



**Rechnungshof
Österreich**



Unabhängig und objektiv für Sie.

Amt der
Oberösterreichischen Landesregierung
Landhausplatz 1
4021 Linz

Wien, 28. Oktober 2022
GZ: 2022–0.709.980
SB: Dr. Silke Puster

Oö. Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 und Oö. Kinderbildungs- und –betreuungsgesetz Novelle

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 2. Oktober 2022, GZ: Verf–2013–162786/181–Gre, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt dazu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

Zu §§ 61 und 62 Oö. Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

(1) Die genannten Bestimmungen sehen bereits in ihrer derzeitigen Fassung des Oö. Bildungsreform–Anpassungsgesetzes 2018 vor, dass die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann der Bildungsdirektion für Oberösterreich als Präsidentin bzw. Präsident vorsteht und dass die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann ein Mitglied der Landesregierung durch Verordnung mit der Ausübung der Funktion der Präsidentin bzw. des Präsidenten betrauen kann. Diese Bestimmungen fußen auf einer entsprechenden Ermächtigung des Art. 113 B–VG in der Fassung des Bildungsreformgesetzes 2017 und sollen am 30. Juni 2023 außer Kraft treten.

Der vorliegende Entwurf soll die Geltung der genannten Bestimmungen gemäß seinem Art. 3 bis 30. Juni 2028 verlängern. Zuzufolge der Erläuterungen soll damit neuerlich von der durch Art. 113 B–VG in der Fassung des Bildungsreformgesetzes 2017 eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht werden.

(2) Der RH verweist (wie bereits in seiner beiliegenden Stellungnahme zum Entwurf eines Vorarlberger Bildungsreform–Anpassungsgesetzes 2018 vom 23. April 2018, GZ 302.961/001–2B1/18) auf seine beiliegende Stellungnahme zum seinerzeitigen Entwurf des Bildungsreformgesetzes 2017 vom 28. April 2017, GZ 302.848/001–2B1/17. In dieser wies der RH auf seine Prüferfahrungen hin, aufgrund derer er eine erhebliche Verschränkung der Schulverwaltung des Bundes mit der Landesvollziehung feststellte, weil dem Landesschulrat als bundesunmittelbarer Behörde der Landeshauptmann als Präsident vorstand. Der RH wies kritisch auf die Einzigartigkeit der politischen Doppelspitze durch

Präsident (Landeshauptmann) und Amtsführenden Präsidenten in der Behördenstruktur der Bundesverwaltung hin, die einen starken Landeseinfluss zur Folge hatte. Er verwies dabei auch auf die sich daraus ergebenden dienst- und besoldungsrechtlichen Probleme. Der RH regte vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der Schulverwaltung beim Bildungsministerium an, die Organisation der Schulbehörden des Bundes insofern zu überdenken, als Landesorgane auf Funktionsebene nicht mehr vorzusehen wären.

(3) Der RH befürwortet, wie schon in seiner o.g. Stellungnahme, zwar die Abschaffung der politischen Doppelspitze und die Einsetzung einer bzw. eines Bundesbediensteten als Behördenleiterin bzw. –leiter, sieht aber die weiterhin bestehende Möglichkeit der Einsetzung einer Präsidentin bzw. eines Präsidenten aus den oben angeführten Gründen kritisch, weil damit weiterhin Landesorgane auf einer Funktionsebene vorgesehen werden können, die dem Bund dienstrechtlich nicht unterstehen.

Der RH weist im Zusammenhang mit der Einrichtung einer Präsidentin bzw. eines Präsidenten auch auf die unterschiedlichen Interessen der Gebietskörperschaften hin und gibt zu bedenken, dass die optionale Einsetzung der Funktion der Präsidentin bzw. des Präsidenten eine zusätzliche, über der Bildungsdirektorin bzw. dem Bildungsdirektor stehende Führungsebene bedeutet.

Aus diesen Gründen hat im Unterschied dazu das Land Salzburg auf die Besetzung dieser Funktion ab dem 1. Oktober 2020 verzichtet.

(4) Der RH regt daher an, das Vorhaben, neuerlich von der in Art. 113 B–VG in der Fassung des Bildungsreformgesetzes 2017 vorgesehenen Ermächtigung Gebrauch zu machen, zu überdenken.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Beatrix Pilat

2 Beilagen

	Unterzeichner/ Siegelersteller	Rechnungshof
	Datum/Zeit-UTC	2022-10-28T11:24:44+02:00
	Aussteller-Zertifikat	a-sign-corporate-light-02
	Serien-Nr.	28250739
	Prüfinformation	<p>Informationen zur Prüfung des elektronischen Siegels bzw. der elektronischen Signatur finden Sie unter: https://www.signaturpruefung.gv.at</p> <p>Informationen zur Prüfung des Ausdrucks finden Sie unter: http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/amtssignatur.html</p>
Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert. Auch ein Ausdruck dieses Dokuments hat gemäß § 20 E-Government-Gesetz die Beweiskraft einer öffentlichen Urkunde.	



Bundesministerium für Bildung
Minoritenplatz 5
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Fax + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 28. April 2017
GZ 302.848/001-2B1/17

Entwurf eines Bildungsreformgesetzes 2017 – Schulrecht und Entwurf einer Dienstrechts-Novelle 2017 – Bildungsreform

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben des Bundesministeriums für Bildung vom 17. März 2017, GZ: BMB-12.660/0001-Präs.10/2017, übermittelten Entwurf eines Bildungsreformgesetzes 2017 – Schulrecht und den mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 20. März 2017, GZ BKA-920.196/0001-III/1/2017, übermittelten Entwurf einer Dienstrechts-Novelle 2017 – Bildungsreform und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

Mit dem vorliegenden Entwurf sind schwerpunktmäßig folgende rechtsetzende Maßnahmen geplant:

- die Neugestaltung der Behördenorganisation,
- der Ausbau der Schulautonomie und
- die Möglichkeit der Einrichtung von Schulclustern.

