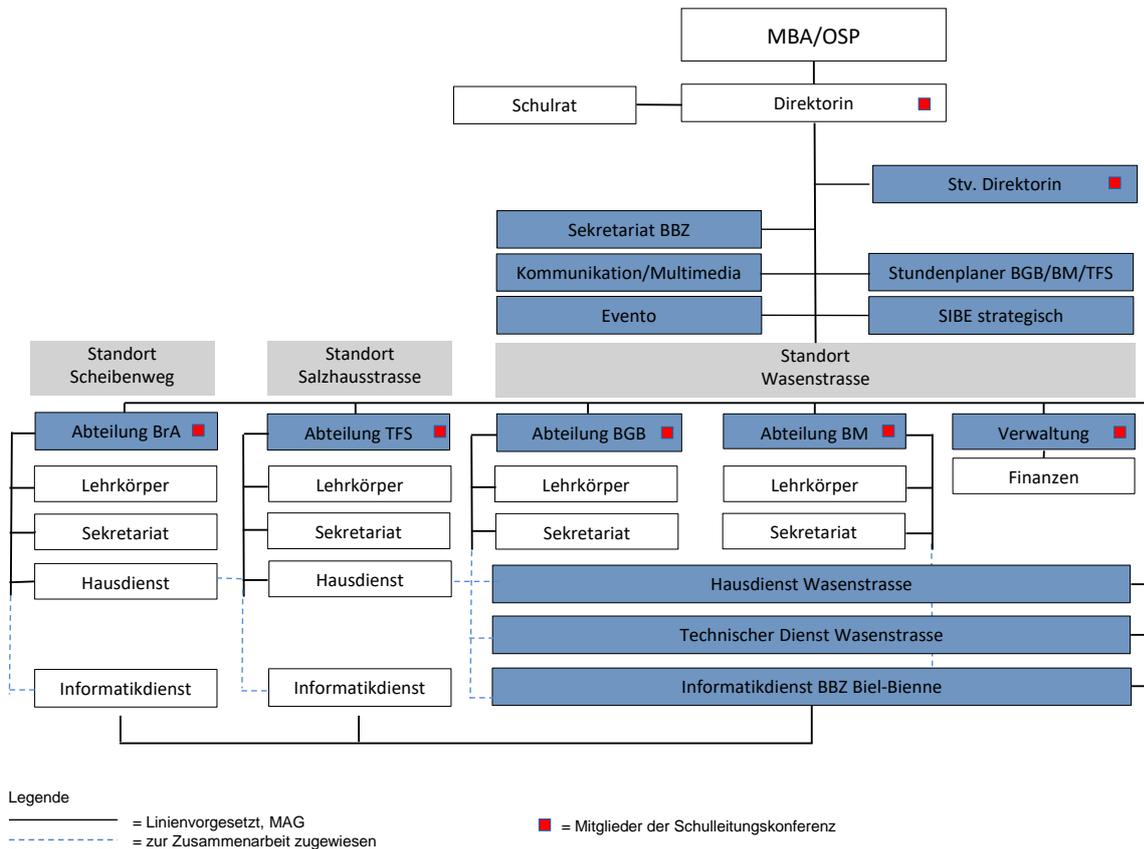


Abb. 3: Organigramm BBZ Biel<sup>11</sup>

Gemäss diesem Organigramm führt die Direktion (Direktor/-in) das BBZ Biel zusammen mit den Abteilungsleitenden, welche die Schulleitungskonferenz darstellen. Zusätzlich gibt es einen Schulrat, welcher als beratendes Gremium der Schulleitung fungiert.

Das BBZ Biel ist aufgrund der verschiedenen Standorte dezentral organisiert.

<sup>10</sup> Quelle: Homepage <https://www.bbz-cfp.ch/ueber-das-bbz/ueber-uns/> .

<sup>11</sup> Stand 01.01.2021.

Per September 2022 wurde die Organisation durch die ad interim Leitung wieder angepasst. Aktuell zeigt sich diese wie folgt:

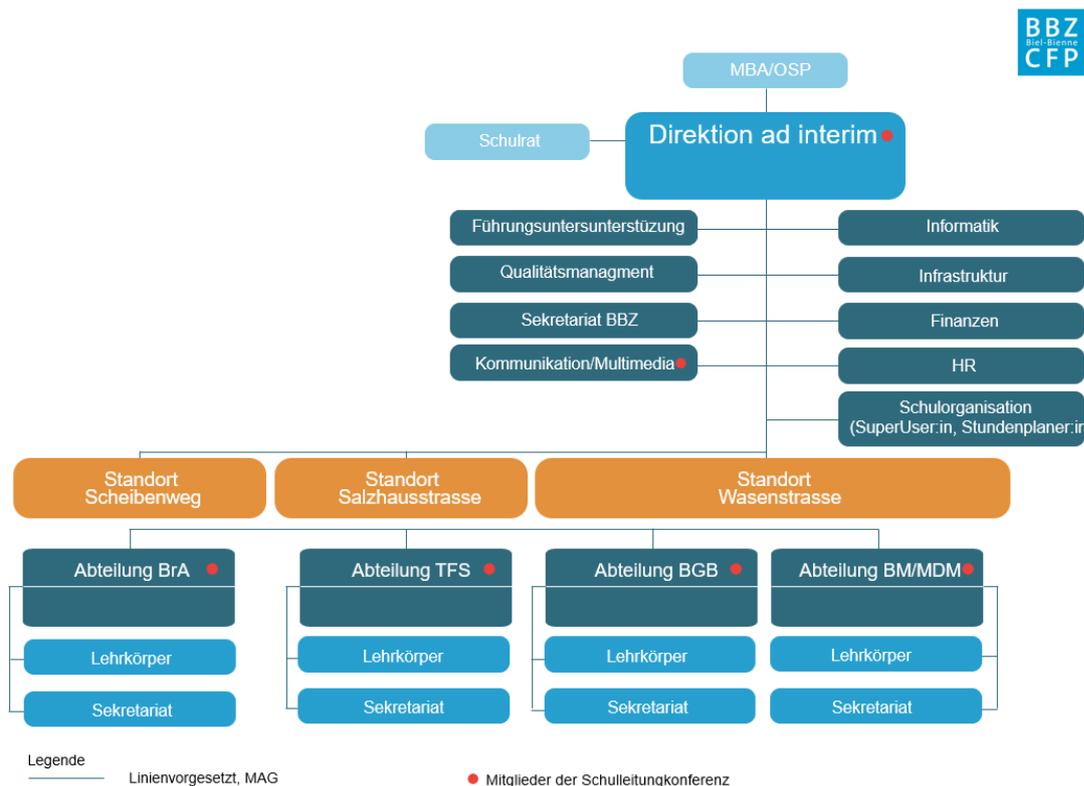


Abb. 4: Organigramm BBZ Biel<sup>12</sup>

Gemäss Art. 3 Abs. 1 der Organisationsverordnung BKD sind die kantonalen Schulen und Bildungsinstitutionen und somit auch das BBZ Biel teilautonom.

### 3.4.3 Aufgaben der mit der Führung betrauten Stellen und Gremien

Die Aufgaben der mit der Führung betrauten Gremien sind im Gesetz über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG) sowie der Verordnung über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerV) festgehalten.

Die wichtigsten gesetzlich geregelten Aufgaben und Verantwortlichkeiten zeigen sich wie folgt:

Wer	Gesetzliche Grundlage	Aufgaben
Direktor/-in	Art. 16 BerG  Art. 38 BerV Art. 45 BerV	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ führt die Berufsfachschule</li> <li>▪ obliegen der pädagogischen, personellen und betrieblichen Leitung</li> <li>▪ erlässt ein Schulreglement</li> <li>▪ ist Führungsorgan</li> <li>▪ ist zuständig für alle zugewiesenen Geschäfte gemäss BerG und BerV</li> </ul>
Schulrat (fakultatives Gremium)	Art. 18 BerG  Art. 41 BerV	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ beratendes Organ für strategische Fragestellungen</li> <li>▪ Bindeglied zwischen Berufsfachschule, der Arbeitswelt und der Gesellschaft</li> <li>▪ berät die Schulleitung in der strategischen Ausrichtung der Schule und hat ein Antragsrecht</li> <li>▪ beantragt bei kantonalen Schulen dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt die Anstellung der Schulleitung</li> <li>▪ berät die Schulleitung in Personalfragen, bei der Behandlung von Disziplinarfällen sowie bei anderen Problemen</li> <li>▪ nimmt die Aufgaben gemäss der Lehreranstellungsgesetzgebung wahr</li> <li>▪ fördert und unterstützt den Kontakt zwischen der Berufsfachschule und ihrem Umfeld</li> <li>▪ unterstützt die Schulleitung bei der Rekrutierung von Praktikumsbetrieben, soweit die Schulleitung dafür verantwortlich ist</li> <li>▪ Weitere Zuordnung von Aufgaben möglich, sofern gemäss Schulreglement vorgesehen.</li> </ul>

<sup>12</sup> Stand Oktober 2022.

Lehrerkonferenz	Art. 49 BerV	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ behandeln Fragen der Schulentwicklung</li> <li>▪ Mitsprache und Gestaltungsrechte, insbesondere betreffend dem Unterricht (Antragsrecht an Schulleitung)</li> </ul>
-----------------	--------------	--

**Tab. 2:** Übersicht der Aufgaben der mit der Führung betrauten Gremien gemäss den gesetzlichen Grundlagen

Die Details zur Umsetzung werden in einem Schulreglement festgehalten, welches der/die Direktor/in erlässt. Das Schulreglement bedarf gemäss Art. 38 BerV der Genehmigung durch die BKD. Das Schulreglement enthält folgendes:

- Organisationsstruktur
- Einsetzung beratender Organe
- die Aufgaben, Kompetenzen und die Zusammensetzung des Schulrats
- die Aufgaben, Kompetenzen und die Zusammensetzung der Schulleitung und der Abteilungsleitungen im Rahmen der kantonalen Bestimmungen
- die Aufgaben und Kompetenzen der Lehrkräfte und des administrativen und technischen Personals
- die Organisation der Lehrkräfte
- die Mitsprache der Lehrkräfte und der Lernenden
- Erlass weiterer Reglemente

Das Schulreglement des BBZ Biel wurde letztmals am 13.03.2019 von der BKD genehmigt. Die durch die neue Direktorin anfangs 2021 und durch die ad interim Leitung beschlossenen Anpassungen im Reglement bzgl. der Organisation wurden durch die BKD bisher nicht explizit genehmigt. Gemäss Ziffer 2 werden folgende Organe und beratende Gremien definiert:

### Organe

- Direktor/Direktorin
- Abteilungsleiterinnen/Abteilungsleiter
- Verwalterin/Verwalter

### Beratende Gremien

- Schulrat
- Schulleitungskonferenz
- Gesamtlehrerkonferenz
- Abteilungskonferenz
- Berufs- und Fachgruppen

Dem Direktor respektive der Direktorin werden im Schulreglement umfassende Kompetenzen und Aufgaben zugeordnet.

Wer	Schulreglement BBZ Biel	Aufgaben
Direktor/-in	Abschnitt 2.2.1 Art. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ organisiert und pflegt die Zusammenarbeit mit dem Schulrat</li> <li>▪ schliesst mit dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt die Leistungsvereinbarung ab</li> <li>▪ genehmigt die Finanz- und Investitionsplanung</li> <li>▪ ist zuständig für die Aufbau- und Ablauforganisation</li> <li>▪ sorgt für die Schul- und Qualitätsentwicklung nach den kantonalen Vorgaben</li> <li>▪ ist zuständiges Organ für die Erhebung von Gebühren</li> <li>▪ ist verantwortlich für die Personalplanung, den Personaleinsatz und die Personalentwicklung</li> <li>▪ (...)</li> </ul>

**Tab. 3:** Übersicht der Aufgaben des/der Direktors/Direktorin gemäss Schulreglement des BBZ Biel

Die Schulleitungskonferenz (Abteilungsleitende und Verwalter/in) wird im Schulreglement als planendes, beratendes und koordinierendes Gremium definiert.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Abschnitt 2.3.2 Art. 12 Schulreglement BBZ.

### 3.4.4 Finanzielle Entwicklung

Als Basis zur Analyse der finanziellen Entwicklung dienen die Jahresabschlüsse des BBZ Biel der Jahre 2017 bis 2021. Betrachtet man die finanzielle Situation auf Stufe des aggregierten Aufwandes und Ertrags zeigt sich eine leicht sinkende Tendenz:

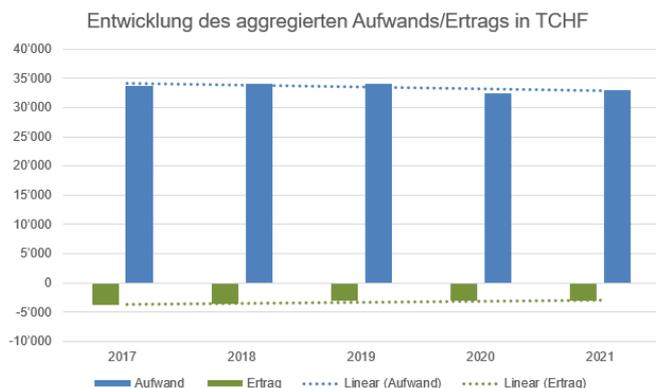


Abb. 5: Entwicklung des aggregierten Aufwand/Ertrags von 2017 bis 2021<sup>14</sup>

Die wesentlichen Einnahmen generiert das BBZ Biel mit Verkäufen (Entgelte) sowie den Einnahmen im Transferertrag durch die Verrechnung der Gebühren für ausserkantonale Schüler/innen:

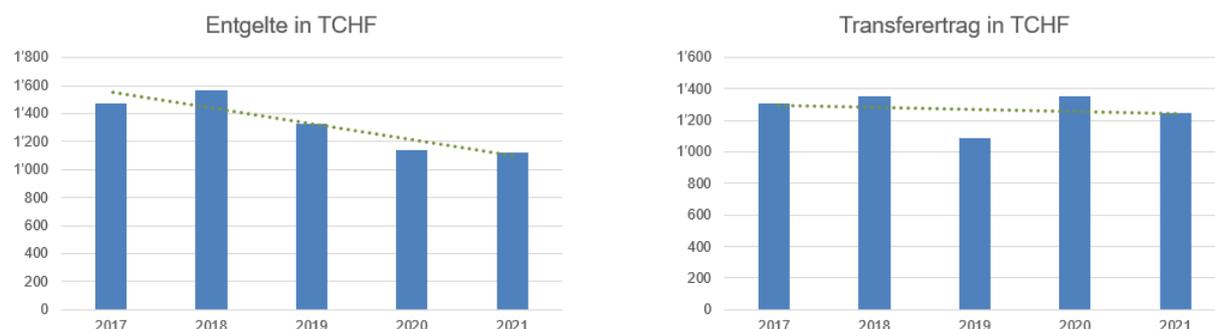


Abb. 6: Entwicklung Entgelte und Transferertrag 2017 bis 2021<sup>15</sup>

Seit 2017 zeigt sich sowohl aufwand- als auch ertragsseitig ein leichter Rückgang. Die grössten Aufwandspositionen des BBZ Biel betreffen den Personal- sowie den Sachaufwand.

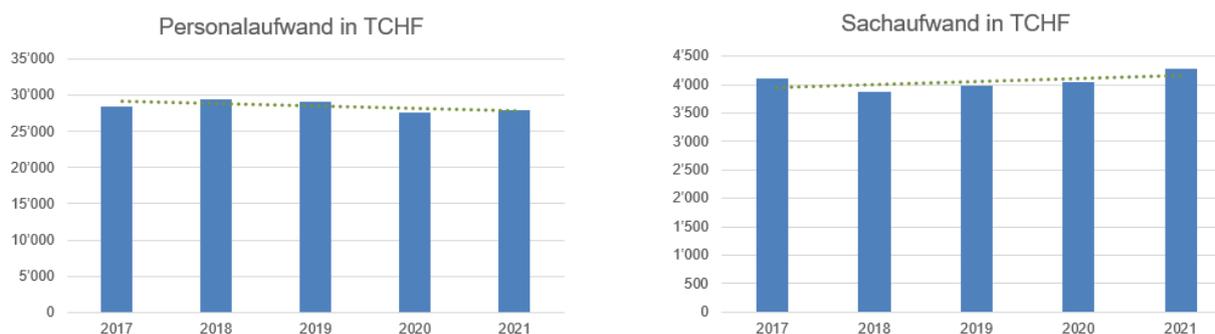


Abb. 7: Entwicklung Personal- und Sachaufwand 2017 bis 2021<sup>16</sup>

Auffällig erscheint, dass sich der Sachaufwand (grün markierte Trendlinie), gegenläufig zu sämtlichen anderen Positionen entwickelt. Eine vertiefte Analyse des Sachaufwandes zeigt, dass dies im Wesentlichen auf die Positionen 'nicht aktivierbare Anlagen' sowie 'Ver- und Entsorgung Liegenschaft' zurückzuführen ist.

<sup>14</sup> Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>15</sup> Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>16</sup> Quelle: Eigene Darstellung.

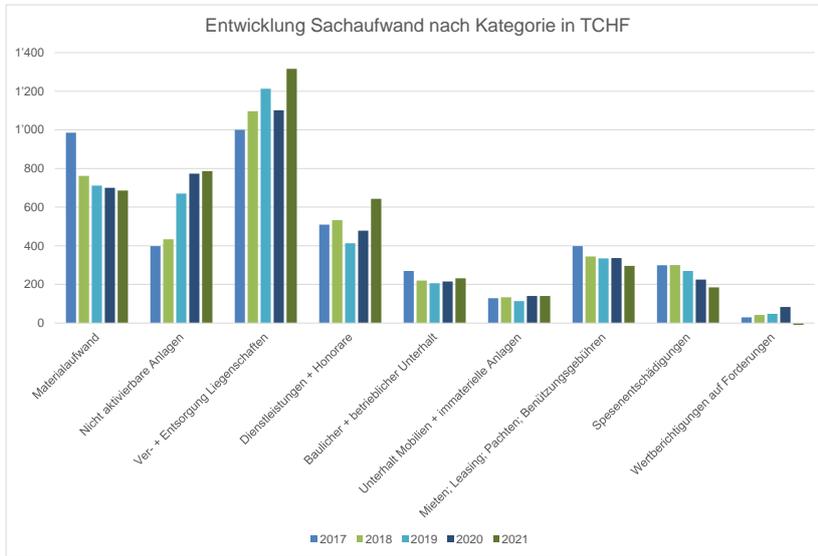


Abb. 8: Entwicklung Sachaufwand 2017 bis 2021<sup>17</sup>

Die 'nicht aktivierbare Anlagen' beinhalten im Wesentlichen Ausgaben für Büromöbel und -geräte, Maschinen/Fahrzeuge, Kleider/Wäsche/Vorhänge und Hardware. Die Zunahme ist auf Ausgaben im Bereich der Hardware zurückzuführen. Vgl. hierzu auch Erläuterungen in Fragestellung Nr. 6. Die Zunahme betreffend 'Ver- und Entsorgung Liegenschaft' ergibt sich aufgrund der zusätzliche Kosten 'Bezugs von Fernwärme'.

### 3.4.5 Entwicklung Leistungsangebot

Das Leistungsangebot des BBZ Biel hat sich in den letzten Jahren verändert. Einerseits werden klassische Berufe wie bspw. Maurer/in, Maler/in, Metallbauer/in und Restaurationsfachleute nicht mehr vom BBZ Biel geschult. Andererseits werden neuere Berufe wie bspw. derjenige des/der Mediamatiker/in vom BBZ Biel angeboten. Grund dafür war, dass die Lernendenzahlen in den Berufen am Standort Biel rückläufig waren, wie sich aus der Aufstellung des MBA entnehmen lässt. Im Zuge dessen wurde der Schwerpunkt anders festgelegt, bspw. durch die Verstärkung des Bereichs Berufsmaturität. Eine ganzheitliche Übersicht betreffend Entwicklung des Leistungsangebots besteht nicht.

Die Entwicklung des Leistungsangebots ist in Verbindung mit den Entwicklungen der Lernenden zu betrachten, vgl. hierzu nachfolgender Abschnitt.