Im Rahmen von zahlreichen Gebarungsüberprüfungen im Bildungsbereich zeigte der RH Grundprobleme der Schulverwaltung auf, die vor allem auf die verfassungsrechtlich komplexe Kompetenzverteilung und die fehlende Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und allenfalls auch Gemeinden zurückzuführen sind. Diese beiden Themenbereiche sind allerdings vom Entwurf nicht umfasst, weshalb die Grundprobleme der Kompetenzzersplitterung bestehen bleiben und keine gesamthafte Reform der Schulverwaltung vorliegt.

Zu den Reformmaßnahmen:

1.1 Die Neugestaltung der Behördenorganisation sieht die Einrichtung von Bildungsdirektionen in jedem Bundesland vor, die als „gemischte Behörden“ (Bund-Länder-Behörde) die Aufgaben der Landes-schulräte und der Schulabteilungen der Länder übernehmen sollen. Diese vorgesehene Maßnahme wird

vom RH jedoch kritisch beurteilt, da die geplante Struktur und Zusammensetzung der Bildungsdirektionen die Kompetenzzersplitterung nicht zu beseitigen vermögen und sie damit aus seiner Sicht keine umfassende Reform darstellt.

Im Zusammenhang mit der Errichtung von Bildungsdirektionen als Bund–Länder–Behörden in der im Entwurf vorgesehenen Form sind aus Sicht des RH insbesondere die folgenden Problempunkte verbunden:

- unterschiedliche Interessen der Gebietskörperschaften,
- problematische Weisungszusammenhänge,
- potenziell divergierende Ergebnisse der Internen Revisionen (Bund, Länder),
- Steuerungsschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten im Personalwesen,
- unterschiedliche Dienstverhältnisse und –rechte mit unterschiedlichen Besoldungen bei gleichem Aufgabenbereich innerhalb einer Behörde und
- erhöhter Verrechnungsaufwand beim Sachaufwand.

Der RH befürwortet zwar die Abschaffung der politischen Doppelspitze und die Einsetzung einer bzw. eines Bundesbediensteten als Behördenleiterin bzw. –leiter, sieht aber die weiterhin bestehende Möglichkeit der Einsetzung einer Präsidentin bzw. eines Präsidenten aus den oben angeführten Gründen kritisch, da damit weiterhin Landesorgane auf einer Funktionsebene vorgesehen werden können, die dem Bund dienstrechtlich nicht unterstehen.

1.2 Den vorgesehenen Ausbau der Schulautonomie bewertet der RH in Teilen positiv, da den Schulen damit die Möglichkeit für einen effizienteren Ressourceneinsatz und einer flexibleren Unterrichtsorganisation gegeben wird. Weiters werden vom RH auch die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte und der Neugestaltung der Auswahlverfahren für Lehrkräfte und der Schulleitung positiv beurteilt, da damit auch — zumindest teilweise — Empfehlungen des RH umgesetzt werden.

1.3 Schließlich soll mit dem Entwurf die Möglichkeit geschaffen werden, Schulen in geographisch benachbarter Lage zu einem Schulcluster zusammenzuschließen, um damit eine gemeinsame Entwicklung von Schwerpunktsetzungen und Projekten sowie einen stärkenorientierten Lehrpersoneneinsatz zu ermöglichen.

Der RH hält kritisch fest, dass eine Clusterbildung in der derzeit vorgesehenen Form zwischen den mittleren und höheren Schulen (Bundesschulen) und Pflichtschulen nicht vorgesehen ist und innerhalb des Pflichtschulbereichs Berufsschulen ausgenommen sind. Damit wird bspw. die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Schulraum, aber auch eine schulübergreifende Zusammenarbeit zwischen allgemein bildenden höheren Schulen/berufsbildenden mittleren und höheren Schulen und Neuen Mittelschulen erschwert bzw. ausgeschlossen.

Die Möglichkeit des Zusammenschlusses kleiner Schulen im Pflichtschulbereich birgt aus Sicht des RH zudem die Gefahr, dass die Auflfassung von Kleinstschulen zeitlich hinausgeschoben wird oder sogar gänzlich

unterbleibt. Dies würde letztendlich auch eine Aushöhlung derjenigen Ausführungsgesetze der Länder bedeuten, die eine Schließung/Stilllegung von Pflichtschulen bei Unterschreitung einer Mindestschülerzahl normieren.

Insgesamt kann der RH in den geplanten Schulclustern keinen Mehrwert zur derzeit geltenden Rechtslage erkennen. Vielmehr sollten aus seiner Sicht im Rahmen von Strukturreformen Maßnahmen zur Standortoptimierung unter Berücksichtigung der optimalen Schulgröße umgesetzt werden. Des Weiteren verweist der RH darauf, dass die von ihm empfohlene Berücksichtigung der – auf alle drei Gebietskörperschaften aufgeteilten – Aufgaben der Schulerhaltung sowie die Koordinierung der Bundes- und Pflichtschulen bei einer Reform der Schulverwaltung, keinen Niederschlag im vorliegenden Entwurf gefunden haben. Nähere Ausführungen hiezu enthält diese Stellungnahme unter Pkt. 2.3.

2. Zum Inhalt des Entwurfs

2.1 Bildungsdirektionen

2.1.1 Präsidentin bzw. Präsident der Bildungsdirektion als Bund–Länder–Behörde

Der Begutachtungsentwurf sieht für jedes Bundesland die Einrichtung einer Bildungsdirektion als gemeinsame Bund–Länder–Behörde vor, die die Aufgaben der Landesschulräte und der Schulabteilungen der Länder (sämtliche Vollzugsbereiche des Art. 14 B–VG mit Ausnahme des Kindergarten- und Hortwesens, Zentrallehranstalten und dem land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen gemäß Art. 14a B–VG) übernehmen. Die Bildungsdirektionen sollen dabei je nach Vollzugsbereich der Bildungsministerin oder der zuständigen Bildungslandesrätin bzw. dem zuständigen Bildungslandesrat unterstehen. Die Aufgaben werden durch Bundes- und Landesbedienstete besorgt.

Das neue Bildungsdirektionen–Einrichtungsgesetz (BD–EG) sieht die Möglichkeit vor, per Landesgesetz die Landeshauptfrau oder den Landeshauptmann oder per Verordnung das in Betracht kommende Mitglied der Landesregierung als Präsidentin oder Präsident der Bildungsdirektion zu bestellen und an die Weisungen der Bildungsministerin bzw. der zuständigen Landesregierung zu binden (§ 16 BD–EG). Im Falle der Betrauung der amtsführenden Präsidentin oder des amtsführenden Präsidenten des Landesschulrates mit der Funktion der Bildungsdirektorin oder des Bildungsdirektors soll die jeweils für sie geltenden landesgesetzlichen Bestimmungen über die Bezüge weiter angewendet werden und die Aufwendungen vom Land zu tragen sein (§ 32 BD–EG).

In seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, stellte der RH in TZ 4 „eine erhebliche Verschränkung der Schulverwaltung des Bundes mit der Landesvollziehung“ fest, „weil dem Landesschulrat als bundesunmittelbarer Behörde der Landeshauptmann als Präsident vorstand. Der RH wies kritisch auf die Einzigartigkeit der politischen Doppelspitze durch Präsident (Landeshauptmann) und Amtsführenden Präsidenten in der Behördenstruktur der Bundesverwaltung hin, die einen starken Landeseinfluss zur Folge hatte. Er bemängelte, dass im Hinblick auf die jederzeit mögliche Abberufung durch den Landeshauptmann der Amtsführende Präsident einem (potenziellen) Interessens- bzw. Treuekonflikt zur Bundesministerin für Bildung und Frauen als oberstes Organ unterlag. Der RH

hielt im Sinne einer klaren — der Bundesministerin für Bildung und Frauen verpflichteten — Amtsführung die politische Doppelspitze des Präsidenten (Landeshauptmann) und des von ihm bestellten Amtsführenden Präsidenten nicht mehr für zweckmäßig und überdies zu kostenintensiv. Der starke Landeseinfluss manifestierte sich auch in der Beschäftigung von Landesbediensteten in den Landesschulräten (Bundesbehörde). Der RH wies kritisch auf die sich daraus ergebenden dienst- und besoldungsrechtlichen Probleme hin (siehe TZ 37). Der RH regte vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der Schulverwaltung beim BMBF an, die Organisation der Schulbehörden des Bundes insofern zu überdenken, als Landesorgane auf Funktionsebene nicht mehr vorzusehen wären. Nach Ansicht des RH sollte die Bundesschulverwaltung — entsprechend dem Aufbau der übrigen unmittelbaren Bundesverwaltung — als monokratisches System mit einem Bundesbediensteten als Behördenleiter ausgestaltet sein. Im Weisungszusammenhang stünden damit dienstrechtliche Sanktionen zur Verfügung. Schließlich würden auch die nicht unerheblichen Kosten (Funktionsgebühr, Dienstwagen, Repräsentationsaufwendungen) für die Amtsführenden Präsidenten entfallen.“

In TZ 37 wies der RH noch darauf hin, dass „die vergleichsweise besoldungsmäßige Besserstellung der Landesbediensteten im Hinblick auf das Gebot der gebietskörperschaftsübergreifenden Durchlässigkeit des öffentlichen Dienstes (Art. 21 Abs. 4 B-VG) bedenklich ist.“

Diesbezüglich führte der RH in seinem Bericht „Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden“, Reihe Bund 2016/8, in TZ 8 weiters aus, dass „die Zuständigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten zwischen dem Amt der Landesregierung und dem jeweiligen Landesschulrat aufgeteilt waren. Die Dienst- und Fachaufsicht lag grundsätzlich bei den Landesschulräten; sämtliche andere Angelegenheiten oblagen dem Amt der Landesregierung, das weiterhin die Diensthoheit über die Landesbediensteten ausübte ... Geteilte Zuständigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten erschwerten die Steuerung der Personalkapazitäten durch den jeweiligen Landesschulrat bzw. durch das BMBF erheblich.“

Aus Sicht des RH wird mit der geplanten Errichtung der Bildungsdirektion in der im Entwurf vorgesehenen Form keine endgültige Kompetenzreform umgesetzt und sollte aus seiner Sicht nur als Übergangslösung betrachtet werden. Es werden zwar große Vollzugsbereiche des Schulwesens unter einem gemeinsamen Dach dieser Bund-Länder-Behörde angesiedelt, das Hortwesen, die Zentrallehranstalten und das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen bleiben jedoch vom Vollzugsbereich der Bildungsdirektion ohne Angabe von Gründen ausgenommen. Der RH verweist auf den Bericht „Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“, Reihe Bund 2011/13, wo er in TZ 5 empfahl, das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen in eine umfassende Reform des österreichischen Schulwesens einzubeziehen.