### 3.4.6 Entwicklung Lernendenzahl BBZ Biel

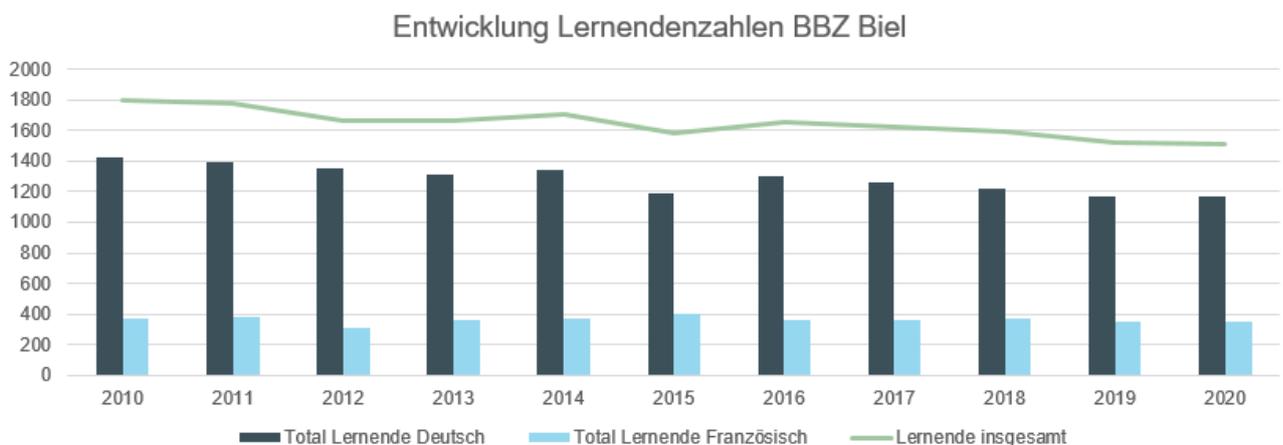


Abb. 9: Entwicklung Lernendenzahlen 2017 bis 2020<sup>18</sup>

Seit 2017 ist ein Rückgang von rund 6.8% bei der Anzahl Lernenden beim BBZ Biel zu verzeichnen. Diese Abnahme ist hauptsächlich auf die Reduktion des Leistungsangebots, vgl. Erläuterungen unter

<sup>17</sup> Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>18</sup> Quelle: Eigene Darstellung

3.4.5, zurückzuführen. Effektiv verhalten sich die Lernendenzahlen in den einzelnen Berufen sehr unterschiedlich. Bei einer Mehrheit zeigt sich eine stagnierende oder leicht rückgängige Entwicklung. Die Berufe Mediamatiker/in EFZ und Polymechaniker/in EFZ zeigen jedoch einen stark steigenden Trend. Ein weiterer Grund der abnehmenden Lernendenzahlen ist der allgemeine Rückgang der neuen Lehrverhältnisse im Kanton Bern (von 3'502 im SJ 2016/2017 zu 3'283 im SJ 2019/2020). Entsprechend zeigen sich die Lernendenzahlen auch bei weiteren Vergleichsschulen leicht rückläufig:

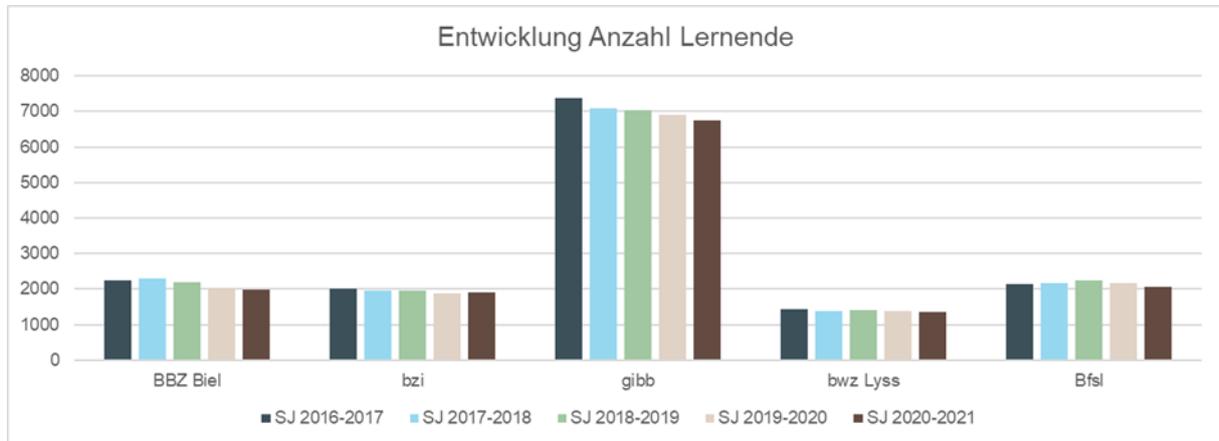


Abb. 10: Entwicklung Lernendenzahlen bei Vergleichsschulen 2017 bis 2020<sup>19</sup>

Gemäss der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) liegt die maximal empfohlene Klassengrösse für alle Stufen bei 23 bis 25 Lernenden pro Klasse. Eine grobe Analyse der Finanzkontrolle bei den Berner Berufsfachschulen zeigt, dass die durchschnittlichen Werte deutlich unter dieser Empfehlung liegen.

Die Klassengrössen werden vom MBA überwacht. Bei zu kleinen Klassengrössen wird eine Abwägung vorgenommen. Es wird berechnet, ob eine Beschulung ausserkantonale (inkl. Zahlung der jeweiligen Gebühren) oder das Führen einer 'zu kleinen Klasse' für den Kanton vorteilhafter ist. Zu beachten gibt es hierbei, dass lediglich die ausbildungsspezifischen Fächer getrennt beschult werden müssen, der allgemeinbildende Unterricht kann dann mittels Durchmischung der Lehrberufe besser ausgelastet werden. Entsprechend sind die Lektionen, welche in zu kleinen Klassen unterrichtet werden müssen, beschränkt und eine kantonsinterne Schulung ist teilweise vorteilhafter<sup>20</sup>.

Falls andere Klassen im Kanton bestehen, wird versucht, diese an einem Standort zu bündeln. Dies ist oftmals aufgrund des politischen Drucks nicht vom einem auf das andere Jahr möglich. Jedoch zeigen auch die Entwicklungen diverser Berufe am BBZ Biel, dass auf eine effiziente Klassenauslastung hingearbeitet wird.

### 3.4.7 Personalentwicklung

Die Entwicklung der FTE des Verwaltungspersonals zeigt sich konstant. Seit 2017 haben sich die Vollzeitstellen (VZÄ) von 14.82 auf 15.14 per 2021 leicht erhöht.

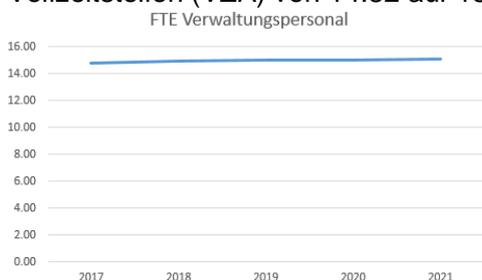


Abb. 11: Entwicklung Vollzeitstellen Verwaltungspersonal

<sup>19</sup> Quelle: Eigene Darstellung

<sup>20</sup> Seitens MBA konnten diesbezüglich bis zum Abschluss der Prüfung keine Daten zur Verfügung gestellt werden, welche die Aussagen betreffend die Kosten nachweisen.

Betreffend die Entwicklung der Mitarbeitenden mit einer Anstellung nach dem Lehreranstellungsgesetz (LAG) kann keine Aussage gemacht werden, da die beim MBA vorhandene Datengrundlage ungenügend ist. Durch das MBA werden bei den Schulen zwar Anzahl Lektionen bewilligt, welche auf Pensen umgerechnet werden können. Ein Vergleich zu den effektiven Anstellungen resp. Pensen existiert indes nicht.

Ebenso keine Aussage kann zur Personalfuktuation in den Berufsschulen gemacht werden. Es bestehen hier ebenfalls keine aussagekräftigen Daten.

### 3.4.8 Abschlusserfolgsquote

Das MBA verfügt über eine Auswertung, in welcher pro Beruf die Abschlusserfolgsquote entnommen werden kann. Diese wird auch den Schulen zur Verfügung gestellt. Das Tool ermöglicht es, einen Vergleich zu den anderen Schulen zu ziehen, welche die gleichen Berufe unterrichten, um zu sehen inwiefern die Schule vom gesamtkantonalen Benchmark abweicht.

Die Finanzkontrolle hat die Daten genutzt, um einen Vergleich zwischen den anderen Schulen und dem BBZ Biel im Bereich der Abschlusserfolgsquote zu ziehen.

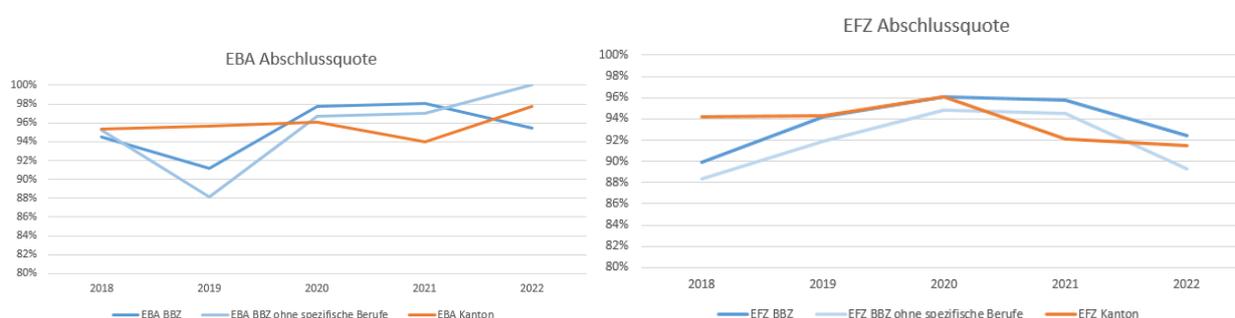


Abb. 12: Entwicklung Abschlussquoten EBA und EFZ

Dabei konnte festgestellt werden, dass die EBA Abschlussquoten beim BBZ Biel seit 2020 über dem Durchschnitt der übrigen Schulen liegen. Im Jahr 2022 liegt die Quote der Abschlüsse für die Berufe, welche nicht ausschliesslich am BBZ Biel unterrichtet werden, tiefer als bei den anderen Schulen.

Die EFZ Abschlussquoten sehen auf den ersten Blick ebenfalls erfreulich aus, sind diese doch seit 2019 auf dem gleichen Niveau oder besser als in den übrigen Schulen. Wenn man jedoch die Berufe ausschliesst, welche lediglich am BBZ Biel unterrichtet werden, sind die Abschlussquoten seit 2018 stets tiefer, mit Ausnahme von 2021.

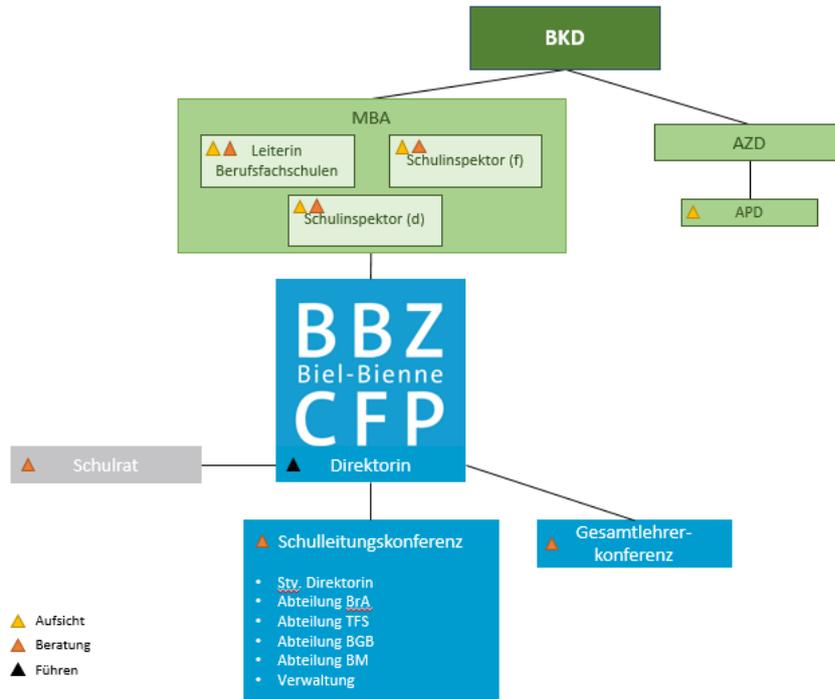
Der Finanzkontrolle ist bewusst, dass der Erfolg eines EBA/EFZ nicht ausschliesslich von den Berufsfachschulen, sondern insbesondere von den jeweiligen Lehrbetrieben sowie den Auszubildenden abhängt.

## 3.5 Übersicht Führungs-/Aufsichtsfunktionen BBZ Biel und MBA

Bei einer Berufsfachschule lassen sich die Führungs-/Aufsichtsfunktionen zusammengefasst wie folgt gliedern:

- Führung einer Berufsfachschule
- Aufsichtsfunktion
- Beratung

Die nachfolgende Abbildung zeigt, wer grundsätzlich welche Funktion wahrnimmt:



**Abb. 13:** Wahrnehmung der Führungs-/Aufsichtsfunktionen einer Berufsfachschule unterteilt nach den bestehenden Gremien

## 4 Prüfungsergebnisse

Die Ergebnisse der Prüfung basieren auf dem Studium der durch das MBA sowie das BBZ Biel zur Verfügung gestellten Unterlagen. Ebenfalls fanden Interviews mit Vertreter/innen des MBA sowie bestehenden und ehemaligen Mitarbeitenden des BBZ Biel statt. Die ehemalige Direktorin des BBZ Biel stand der Finanzkontrolle ebenfalls auf dem Schriftweg zur Klärung von Fragen zur Verfügung.

### 4.1 Grundsätzliche Beurteilung

Die Berichterstattung dieser Sonderprüfung bezieht sich auf die Klärung der von der BKD gestellten Fragen. Die bestehenden Schwachstellen, Mängel und Optimierungspotenziale stehen im Fokus der Berichterstattung. An dieser Stelle weist die Finanzkontrolle darauf hin, dass sowohl die BKD, das MBA und das BBZ Biel in einem sehr anspruchsvollen Umfeld die übertragenen Aufgaben erfüllen. Die Finanzkontrolle hält fest, dass die Mitarbeitenden des MBA und des BBZ Biel tagtäglich im Interesse und zum Wohle der Auszubildenden, der Schulen, der Lernbetriebe und des Wirtschaftsstandort Bern ausgezeichnete Arbeit leisten. Die in diesem Bericht aufgeführten Mängel sind teilweise die Folgen einer veralteten, respektive nicht mehr den Anforderungen entsprechenden Organisation und Aufgabenteilung sowie unglücklichen Stellenbesetzungen. Optimierungen würden zumindest teilweise eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen erfordern.

Trotz der erkannten organisatorischen und prozessualen Optimierungspotenziale können Berufsfachschulen Ihre Aufgaben wahrnehmen, qualitativ gute Ausbildungen anbieten und als Ganzes funktionieren. Die erkannten Mängel und Schwachstellen wirken sich insbesondere in Krisensituationen besonders negativ aus (sogenannte Schönwetter-Strukturen).

### 4.2 Abgrenzung bzw. nicht Gegenstand der Sonderprüfung

Bei der Beantwortung der von der BKD gestellten Fragen hat sich die Finanzkontrolle auf die Beurteilung von rechtlichen, organisatorischen und prozessualen Sachverhalten beschränkt. Nicht Gegenstand der Prüfung sind die Bereiche Pädagogik und die Zusammenarbeit der Direktion mit den Lehrerinnen und Lehrern. Die Empfehlungen der Finanzkontrolle sind zukunftsgerichtet und personenunabhängig d.h. sie zeigen auf, was organisatorisch und prozessual berücksichtigt werden sollte, damit wesentliche Fehler künftig vermieden werden können.

### 4.3 Frage 1: Entwicklung BBZ Biel

#### Frage BKD

Wie hat sich das BBZ Biel in den letzten 5 Jahren wirtschaftlich betrachtet entwickelt (Schülerzahlen, Leistungsangebot, Finanzen etc.)?

#### Fazit

Wirtschaftlich betrachtet sowie bezogen auf das Ausbildungsangebot, die Anzahl Lernenden sowie die Erfolgsquote bei den Prüfungen bewegt sich das BBZ Biel in einem leicht sinkenden Trend. Dies gilt sowohl für die Aufwände und Erträge als auch die Schülerzahlen, welche leicht rückläufig sind. Dies entspricht der Tendenz, welche sich auch gesamtkantonal zeigt. Durch das Projekt Berufsfachschulen 2020 werden künftig am BBZ Biel die ICT-Fachleute ausgebildet, womit eine Grundaustausung sichergestellt werden sollte. Betreffend Personal (Verwaltung/Lehrpersonen), respektive Fluktuationsrate, kann aufgrund der mangelnden Datenqualität keine abschliessende Beurteilung vorgenommen werden.

Generell ist festzuhalten, dass das BBZ Biel nur bedingt auf die strategische und finanzielle Entwicklung Einfluss nehmen kann. Die BKD ist grundsätzlich gemäss den gesetzlichen Grundlagen in Zusammenarbeit mit dem MBA verantwortlich für die strategische Ausrichtung der Schulen. Ebenso wenig Einflussmöglichkeit hat das BBZ Biel auf die Entwicklung der Lernendenzahlen (Nachfrage). Da ein grosser Anteil der Gesamtkosten als Fixkosten (Liegenschaften, Infrastruktur, Löhne) zu betrachten ist, kann die Schule auf kurzfristige Veränderungen nur teilweise reagieren.

Die Analysen zu der wirtschaftlichen Entwicklung sind dem Abschnitt 3.4 zu entnehmen. Wirtschaftlich betrachtet bewegt sich das BBZ Biel in den letzten Jahren in einem leicht sinkenden Trend. Die Analyse der Erfolgsrechnung zeigt, dass sich die Aufwände und Erträge marginal reduziert haben. Die rückläufigen Schülerzahlen sind einerseits ein genereller Trend an den Berufsfachschulen, andererseits sind diese auf die Einstellung von Lehrberufen zurückzuführen, welche an anderen Berufsschulen unterrichtet werden (bspw. Hochbauzeichner, Maler, Maurer). Positiv auf die Anzahl an Lernenden wirkt sich der Lehrgang Mediamatiker/in EFZ aus. Dieser erfährt seit 2015 einen regelrechten Boom. Mit dem Projekt Berufsfachschulen 2020 wurde festgelegt, dass das BBZ Biel künftig auch ICT-Fachleute ausbilden wird. Das Budget 2023 sowie der AFP 2024 bis 2026 zeigen sich ebenfalls konstant.

Die Finanzkontrolle hat im Rahmen ihrer Prüfungshandlungen verschiedene statistische Kennzahlen<sup>21</sup> des BBZ Biel und weiterer kantonalen Berufsfachschulen beim MBA einverlangt, um die wirtschaftliche Entwicklung des BBZ Biel generell und im Vergleich zu den anderen Berufsfachschulen zu analysieren. Ein Grossteil der angefragten Daten musste bei den einzelnen Schulen angefordert werden, da das MBA über keine übergreifenden systematischen Analysen bzw. Zeitreihen verfügt. Das MBA ist sich der fehlenden Verfügbarkeit solcher Daten bewusst. Im Rahmen des Reporting/Controlling-Gesprächs für das Schuljahr 2020/21 hat das MBA erstmals ein standardisiertes Verfahren als Baukastensystem angewendet. Ziel dieses Monitoring ist es kritische Entwicklungen frühzeitig zu erkennen. Weiter sollen die Daten zur Förderung der Transparenz, Zusammenarbeit und Unterstützung zwischen den Schulen beitragen. Mit Hilfe von zweckmässigen Kennzahlen können Kontrollaufgaben vereinfacht werden und es lassen sich Steuerungsmassnahmen sowie strategische Entscheidungen ableiten und begründen. Die Finanzkontrolle begrüsst dieses Vorgehen und empfiehlt dem MBA, die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Aufbau eines Kennzahlensystem voranzutreiben.