Zudem sieht der RH die Errichtung einer Bund-Länder-Behörde aufgrund der angeführten Prüfergebnisse — insbesondere wegen

- der unterschiedlichen Interessen der Gebietskörperschaften,
- der problematischen Weisungszusammenhänge,
- der potenziell divergierenden Ergebnisse der Internen Revisionen (Bund, Länder),
- der Steuerungsschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten im Personalwesen,

- der unterschiedlichen Dienstverhältnisse und –rechte mit unterschiedlichen Entlohnungen bei gleichem Aufgabenbereich innerhalb einer Behörde und
- dem erhöhten Verrechnungsaufwand beim Sachaufwand

kritisch.

Der RH befürwortet zwar die Abschaffung der politischen Doppelspitze und die Einsetzung einer bzw. eines Bundesbediensteten als Behördenleiterin bzw. –leiter, sieht aber die weiterhin bestehende Möglichkeit der Einsetzung einer Präsidentin bzw. eines Präsidenten aus den oben angeführten Gründen kritisch, da damit weiterhin Landesorgane auf einer Funktionsebene vorgesehen werden können, die dem Bund dienstrechtlich nicht unterstehen. Schließlich ist auch die Besoldung ehemaliger amtsführender Landesschulratspräsidentinnen und –präsidenten als Bildungsdirektorinnen und –direktoren nach den alten landesgesetzlichen Bestimmungen aufgrund der mangelnden Einheitlichkeit, der dienstrechtlichen Schwierigkeiten und der oben angeführten potenziellen Interessens– bzw. Treuekonflikte zur Bundesministerin für Bildung kritisch zu betrachten.

Insgesamt gesehen wird mit der geplanten rechtsetzenden Maßnahme keine Kompetenzbereinigung im Schulwesen erreicht.

2.1.2 Ständiger Beirat der Bildungsdirektion

Im vorliegenden Entwurf soll ein Ständiger Beirat mit beratender Funktion eingerichtet werden (§ 20 BD–EG). Das bisher bestehende Kollegium soll damit entfallen.

In seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, stellte der RH in TZ 11 fest *„dass die Ämter der Landesschulräte die Aufgaben der Kollegien bis zur Beschlussreife vorbereiteten, sofern sie nicht bereits vom Präsidenten mit Hilfe des Amtes des Landesschulrats erledigt wurden. Die Sitzungen der Kollegien dienten zum Großteil nur mehr dazu, die rechtlich gebotenen Abstimmungen durchzuführen bzw. über bereits getroffene Erledigungen zu informieren. Nach Ansicht des RH stellte die Zusammensetzung der Kollegien — Vertreter der Lehrer, Eltern und Schüler, bestimmter Religionsgemeinschaften und gesetzlicher Interessenvertretungen — ein weit gefächertes Spektrum an Interessenten, Beteiligten und informierten Personen dar, die in Bezug zur Schule standen, jedoch wegen der vorgeschalteten Objektivierungsverfahren für schulische Leitungsfunktionen und Schulaufsicht (siehe TZ 12 ff.) kaum wesentliche Entscheidungen — mit Ausnahme der Festlegung der Geschäftseinteilung und des Bestellungsvorschlags für den Landesschulratsdirektor — zu treffen hatten. Die Bestellung des überwiegenden Teils der stimmberechtigten Mitglieder der Kollegien durch die Landesregierung nach dem Stärkeverhältnis der im Landtag vertretenen politischen Parteien bedeutete eine weitere Verschränkung der Landes– und Bundesvollziehung, welche den Grundsatz der Konzentration der Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung in einer Hand unterlief. Da die Entscheidungsfindung durch die Kollegien weder effizient noch transparent war, empfahl der RH dem BMBF, im Rahmen der Reform der Schulverwaltung des Bundes die Abschaffung der Kollegien in die Wege zu leiten. Die bisher vom Kollegium wahrgenommenen Aufgaben sollte das Amt des Landesschulrats unter Einbindung der Schulpartner übernehmen.“*

Der RH begrüßt die geplante Einrichtung eines Bildungsbeirats mit lediglich beratender Funktion und bewertet dies als Umsetzung seiner diesbezüglichen Empfehlung.

2.1.3 Bildungsdirektorin bzw. Bildungsdirektor

Die Begutachtungskommission für die Bestellung der Bildungsdirektorin bzw. des Bildungsdirektors soll sich laut vorliegendem Entwurf aus jeweils zwei Vertreterinnen oder Vertretern „des zuständigen Regierungsmitglieds“ (also der Bildungsministerin bzw. dem Bildungsminister) und der Landeshauptfrau bzw. dem Landeshauptmann und einem weiteren einvernehmlich entsandten Mitglied zusammensetzen (§ 12 des BD-EG).

In Vollziehung des Aufgabenbereiches soll die Bildungsdirektorin bzw. der Bildungsdirektor

- in Angelegenheiten der Bundesvollziehung an die Weisungen der zuständigen Bundesministerin bzw. des zuständigen Bundesministers,
- in Angelegenheiten der Landesvollziehung an die Weisungen der zuständigen Landesregierung,
- in übergreifenden Angelegenheiten an die einvernehmliche Weisung der zuständigen Bundesministerin bzw. des zuständigen Bundesministers und der zuständigen Landesregierung

gebunden sein.

Die Bildungsdirektorin bzw. der Bildungsdirektor unterliegt im Falle der Bestellung einer Präsidentin bzw. eines Präsidenten deren bzw. dessen Weisungen. Schließlich soll die Erteilung einer Weisung des zuständigen Regierungsmitglieds auch immer direkt an die Bildungsdirektorin oder den Bildungsdirektor möglich sein. Bei widersprechenden Weisungen hat die Bildungsdirektorin oder der Bildungsdirektor die Weisung des obersten Organs zu befolgen (S. 9 und 15 der Erläuterungen zum Entwurf).

Im seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, kritisierte der RH in TZ 10 „dass das Kollegium beachtlichen Einfluss auf die Leitung des inneren Dienstes hatte, indem es gereichte Dreivorschläge für die Bestellung des Landesschulratsdirektors erstellte. Vorbehaltlich der in TZ 11 angeführten Empfehlung zur Abschaffung der Kollegien legte der RH dem BMBF nahe, jedenfalls auf die Zuständigkeit des BMBF ... für das Auswahlverfahren zur Bestellung des Landesschulratsdirektors hinzuwirken.“

Der RH erachtet den Entfall des Vorschlagsrechts durch ein politisch besetztes Kollegium und die Bestellung der Bildungsdirektorin bzw. des Bildungsdirektors durch eine Begutachtungskommission als eine teilweise Umsetzung seiner Empfehlung. Als weiterhin problematisch erachtet er die parallelen Weisungszusammenhänge im Rahmen der Bundes- und Landesvollziehung unter dem Gesichtspunkt von potenziellen Interessens- bzw. Treuekonflikten zum jeweils anderen obersten Organ (Bildungsministerin bzw. Landesregierung). Daraus könnten unterschiedliche Bundes- und Landesinteressen in der Bildungsdirektion resultieren (etwa bei der Ressourcenzuteilung, bei Einhaltung der Stellenpläne, bei der Abgrenzung von Bundes- und Landesaufgaben einschließlich deren Kostentragung) und Interessenskonflikte entstehen.

Darüber hinaus sollte eindeutig klargestellt werden, dass es sich beim genannten „zuständigen Regierungsmitglied“ um jenes der Bundesregierung handelt.

Weiters ist geplant, dass die Bildungsdirektorin bzw. der Bildungsdirektor in einem öffentlich–rechtlichen oder vertraglichen Dienstverhältnis zum Bund stehen soll (§ 7 BD–EG). Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, wo der RH in TZ 4 empfahl, dass *„vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der Schulverwaltung die Organisation der Schulbehörden des Bundes insofern zu überdenken wäre, als Landesorgane auf Funktionsebene nicht mehr vorzusehen wären. Die Bundesschulverwaltung sollte — entsprechend dem Aufbau der übrigen unmittelbaren Bundesverwaltung — als monokratisches System mit einem Bundesbediensteten als Behördenleiter ausgestaltet sein.“*

Zudem ist diesbezüglich im Bericht „Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden“, Reihe Bund 2016/8, in TZ 5 festgehalten, dass *„in den Ländern Burgenland, Kärnten, Oberösterreich und Salzburg die Leiter des inneren Dienstes des Amtes des Landesschulrats (Landesschulratsdirektoren) Bedienstete des jeweiligen Landes waren. Eine für Bundesbedienstete ab der Funktion A1/7 gesetzlich vorgesehene fünfjährige Befristung war für diese Landesbediensteten nicht vorgesehen. Der RH empfahl dem BMBF, in den Landesschulräten nur mehr Bundespersonal einzusetzen und auch die Funktion des Landesschulratsdirektors ausschließlich mit einem Bundesbediensteten zu besetzen. Sollte für die Funktion nur ein Landesbediensteter in Frage kommen, so wäre das Dienstverhältnis zum Land ruhend zu stellen und — wie beim Stadtschulrat für Wien — ein befristetes Bundesdienstverhältnis abzuschließen.“*

Der RH weist zusammenfassend darauf hin, dass mit der vorgeschlagenen Regelung ausschließlich eine Umsetzung der Empfehlung hinsichtlich der dienstrechtlichen Stellung der Bildungsdirektorin bzw. des Bildungsdirektors erfolgt.

2.1.4 Qualitätsmanagement, Schulaufsicht

Der Entwurf sieht die Einrichtung eines alle Ebenen der Schulverwaltung umfassenden Qualitätsmanagements vor (§ 6 BD–EG). Auf Landesebene soll die Schulaufsicht bei den Bildungsdirektionen angesiedelt werden.

Im seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe Bund 2015/13, stellte der RH in TZ 9 ein umfangreiches Aufgabenspektrum der Schulaufsichtsorgane fest und er empfahl u.a., *„das Aufgabenprofil der Schulaufsichtsorgane zu schärfen, damit sie ihre Rolle als Qualitätsmanager effizient wahrnehmen können.“*

Die Konkretisierung des Aufgabenprofils der Schulaufsicht bzw. die Neugestaltung der Schulaufsicht soll laut dem vorliegenden Entwurf bis 1. September 2020 umgesetzt werden. Nach Ansicht des RH erfordert die Stärkung der schulautonomen Handlungsspielräume jedoch ein begleitendes und effizientes Bildungscontrolling, einschließlich einer effektiven Schulaufsicht. Die Umsetzung sollte aus seiner Sicht somit zeitnah erfolgen.

Im Hinblick auf die Organisation der Schulaufsicht verweist der RH auf seinen Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, und hier insbesondere auf TZ 39: *„Ungeachtet der schulartenspezifischen Unterschiede beurteilte der RH die festgestellten unterschiedlichen Betreuungsrelationen zwischen den Schularten — insbesondere wegen der Rolle der Schulaufsichtsorgane als Qualitätsmanager — kritisch. Der RH empfahl dem BMBF, die Verteilung aller Schulaufsichtsorgane [Anmerkung: Landesschulinspektorinnen und –inspektoren] nach einem Benchmarksystem unter Beachtung der schulartenspezifischen Unterschiede vorzunehmen, um ausgewogene Betreuungsrelationen sicherzustellen und Einsparungspotenziale auszuschöpfen.“* Ebenso empfahl der RH in TZ 40 des o.a. Berichts, *„... die Verteilung der Fachinspektoren nach einem Benchmarksystem unter Einbeziehung der kirchlichen Behörden anzustreben, um ausgewogene Betreuungsrelationen sicherzustellen und Einsparungspotenziale auszuschöpfen. Zudem wären Vorgaben für die Fachgebiete der Fachinspektoren zu erlassen.“*

Weiters sieht der Begutachtungsentwurf vor, dass Entwicklungspläne für Schulen erstellt werden sollen, die u.a. Fortbildungspläne enthalten.