<sup>21</sup> U.a. Anzahl Lernende, Anzahl Klassen, Anzahl Mitarbeitende Verwaltung, Anzahl Lehrpersonen, Anzahl Berufe sowie finanzielle Angaben.

### 4.3.1 Unklare strategische Ausrichtung und fehlende Führungskennzahlen Empfehlung

**Sachverhalt** Der Finanzkontrolle konnte weder vom MBA noch vom BBZ Biel eine klare strategische Ausrichtung der Schule aufgezeigt werden. Das BBZ Biel ist aktuell an drei Standorten in Biel tätig. Zusätzlich bestehen in Biel eine resp. künftig zwei weitere Berufsfachschulen.<sup>22</sup>

Weder das BBZ Biel, noch das MBA verfügt zudem über ein Kennzahlensystem, über welches die Schule gesteuert resp. geführt werden kann. Im Rahmen des Reporting/Controlling-Gesprächs für das Schuljahr 2020/21 hat das MBA erstmals ein standardisiertes Verfahren als Baukastensystem angewendet.

**Beurteilung** Sowohl auf Stufe MBA wie BBZ Biel fehlen abgestimmte strategische Zielsetzungen und Kennzahlensysteme. Ohne eine verbindliche Strategie mit klaren Zielsetzungen besteht die Gefahr, dass die Ressourcen nicht optimal eingesetzt und genutzt werden bzw. bei Abweichungen notwendige Korrekturen verzögert eingeleitet werden. Da in Biel mehrere Berufsfachschulen angesiedelt sind (inkl. dem beschlossenen Standortwechsel ceff), besteht das Risiko, dass sich diese gegenseitig konkurrenzieren und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht wirtschaftlich eingesetzt werden.

**Empfehlung** Die Finanzkontrolle empfiehlt die strategische Ausrichtung des BBZ Biel zu klären. Die Finanzkontrolle erachtet es als notwendig, die Anzahl der Berufsfachschulen unter Berücksichtigung des ceff sowohl für den Standort Biel, sowie generell im Kanton zu analysieren. Die bereits laufenden Arbeiten im Zusammenhang mit dem Ausbau eines Kennzahlensystem sollten zügig weiter vorangetrieben werden.

---

<sup>22</sup> BFB sowie künftig die ceff.

## 4.4 Frage 2: Zweckmässigkeit der Organisation der Schule

### Frage BKD

Entspricht die aktuelle Organisation der Schule (Leitung / Ressourcen / Schulrat) den Anforderungen der verantwortlichen kantonalen Stelle (MBA / BKD) und sind diese zweckmässig?

#### Fazit

Die Frage muss zweiteilig beantwortet werden. Die minimalen gesetzlichen Vorgaben betreffend Organisation der Schule werden eingehalten und entsprechen den Anforderungen des MBA bzw. der BKD.

Die Frage der Zweckmässigkeit muss nach Ansicht der Finanzkontrolle verneint werden. Die verschiedenen involvierten Stellen beim MBA und im BBZ Biel sowie die sich daraus ergebenden Fragen der Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung erschweren gerade in schwierigen Zeiten (Reorganisation/Change) eine stringente Führung und wirksame Aufsicht. Im Vergleich zu anderen Berufsfachschulen sind die klassischen Querschnittsaufgaben wie Finanzen, Personal, IT, Hausdienst und Sekretariat beim BBZ Biel nicht in einer Abteilung gebündelt. Aufgrund der Zweisprachigkeit sind am BBZ Biel zwei Schulinspektoren zuständig. Es bestehen Risiken hinsichtlich Doppelspurigkeiten, Ineffizienzen und 'Silo-Denkens', ebenso wie die Gefahr, dass Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung unklar sind und Abläufe nicht einheitlich gelebt werden.

#### Generelle rechtliche Anforderungen

Die gesetzlichen Grundlagen halten folgendes fest: Gestützt auf Art. 16 Abs. 2 BerG führt die Schulleitung die Berufsfachschule und kann diese in Abteilungen gliedern. Zu diesem Zweck erlässt die Schulleitung ein durch die BKD genehmigtes Schulreglement, welches u.a. die Organisationsstruktur regelt (Art. 38 Abs. 1 lit. a). Durch die BKD kann zudem ein Schulrat als beratendes Gremium eingesetzt werden (optional). Die Gesamtverantwortung für die Berufsfachschule trägt der/die Direktor/in.

Weitere Vorgaben bestehen betreffend Organisation einer Berufsfachschule weder auf gesetzlicher Basis, noch werden vom MBA weiterführende Vorgaben gemacht.

#### Organisation bei BBZ Biel

Betreffend Zweckmässigkeit der Organisation beurteilt die Finanzkontrolle die Sachlage beim BBZ Biel wie folgt:

Aus der Analyse der Organisationsstrukturen von diversen Berufsfachschulen lässt sich eine Art 'Standardorganisationsstruktur' ableiten, vgl. Abb. 2. Auffällig beim BBZ Biel ist, dass die klassischen Querschnittsfunktionen (Finanzen/Personal/IT/Hausdienst/Sekretariat) nicht in einer Abteilung gebündelt sind. Der Bereich Personal fehlt indes vollumfänglich resp. existiert gemäss Auskunft an jedem Standort, in Analogie zu den Sekretariaten. Betreffend Querschnittsfunktionen wird zusätzlich auf die Empfehlung zum Thema Teilautonomie in Abschnitt 4.5 verwiesen. Die dezentrale Organisationsstruktur, im vorliegenden Fall u.a. aufgrund der verschiedenen Schulstandorte, ist im Kanton nicht unüblich, birgt jedoch Risiken betreffend Doppelspurigkeiten, Ineffizienzen und 'Silo-Denkens'. Folge der optimierungsfähigen Organisationsstruktur ist u.a., dass Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung unklar sind.

Die Organisation des BBZ Biel hat sich historisch entwickelt und wird massgeblich durch den/die Direktor/in geprägt, welche/r gemäss Schulreglement für die die Aufbau- und Ablauforganisation zuständig ist. So wurden im BBZ Biel neue Stellen geschaffen<sup>23</sup>, Vorgaben betreffend Fristen zur Einsitznahme im Schulrat nicht eingehalten<sup>24</sup> und zum Teil nicht ausreichend qualifizierte Mitarbeitende für Schlüsselpositionen<sup>25</sup> rekrutiert. Dies zeigt sich u.a. im Bereich Personal sowie im Informatikbereich und den festgestellten Fehlern und Unzulänglichkeiten, welche im Rahmen des IT-Audits sowie des Audits durch

<sup>23</sup> Bspw. die Stelle des Vize-Direktors.

<sup>24</sup> Die maximal zulässigen Fristen betreffend Einsitznahme gemäss Art. 3 BerV im Schulrat nicht eingehalten. Diese liegt bei 8 Jahren.

<sup>25</sup> Die Finanzkontrolle hält fest, dass aus den diversen personalrechtlichen Problemfällen ableitbar ist, dass nicht ausreichend qualifizierte Personen beim BBZ Biel tätig waren/sind.

das Amt für Zentrale Dienste (AZD) betreffend Einreihung der Lehrpersonen festgestellt worden sind.<sup>26</sup> Das MBA hatte teilweise Kenntnis von den eingeleiteten Veränderungen (Reorganisation) und Unzulänglichkeiten (fehlende Qualifikation), jedoch verfügte das MBA gemäss eigenen Angaben über keine Einflussmöglichkeit<sup>27</sup>. Die Finanzkontrolle ist der Ansicht, dass kurz vor dem Eintritt eines/einer neuen Direktor/-in ohne zwingenden Grund keine wesentlichen Organisationsanpassungen, bzw. die Besetzung von Schlüsselpositionen, durch abtretende Direktoren/innen mehr vorgenommen und geduldet werden sollten. Bei einer zwingend notwendigen Umstrukturierung sollte der/die Nachfolger/in bzw. das MBA eingezogen werden. Auf die Risiken bezüglich der neuen Organisationsstruktur wurde das MBA auch seitens Schulkonferenzmitglieder hingewiesen.<sup>28</sup>

Betreffend die Anstellung von nicht ausreichend qualifiziertem Personal ist sich die Finanzkontrolle bewusst, dass die Anforderungen durch einen Stelleninhaber nicht immer vollumfänglich erfüllt werden können und letztendlich erst die Praxis erweisen wird, ob die Stellenbesetzung erfolgreich war. Im Wissen von fehlenden fachlichen oder führungsmässigen Voraussetzungen sollten jedoch umgehend Massnahmen eingeleitet werden, um die Befähigung der Mitarbeitenden/Führungskräfte rasch sicherstellen zu können. Insbesondere Personen in Leitungsfunktionen sollten aber einen Grossteil der geforderten Ansprüche zum Anstellungszeitpunkt bereits erfüllen. Werden Schwachstellen nicht erkannt oder nicht mit geeigneten Massnahmen im Rahmen der Zielvereinbarung behoben, erhöht sich die Eintretenswahrscheinlichkeit der Risiken. Diese zeigen sich u.a. durch mangelnde Arbeitsqualität und fehlerhafte Priorisierungen, welche finanzielle Auswirkungen haben können und zu Spannungen innerhalb des Teams führen können.

Für die Finanzkontrolle stellt sich zudem die Frage, ob die Organisationsanpassungen nicht generell durch die BKD hätten genehmigt werden sollen. Das Organigramm ist integrativer Bestandteil des Schulreglements, welches genehmigt werden muss. Die BKD hat das Schulreglement letztmals per 13.03.2019 genehmigt. Fraglich ist für die Finanzkontrolle zudem, weshalb die BKD für die Genehmigung des Schulreglements sowie die Organisation zuständig ist. Im Sinne einer stufengerechten Zuordnung, ist diese Aufgabe nach Ansicht der Finanzkontrolle dem MBA zuzuweisen.

Trotz der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch das BBZ Biel im Bereich der Organisation der Berufsfachschule kommt die Finanzkontrolle insgesamt zum Schluss, dass diese als nicht zweckmässig und gerade in Krisensituationen als nicht praxistauglich bezeichnet werden muss. Die Finanzkontrolle empfiehlt, die Organisationsstruktur des BBZ Biel zu überdenken. Diesbezüglich sollten die organisatorischen und prozessualen Änderungen infolge der Einführung von SAP mitberücksichtigt werden.

#### 4.4.1 Zweckmässigkeit der Organisation nicht gegeben

<b>Empfehlung</b>
-------------------

**Sachverhalt** Das BBZ Biel ist dezentral organisiert. Klassische Querschnittsaufgaben wie Finanzen/Personal/IT/Hausdienst/Sekretariat sind auf mehrere Abteilungen und Standorte verteilt und unabhängig organisiert. Kurz vor Stellenantritt der neuen Direktorin beim BBZ Biel wurden organisatorische Änderungen vollzogen.

**Beurteilung** Aufgrund der bestehenden Organisationsstruktur besteht das Risiko, dass vergleichbare Abläufe uneinheitlich gelebt werden, was zu Spannungen innerhalb der Organisation führen kann. Gleichzeitig besteht das Risiko des 'Silo-Denkens' anstelle einer ganzheitlichen Betrachtung und Ausrichtung der Organisation. Die Führungsspanne der Direktion wird dadurch unnötig breit.

Die Schaffung von neuen Schlüsselpositionen kurz vor dem Stellenantritt der neuen Direktorin - ohne deren Einbezug - ist als nicht sachgerecht zu bezeichnen. Das MBA hat sich diesbezüglich zwar kritisch geäussert, jedoch den Direktor<sup>29</sup> gewähren lassen. Die Finanzkontrolle ist der Ansicht, dass Schlüsselpositionen durch abtretende Direktoren

<sup>26</sup> Vgl. hierzu Erläuterungen zur Fragestellung Nr. 6.

<sup>27</sup> vgl. hierzu Erläuterungen zur Teilautonomie in Abschnitt 4.5.1

<sup>28</sup> Mails vom 03.06.2020 sowie 05.06.2020 an den deutschsprachigen Schulinspektor

<sup>29</sup> Pensionierten Direktor.

im Falle von Vakanzen zwar noch besetzt werden dürfen, jedoch sollte dies in Abstimmung mit dem MBA oder, sofern bereits bekannt, mit dem/der Nachfolger/-in erfolgen. Mit Reorganisationen kurz vor Stellenantritt des/der neuen Direktor/-in sollte hingegen zugewartet werden, damit unnötiges Konfliktpotenzial sowie erneute Reorganisationen vermieden werden können.

**Empfehlung** Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, die Organisationsstruktur des BBZ Biel generell zu überdenken. Auf kurzfristig angesetzte Reorganisationen oder Schaffung neuer Schlüsselpositionen ohne Einbezug des MBA oder der neuen Leitung sollte verzichtet werden.

## 4.5 Frage 3: Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortung der mit der Führung Betrauten

### Frage BKD

Sind Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der mit der Führung betrauten Stellen und Gremien (Schulrat / Schulleitung / MBA / APD) aufeinander abgestimmt und zweckmässig?

#### Fazit

Nach Einschätzung der Finanzkontrolle sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der mit der Führung betrauten Stellen und Gremien nicht aufeinander abgestimmt, unklar und auch nicht zweckmässig. Die vorliegenden Strukturen können nach Ansicht der Finanzkontrolle in guten Zeiten (Schönwetterlage) funktionieren. Im Rahmen von notwendigen Reorganisationen oder bei Krisen beeinträchtigt diese Struktur eine Steuerung.

Die grundsätzlichen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der mit der Führung betrauten Stellen und Gremien des BBZ Biel sind in Abschnitt 3.4.3 erläutert. Die Finanzkontrolle stellt im Rahmen der Prüfung diesbezüglich folgende Unzulänglichkeiten fest:

#### 4.5.1 Begrifflichkeit der Teilautonomie

Gemäss Art. 3 OrV BKD werden die kantonalen Schulen und Berufsbildungsinstitution als teilautonome Organisationseinheiten betrachtet. Was unter diesem Begriff zu verstehen ist, konnte weder das MBA noch das BBZ Biel erläutern. Man bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Freiheiten (Autonomie) gewähren und durchsetzen von Forderungen innerhalb der Beaufsichtigung der Schulen. Dies führt unausweichlich zu Konfliktpotenzial und unzureichender Klärung der Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortlichkeiten. Die Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung an unterstellte Bereiche ist sachlogisch und normal (sowohl in der Verwaltung wie Privatwirtschaft). Der Begriff 'teilautonome Organisationseinheiten' erschwert jedoch das Verständnis bzw. schafft Missverständnisse und öffnet den Spielraum für unterschiedliche (je nach Standpunkt und Sachverhalt) Interpretationen. Letztendlich verbleibt aber auch bei einer Delegation die Verantwortung immer bei der übergeordneten Stelle, sprich dem MBA bzw. der BKD. Nach Ansicht der Finanzkontrolle sollte bezüglich der Führung von kantonalen Schulen der Begriff 'teilautonome Organisationseinheiten' gestrichen und nicht mehr verwendet werden. Anstelle dessen sollten die delegierbaren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung geregelt werden. Grundsätzlich sind auch kantonale Schulen nicht autonomer als jede andere Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung. Eine wirksame Steuerung und Aufsicht wird bei der Vielzahl der vorhandenen Gremien bei einer Schule wie dem BBZ Biel dadurch praktisch verunmöglicht bzw. zusätzlich unnötig erschwert.

#### 4.5.2 Begrifflichkeit der Schulleitung

Die Schulleitung ist gemäss den gemäss Art. 45 BerV für die Leitung der Schule verantwortlich. Diese werden nach dem LAG angestellt. Die Gesamtverantwortung wird von maximal zwei Personen wahrgenommen<sup>30</sup>. Daraus schliesst, dass der/die Direktor/in die alleinige Kompetenz und Verantwortung trägt, die Schule zu führen. Die Schulleitungskonferenz als Gremium hat indes nur noch beratende Funktion, wie dies im Schulreglement des BBZ Biel dargelegt wird.

Gemäss Besprechungen mit dem MBA ist dieses der Ansicht, dass die Schulleitung als Gremium die Verantwortung trägt.

Aus dem im Gesetz verwendeten Begriff der Schulleitung ist daher unklar, ob die Schulleitung im Sinne eines Gremiums oder der/die Direktor/in gemeint ist, respektive entspricht nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten respektive der gewünschten Zuteilung der Verantwortlichkeiten gemäss MBA.

<sup>30</sup> Art. 45 Abs. 2 BerV.

### 4.5.3 Aufgabendelegation an den/die Direktor/in

Die Aufgaben des/der Direktors/in sind im Schulreglement des BBZ Biel festgehalten<sup>31</sup>. Die im Reglement festgehaltenen Aufgaben sind nach Einschätzung der Finanzkontrolle nur bedingt anwendbar. Insbesondere der Bereich der Genehmigung der Finanz- und Investitionsplanung liegt nach Ansicht der Finanzkontrolle nicht in der Kompetenz eines/einer Direktors/in, sondern beim finanzkompetenten Organ. Die kantonalen Berufsfachschulen sind organisatorisch betrachtet ein Teil des MBA. Grundsätzlich trägt die Amtsleitung MBA die finanzielle, fachliche, qualitative und führungsmässige Verantwortung für den gesamten Bereich des MBA und somit auch der Berufsfachschulen.

### 4.5.4 Funktion des Schulrats

Gemäss den gesetzlichen Vorgaben<sup>32</sup> kann die BKD einen Schulrat einsetzen. Die Aufgaben des Schulrats bestehen u.a. darin, die Schulleitung bei der strategischen Ausrichtung der Schule zu beraten oder diese in Personalfragen zu unterstützen. Weiter beantragt der Schulrat beim MBA die Anstellung der Schulleitung.

Nach Einschätzung der Finanzkontrolle verantwortet der Kanton die im Gesetz für den Schulrat vorgesehenen Aufgaben. Entsprechend sind diese nicht delegierbar. Die strategische Ausrichtung der Berufsschulen obliegt nach Verständnis der Finanzkontrolle der BKD. Das ist sinnvoll, um den gesamtkantonalen Blick und somit einheitliche Vorgaben zu wahren. Ansonsten bestünde das Risiko, das die kantonalen Berufsfachschulen uneinheitlich geführt werden, sich gegenseitig konkurrenzieren oder auch mit den subventionierten Berufsfachschulen in einen nicht erwünschten Wettkampf treten. Für den Kanton würden sich daraus finanzielle sowie Reputationsrisiken ergeben. Weiter stellt die Finanzkontrolle fest, dass Aufgaben, welche dem Schulrat zugewiesen werden, nicht existieren resp. nicht geregelt sind. So nimmt gemäss Art. 41 BerV der Schulrat die ihm zugewiesenen Aufgaben gemäss dem Lehreranstellungsgesetz wahr. Solche Aufgaben lassen sich jedoch weder im LAG noch im LAV finden.

### 4.5.5 Nicht vereinbare Aufgabengebiete

Der/Die Schulinspektor/-in nimmt vielfältige Aufgaben wahr. Neben der Beratung und Auskunftserteilung an Schulleitungen, Lehrkräfte, Eltern und weitere Stellen, ist er/sie Teil der Findungskommission bei der Anstellung der Direktoren/innen und wird in ausserordentlichen Situationen teilweise in operative Entscheidungen im Beschaffungsbereich/Infrastruktur einbezogen. Insbesondere obliegt ihm/ihr jedoch die Aufsicht und die Sicherstellung des Controllings der zugeteilten Schulen.

Die Finanzkontrolle ist der Ansicht, dass einzelne zugeordnete Tätigkeiten nicht miteinander zu vereinbaren sind. Der Fokus des Aufgabebereichs einer/eines Schulinspektor/-in sollte sich auf die Kernkompetenzen nämlich den pädagogischen Bereich (Lehrer, Schüler, Eltern, Lerninhalte und Methodik) konzentrieren. Insbesondere die Bereiche Beratung und Aufsicht sowie Einsitznahme Findungskommission bei Neuanstellungen beinhalten Konfliktpotential und können aus Sicht einer Funktionenkumulation problematisch sein. Um eine kritische Grundhaltung einnehmen zu können und dadurch eine zielführende Aufsicht wahrzunehmen, braucht es ein gewisses Mass an Unabhängigkeit. Mit dem Einsatz von zwei Schulinspektoren (französisch und deutsch) beim BBZ Biel (siehe Abschnitt 4.5.7) erhöhen sich die Risiken bezogen auf die Steuerung, Transparenz und Aufsicht zusätzlich.