Im seinem Bericht „Lehrpersonenfort- und –weiterbildung“, Reihe Bund 2017/2, stellte der RH in TZ 3 fest, dass *„weitgehend die Voraussetzungen für eine zielgerichtete Personalentwicklungsarbeit der Schulleitungen bestanden. Nach Ansicht des RH hing es v.a. von der Schulleitung selbst ab, ob und wie sie die Personalentwicklung wahrnahm.“*

Der RH sieht mit der Einführung von Fortbildungsplänen an den Schulen einen wichtigen Schritt zur nachhaltigen Erfüllung der Aufgabe Personalentwicklung durch die Schulleitungen.

Zum Qualitätsmanagement hält der RH kritisch fest, dass keine Konsequenzen (z.B. Behandlung im Ständigen Beirat) vorgesehen sind, sofern die qualitativen Kriterien, Kennzahlen, Parameter und Benchmarks, die die Qualität von Schulen beschreiben, nicht erfüllt werden.

Schließlich verweist er auf TZ 42 seines Berichts „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, wo ausgeführt wurde, dass *„Bedienstete der Schulaufsicht in Österreich vom BMBF auf Dauer ernannt wurden. Während Schulleiter und hochrangige Führungskräfte im Bundesdienst, wie etwa Sektionschefs auf fünf Jahre befristet (mit Verlängerungsmöglichkeit) bestellt wurden, war für Schulaufsichtsorgane keine gesetzliche Befristung vorgesehen... Im Hinblick auf die Bedeutung der Schulaufsicht im Gefüge der Schulverwaltung empfahl der RH dem BMBF — ungeachtet der sich an den Schulen ergebenden Nachbesetzungsunsicherheit — auf den Gesetzgeber hinzuwirken, zumindest eine einmalige drei- bis fünfjährige Befristung für Schulaufsichtsbedienstete vorzusehen.“*

Eine befristete Bestellung der Schulaufsichtsorgane sieht der vorliegende Entwurf nicht vor. Die Empfehlung des RH wurde somit nicht umgesetzt.

2.1.5 Geschäftseinteilung

Der Entwurf sieht vor, dass die Bildungsdirektorin bzw. der Bildungsdirektor für jede Bildungsdirektion eine Geschäftseinteilung beschließt, in welcher die Aufbauorganisation gemäß einer österreichweit einheitlichen Grundstruktur (Rahmenrichtlinien) festzulegen ist (§ 22 des BD–EG). Die Rahmenrichtlinien

sollen vom zuständigen Regierungsmitglied im Einvernehmen mit den Landesregierungen festgelegt werden.

Im seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, kritisierte der RH in TZ 10 *„dass ein Kollegialorgan, dessen stimmberechtigte Mitglieder nach dem Stärkeverhältnis der politischen Parteien im Landtag bestellt waren, die Organisationshoheit über nachgeordnete Dienststellen des Bundes besaßen. Er verwies auf das Paradoxon, dass die Kompetenz zur Personalbesetzung (BMBF) und die Kompetenz zur Festlegung der Aufbauorganisation (Kollegium) auseinanderfielen. Er beanstandete, dass das BMBF keinen Einfluss auf die Ausgestaltung der Organisation der Landesschulräte hatte, obwohl es die Verantwortung für die Einhaltung der Stellenpläne und letztlich auch für das Budget trug... Vorbehaltlich der in TZ 11 angeführten Empfehlung zur Abschaffung der Kollegien legte der RH dem BMBF nahe, jedenfalls auf die Zuständigkeit des BMBF für die Organisation der Landesschulräte...hinzuwirken.“*

Weiters stellte er im o.a. Bericht in TZ 17 fest, *„Es gab vielfältige Unterschiede zwischen den beiden überprüften Landesschulräten [Anmerkung: Oberösterreich und Tirol], beispielsweise waren die Rechtsabteilungen nach unterschiedlichen Kriterien ausgerichtet. ... [daher] wiederholte der RH seine Kritik hinsichtlich der praktisch nicht vorhandenen Möglichkeit des BMBF, die Organisationsstrukturen der Landesschulräte zu beeinflussen ...“*

Die Festlegung von Rahmenrichtlinien für eine österreichweit einheitliche Grundstruktur der Bildungsdirektionen ist nach Ansicht des RH grundsätzlich als positiv zu bewerten. In diesem Zusammenhang verweist der RH einerseits auf seinen Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, wo der RH in TZ 32 dem BMB empfahl, *„... die Steuerung der Planstellen des Verwaltungspersonals der Landesschulräte nach einem klaren Kriterienkatalog in stringenterer Form vorzunehmen. Die länderweise Steuerung der Planstellen des Verwaltungspersonals der Landesschulräte wäre anhand konkreter Benchmarks, wie z.B. Personalbedarf für die Aufgabenerfüllung Lehrpersonalverwaltung, zu optimieren.“* Andererseits ergab die Prüfung „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe Bund 2015/13, Kostenunterschiede hinsichtlich der Verwaltung von Bundes- und Landeslehrpersonen und der einzelnen Bundesländer (TZ 18): So *„entfielen im Jahr 2013 auf eine Bundeslehrerin oder einen Bundeslehrer Verwaltungsaufwendungen (ohne Overhead) in Höhe von rd. 247 EUR (Oberösterreich) bzw. rd. 206 EUR (Tirol). Die entsprechenden Aufwendungen für eine Landeslehrerin oder einen Landeslehrer betragen rd. 215 EUR (Oberösterreich) bzw. rd. 237 EUR (Tirol).“*

Um diese Kostenunterschiede möglichst gering zu halten, wären nach Ansicht des RH in den Rahmenrichtlinien entsprechende Benchmarks festzulegen.