### 4.5.6 Überschneidungen bei der Aufgabenzuteilung

Die Schulinspektoren und die Abteilungsleiterin Berufsfachschulen haben gemäss Stellenbeschreibung teilweise dieselben Aufgaben.

---

<sup>31</sup> vgl. hierzu Erläuterungen in Abschnitt 3.4.3

<sup>32</sup> Art. 41 BerV.

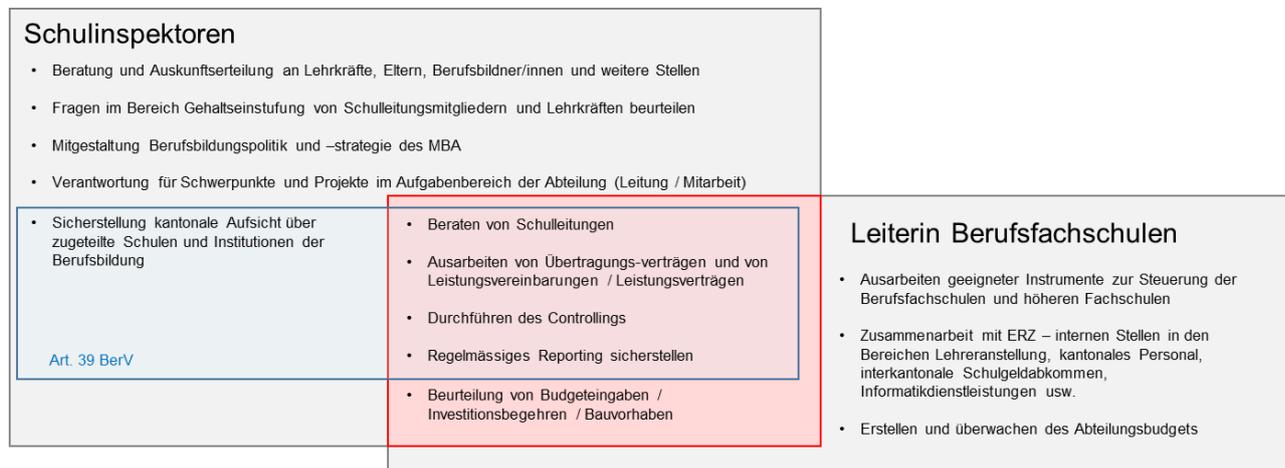


Abb. 14: Aufgabenüberscheidungen MBA<sup>33</sup>

So ist bei beiden Funktionen die Durchführung des Controllings, die Beurteilung der Budgeteingaben/Investitionsprojekte/Bauvorhaben oder das Beraten der Schulleitung vorgesehen. Auch bei der Besetzung der Stelle des/der Direktors/in ergeben sich Überschneidungen betreffend die Zuständigkeiten. Dadurch besteht das Risiko, dass die Aufgaben doppelt oder allenfalls nicht wahrgenommen werden, indem davon ausgegangen wird, dass die andere Stelle diese Aufgaben erledigt. Dies führt zu Ineffizienzen und Reibungsverlusten. Zudem besteht ein erhöhter Kommunikations- und Abstimmungsaufwand.

#### 4.5.7 Einsatz von zwei Schulinspektoren

Aufgrund der Zweisprachigkeit beim BBZ Biel werden zwei Schulinspektoren eingesetzt, da sich Biel an der Grenze zum Berner Jura befindet und die Zweisprachigkeit<sup>34</sup> wichtiger Bestandteil der Kultur des BBZ Biel ist. In Art. 10 Abs. 1 BerV ist folgendes festgehalten:

*Soweit nachfolgend die Abteilungen Betriebliche Bildung bzw. Berufsfachschulen für zuständig erklärt werden, ist für den Berner Jura die französischsprachige Abteilung zuständig.*

Nach Einschätzung der Finanzkontrolle ist daher die Abteilung Berufsfachschulen zuständig für die Aufsicht des BBZ Biel. Die Finanzkontrolle anerkennt zwar die Notwendigkeit eines französischsprachigen bzw. deutschsprachigen Schulinspektors für den Austausch mit Schülern, Eltern und Lehrpersonen, ist jedoch der Ansicht, dass dies auch durch einen Schulinspektor, welche über gute Kenntnisse beider Sprachen verfügt, erfolgen kann. Mit zwei Schulinspektoren erhöht sich der Abstimmungsbedarf, sowie das Risiko, dass Sachverhalte ungleich beurteilt werden und unterschiedliche Anforderungen an die Schulen gestellt werden. Weiter besteht das Risiko, dass die Schulinspektoren durch die Schulleitung gegeneinander ausgespielt werden. Erschwerend hinzu kommt die hierarchische Gleichstellung<sup>35</sup> der Abteilungsleiterin Berufsfachschulen und des französischsprachigen Schulinspektors, welche die Abteilung 'section francophone' beim MBA leitet.

#### 4.5.8 Weitere involvierte Stellen

Neben den oben bereits erwähnten Stellen und Gremien nehmen insbesondere im Personalbereich weitere Gremien des Kantons Aufgaben bei kantonalen Schulen wahr. So übernimmt beispielsweise die Abteilung des AZD Aufsichtsfunktionen (Prüfung der Einreihung der Lehrpersonen) oder die Personalabteilung des MBA nimmt eine beratende Funktion ein.

<sup>33</sup> Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>34</sup> Gem. Steckbrief BBZ sind rund 28% der Klassen Berufsvorbereitung und der beruflichen Grundbildung in Französisch geführt.

<sup>35</sup> Bzw. das hierarchische Gefälle zwischen den beiden zuständigen Schulinspektoren für das BBZ Biel.

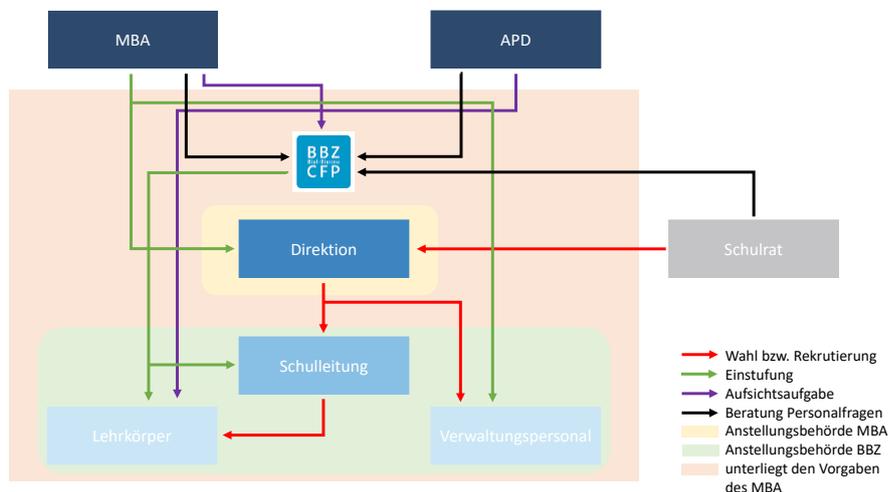


Abb. 15: Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung Personalbereich<sup>36</sup>

Die Abbildung 15 zeigt, dass eine Führung unter Berücksichtigung der Anzahl involvierter oder mit Teilaufgaben betreuten Abteilungen/Stellen kaum möglich ist. Gerade in Konfliktsituationen dürfte eine Konsensfindung kaum realisierbar sein.

Die Anzahl der involvierten Stellen/Personen erschwert ein klares Verständnis der eigenen Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung. Beeinträchtigend kommt auch hier hinzu, dass die Berufsfachschulen als teilautonom bezeichnet werden, vgl. Erläuterungen oben.

Die Finanzkontrolle hält nachfolgende Empfehlungen fest:

#### 4.5.9 Funktion und Einsetzung eines Schulrats bei kantonalen Berufsfachschulen fraglich

Empfehlung

**Sachverhalt** Gemäss den gesetzlichen Vorgaben kann die BKD einen Schulrat einsetzen. Die Aufgaben des Schulrats beschränken sich auf beratende Tätigkeiten. Auf der Homepage des BBZ Biel kann entnommen werden, dass sich der Schulrat als strategisches Führungsorgan erachtet.

**Beurteilung** Nach Einschätzung der Finanzkontrolle verantwortet die im Gesetz für den Schulrat vorgesehenen Aufgaben der Kanton selber, diese sind demzufolge nicht an den Schulrat delegierbar. Die strategische Ausrichtung der Berufsschulen sollte abgestimmt erfolgen. Dies bedingt einen Gesamtblick über das gesamte Kantonsgebiet. Ansonsten besteht das Risiko, dass sich die kantonalen wie auch die subventionierten Berufsfachschulen gegenseitig konkurrenzieren und dadurch den Kanton finanziell schädigen. Die Finanzkontrolle sieht die Funktion des Schulrates im Sinne eines 'Sounding Boards' sowie als Schnittstelle zwischen Schule, Region und Wirtschaft. Die Angaben auf der Homepage sowie die bisherige Übertragung von Aufgaben an den Schulrat deuten auf ungeklärte Rollen resp. AKV hin.

**Empfehlung** Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, die Aufgaben eines Schulrats bei kantonalen Schulen zu überprüfen.

<sup>36</sup> Quelle: BerV, Schulreglement BBZ, Eigene Darstellung

#### 4.5.10 Aufgabekumulation beim Schulinspektor bzw. nicht vereinbare Tätigkeiten sowie der Einsatz von zwei Schulinspektoren beim BBZ Biel fraglich

**Empfehlung**

**Sachverhalt** Der Schulinspektor nimmt vielfältige Aufgaben wahr. Neben der Beratung und Auskunftserteilung an Schulleitungen, Lehrkräfte, Eltern und weiterer Stellen ist er insbesondere für Aufsicht der zugeteilten Schulen zuständig. Er ist Teil der Findungskommission bei der Anstellung neuer Direktoren, und beim BBZ Biel übernahm er zudem während der Krisensituation auch operative Aufgaben. Da es sich beim BBZ Biel um eine zweisprachige Berufsfachschule handelt, wird ein deutschsprachiger und ein französischsprachiger Schulinspektor eingesetzt. Der französischsprachige Schulinspektor ist als Abteilungsleiter zudem hierarchisch auf gleicher Stufe wie die Leiterin der Berufsfachschulen (deutsch), die die Vorgesetzte des deutschsprachigen Schulinspektors ist.

**Beurteilung** Das Aufgabengebiet des Schulinspektors ist als sehr umfassend zu bezeichnen. Die Finanzkontrolle ist der Ansicht, dass einzelne zugeordnete Tätigkeiten nicht miteinander vereinbar sind, so insbesondere die Bereiche Beratung und Aufsicht sowie Einsitznahme in die Findungskommission bei Neuanstellungen. Die Finanzkontrolle kann die Einsetzung von zwei Schulinspektoren nur bedingt nachvollziehen. Ohne Zweifel besteht die Notwendigkeit der Interessenvertretung der französischsprachigen Lehrer/-innen und Schüler/-innen. Die Finanzkontrolle ist jedoch der Ansicht, dass dies auch durch einen Schulinspektor, welcher über Kenntnisse beider Sprachen verfügt, erfolgen kann. Mit zwei Schulinspektoren erhöht sich der Abstimmungsbedarf sowie das Risiko, dass Sachverhalte ungleich beurteilt werden und unterschiedliche Anforderungen an die Schulen gestellt werden, oder dass die Schulinspektoren durch die Schulleitung gegeneinander ausgespielt werden.

**Empfehlung** Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, die Aufgabenbereiche der Schulinspektoren zu überprüfen. Zudem empfiehlt die Finanzkontrolle der BKD, künftig lediglich einen Schulinspektor, welcher über Kenntnisse beider Landessprachen verfügt, einzusetzen.

#### 4.5.11 Fragliche Anstellungen Schulleitungen unter LAG

**Empfehlung**

**Sachverhalt** Die Schulleitungen werden nach dem LAG angestellt. Die Finanzkontrolle hat schon mehrfach darauf hingewiesen, respektive die Frage aufgeworfen, ob eine Anstellung nach LAG für Schulleitungsmitglieder noch zeitgemäss und zweckmässig ist.

**Beurteilung** Berufsfachschulen wie das BBZ Biel oder die GIB Bern mit hunderten von Mitarbeitenden und tausenden Auszubildenden können nicht nebenbei von Lehrpersonen geführt werden. Hier müssen die Kernkompetenzen insbesondere im Bereich Führung, Organisation, Kommunikation und Betriebswirtschaft liegen. Schulleitungsmittglieder übernehmen daher eine Managementfunktion. Die Anstellung nach LAG der Schulleitungsmitglieder ist zwar gesetzlich vorgesehen führt jedoch aus heutiger Sicht zu schwer zu rechtfertigenden Privilegien.

**Empfehlung** Die Finanzkontrolle empfiehlt dem MBA in Zusammenarbeit mit der BKD zu überprüfen, ob die Unterstellung der Anstellungen der nicht unterrichtenden Schulleitungsmitglieder noch angemessen ist.

## 4.6 Frage 4: Wahrnehmung der Aufsicht

### Frage BKD



Hat das MBA die Aufsicht über das BBZ Biel als teilautonome Schule in genügender Weise wahrgenommen?

### Fazit

Das MBA hat nach Ansicht der Finanzkontrolle die Aufsicht über das BBZ Biel nicht in genügender Weise wahrgenommen. Der erforderliche Führungsanspruch wurde in der Vergangenheit zu wenig eingefordert, was sowohl bezüglich den zum Teil fehlenden bzw. sich erst im Aufbau befindlichen Steuerungsinstrumenten als auch bezüglich der Führungskultur - nach dem Prinzip des Konsenses - zum Ausdruck kommt. Selbst aufgrund der erhaltenen Warnsignale während der Krise hat das MBA weder die Führungsrolle in Anspruch genommen noch klare und messbare Zielvorgaben an das BBZ Biel erteilt.

Die Aufsicht des MBA besteht im Wesentlichen aus den Reporting- und Controllinggesprächen. Hilfsmittel, welche das MBA bei der Wahrnehmung der Aufsicht in geeigneter Weise unterstützen sollen, sind teilweise erst im Aufbau.<sup>37</sup> Die Aufsicht des MBA erfolgte nach Beurteilung der Finanzkontrolle in der Vergangenheit nach dem Prinzip des Konsenses/Rücksichtnahme. Problemfelder wurden hauptsächlich mündlich besprochen und es wurden Empfehlungen abgegeben. Ein stringenter Führungsanspruch mit klaren Vorstellungen/Zielen wie die Steuerung und Aufsicht gegenüber den Schulen durch das MBA erfolgt resp. durchgesetzt wird, war für die Finanzkontrolle nicht erkennbar. Selbst bei erkannten Qualitätsproblemen im Bereich der Querschnittsfunktionen (Informatik, Personal, Finanzen) wurden seitens MBA weder direkte oder umfassende Massnahmen verlangt noch Zielvorgaben gesetzt oder die Umsetzung begleitet.

Bei der Wahrnehmung der Aufsicht durch das MBA spielt auch die Definition der 'Teilautonomie' mit. Die Finanzkontrolle verweist diesbezüglich auf die Erläuterungen in Abschnitt 4.5.1.

Aufgrund der Erkenntnisse aus der vorliegenden Prüfung geht die Finanzkontrolle davon aus, dass das BBZ Biel in verschiedenen Bereichen (insbesondere in den Querschnittsfunktionen wie Personal und Informatik, aber auch bezüglich der Überschneidungen von Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung der zahlreichen Gremien) nicht genügend geführt wurde. Die verschiedenen offensichtlich unbemerkten Schwachstellen und Risiken beim BBZ Biel, welche nicht erst in den letzten 1-2 Jahre entstanden sind, bestätigen das Manko der ungenügenden Aufsicht. Beim BBZ Biel bestehen in einzelnen Querschnittsbereichen Interessenskonflikte und langjährige Partnerschaften mit Dritten, welche sich negativ auf die Effektivität und Effizienz des Ressourceneinsatzes (finanziell, personell) bzw. letztendlich auf die Qualität des BBZ Biel auswirken. Mit der Reorganisation, der Einführung einer neuen Führungskultur durch die neue Direktorin und der Unzufriedenheit von Mitarbeitenden haben sich die bestehenden Probleme akzentuiert. Die Finanzkontrolle kann nicht abschliessend beurteilen, wie umfassend sich das MBA der Herausforderung, welcher sich die neue Direktorin stellen musste, bewusst war. Gemäss erhaltenen Unterlagen waren gewisse Problemfelder dem MBA bereits vorgängig bekannt. Diverse Problemfelder im Personalbereich wurden aber erst durch die neue Direktorin oder/und den neuen Schulinspektor aufgedeckt resp. deren Bereinigung in Angriff genommen. Es wurden früher teilweise Personen eingestellt, welche nachweislich nicht die benötigten Qualifikationen mit sich brachten oder die Anstellungen erfolgten nicht gemäss den Vorgaben (diverse Mängel betreffend Einstufungen und Einhaltung gesetzlicher Grundlagen<sup>38</sup>). Die Ursachen von verschiedenen Mängeln und Schwachstellen, insbesondere in der Personalführung und im Informatikbereich (vorsätzlich kaschierte Budgetüberschreitungen, Qualitätsprobleme im Personalbereich etc.), sind in der weiteren Vergangenheit entstanden. Da das MBA die offensichtlichen Problemfelder nicht bzw. ungenügend erkannt und angegangen ist, lässt sich schliessen, dass das MBA die Aufsicht des BBZ Biel bereits vor der Einstellung der neuen Direktorin nicht in

<sup>37</sup> Siehe Fragestellung Nr. 1 betreffend fehlender Kennzahlen.

<sup>38</sup> Gemäss Prüfbericht APD.

der notwendigen Art und Weise vorgenommen hat. Nach Einschätzung der Finanzkontrolle können die zahlreichen Mängel in der Führung und Qualität der Querschnittsfunktionen die Unzufriedenheit der Mitarbeitenden in die Schulleitung geschürt haben. Mit dem Eintritt der neuen Direktorin und dem Versuch, Verbesserungen einzuleiten, ist dann möglicherweise die Situation eskaliert. Der aufgestaute Unmut, das Misstrauen und die Unzufriedenheit wurden in der Folge auch der neuen Direktorin angelastet.

Im Falle des BBZ Biel hat das MBA aufgrund von Rückmeldungen von Mitarbeitenden ab anfangs 2021 diverse Massnahmen zur Optimierung der Situation ergriffen. So erhielt die Direktorin schon wenige Monate nach Stellenantritt unterschiedliche Unterstützungsmassnahmen.<sup>39</sup> Ungenügend erachtet die Finanzkontrolle jedoch die Tatsache, dass die Überprüfung der im 2021/2022 angeordneten Massnahmen nicht zeitnah und konsequent erfolgte. Es wird an dieser Stelle auf die Fragestellung Nr. 5 betreffend den Anstellungs- und Trennungsprozess verwiesen, welche Mängel genereller Natur festhält. Ebenso als kritisch beurteilt die Finanzkontrolle, dass die Kommunikation des MBA teilweise inkonsistent war. So wurde bspw. dem Lehrkörper des BBZ Biel kommuniziert, dass Protokolle der Aussprachen ('table ronde') zur Verfügung gestellt werden, was im Nachgang nicht erfolgte. In einem anderen Fall wurde der Direktorin zugestanden, Disziplinarmassnahmen gegenüber einzelnen Personen einzuleiten. Auch diese Entscheidung wurde nachträglich widerrufen. Auch wenn die Finanzkontrolle durchaus nachvollziehen kann, dass das MBA auf einzelne Zugeständnisse nicht eintreten konnte, wirken solche Kursänderungen unglaubwürdig und sind nicht vertrauensbildend. Zudem untergraben solche Vorfälle die Autorität bzw. Akzeptanz der verantwortlichen Stellen/Funktionen.

---

<sup>39</sup> Einzelcoaching, Gruppencoaching, Mediation, zusätzliche Stellen (dauerhaft und temporär), Kriseninterventionen vor Ort, fachliche Unterstützung.