2.1.6 Ressourcen für Landeslehrpersonen

Der vorliegende Entwurf sieht keine Beseitigung des Auseinanderfallens der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrpersonen vor (siehe beispielsweise Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4, TZ 2).

Die Materialien halten dazu fest, dass die Zuteilung im Landeslehrpersonenbereich in Planstellen nach im Finanzausgleich paktierten Maßzahlen erfolgt. Die Bildungsdirektionen erhalten laut vorliegendem Entwurf für die Ressourcenzuteilung Unterstützung, indem die Bundesministerin für Bildung das Kriterium „sozioökonomischer Hintergrund der Schülerinnen und Schüler“ näher konkretisieren und durch geeignete Kennwerte greifbarer und handhabbar machen wird. Zum anderen wird durch die Mitwirkung der Abteilung pädagogischer Dienst der jeweiligen Bildungsdirektion ein wichtiger behördeninterner Brückenschlag zwischen Pädagogik und Ressourcenmanagement geschaffen.

Der RH verweist auf seinen Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4, wo er in TZ 7 kritisierte, dass „... dass für die Berechnungsgrundlagen des BMUKK für die geltenden Verhältniszahlen keine bildungspolitisch begründbaren Parameter (z.B. wie viele Schüler fallen auf einen Lehrer zur Sicherung eines qualitativ hochwertigen Unterrichts?) herangezogen wurden.“ In TZ 9 o.a. Bericht sah der RH „die mengen- und wertmäßige Entwicklung der zweckgebundenen Zuschläge im überprüften Zeitraum kritisch. Die durch diese Entwicklung bedingten Ergänzungen bzw. Erläuterungen in den Stellenplan-Richtlinien hinsichtlich der verschiedenen neuen Berechnungs- und Abrechnungsmethoden erhöhten nicht nur den Verwaltungsaufwand der Länder, sondern bedeuteten — abgesehen von nachteiligen Auswirkungen auf die Transparenz — auch für die Kontrolltätigkeit des BMUKK einen Mehraufwand.“

Das vom RH kritisierte System wird weiterhin beibehalten. Zudem sollen die Ressourcen nach einem weiteren Kriterium, nämlich dem sozioökonomischen Hintergrund, verteilt werden, wobei die nähere Konkretisierung und die Festlegung geeigneter Kennwerte hierfür erst durch eine weitere Verordnung der Bundesministerin erfolgen soll.

Im seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe Bund 2015/13, hielt der RH in TZ 9 fest: „In Oberösterreich fungierten die Schulaufsichtsorgane als sogenannte Regionalmanager. Neben den pädagogischen Aufsichtstätigkeiten waren sie auch für die Steuerung des Personaleinsatzes verantwortlich. Nach Ansicht des RH können sie ihre Aufgabe im Rahmen des Qualitätsmanagements besser erfüllen.“

Die Mitwirkung der Abteilung pädagogischer Dienst beim Ressourcenmanagement wertet der RH daher als zweckmäßig.

2.1.7 Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan

Der Entwurf sieht als Instrument zur Steuerung der Bildungsdirektionen einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan vor. Zwar hat die Festlegung des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans durch das zuständige Regierungsmitglied im Einvernehmen mit der jeweiligen Landesregierung zu erfolgen, unklar bleibt jedoch, wie die Teile der Gebarung für die Landesagenden nach den jeweils unterschiedlichen Haushaltssystemen der Länder — die nicht dem System des BHG 2013 folgen müssen — in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan der jeweiligen Bildungsdirektion integriert werden.

2.1.8 Internes Rechnungswesen

An jeder Bildungsdirektion ist dem Entwurf zufolge eine Kosten- und Leistungsrechnung einzurichten. Der RH verweist auf seinen Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, wo der RH in TZ 26 kritisch feststellte, dass *„das BMBF nur über Basisinformationen im Sinne einer Kosten- und Leistungsrechnung zu den Landesschulräten verfügte; detaillierte Kostenrechnungsdaten für die Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol jedoch nicht vorhanden waren. Dadurch war es auch nicht möglich, Aussagen über die Kosten der einzelnen Leistungsbereiche der Landesschulräte (z.B. Kosten des Kollegiums, Kosten der Lehrpersonalverwaltung) zu treffen. Der RH empfahl dem BMBF, in Abstimmung mit den Landesschulräten entsprechend der Größe und Aufgabenbereiche (mit/ohne Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer) der einzelnen Landesschulräte eine angemessene Kosten- und Leistungsrechnung bei diesen einzuführen. Dadurch könnten Benchmarks gesetzt und eine wirkungsorientierte Steuerung der Landesschulräte unterstützt werden.“*

Die zitierte Empfehlung des RH würde mit der vorgeschlagenen Regelung umgesetzt.