## 4.7 Frage 5: Anstellungs – und Trennungsprozess

### Frage BKD

Wurden beim Anstellungs- und Trennungsprozess der Direktorin die geltenden Vorgaben berücksichtigt? Besteht bezüglich Wirksamkeit und Zweckmässigkeit in diesen Prozessen Handlungsbedarf?

#### Fazit

Die Finanzkontrolle kommt zum Schluss, dass der Anstellungsprozess nicht gemäss den Vorgaben erfolgt ist. Der Soll-Prozess weist nach Ansicht der Finanzkontrolle verschiedene Mängel auf. Als ungewöhnlich zu bezeichnen ist der Einbezug von Lehrpersonen in den Auswahlprozess der/des künftigen Vorgesetzten. Als nicht zweckmässig erachtet die Finanzkontrolle die Tatsache, dass die Anstellungsbehörde, sprich die Amtsleitung im Prozess nicht den Lead übernimmt.

Zum Trennungsprozess hält die Finanzkontrolle fest, dass dieser zu lange dauerte, was sich bezüglich Zusammenarbeit, Vertrauen und auch finanziell negativ ausgewirkt hat. Mit der Direktorin wurde eine Vereinbarung unterzeichnet, welche nach Einschätzung der Finanzkontrolle auf keiner gesetzlichen Grundlage basiert und präjudizielle Wirkung haben kann.

### Anstellungsprozess

Das MBA hat für die Anstellung von Direktor/-innen einen für sämtliche Berufsschulen anzuwendenden standardisierten Prozess implementiert. Involviert in die Stellenbesetzung sind jeweils der Ausschuss der Findungskommission, die Findungskommission, der Schulrat sowie das MBA als Anstellungsbehörde. Die bereits aufgezeigten unklaren Zuständigkeiten zeigen sich auch in diesem Bereich. Gemäss Prozessbeschreibung übernimmt die Abteilungsleitung Berufsfachschulen die Leitung der Findungskommission. Effektiv wahrgenommen wird diese Aufgabe beim BBZ Biel durch den deutschsprachigen Schulinspektor.

Die Findungskommission besteht i.d.R. aus einem 6-köpfigen Gremium. Zwei Mitglieder des Schulrats, eine Vertretung des Personalmanagements, eine Vertretung der Schulleitungskonferenz sowie eine Vertretung der Lehrerschaft. Die Amtsleitung ist gemäss Soll-Prozess mehrfach in den Auswahlprozess involviert und verfügt grundsätzlich über ein Vetorecht. Ebenso führt die Amtsleitung Gespräche mit den Spitzenkandidat/-innen durch. Nach Durchführung eines Assessment und dessen Evaluation schlägt die Findungskommission dem Schulrat eine Person zur Wahl vor. Gemäss Aufgabenzuteilung, beantragt der Schulrat dem MBA die Anstellung der Direktor/-in.

Der Soll-Prozess kann an folgenden Meilensteinen veranschaulicht werden:

Meilenstein	Bezeichnung	Inhalt
Meilenstein 1	Gründung Findungskommission	Die Findungskommission besteht i.d.R. aus einem 6-köpfigen Gremium. 2 Mitgliedern des Schulrats, 1 Vertretung des Personalmanagements HR des MBA, 1 Vertretung der Schulleitungskonferenz sowie 1 Vertretung der Lehrerschaft sowie der Schulinspektor resp. beide Schulinspektoren im Falle BBZ Biel. Gemäss Prozessbeschreibung übernimmt der Schulinspektor die Führung der Findungskommission.
Meilenstein 2	1. Sitzung Findungskommission	Im Rahmen einer ersten Sitzung werden die Erwartungen/Kompetenzen/Rollen/Personen mit Dossiereinsicht bestimmt. Anschliessend erfolgt die Ausschreibung. An dieser Sitzung nimmt neben den Findungskommissionsmitgliedern auch die Amtsleitung MBA teil. Zudem wird festgelegt, dass nur ein Teil der Mitglieder (Ausschuss) die Dossiereinsicht vornimmt, welcher dann den sogenannten Ausschuss Findungskommission bildet.
Meilenstein 3	Evaluierung der eingegangenen Dossiers	Die eingegangenen Dossiers werden anschliessend durch den Ausschuss Findungskommission, vgl. Meilenstein 2, evaluiert. Ein Rapport (Synopsis) wird der Amtsleitung MBA zur Verfügung gestellt.
Meilenstein 4	2. Sitzung Findungskommission	In einer weiteren Sitzung der Findungskommission werden 2-4 Spitzendossiers festgelegt, 5-7 weitere vorläufig zurückgelegt, die restlichen Dossiers werden abgewiesen.
Meilenstein 5	Assessment	Mit den Spitzenkandidat/-innen wird ein externes Assessment durchgeführt.
Meilenstein 6	Wahlsitzung Schulrat	Die Wahlsitzung wird durch den Schulinspektor geleitet. Sämtliche Schulratsmitglieder sowie die Findungskommission nehmen an dieser Sitzung teil.

		Die Schulratsmitglieder sind stimmberechtigt. Die übrigen Mitglieder der Findungskommission nehmen mit beratender Stimme teil. Explizit nicht Stimmberechtigt ist der Schulinspektor. Sofern einig, beantragt der Schulrat gem. Art. 41 BerV dem MBA die Anstellung.
Meilenstein 7	Vorstellungsgespräch mit Amtsleitung MBA	Auf Basis des Vorschlags des Schulrats führt die Amtsleitung zusammen mit der Abteilungsleitung Berufsfachschulen ein Vorstellungsgespräch durch. Sofern dieses positiv ausfällt wird die Direktion BKD informiert und die Abschlussarbeiten zum Anstellungsprozess und die Anstellung vollzogen.

Tab. 4: Definierte Meilensteine Anstellungsprozess<sup>40</sup>

Der effektiv durchgeführte Anstellungsprozess zeigt sich wie folgt<sup>41</sup>:



Abb. 16: Zeitlicher Ablauf der Anstellung der Direktorin, Ziffern weisen auf die Meilensteile gem. Tab. 4 hin

Die Finanzkontrolle hat im Rahmen ihrer Prüftätigkeit verifiziert, ob die Anstellung der Direktorin gemäss dem Prozess erfolgt ist<sup>42</sup>. Folgende Abweichungen wurden festgestellt:

- Meilenstein 2 wurde nicht durchgeführt. Die Erwartungen/Kompetenzen und Rollen wurden nicht besprochen. Der Ausschuss Findungskommission wurde im Rahmen des Meilensteins 1, sprich anlässlich der Konstituierung der Findungskommission definiert. Der Amtsvorsteher MBA wurde nicht einbezogen.
- Es fand keine Sitzung der Findungskommission gemäss Meilenstein 4 statt. Der Ausschuss schlägt der Findungskommission die 5 Topkandidat/-innen vor. Die Findungskommission hatte keine Einsicht in die anderen Bewerbungsdossiers, es wurde lediglich die Synopse zur Verfügung gestellt.
- Das Assessment (Meilenstein 5) wurde mit zwei Kandidat/-innen durchgeführt.
- Im Prozess nicht vorgesehen, jedoch nach Einschätzung der Finanzkontrolle durchaus sinnvoll, sind die durchgeführten Vorstellungsgespräche mit den Kandidat/-innen vor dem Assessment. Diese fanden zwischen den Meilensteinen 4 und 5 statt.

Neben den erläuterten Abweichungen im Prozess hält die Finanzkontrolle weitere Unklarheiten/Unzulänglichkeiten fest:

<sup>40</sup> Eigene Darstellung. Basis bildet der Prozessbeschrieb des MBA. Die Meilensteine wurden durch die Finanzkontrolle festgelegt.

<sup>41</sup> Für die Stelle des Direktors / der Direktorin sind gesamthaft 55 Bewerbungen eingegangen. 30 Dossiers wurden bereits zu Beginn als 'C-Dossiers', d.h. keine Weiterverfolgung deklariert. 25 Dossiers wurden durch den Ausschuss der Findungskommission vertieft analysiert. Fünf Personen wurden für ein Bewerbungsgespräch eingeladen, zwei Kandidat/-innen nahmen an einem Assessment teil.

<sup>42</sup> Während des Anstellungsprozess galten teilweise Corona-bedingte Einschränkungen.

- Gemäss Prozessbeschreibung ist der Schulinspektor für die Leitung der Findungskommission zuständig. Gemäss Stellenbeschreibung der Abteilungsleiterin Berufsfachschulen ist sie für die Anstellung der Gesamtschulleitenden verantwortlich. Wie bereits erwähnt, stellt die Finanzkontrolle das bestehende Aufgabengebiet eines/einer Schulinspektors/in Frage.
- Es existiert kein systematisches Bewertungsraster. Anhand welcher Kriterien die Bewerber effektiv beurteilt wurden, kann die Finanzkontrolle nicht nachvollziehen. Die Finanzkontrolle geht aufgrund der erhaltenen Informationen und Erkenntnissen davon aus, dass den Bewerberinnen/Bewerbern eine intakte Schule zur weiteren Optimierung/Entwicklung präsentiert worden ist. Es besteht das Risiko, dass der Fokus auf die falschen Kompetenzen/Fähigkeiten gelegt wurde.
- Die Assessoren empfahlen die Kandidatin mit Anmerkungen, d.h. es wurde auf Risiken/Handicaps hingewiesen.<sup>43</sup> Auch aus der Referenzauskunft und Input von Findungskommissionsmitglieder wurden auf Defizite<sup>44</sup> der Bewerberin hingewiesen. Nach Einschätzung der Finanzkontrolle wurde den erkannten Risiken möglicherweise zu wenig Beachtung geschenkt.<sup>45</sup>
- Der Assessmentbericht lag den Mitgliedern der Findungskommission nicht vor. In einer Mail an die Mitglieder wird nicht auf die Anmerkungen der Assessoren hingewiesen. Keiner der Kandidat/-innen wurde vorbehaltlos vorgeschlagen. Es besteht das Risiko der Beeinflussung.
- Aus der Zeitreihe (siehe Abb. 16) wird ersichtlich, dass sämtliche Gespräche sowie die effektive Wahl innerhalb eines Monats erfolgten. Entscheide über die Weiterverfolgung einer Bewerbung wurden teilweise am selben Tag gefällt, an dem die Gespräche stattfanden. Eine Möglichkeit die Gespräche oder Entscheide zu reflektieren bestand nicht.
- Die Zusammensetzung der Findungskommission ist nach Einschätzung der Finanzkontrolle als ungewöhnlich zu bezeichnen, da auch der Lehrkörper in den Auswahlprozess der/des künftigen Vorgesetzten einbezogen wird.
- Dem Schulrat wurde lediglich ein Einer-Vorschlag präsentiert. Alternativkandidat/-innen wurden nicht präsentiert. Zudem hatte der Schulrat weder Kenntnis des Bewerbungsdossiers noch sonstige Informationen über die Kandidatin, weshalb die Überprüfung der Kandidatin kaum möglich war.
- Für die Wahl der Direktorin durch den Schulrat liegt kein Protokoll vor. Die Finanzkontrolle kann weder beurteilen, ob die Wahl eindeutig erfolgte, noch kann nachvollzogen werden, welche Diskussionen und gegebenenfalls Pro/Contras geltend gemacht wurden.
- Als nicht zweckmässig erachtet die Finanzkontrolle die Tatsache, dass die Anstellungsbehörde, sprich die Amtsleitung, nur marginal in den Prozess eingebunden wird. Nach Einschätzung der Finanzkontrolle sollte der Lead vom MBA übernommen werden, da es auch die Risiken in Verbindung mit einer Anstellung trägt. Ein Vetorecht am Schluss des Anstellungsprozesses würde faktisch dazu führen, der der Anstellungsprozess auf Feld eins zurückfallen, d.h. neu aufgesetzt werden müsste. Neben zeitlichen Risiken würde dieses Vorgehen auch zu einer Desavouierung aller bisher involvierter Gremien führen. Aus diesem Grund dürfte die Entscheidungsfreiheit der Amtsleitung sehr eingeschränkt sein.

Insgesamt kommt die Finanzkontrolle zum Schluss, dass der Anstellungsprozess nicht gemäss den Vorgaben erfolgt ist. Der Prozess ist zudem unvollständig und weist verschiedene Mängel auf.

Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, den Anstellungsprozess zu überarbeiten.<sup>46</sup> Insbesondere der Einbezug durch die Anstellungsbehörde ist zu stärken. Entsprechende organisatorische und gegebenenfalls gesetzliche Anpassungen (Antragsrecht des Schulrats) sind vorzunehmen.

---

<sup>43</sup> Assessmentbericht vom 08.06.2020, S. 2.

<sup>44</sup> Mail vom 18.06.2020"

<sup>45</sup> Aus welchen Gründen die Kandidatin dennoch als ausreichend geeignet bezeichnet wurde, resp. die Findungskommission resp. der Schulrat zum Schluss kam, dass die positiven Aspekte überwiegen, kann die Finanzkontrolle nicht beurteilen. Ein Protokoll des Schulrats zur Wahl konnte nicht vorgelegt werden. Aus Notizen ist ersichtlich, dass u.a. die Kriterien 'Kommunikatorin', 'Zweisprachigkeit', 'Netzwerkerin' und 'konzeptuelle Stärken' ins Feld geführt wurden.

<sup>46</sup> Der Prozess wurde seit der Einstellung der Direktorin am BBZ erneuert. Der neue Prozess liegt der Finanzkontrolle ebenfalls vor und die erwähnten Unzulänglichkeiten wurden noch nicht behoben.

#### 4.7.1 Anstellungsprozess der Direktorin intransparent und unzweckmässig Empfehlung

**Sachverhalt** Die Anstellung der Direktorin wurde durch den Amtsvorsteher des MBA auf Antrag des Schulrats bestätigt resp. verfügt. Grundlage für die Wahl bilden die Vorarbeiten des Ausschusses der Findungskommission. Dieser bewertet die eingegangenen Bewerbungen. Ein systematisches Bewertungsraster existiert nicht. Der Ausschuss schlug der Findungskommission fünf Kandidat/-innen vor, welche zu Gesprächen eingeladen wurden. Nach dem Bewerbungsverfahren wurde dem Schulrat eine einzige Kandidatin vorgeschlagen. Der Schulrat führte mit der Kandidatin ein Gespräch durch, jedoch ohne die Möglichkeit der Einsichtnahme in das Bewerbungsdossier, noch verfügte er über weiterführende Unterlagen zur Person. Schlussendlich beantragte der Schulrat beim MBA die Anstellung. Ein Protokoll zur Wahl durch den Schulrat existiert nicht.

**Beurteilung** Die Zusammensetzung der Findungskommission (Vertreter der Lehrerschaft, Schulinspektor) ist unzweckmässig. Die Amtsleitung des MBA wird in den Anstellungsprozess zu wenig eingebunden. Die Beurteilungen des Ausschusses ohne systematische Beurteilungskriterien birgt das Risiko, dass der Fokus auf Fähigkeiten gelegt wird, welche nur bedingt von Belang sind. Eine effektive Auswahl durch den Schulrat konnte, aufgrund des Vorschlags von lediglich einer Person, nicht erfolgen. Zudem kann die Finanzkontrolle nicht beurteilen, ob die Wahl der Direktorin durch den Schulrat eindeutig war, da keine Dokumentation der Sitzung vorliegt. Es besteht das Risiko, dass mit dem heutigen Prozess die Auswahl ('einer Ticket') stark eingeschränkt und der Vorsteher MBA nicht die bestmögliche Wahl für die zu besetzende Stelle treffen konnte. Daraus erhöht sich das Risiko von unglücklichen Stellenbesetzungen.

**Empfehlung** Die Finanzkontrolle empfiehlt dem MBA, den Auswahlprozess grundsätzlich zu überprüfen und anzupassen.

#### 4.7.2 Erkannte Risiken der Kandidatin ungenügend beachtet Empfehlung

**Sachverhalt** Aus den vorhandenen Unterlagen (Bewerbung, Beurteilungsraster, Assessmentbericht, Referenzauskunft) ist ersichtlich, dass mit der Anstellung auch Risiken verbunden waren resp. in welchen Bereichen die Kandidatin Defizite aufwies. Trotz der erkannten Defizite und der bekannten Herausforderung<sup>47</sup> wurden seitens des MBA bei Stellenantritt auf eine Begleitung bzw. andere Massnahmen verzichtet.

**Beurteilung** Nach Einschätzung der Finanzkontrolle wurde den erkannten Risiken zu wenig Beachtung geschenkt. Aus den Unterlagen geht zudem hervor, dass die Anstellung zumindest teilweise aus Not aufgrund fehlender anderweitig geeigneter Kandidat/-innen erfolgt ist. Verfügt eine Führungsperson nur bedingt über die verlangten Fähigkeiten, besteht das Risiko, dass die Zielsetzungen/Erwartungen nicht erfüllt werden. Dabei können sich ungenügenden Führungs- und Kommunikationsfähigkeiten rasch und tiefgreifend auf die Qualität und die Kultur bzw. Zusammenarbeit auswirken.

**Empfehlung** Die Finanzkontrolle empfiehlt dem MBA, künftig neu eingestellte Kaderpersonen in Schlüsselfunktionen enger zu begleiten, damit erkannten Risiken konsequenter mit Massnahmen entgegengewirkt werden kann.

Acht Monate nach Stellenantritt der Direktorin hat beim MBA die Amtsleitung gewechselt. Die sich überschneidenden Einführungsphasen der leitenden Personen beim BBZ und MBA waren bezüglich einer

---

<sup>47</sup> Gemäss diversen Mails.

raschen Beurteilung der Situation und der Einleitung von konsequenten Massnahmen sicherlich erschwerend. Die Verantwortlichkeiten während der Anstellungs- und Trennungsphase zeigen sich wie folgt:

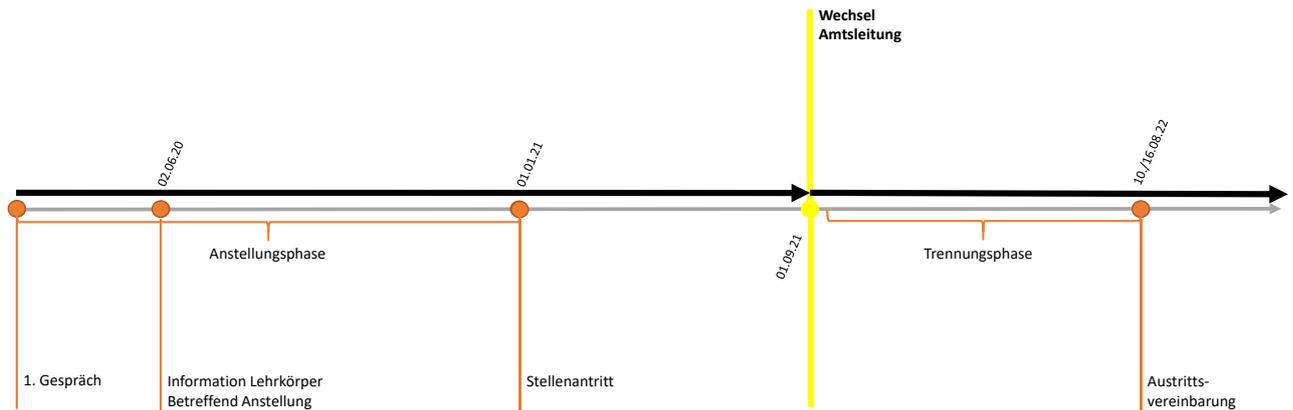


Abb. 17: Übersicht zuständige Amtsleitung MBA während Anstellungs- und Trennungsprozess

**Trennungsprozess**

Ein standardisierter Trennungsprozess besteht beim MBA nicht. Die Anstellung eines/einer Direktor/in selbst für ein BBZ Biel mit rund 300 Angestellten und ca. 2'500 Auszubildenden erfolgt nach dem LAG. Entsprechend kommen die allgemeinen Vorgaben des LAG bei der Trennung zur Anwendung. Gemäss Art. 10 LAG können Anstellungsverhältnisse unter Wahrung einer Frist von drei Monaten aus triftigen Gründen auf das Ende eines Schulsemesters aufgelöst werden.

Chronologisch kann der Trennungsprozess der Direktorin grafisch wie folgt dargestellt werden:

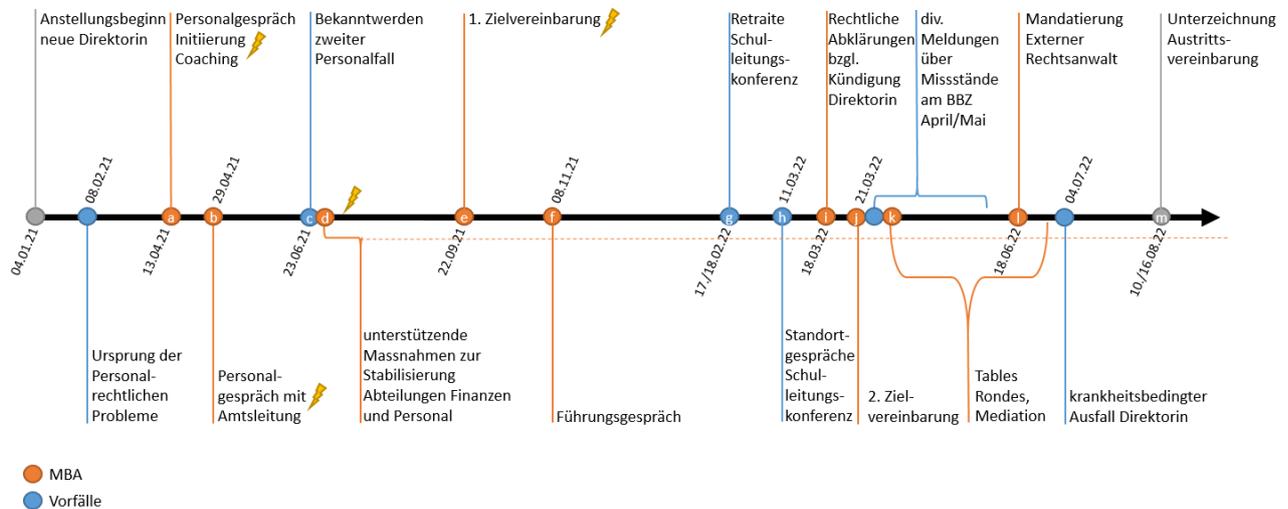


Abb. 18: Chronologische Darstellung Vorfälle und Interventionen MBA

Die Finanzkontrolle stellte folgende Schwachstellen fest:

- Die durchgeführten Personalgespräche mit der Amtsleitung im April 2021 (a) sind als Aussprachen aufgrund eines Personalvorfalles resp. gegenseitiges Kennenlernen zu deklarieren. Das Gespräch mit der Amtsleitung (b) folgte nicht den traktandierten und vorher an die Direktorin bekanntgegebenen Themen. Das Nichtansprechen der Problemfelder deutet auf eine ungenügende Führung der Amtsleitung hin.
- Das MBA initiierte bereits am 13.04.2021 ein Coaching für die Direktorin (a). Das MBA bewilligte hierzu keinen bestimmten Betrag, sondern schlug 3-6 Coaching-Sitzungen à 1.5h vor. Die Auswahl des Coachs erfolgte durch die Direktorin. Das Coaching umfasste drei Sitzungen à 1.5h und kostete rund TCHF 2.5. Das MBA nahm weder Stellung zur Auswahl, noch nahm das MBA an Vor-/Abschlussbesprechungen teil. Eine Überprüfung bzw. Beurteilung der gesteckten Ziele fand nicht statt

bzw. ist nicht dokumentiert. Stellt ein Arbeitgeber Optimierungspotenzial fest und erachtet er ein Coaching als eine zielführende Massnahme, sollte dieser im Prozess eingebunden sein, um seine Erwartungen und die Zielsetzung kommunizieren zu können. Die Begleitung durch das MBA beurteilt die Finanzkontrolle als mangelhaft.

- Im Juni 2021 wurde ein weiterer Personalfall bekannt **(c)**, welcher auf die Zusammenarbeit mit der Direktorin zurückzuführen war. Das MBA leitete Unterstützungsmassnahmen **(d)** zur Stabilisierung der Abteilungen Finanzen und Personal ein. Aus den Unterlagen ist nicht nachvollziehbar, ob und welche Massnahmen oder Konsequenzen betreffend die Direktorin eingeleitet wurden. Ebenso erfolgte kein Probezeitgespräch.
- Im Rahmen der 1. Zielvereinbarung **(e)** im September 2021 sind die festgestellten Mängel (deklariert als Fauxpas) berücksichtigt. Die Überprüfung der Zielvereinbarung war für Juni 2022 geplant. Knapp 1.5 Monate nach der Zielvereinbarung wurde ein Führungsgespräch **(f)** durchgeführt. Weitere Zwischengespräche wurden seitens MBA nicht eingeplant. Unter Berücksichtigung der bekannten Schwächen der Direktorin sowie dem bereits eingeleiteten Coaching ist das lange Zuwarten/der lange Zeithorizont von neun Monaten bis zur Überprüfung der Zielerreichung für die Finanzkontrolle nicht nachvollziehbar. Da das MBA bereits zu diesem Zeitpunkt Zweifel<sup>48</sup> an den Fähigkeiten der Direktorin hatte, wäre es sinnvoll gewesen die Zielvereinbarung vor dem nächstmöglichen Kündigungstermin zu beurteilen. Die Finanzkontrolle hat den Eindruck, dass die beim Anstellungsprozess involvierten Personen (intern und extern)<sup>49</sup>, welche wiederum beim Mediationsprozess im Lead standen, die Fehlbesetzung der Direktorin zu lange nicht wahrhaben wollten bzw. die Hauptmängel anderswo vermuteten.
- Nach der Durchführung der Retraite **(g)** mit der Schulleitungskonferenz sowie den durchgeführten Einzelstandortgesprächen **(h)**, an welchen erhebliche Kritik an der Art der Führung der Direktorin an das MBA herangetragen wurde, nahm das MBA im März 2022 Abklärungen zur rechtlichen Lage **(i)** bezüglich einer möglichen Kündigung vor. Aus den Unterlagen des MBA geht hervor, dass gemäss Einschätzung des MBA eine Kündigung begründbar wäre, jedoch aufgrund des zeitlichen Aspekts risikobehaftet sei. Der Rechtsdienst MBA empfahl, die Situation nochmals zu klären und eine erneute Zielvereinbarung festzulegen, welche den Hinweis beinhaltet, dass eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses bei nicht messbaren Verbesserungen vollzogen wird.
- Risikobehaftet erschien die Kündigung hauptsächlich, da die Vorkommnisse und Vorbehalte durch das MBA nicht hinreichend abgeklärt und belegt werden konnten. Wie erwähnt hat während der Mediationsphase das MBA die Situation falsch eingeschätzt und an der weiteren Eskalation (aktiv oder passiv) der Vorfälle<sup>50</sup> beigetragen. Mit dem Zuwarten wurde der Kündigungstermin auf Ende Juli 2022 verpasst. Der nächstmögliche Kündigungstermin verschob sich somit gemäss LAG auf Ende des Semesters per 31.01.2023.
- Im Anschluss an die Abklärungen wurde erneut eine Zielvereinbarung **(j)** abgeschlossen. Die Überprüfung erfolgte per Ende Juni 2022. Aus der erhaltenen Dokumentation ist die Evaluation der Ziele nicht ersichtlich. Die Finanzkontrolle kann nicht beurteilen, ob und wie eine Überprüfung der Ziele stattgefunden hat.
- Infolge der Kritik anlässlich der Retraite sowie der Einzelsandortgespräche wurden zwischen Mai und Juni 2022 diverse Mediationen und Aussprachen (Table ronde) **(k)** durch das MBA eingeleitet.
- Mitte Juni 2022 erfolgte die Mandatierung eines externen Rechtsanwalts **(l)** durch das MBA. Der erste Entwurf einer Austrittsvereinbarung wurde der Direktorin am 01.07.2022 zugestellt. Ab 04.07.2022 konnte die Direktorin infolge Krankheit Ihre Arbeit nicht mehr fortsetzen. Am 10.08.2022 (Direktorin) resp. 16.08.2022 (MBA) wurde die Austrittsvereinbarung unterzeichnet **(m)**. Die Medienmitteilung durch die BKD zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses erfolgte am 12.08.2022.

Die Finanzkontrolle kommt zum Schluss, dass das MBA beim Trennungsprozess verschiedene Vorgaben nicht eingehalten hat. Eine Kündigung durch das MBA ist nicht erfolgt, sondern es wurde eine Vereinbarung unter dem Titel Prozessrisikoausskauf unterzeichnet. Die unzulängliche Wahrnehmung der Führung (fehlende zeitnahe Überprüfung der Verbesserungen aus dem gewährten Coaching und

<sup>48</sup> Mail am 04.06.2021 der Leiterin Berufsfachschulen.

<sup>49</sup> u.a. der mit dem für das Assessment beauftragten externen Berater und dem Schulinspektor

<sup>50</sup> Androhung von Kündigung für Fehlverhalten; protokollierte Aufhebung von Leitungsfunktion mit kurzfristiger Rückgängigmachung

der Zielvereinbarung) sowie unzureichende Dokumentation der Sachverhalte führte dazu, dass eine Kündigung Ende April für das Semesterende per 31.07.2022 aus Risikoüberlegungen nicht ausgesprochen werden konnte. Durch das Zuwarten und die fehlenden Signale des MBA eine verbindliche Lösung aufzuzeigen, ist die Situation beim BBZ Biel weiter eskaliert. Das dadurch entstandene Misstrauen bzw. der Vertrauensbruch zwischen der Direktorin, der Lehrerschaft, den Mitarbeitenden der Verwaltung und dem MBA ist gross und es dürfte entsprechend lange dauern, bis die Vertrauensbasis wiederhergestellt werden kann. Auch finanziell betrachtet sind dem Kanton Kosten entstanden, welche hätten vermieden werden können. Die Herausforderungen für den/die künftige/n Direktor/in dürften dadurch weitergewachsen sein. Auch das MBA wird gefordert sein, der/dem neuen Direktor/in den Rücken zu stärken, die erforderliche Unterstützung sicherzustellen und die Entwicklung sowohl kulturell wie prozessual bzw. qualitativ zeitnah zu verfolgen. Ohne gezielte Massnahmen mit entsprechenden Kostenfolgen, dürfte es schwierig werden, dass in absehbarer Zeit die notwendige Ruhe beim BBZ Biel einkehrt. Die Einschätzung nimmt die Finanzkontrolle auch aus Gesprächen mit dem aktuellen ad interim Direktor (externer Berater) sowie aus Gesprächen mit verschiedenen Mitarbeitenden bzw. ehemaligen Mitarbeitenden.

Betreffend die vereinbarte Austrittsleistung hält die Finanzkontrolle folgendes fest:

#### 4.7.3 Austrittsvereinbarung nicht gesetzeskonform

Empfehlung

**Sachverhalt** Die Anstellung der Direktorin erfolgte nach dem Lehreranstellungsgesetz (LAG). Bereits im Zeitpunkt der Anstellung bestanden bezüglich der Eignung Unsicherheiten. Erste Probleme zeigten sich kurz nach dem Eintritt im Januar 2021. Eine Kündigung wurde von der Anstellungsbehörde als zu risikoreich beurteilt. Mit einer Vereinbarung von Anfangs August wurde der Direktorin ohne Arbeitsleistung eine Lohnfortzahlung bis 31.01.2023 zuzüglich einer Abgangsentschädigung von CHF 70'000 zugesprochen. In derselben Vereinbarung wurde der Direktorin ein wahrheitsgetreues und wohlwollendes Zeugnis zugesprochen. Für die CHF 70'000 sollen weder Sozialversicherungsbeiträge abgerechnet noch sollen diese im Lohnausweis deklariert werden, da es sich gemäss vom MBA mandatierten Anwalt um einen Prozessrisikoauskauf handle.

**Beurteilung** Für die Beendigung von Lehreranstellungen ist das LAG massgebend. Gemäss Art. 10e LAG ist der Abschluss einer Austrittsvereinbarung gemäss Art. 27 PG ausgeschlossen. Bei der Vereinbarung unter dem Titel Prozessrisikoauskauf handelt es sich nach Beurteilung der Finanzkontrolle de facto um eine Austrittsvereinbarung. Für die abgeschlossene Austrittsvereinbarung besteht, nach Ansicht der Finanzkontrolle, somit keine gesetzliche Grundlage. Nach Einschätzung der Finanzkontrolle hätte der Direktorin aufgrund der vorliegenden Mängel mindestens 6 – 12 Monate früher gekündigt werden sollen. Somit hätte ein Jahressalär zuzüglich der Abgangsentschädigung von CHF 70'000 vermieden werden können. Der durch das Zuwarten entstandene finanzielle Schaden (externe Berater, a.i. Lösungen, Fluktuation, Informatikbereich, Vertrauensverlust, Reputation) dürfte um ein Vielfaches höher liegen. Das ausgestellte sehr wohlwollende Arbeitszeugnis, steht im Widerspruch, dass das Zeugnis wahrheitsgetreu auszustellen ist. Dies führt zu einer Verletzung der Gleichbehandlung von kantonalen Angestellten und beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit des Kantons. Für den Kanton ergeben sich aufgrund des gewählten Vorgehens neben den finanziellen und auch Reputationsrisiken.

**Empfehlung** Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, künftig bei offensichtlichen 'Fehlbesetzungen'<sup>51</sup> zeitverzugslos gemäss den gesetzlichen Vorgaben, eine Kündigung vorzunehmen. Auf Austrittsvereinbarungen ist ohne gesetzliche Grundlage zu verzichten. Die vereinbarte

<sup>51</sup> Die Finanzkontrolle versteht den Begriff der Fehlbesetzung so, dass die mit dem Anstellungsprozess betrauten Stellen die falschen Kriterien/Kernkompetenzen (evtl. in Unkenntnis, dass es sich beim BBZ Biel nicht um eine gut funktionierende Schule handelte) an die neue Direktorin/Direktor gestellt haben.

Entschädigung von CHF 70'000 an die Direktorin ist im Januar 2023 über die Lohnbuchhaltung inkl. Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge korrekt vorzunehmen.

## 4.8 Frage 6: Supportbereiche

### Frage BKD



Stellen die Supportbereiche Finanzen, Personal und Informatik und Administration am BBZ Biel die erforderlichen Leistungen sowie die Qualität für die Steuerung und Führung des BBZ Biel effektiv und effizient sicher?

#### Fazit

Für alle drei Supportbereiche muss die Frage verneint werden. Die Schlüsselpositionen in diesen Bereichen wurden in den letzten Jahren unglücklich besetzt. Dies führte insbesondere in den Bereichen Personal und Informatik zu ungenügender Qualität und Performanceproblemen. Während die Aufräumarbeiten im Bereich der Personaladministration am Laufen sind, muss das Risiko im Bereich der Informatik (Betriebssicherheit, Datenschutz/Datensicherheit) als gross eingeschätzt werden. Daraus ergeben sich sowohl finanzielle wie Reputationsrisiken für das BBZ Biel und den Kanton.

Abgeleitet aus den vorangehenden Analysen und Erkenntnissen kommt die Finanzkontrolle zum Schluss, dass die Supportbereiche nur bedingt die für den Schulbetrieb notwendige Qualität der Dienstleistungen erbringen. Dies beeinträchtigt die effiziente und effektive Steuerung und Führung des BBZ Biel. Die Finanzkontrolle verweist diesbezüglich auf die vorangehenden Fragestellungen. Zusätzlich hält die Finanzkontrolle folgende Punkte fest:

#### 4.8.1 Finanzen

Das BBZ Biel verfügt zwar über eine formelle Dokumentation des internen Kontrollsystems (IKS), diese ist jedoch veraltet. Ein veraltetes IKS birgt u.a. das Risiko, dass die aktuellen Prozesse und Vorgaben nicht bekannt und dadurch nicht eingehalten werden. Bereits im Rahmen ihrer Prüfung 2020 machte die Finanzkontrolle auf diverse Mängel in den Finanzen aufmerksam.<sup>52</sup> Aufgrund der zusätzlichen Analysen im Rahmen dieser Sonderprüfung, stellt die Finanzkontrolle fest, dass mehrfache Verstösse gegen das öffentliche Beschaffungswesen sowie die aktive Umgehung der Ausgabenkompetenz bestehen. So stellte eine Firma teilweise mehrere Rechnungen für denselben Tag (Splittung). Bei Kumulation der Rechnungen hätte das BBZ Biel mindestens eine Ausgabenbewilligung erstellen müssen. Wäre die Projektsichtweise eingenommen worden, hätten zudem weitere Aufwendungen kumuliert werden müssen. So wären die Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts anwendbar gewesen<sup>53</sup>. Die Finanzkontrolle hält diesbezüglich fest, dass dolose Handlungen nicht ausgeschlossen werden können. Wie bereits im Abschnitt 4.4 erwähnt, kann als Problemfeld u.a. aufgeführt werden, dass zum Teil nicht ausreichend qualifizierte Mitarbeitende für Schlüsselpositionen rekrutiert wurden.

Die Qualität im Bereich Finanzen ist für die Grösse und Komplexität der BBZ Biel als nicht angemessen zu bezeichnen.

#### 4.8.2 Personal

Im Zusammenhang mit der Einführung von SAP per 01.01.2023 und der geplanten Anpassung der Aufgaben im Personalbereich wurde durch das AZD eine Vollprüfung der Personaldossiers der Lehrpersonen durchgeführt<sup>54</sup>. Dabei wurden umfassende Mängel festgestellt. Das BBZ Biel ist bis heute und mit Unterstützung einer externen Firma damit beschäftigt, die Mängel auf- resp. abzarbeiten. Die Mängel in den Personaldossiers führten zu falschen Einreichungen und auch zu falschen Lohnauszahlungen. Die Personaldossiers sind unvollständig (fehlende Arbeitsverträge, fehlende Arbeitszeugnisse bzw. unprofessionell verfasste Arbeitszeugnisse, fehlende Dokumentation von Nebenbeschäftigungen, fehlende Dokumentation von Kündigungen, fehlende Bewerbungsdossiers, etc.). In der Vergangenheit (teilweise bis heute) werden aufgrund der andauernden Bereinigungsarbeiten Löhne teilweise nicht o-

<sup>52</sup> Siehe Prüfungsbericht vom 16.12.2020

<sup>53</sup> Vergleiche zusätzliche Erläuterungen in Abschnitt 4.8.3.

<sup>54</sup> Prüfungsdurchführung erfolgt im Juni 2021

der nicht korrekt ausbezahlt. Diese Vorfälle führen bei den betroffenen Lehrpersonen verständlicherweise zu Unmut. Zusammen mit den aufgetretenen Problemen mit der Direktorin beim BBZ Biel war dies wenig förderlich für das Vertrauen in die neue Leitung. Das Ausmass an Mängel lässt auf ungenügende Aufsicht und eine fehlendes IKS bzw. Vieraugenprinzip bzw. suboptimale Stellenbesetzungen schliessen.

Ebenso wurden Mängel in der Bewirtschaftung der Personaldossiers des Verwaltungspersonals festgestellt. Insbesondere im Bereich der Informatikabteilung hat die Finanzkontrolle zahlreiche Mängel festgestellt. So wurden z.B. gezielt Mitarbeitende über eine externe Informatikfirma angestellt (bzw. 'verschoben'), obschon diese weiterhin ausschliesslich für das BBZ Biel Leistungen erbrachten<sup>55</sup>. Die Mitarbeitenden wurden zum selben Lohn bei der externen Firma angestellt und mittels einem Zuschlag von 8 - 10 % monatlich dem BBZ Biel verrechnet<sup>56</sup>. Nach Einschätzung der Finanzkontrolle verbleiben die personalrechtlichen Risiken beim Kanton, wodurch es sich faktisch um 'Scheinstellungen' handelt. Sowohl die Arbeitsverträge als auch die Rechnungen sind unprofessionell erstellt und genügen den Anforderungen an die Ordnungsmässigkeit nicht<sup>57</sup>. Grund für dieses Vorgehen war gemäss Auskunft die Einhaltung des Stellenplafonds. Der Prozess und die Personaltransfers sind dubios. Die Mitarbeitenden wurden ohne Wahrung der ihnen beim Kanton gewährten Personalrechte (Lohngarantie, Kündigungsschutz, Sozialleistungen für Krankheit, Unfall, etc.) als Spielball für die Einhaltung der Budgetvorgaben missbraucht. Dieses Vorgehen ist in jeder Beziehung aussergewöhnlich sowie unüblich. Die Finanzkontrolle kann sich dieses Vorgehen aufgrund der geführten Gespräche und der erhaltenen Informationen nur wegen den langjährigen Beziehungen (geschäftlich/privat) des Eigentümers einer Informatikgesellschaft (siehe Ziffer 4.8.3) mit Schlüsselpersonen beim BBZ Biel erklären. Der bestehende Interessenskonflikt und die aussergewöhnlichen Geschäftspraktiken erhöhen die Gefahr von dolosen Handlungen wesentlich.

Ebenso stellt die Finanzkontrolle im Zusammenhang mit der Prüfung im Personalbereich Nebenbeschäftigungen fest, welche nur teilweise deklariert wurden.<sup>58</sup> Während der Prüfung wurde die Nebenbeschäftigung bei einer anderen kantonalen Stelle dem a.i. Direktor von der betroffenen Person offengelegt. Bei der Prüfung der Zeiterfassung ist die Finanzkontrolle auf verschiedene Konstellationen gestossen, welche nicht plausibel erscheinen. Die erhaltenen mündlichen Begründungen seitens der betroffenen Person sind nur teilweise nachvollziehbar. Schriftliche Nachweise (bspw. Arbeitszeitrapporte) konnten nicht vorgelegt werden. Nach zusätzlichen Abklärungen stellt die Finanzkontrolle fest, dass neben der Zeiterfassung beim BBZ Biel am gleichen Tag zur gleichen Zeit Stunden im Rahmen einer Nebenbeschäftigung ebenfalls beim Kanton geltend gemacht wurden.

Die erfolgten Personalverschiebungen sowie die festgestellten und nicht nachweisbaren Konstellationen respektive festgestellte doppelte Arbeitszeiterfassungen, können nach Einschätzung der Finanzkontrolle strafrechtlich relevant sein. Für den Kanton bestehen dadurch umfassende Reputationsrisiken.

Die Qualität im Bereich Personal ist als unzureichend zu bezeichnen. Die getroffenen sowie weiterhin laufenden Massnahmen zur Verbesserung der Qualität im Personalbereich sind notwendig resp. voranzutreiben.

### 4.8.3 Informatik

Seit Jahren kämpft das BBZ Biel mit der Einhaltung der Informatikbudgetvorgaben. Das MBA erteilt den Schulen u.a. Vorgaben wieviel Prozent (Richtwert von 3.6%) die Informatikkosten im Verhältnis zum Aufwand betragen sollten. Diese Vorgaben wurden vom BBZ Biel stets überschritten. Trotz den höheren Aufwendungen schaffte es das BBZ Biel nicht, die Infrastruktur im ICT-Bereich laufend zu erneuern und auf dem aktuellen Stand zu halten. 2020 beauftragte das BBZ Biel eine externe Informatikgesellschaft ein Netzwerkaudit durchzuführen. Grund für den Auftrag waren festgestellte Leistungsprobleme sowie

<sup>55</sup> Geprüft wurden die Jahre 2020 – 2022.

<sup>56</sup> Konnte durch die Finanzkontrolle nicht abschliessend beurteilt werden.

<sup>57</sup> Pauschale Verrechnung ohne Nachweise auf die erbrachten Leistungen und Stunden.

<sup>58</sup> Deklaration gemäss MAG-Beurteilung vom November 2020 – Oktober 2021 erfolgt. Umfang sowie Tätigkeit jedoch nicht ersichtlich. Für vorangehende Jahre fehlt die Deklaration

das Ziel Optimierungen und Modernisierungen des Infrastrukturbereichs zu erzielen. Aus der Analyse<sup>59</sup> geht hervor, dass das Netzwerk veraltet ist sowie die Architektur ebenfalls auf veralteten und überholten Konzepten basiert. Probleme wurden hauptsächlich in den Bereichen Sicherheit, Stabilität und Redundanzen identifiziert. Das MBA hatte 2020 keine Kenntnisse über den Bericht noch über die Ergebnisse, diese wurden auch während des jährlichen Führungsgesprächs nicht mit dem Amt geteilt<sup>60</sup>.

Zur Optimierung der Situation wurden seitens BBZ Biel Arbeiten in Angriff genommen. Ein entsprechender Anstieg der IT-Kosten war die Folge vgl. Abschnitt 3.4.4 Analyse betreffend Zunahme Sachaufwand. Eine detailliertere Analyse zeigt die Zunahme der Kosten insbesondere im Bereich 'Hardware':

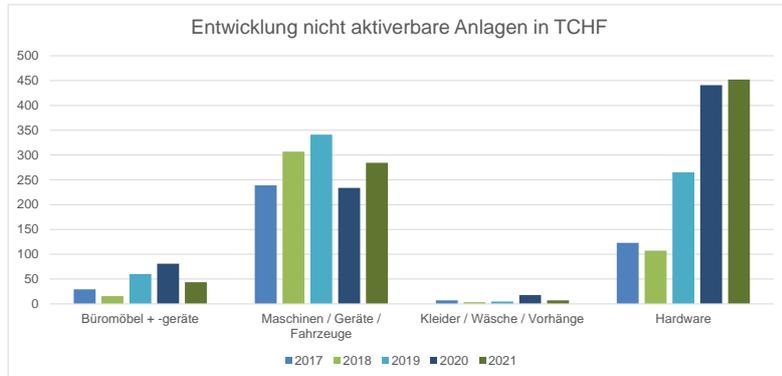


Abb. 19: Entwicklung nicht aktivierbare Anlagen 2017 bis 2021<sup>61</sup>

Bei den Beschaffungen hat das BBZ Biel für IT Hardware/Software vornehmlich drei Partner berücksichtigt.

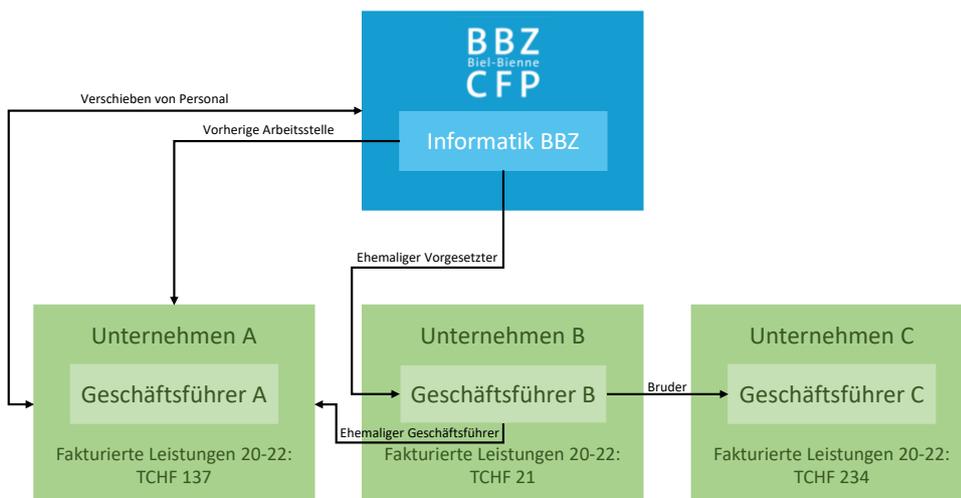


Abb. 20: Verbindungen zwischen Unternehmen A, B, C und dem BBZ Biel resp. der Leiterin IT<sup>62</sup>

Die Leiterin Informatik des BBZ Biel hat früher bei der Unternehmung A gearbeitet und hat direkt von dieser Firma zum BBZ Biel gewechselt. Den Geschäftsführer der Unternehmung B kennt die Leiterin Informatik aus der Zusammenarbeit bei der Unternehmung A. Unternehmen C, welche für Aufträge oft berücksichtigt wird, gehört dem Bruder der Unternehmung B. Das BBZ Biel arbeitete schon seit mehreren Jahren mit diesen Firmen zusammen, ohne dass die erbrachten Leistungen ausgeschrieben wurden. Aufgrund der langjährigen Zusammenarbeit besteht eine gewisse Interessenbindung bzw. Vertrautheit, welche zu erhöhten Risiken u.a. bezüglich einer möglichen Übervorteilung bzw. einem Ungleichgewicht zwischen Leistungen und Gegenleistungen führen könnte. Gemäss erhaltenen Unterlagen wurden die bestehenden Problemfelder im Informatikbereich (inkl. personalrechtlicher Fragestellungen) von Mitarbeitenden im September 2021 der Direktorin gemeldet. Umfassende Analysen oder Abklärungen wurden jedoch weder seitens der Direktorin noch seitens MBA durchgeführt. Es besteht

<sup>59</sup> Audit – Etat du réseau et problèmes de performance vom 30.10.2020

<sup>60</sup> Das MBA wurde durch die neue Direktorin im 2021 über die Ergebnisse des Berichts informiert.

<sup>61</sup> Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>62</sup> Quelle: Eigene Darstellung.

das Risiko, dass die Unternehmungen A, B und C insbesondere aufgrund der persönlichen Nähe berücksichtigt wurden und die getätigten Beschaffungen, Dienstleistungen und Beratungen für den Kanton nicht die wirtschaftlichste Lösung darstellten. Zudem ergeben sich beschaffungsrechtliche Fragestellungen, und es bestehen für den Kanton Reputationsrisiken. Da die Leiterin Informatik sowohl für die Auslösung sämtlicher Bestellungen, wie auch die materielle Kontrolle der Rechnung und letztendlich die Zahlungsfreigabe der Rechnungen verantwortlich ist/war, bestehen wegen der Funktionenkumulation keine angemessenen Kontrollen. Mit der geforderte Aufteilung der Rechnungen wurden zudem die beschaffungsrechtlichen Vorgaben sowie die Ausgabenkompetenzen umgangen.<sup>63</sup> Der Umstand, dass die Informatik beim BBZ Biel, trotz der laufenden Budgetüberschreitungen sich in einem kritischen Zustand befindet, deutet darauf hin, dass die vorhandenen Mittel nicht effizient und effektiv eingesetzt worden sind. Unter dem Aspekt der undurchsichtigen Geschäftspraktiken fallen auch Lizenzrechnungen im Gesamtwert von TCHF 18.8, die in den Jahren 2020 bis 2022 fakturiert wurden. Gemäss erhaltenen Angaben<sup>64</sup> wurde diese Software nicht bzw. nur für zwei Monate auf max. 2 Arbeitsplätzen genutzt.

Im Sommer 2023 soll der Informatikbetrieb durch EDUBERN sichergestellt werden.<sup>65</sup> Gemäss den erhaltenen Informationen hat man es seitens BBZ Biel unterlassen den eigenen Mitarbeitenden der Informatik eine Lösung bezüglich deren Zukunft bzw. Weiterbeschäftigung (u.a. bei EDUBERN, intern beim Kanton bzw. eine sozialverträgliche Trennung gemäss Personalrecht) in Aussicht zu stellen bzw. die Mitarbeitenden transparent über die weiteren Schritte zu informieren. Die Vorkommnisse der letzten Jahre, Monate und Wochen und das fehlende Vertrauen in die Führungsverantwortlichen (siehe u.a. Vorfälle im Personal- und Informatikbereich) führten gemäss den erhaltenen Informationen<sup>66</sup> dazu, dass alle Mitarbeitenden der IT-Abteilung inzwischen die Stelle gekündigt haben resp. ein Mitarbeiter neu bei EDUBERN beschäftigt ist. Seit 01.10.2022 arbeitet nur noch die Leiterin Informatik beim BBZ Biel. Die aktuelle Situation resp. der grosse Nachholbedarf in der Informatik lässt darauf schliessen, dass der Bereich in den letzten Jahren unzureichend geführt worden ist. Anstatt die Herausforderungen anzugehen wurde versucht, die Budgetüberschreitungen durch unübliche Transaktionen zu kaschieren.

Die Qualität im Bereich Informatik ist als unzureichend zu bezeichnen.

#### **4.8.4 Risiko doloser Handlungen**

Wie in den Abschnitten 4.8.2 sowie 4.8.3 festgehalten, wurden im Wissen bzw. auf Anleitung von Vorgesetzten die bestehenden Budgetvorgaben (Personalbestand) vorsätzlich umgangen bzw. die Rechte von Mitarbeitenden missachtet. Aufgrund der Tatsache, dass sämtliche Geschäfte über eine Person erfolgten und sowohl die beschaffungsrechtlichen sowie die Finanzkompetenzen (Splittung der Rechnungen) nicht eingehalten wurden, sind die Leistungen resp. Rechnungen nicht hinterfragt und die Problemfelder nicht erkannt worden. Die Finanzkontrolle kann nicht ausschliessen (Prüfungsmöglichkeit auf Kanton beschränkt), dass es sich bei diesen unüblichen Geschäftspraktiken ausschliesslich um Gefälligkeiten/Fehler handelte oder ob allenfalls strafrechtlich relevanten Handlungen vorliegen. Da die verantwortliche Person auch über eine Nebenbeschäftigung bei einer anderen kantonalen Stelle verfügt<sup>67</sup>, scheint es im Interesse des Kantons zu sein, weitere Abklärungen vorzunehmen und allenfalls eine Strafanzeige in Betracht zu ziehen/prüfen, um Klarheit zu schaffen bzw. mögliche dolose Handlungen auszuschliessen. Losgelöst von einer strafrechtlichen Untersuchung empfiehlt die Finanzkontrolle der BKD, personalrechtliche Konsequenzen zu prüfen.

#### **4.8.5 Querschnittsfunktionen mit erhöhten Führungsherausforderungen**

Wie aus den Sachverhalten hervorgeht, lagen diese Mängel in den Querschnittsfunktionen bereits bei Stellenantritt der neuen Direktorin vor. Es besteht in den Bereichen Organisation, Stellenbesetzung, Prozesse und IKS Handlungsbedarf.

<sup>63</sup> Anlässlich der Besprechung vom 28.11.2022 hat die verantwortliche Person ausgesagt, dass Sie keine Kenntnisse von diesen Vorgaben habe. Entgegen dieser Aussage wurde jedoch festgestellt, dass in den Jahren 2018 und 2019 keine Splittung der Rechnungen vorgenommen wurden d.h. die Vorgaben eingehalten worden sind.

<sup>64</sup> Der Finanzkontrolle konnte im Rahmen der Prüfung nicht dargelegt werden, durch wen die Lizenzen genutzt werden respektive auch welchen Rechner die Lizenzen (Software) installiert wurden.

<sup>65</sup> vgl. Erläuterungen in Abschnitt 4.9

<sup>66</sup> Die Finanzkontrolle hat mit verschiedenen ausgetretenen Mitarbeitenden der IT-Abteilung Gespräche geführt.

<sup>67</sup> siehe Erläuterungen in Abschnitt 4.8.2

Ob bei der Stellenbesetzung der Direktorin durch das MBA diese anspruchsvollen Aufgaben genügend berücksichtigt worden sind, kann (mangels ausreichender Dokumentation) von der Finanzkontrolle nicht beurteilt werden. Die Herausforderungen hätten neben einer ausgeprägten Führungserfahrung, Kommunikationsfähigkeiten auch praktisch Erfahrung bei Reorganisationen/Kulturwandel erfordert. Diese Herausforderungen stellen sich unverändert bzw. nach den Vorfällen der letzten Monate noch vermehrt auch an die/den neue/n Direktor/-in (die Stellenausschreibung ist anfangs Dezember in den Medien publiziert) worden.

#### 4.8.6 Unübliche Geschäftspraktiken / Anzeichen doloser Handlungen

<b>Empfehlung</b>
-------------------

**Sachverhalt** Im Bereich der nicht Einhaltung von Funktionentrennung, Splittung von Rechnungen, der nicht Offenlegung von Nebenbeschäftigung, nicht korrekter Zeiterfassung sowie der Nichteinhaltung von Vorgaben im öffentlichen Beschaffungsrecht, der bestehenden langjährigen Interessenskonflikte, der partnerschaftlichen Beziehungen mit den Unternehmen A, B und C (ohne Ausschreibung der Aufträge), mit den unüblichen Outsourcing von Mitarbeitenden über die Unternehmung A (Missachtung der Personalrechte), der Verrechnung von fragwürdigen Lizenzen, den bestehenden schwarzen Kassen (aus Sammelaktionen Mitarbeitende und Verkauf ICT-Geräte) bestehen beim BBZ Biel zum Teil seit Jahren erhebliche Missstände.

**Beurteilung** Wegen dem Umfang und der Häufigkeit dieser unüblichen bzw. missbräuchlichen Geschäftsvorfälle kann nicht ausgeschlossen werden, dass innerhalb des BBZ Biel bzw. im Umfeld dolose Handlungen begangen worden sind. Ohne Klärung dieser Sachverhalte durch die zuständigen Behörden besteht für den Kanton ein finanzielles Risiko sowie erhöhte Reputationsrisiken.

**Empfehlung** Der BKD wird empfohlen, die im Bericht erwähnten Vorfälle zu analysieren und gegebenenfalls bei der Staatsanwaltschaft eine Strafuntersuchung zu beantragen. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob in bestimmten Einzelfällen unverzüglich personalrechtliche Massnahmen umgesetzt werden sollten.

## 4.9 Frage 7: Outsourcing Informatikabteilung

### Frage BKD

Ist das geplante Outsourcing der Informatikabteilung betriebswirtschaftlich sinnvoll und was sind die aktuell damit verbundenen Chancen und Risiken?

#### Fazit

Das Outsourcing der Informatikabteilung ergibt unter Berücksichtigung mehrerer Aspekte Sinn. Aus der Analyse des MBA geht einerseits hervor, dass eine Einsparung aufgrund des Outsourcings von rund TCHF 300 jährlich möglich sind (jährliche Kosten heute rund CHF 1.6 Mio.). Die Finanzkontrolle kommt zudem zum Schluss, dass die IT-Abteilung des BBZ Biel aufgrund der notwendigen Unterstützung durch einen externen Berater und der Ergebnisse eines IT-Audits vermutlich unter der bisherigen Leitung nicht in der Lage gewesen wäre, die festgestellten Mängel selbst und innert nützlicher Frist zu beheben. Durch die Bündelung der Versorgung respektive Aufgaben beim MBA im IT-Bereich kann eine effizientere Bewirtschaftung sichergestellt werden. Nach dem Austritt des nahezu gesamten IT-Teams bis 30.9.2022 (bis auf eine Person) und der langen Zeit, bis EDUBERN per August 2023 die Verantwortung übernehmen kann, bestehen erhebliche Risiken, dass es in der Zwischenzeit zu betrieblichen Störungen kommen könnte. Sollte es EDUBERN schaffen, innert nützlicher Frist die Qualität der Informatik beim BBZ Biel zu verbessern, könnte dies ein starkes Signal für die Übertragung von weiteren Mandaten von kantonalen Schulen sein.

Im Rahmen der Reporting- und Controllinggespräche mit dem BBZ Biel hat das MBA seit mehreren Jahren darauf hingewiesen, dass die Kosten im Bereich IT reduziert werden sollen. Das Informatikteam des BBZ Biel bestand aus 5.2 VZÄ. Dennoch sollte als Unterstützung zur Behebung der Mängel (vgl. Erläuterungen unter Fragestellung Nr. 6) zusätzlich eine externe Firma beigezogen werden. Dabei handelt es sich um Unterstützungsleistungen für ein Managed Service Network. Die Offerte belief sich für die Migration auf TCHF 285 zusätzlich monatlich anfallender Kosten von TCHF 13 und einmaliger Kosten von TCHF 20. Dies veranlasste das MBA beim AZD (EDUBERN) eine Offerte zur Übernahme des gesamten Dienstleistungsangebots einzuverlangen. Die Leistungserbringung von EDUBERN reicht je nach den Bedürfnissen der Schulen von der Erbringung einzelner Services bis hin zum Full-Outsourcing. Ein Pflichtbezug der EDUBERN-Dienstleistung besteht aktuell nicht. Dies wurde u.a. im Prüfbericht der Finanzkontrolle vom November 2021 an das MBA bereits bemängelt.

Das MBA hat eine rudimentäre Analyse betreffend die Wirtschaftlichkeit des Outsourcings durchgeführt. Aufgrund des geplanten Outsourcings sollen die Kosten im Umfang von heute jährlich CHF 1.6 Mio. um fast TCHF 300 pro Jahr reduziert werden können. Weitergehende Analysen wurden seitens MBA nicht vorgenommen.

Nach dem Beschluss des Outsourcings an EDUBERN kam es im BBZ Biel zu einer Kündigungswelle in der IT-Abteilung. Das nahezu gesamte Team (bis auf eine Person) ist seit 30.09.2022 nicht mehr für das BBZ Biel tätig. In Anbetracht der grossen Herausforderungen und der fehlenden personellen Ressourcen hat das MBA EDUBERN ersucht, bereits ab Sommer 2022 den IT-Betrieb zu übernehmen. Infolge fehlender personeller Ressourcen und dem nicht vorhandenen Know-how über die Systeme/Netzstrukturen beim BBZ Biel hat EDUBERN davon abgesehen, die Verantwortung für den Informatikbereich früher zu übernehmen. Um die Übergangsphase von Sommer 2022 bis Sommer 2023 für den Betrieb und die Nutzung der Informatik sicherstellen zu können, musste eine Übergangslösung gefunden werden. Im Auftrag des MBA hat die Leiterin Informatik eine IT-Unternehmung als Übergangslösung gesucht. Aufgrund der Kurzfristigkeit haben lediglich zwei Unternehmen Offerten eingereicht. Die Gründe zur Auswahl und Wahl der mittlerweile beauftragten Unternehmung kann aufgrund der unzureichenden/fehlenden Unterlagen nicht nachvollzogen werden. Für zwei Unternehmungen lag ein Letter of Intent vor. Ohne nachvollziehbare Dokumentation der Entscheidungsgrundlage besteht das Risiko, dass die Wahl nicht rechtens erfolgte und für den Kanton nicht die wirtschaftlichste Variante darstellt. Aufgrund der Notlage (Dringlichkeit) wurde der Auftrag freihändig vergeben. Die Publikation

der freihändigen Vergabe auf simap erfolgte jedoch verspätet (erst per Mitte Oktober 2022). Der Zuschlag wurde letztendlich von der Leiterin Informatik zusammen mit dem Schulinspektor (ad interim für das MBA auch für operative Aufgaben zuständig) einer Firma mit Sitz im Kanton Waadt erteilt. Die Offerte beträgt für die Dauer von 01.08.2022 bis 31.05.2023 monatlich TCHF 43.8 zuzüglich einmaliger Kosten im Umfang von TCHF 21.6, d.h. Total rund TCHF 460. Der unterzeichnete Vertrag lag zum Prüfzeitpunkt noch nicht vor, obwohl bereits seit August Leistungen erbracht werden. Im Oktober 2022 hat die Unternehmung einen Nachtrag für zusätzliche Mittel für den Einsatz weiterer personeller Ressourcen im Umfang von monatlich rund TCHF 15 gestellt. Der Direktor ad interim hat aufgrund der grossen Unsicherheiten im Informatikbereich in Absprache mit dem MBA darauf verzichtet den Nachtrag zu bewilligen. Aufgrund der vorliegenden Expertise und der Offerten müssen wesentliche Teile der sehr vielschichtigen Informatik (3 Standorte, unterschiedliche Systeme) im Bereich der Netzwerke, Hardware, Datensicherheit und Datenschutz auf die neuen Anforderungen ausgerichtet werden. Mit dem Austritt der Mitarbeitenden der Informatikabteilung fehlt somit für rund ein Jahr das spezifische Wissen für die noch eingesetzten Altsysteme. Es besteht ein erhebliches Risiko, dass es bis zur Übernahme der Aufgaben und Verantwortung durch die EDUBERN bzw. der Ersatz der veralteten Infrastruktur zu wesentlichen Informatikausfällen kommen könnte. Dadurch ergibt sich neben dem finanziellen, insbesondere auch ein Reputationsrisiko. Dies für den Fall, wenn die einzige Berufsfachschule im Kanton Bern, welche Mediamatiker ausbildet und künftig auch ICT-Spezialisten ausbilden soll, die eigene Informatik nicht sicherstellen könnte.

Ein Outsourcing des Informatikbetriebs zu EDUBERN beinhaltet nach Einschätzung der Finanzkontrolle folgende Chancen und Risiken:

Chancen	Risiken
Nutzung von Synergiepotenzial / Skaleneffekte	Fehlende Nähe zu Endnutzern
Vereinheitlichung	Schürt Ängste
Kosteneffizienz	Steigender Abstimmungsaufwand
Konzentration auf Kerngeschäft	Kritisch und lange Übergangsphase EDUBERN
Fachkompetenz / Evaluation Mitarbeitende	Wissensverlust über Besonderheiten

**Tab. 5:** Übersicht Chancen und Risiken aufgrund Outsourcing der Informatikabteilung

Es ist davon auszugehen, dass durch ein Outsourcing an einen professionellen Dritten eine standardisierte ICT-Grundversorgung sichergestellt werden kann. Die dadurch gebündelte Versorgung bestimmter Themen erlaubt eine effiziente Bewirtschaftung. Je grösser die Nutzerbasis, desto kostengünstiger können Leistungen bezogen werden, was aufgrund der Skalierbarkeit im IT-Bereich exemplarisch der Fall ist. Zudem können die Produkte (Infrastruktur/Software) innerhalb des Kantons vereinheitlicht und bezüglich Beschaffung Skaleneffekte erzielt werden.

Seitens EDUBERN sind die notwendigen Arbeiten für Frühling/Sommer 2023 bereits geplant. Je schlechter die Qualität der IT beim BBZ Biel im Zeitpunkt der Übernahme sein wird, desto schwieriger dürfte es für EDUBERN werden, sowohl bezüglich Qualität und Wirtschaftlichkeit kurzfristig zu beweisen, dass der Entscheid für das Outsourcing richtig war. Gelingt es EDUBERN beim BBZ Biel sowohl bezüglich Qualität und Wirtschaftlichkeit die Erwartungen zu erfüllen, sollte das MBA basierend auf einer verbindlichen Strategie eine Integration der IT von kantonalen Berufsfachschulen bei EDUBERN vorgeben. Gelingt es EDUBERN nicht die Erwartungen zu erfüllen, stellt sich die Frage, ob das Outsourcing zentral bei einer externen Gesellschaft (öffentliche Ausschreibung) angesiedelt werden sollte. In diesem Fall müssten die Aufgaben und Organisation von EDUBERN überprüft und angepasst werden.

## 4.10 Frage 8: Handlungsfelder Führung und Steuerung

### Frage BKD

Wo liegen zukunftsorientiert betrachtet bezüglich Führung und Steuerung von kantonalen Berufsfachschulen bedeutende Handlungsfelder?

### Fazit

Aufgrund der vorliegenden Sonderprüfung sowie aus den beim MBA bzw. den kantonalen Berufsfachschulen durchgeführten Finanzaufsichtsprüfungen bestehen aus Sicht der Finanzkontrolle verschiedene organisatorische und prozessuale Möglichkeiten, wie die Führung und Steuerung effizienter und effektiver erfolgen könnten.

Nach Einschätzung der Finanzkontrolle bestehen zukunftsorientiert betrachtet folgende Handlungsfelder:

#### 4.10.1 Struktur - Organisation der kantonalen Berufsfachschulen überprüfen

Wie unter Ziffer 3.2 aufgeführt besteht eine Vielzahl an kantonalen Berufsfachschulen. Alleine am Standort Biel sind/werden inkl. dem Umzug des ceff von Moutier nach Biel drei Schulen angesiedelt sein. Mit einem Zusammenschluss der Schulen pro Standort bzw. besser noch pro Region (z.B. Biel-Seeland, Bern-Mittelland, Oberland, Emmental-Oberaargau) unter ein Dach bzw. eine einheitliche Führung könnten Synergien genutzt, die Verwaltung professionalisiert und die Qualität, Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität verbessert werden. Die Aufsicht und Steuerung der konsolidierten Berufsfachschulen wäre durch das MBA einfacher und besser zu gewährleisten. Mit der Bündelung/Zentralisierung der Querschnittsfunktionen könnten neben der Qualitätssteigerung auch Kosten eingespart werden. Die frei gesetzten Mittel könnten für eine weitere Verbesserung der Aus- und Weiterbildung im Bereich der Berufsfachschulen investiert werden.

#### 4.10.2 Aufbauorganisation vereinfachen / Klärung der Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung

Wie in Abschnitt 4.4 und 4.5 beschrieben kann die heutige Aufbauorganisation und die sich überschneidenden bzw. unklaren Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung (AKV) im Idealfall funktionieren. In schwierigen Zeiten bzw. bei einer Krisensituation zeigt sich, dass das heutige Modell nicht zweckmässig ist. Es bestehen in den Berufsfachschulen zu viele Gremien, welche eingebunden sind, ohne dass die Aufgaben zweckmässig und dienlich sind. Als Beispiel genannt, ist es wenig sinnvoll, wenn Lehrpersonen, Schulinspektor/-innen in den Anstellungsprozess eines/einer neuen Direktor/-in/ eingebunden werden. Dieses ausgeprägt partizipative Einbinden, kann zu Unzufriedenheit/Missverständnissen und einem schlechten Arbeitsklima führen. Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, eine Vereinfachung und Klärung der A/V. Dabei ist insbesondere die Verantwortung des MBA in allen unübertragbaren Aufgaben wie Finanzverantwortung, Strategieverantwortung, Führungsverantwortung u.a. unmissverständlich klarzustellen. Die Verantwortung die richtige Person mit der Leitung einer Schule zu beauftragen, liegt bei der Amtsleitung MBA. Aus diesem Grund sollte der Anstellungsprozess überarbeitet und auf die Amtsleitung ausgerichtet sein. Ein Schulrat kann bei einer Schule als Art 'Sounding board' durchaus einen wertvollen Beitrag leisten. Es sollte jedoch klargestellt werden, dass der Schulrat weder strategische noch operative Aufgaben/Kompetenzen innehat. Mit dem Begriff Teilautonomie werden Begehrlichkeiten bzw. Machtansprüche suggeriert, welche aufgrund der unübertragbaren Gesamtverantwortung beim MBA bzw. BKD nicht zu vereinbaren sind. Auch bei einer Berufsfachschule können AKV im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten übertragen werden. Eine Teilautonomie entsteht dadurch nicht. Die notwendigen Anpassungen bedingen eine Gesetzesrevision.

#### 4.10.3 Verwaltung inkl. Schulleitung nach Personalgesetz anstatt LAG anstellen

Die Praxis, dass die Direktoren und Direktorinnen nach dem LAG angestellt werden, wurde wahrscheinlich aus den Volksschulen mit der ehemaligen Funktion der 'Oberlehrer/Oberlehrerin', welche neben der Leitung der Schule auch als Klassenlehrer/Klassenlehrerin tätig waren, ursprünglich übernommen.

Die Berufsfachschulen wie das BBZ Biel oder die GIB Bern mit hunderten von Mitarbeitenden und tausenden Auszubildenden können nicht nebenbei von Lehrpersonen geführt werden. Hier müssen die Kernkompetenzen insbesondere im Bereich Führung, Organisation, Kommunikation und Betriebswirtschaft liegen. Auch die Mitarbeitenden der gesamten Verwaltung d.h. sämtliche Stabs- bzw. Querschnittsfunktionen sind alles Fachspezialisten. Zur Umgehung des plafonierten Stellenetats beim Verwaltungspersonal sowie zur Gewährung höherer Löhne hat die Finanzkontrolle schon in verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Verwaltungspersonal insbesondere im Bereich Informatik nach dem LAG angestellt worden ist. Neben der Umgehung der Zielvorgaben beinhaltet diese Art der Anstellung für den Kanton zusätzliche Nachteile. Auch Direktor/-innen und Verwaltungsangestellte nach LAG haben grundsätzlich höhere Ferienansprüche, die Möglichkeit von bezahlten Weiterbildungen, ein Pensenkonto und die Möglichkeit sich früher pensionieren zu lassen. Sowohl im Anstellungsprozess wie im Trennungsprozess (Anstellung und Kündigung nur auf ein Semesterende) ist das Verfahren erschwerend und kann wie im vorliegenden Fall sehr träge, teuer und für alle involvierten Parteien unbefriedigend enden. Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass keine Verwaltungspersonen von Schulen (ungeachtet ob Direktor/-in oder Informatiker/-in) unter dem LAG angestellt werden dürfen. Sollte eine Person gleichzeitig noch unterrichten, ist die Person bspw. in Form einer Teilanstellung unter LAG für das entsprechende Pensum einzustellen. Die noch bestehenden Verträge nach LAG sollten mittelfristig angepasst werden.

#### **4.10.4 Nur ein/e Schulinspektor/-in pro Schule – Konzentration auf Kernaufgaben**

Bei zweisprachigen Schulen wie dem BBZ Biel werden heute pro Amtssprache ein/e Schulinspektor/-in eingesetzt. Gerade in Krisensituation könnten zwei Schulinspektor/-innen für die gleiche Schule zu Konfusionen, Unklarheiten führen und rasche Problemlösungen behindern. Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, künftig pro Schule nur eine Schulinspektor/-in einzusetzen. Die entsprechende Person muss, sofern Zweisprachigkeit gefordert, über ausgezeichnete Kenntnisse beider Sprachen verfügen. Neben der Beurteilung der pädagogischen Aufgaben, als Berater/Ansprechperson zwischen Schüler/-innen/Eltern und Lehrbetrieben oder zwischen Lehrer/-innen und der Schulleitungen übernehmen Schulinspektor/-innen nach der heutigen Praxis zum Teil auch Aufgaben, die mit den Kernaufgaben nicht zu vereinbaren sind. So nehmen die Schulinspektor/-innen heute eine tragende Rolle bei der Stellenbesetzung der/des Direktor/-in ein oder übernehmen in Krisensituationen - wie bei der BBZ Biel - operative Aufgaben. Die Finanzkontrolle empfiehlt dem MBA das Aufgabengebiet von Schulinspektor/-innen künftig auf die eigentlichen Kernaufgaben zu konzentrieren, um eine Vermischung mit Aufgaben der Direktion und der Amtsleitung des MBA zu verhindern.

#### **4.10.5 Synergien durch Zentralisierung oder Outsourcing nutzen**

Mit der Einführung von SAP per 01.01.2023 werden die Querschnittsfunktionen Finanzen und Personal weitgehend bei der BKD zentralisiert. Die Finanzkontrolle empfiehlt dem MBA zu prüfen, welche Funktionen unbedingt vor Ort sein müssen und welche Aufgaben bei MBA angesiedelt werden können. Im Bereich der Informatik sind die Berufsfachschulen heute weitgehend frei, mit welcher Infrastruktur sie arbeiten, ob die Informatik intern betreut, an externe outgesourced oder eine Mischform besteht. Neben der oft fehlenden Fachkompetenz eine IT-Abteilung zielführend und betriebswirtschaftlich zu führen (siehe Beispiel BBZ Biel) führt die fehlende Standardisierung zu Abhängigkeiten, ungenügenden Stellvertretungen und ist bezüglich von Skaleneffekten unwirtschaftlich. Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, eine Strategie zu verabschieden, wie die Informatikabteilungen der einzelnen Berufsfachschulen zentralisiert werden können. Dies kann bei Eignung (BBZ Biel könnte dazu eine Bewährungsprobe sein) bei der EDUBERN oder bei einem externen Anbieter (Outsourcing) der Fall sein. Qualitäts-, Sicherheits- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sollten dabei im Fokus stehen.

#### **4.10.6 Führung und Steuerung der kantonalen Schulen durch MBA stärken**

Das MBA nimmt nach Ansicht der Finanzkontrolle seinen Anspruch auf Führung und Steuerung der kantonalen Berufsfachschulen nur sehr zurückhaltend wahr. Durch die fehlende Durchsetzungskraft des MBA, begründet in der über Jahre aufgebauten Zusammenarbeitsform, welche durch Konsens und der Gewährung von weitreichenden Aufgaben, Kompetenzen und Freiheiten geprägt ist, wird eine wirkungsvolle Steuerung und Aufsicht verhindert. Dass die seit Jahren beim BBZ Biel bestehenden Miss-

stände im Bereich der Verwaltung nicht bemerkt und mit konsequenten Massnahmen angegangen wurden bzw. im Unwissen der Tragweite, möglicherweise die falsche Person für diese sehr anspruchsvolle Aufgabe als Direktorin evaluiert wurde, mag u.a. auf diesen Umstand hindeuten. Die Finanzkontrolle empfiehlt der BKD, die Rolle und Aufgaben des MBA zu schärfen und ihm den Rücken bei der Durchsetzung des neuen Führungsanspruchs gegenüber den kantonalen Berufsfachschulen zu stärken. Ohne diese Unterstützung besteht die Gefahr, dass sich auch künftig die Direktor/-innen zusammen mit den Schulräten über politische Kanäle durchsetzen werden.

## 5 Durchführung der Prüfung

### 5.1 Auftrag der Finanzkontrolle

Gestützt auf Art. 16a Abs. 2 Bst. b KFKG kann die Finanzkontrolle zur Durchführung einer Sonderprüfung beauftragt werden. Mit Schreiben vom 30. August 2022 erfolgte dies durch die BKD in formeller Form.

Die Finanzkontrolle teilt der auftraggebenden Direktion die Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mit.<sup>68</sup>

### 5.2 Prüfungsdurchführung

Nach Art. 3 KFKG hat die Finanzkontrolle ihre Tätigkeit nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und nach anerkannten Revisionsgrundsätzen auszuüben. Im Bereich der Sonderprüfungen gelten die 'Internationalen Grundlagen für die berufliche Praxis' (International Professional Practices Framework, IPPF) des Institute of Internal Auditors (IIA) als anerkannte Revisionsgrundsätze.

Nach den IPPF hat der Prüfer bei der Prüfungsplanung die mit dem zu prüfenden Tätigkeitsbereich verbundenen Risiken zu identifizieren und zu beurteilen. Die Prüfungsziele sollen die Ergebnisse der Risikobeurteilung wiedergeben.

Eine Sonderprüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen des Prüfers. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer das interne Kontrollsystem. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Methoden, der Plausibilität der vorgenommenen Schätzungen sowie eine Würdigung der Gesamtdarstellung der Aufbau- und Ablauforganisation.

Die Finanzkontrolle ist der Auffassung, dass die erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für ihr Prüfungsurteil bildet. Da die Prüfungstätigkeit der Finanzkontrolle auf den Kanton eingeschränkt ist, fehlen ihr die Möglichkeiten und Instrumente um sich bezüglich den Hinweisen auf dolose Handlungen ein abschliessendes Urteil zu bilden.

Die Prüfung wurde vom 24. Oktober bis 21. Dezember 2022 (mit Unterbrüchen) durch Rita Haas, Anna Wäcken, Nadine Hofer, Sandro Habegger und Alessandro Callari durchgeführt.

### 5.3 Prüfungsziele und -bereiche

Die Finanzkontrolle fokussiert sich auf die Beantwortung der gestellten Fragen gemäss dem Auftrag des GS BKD vom 30. August 2022.

### 5.4 Berichterstattung

Die einzelnen Prüfungsbemerkungen folgen jeweils dem gleichen Aufbau. Nach einer Beschreibung eines beobachteten Sachverhalts erfolgt eine kritische Würdigung durch die Finanzkontrolle ('Beurteilung'). Diese wird ergänzt durch eine mögliche 'Empfehlung' zur Beseitigung eines Mangels.

Die geprüfte Stelle bzw. Direktion ist verantwortlich, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, damit bestehende Mängel oder Risiken behoben werden können.

Der Bericht wurde am 22. Dezember 2022 dem GS BKD im Entwurf zugestellt. Am 9. Januar 2023 wurde der Entwurf besprochen. An der Besprechung nahmen teil:

#### GS BKD

- Christine Häsler, Bildungsdirektorin BKD
- Marcel Cuttat, Generalsekretär

---

<sup>68</sup> Art. 24 Abs. 1 KFKG

**MBA**

- Barbara Gisi, Amtsvorsteherin

**Finanzkontrolle**

- Thomas Remund, Vorsteher
- Andrea Huber, Mandatsleiterin

Die Finanzkontrolle dankt den beteiligten Mitarbeitenden für ihre Unterstützung bei den Prüfungsarbeiten.