2.1.9 Aufteilung des Personalaufwandes der Bildungsdirektion

Mit dem Entwurf ist geplant, dass bis Ende 2022 der Bund den für Angelegenheiten der Bundesvollziehung bzw. das Land den für Angelegenheiten der Landesvollziehung erforderlichen Personalaufwand zu tragen hat (§ 27 BD–EG). Dafür soll ein Personalplan als Teil des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans zu erstellen sein. Ab 2023 soll auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung der Personalaufwand auf den Bund und das Land aufgeteilt werden. Sofern eine Gebietskörperschaft einen Personalaufwand trägt, der von der anderen Gebietskörperschaft zu tragen wäre, soll Ersatzpflicht bestehen. Dieser kann aufgrund einer Vereinbarung zwischen den beiden Gebietskörperschaften auch in jährlichen Pauschalbeträgen erfolgen.

Der RH hält nochmals fest, dass der Personalstand der künftigen „Bund–Länder–Behörde“ „Bildungsdirektion“ sowohl aus (derzeitigen) Bundes- als auch Landesbediensteten zusammengesetzt sein wird. Dies führt zur Anwendung unterschiedlicher Dienstrechte, unterschiedlicher Weisungszusammenhänge und unterschiedlichen Besoldungsschemata innerhalb derselben Behörde im selben Aufgabenbereich. Darüber hinaus ist kritisch darauf hinzuweisen, dass diese Situation offenbar auch beibehalten werden soll, da der Entwurf keine Regelung über eine Anwendung eines einheitlichen Dienstrechts hinsichtlich künftiger für die Bildungsdirektion aufzunehmender Bedienstete enthält.

In seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe Bund 2015/13, stellte der RH in TZ 19 zu der Pauschalvereinbarung („60:40–Vertrag“) zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich kritisch fest, dass *„... Die vorliegende Gegenrechnungsvereinbarung, nach welcher das Land Oberösterreich sämtliche — unabhängig von Rechtstitel, Grund oder Art — Leistungen im Zusammenhang mit dem Landesschulrat in die Berechnungsbasis für den Mehraufwand des Landesschulrats für Oberösterreich einrechnen konnte, war nach Ansicht des RH nicht von der Bestimmung des § 20 Abs. 3 Bundes–Schulaufsichtsgesetz gedeckt. Diese sah nur den Ersatz des Mehraufwands des Landesschulrats gegebenenfalls in pauschalierter Form durch das Land an den Bund vor. Der RH wies daher kritisch darauf hin, dass die Vereinbarung diesbezüglich gegen § 2 Finanz–Verfassungsgesetz aufgrund nicht*

ausreichender gesetzlicher Grundlage verstoßen könnte. ... Nach Ansicht des RH war mangels dokumentierter Überprüfung durch die Vertragspartner ... nicht mehr gewährleistet, dass das vereinbarte Verrechnungsmodell nach mehr als 40 Jahren noch geeignet war, den Mehraufwand wenigstens näherungsweise abzubilden. Er wies kritisch darauf hin, dass Folge dieser Ermittlungsmethode eine nicht gerechtfertigte Kostenüberwälzung an die jeweils andere Gebietskörperschaft sein könnte. ... Im Sinne der Kostenwahrheit, Effizienz und Transparenz für beide Gebietskörperschaften empfahl der RH dem BMBF und dem Landesschulrat für Oberösterreich, eine Kosten- und Leistungsrechnung zur künftigen Ermittlung des Mehraufwands einzuführen, auf deren Basis der Ersatz des Landes nach § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz an den Bund weiterverrechnet werden sollte.“

Diesbezüglich kritisierte der RH in seinem Bericht „Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden“, Reihe Steiermark 2016/5, in TZ 20 „die für die Länder Oberösterreich und Steiermark vorgefundenen erheblich unterschiedlichen Kostentragungsvereinbarungen für im Wesentlichen dieselben übertragenen Aufgaben, auch im Vergleich mit den drei anderen Ländern. Er beanstandete, dass es für die Steiermark über Jahrzehnte hinweg nicht gelang, eine Kostentragungsvereinbarung auf Basis des § 20 B-SchAufsG abzuschließen. Ebenso kritisierte der RH, dass das BMBF und das Land Steiermark das Übereinkommen 1960 ohne einen konkreten Kostentragungsschlüssel und eine exakte wechselseitige Rechnungslegung zu vereinbaren, im Jahr 2014 für weitere vier Jahre verlängerten.“ In TZ 21 verwies der RH kritisch „auf die auffällige Unausgewogenheit der Leistungen der Länder, die nicht mit dem Ausmaß der Übertragung der Landeslehrerkompetenzen auf den Landesschulrat begründbar waren. Der RH empfahl dem BMBF, für zukünftige Vertragsverhandlungen mit den Ländern auf annähernd gleiche Vertragsbestimmungen zu achten.

Der RH weist darauf hin, dass mittels Kosten- und Leistungsrechnung einschließlich einer Ressourcenerfassung Pauschalvereinbarungen zur Kostentragung obsolet werden und daher die entsprechende Bestimmung dazu nur noch mit befristeter Geltung vorzusehen wäre. Vielmehr entstehen mit Pauschalvereinbarungen die vom RH in den o.a. Berichten aufgezeigten „unlösbaren“ Situationen wie in Oberösterreich und der Steiermark.

2.1.10 Aufteilung des Sachaufwandes der Bildungsdirektion

Den Sachaufwand soll dem Entwurf zufolge der Bund für die Bundesvollziehung und das Land für die Landesvollziehung sowie für die Präsidentin bzw. den Präsidenten tragen (§ 25 BD-EG). Der Aufwand für die Erweiterung des IT-Verfahrens für das Personalmanagement des Bundes auf die Besoldung der Landeslehrpersonen soll vom Bund, ein damit in Zusammenhang stehender Aufwand für die Erstellung oder Adaptierung von IT-Verfahren des Landes hingegen von den Ländern getragen werden. Die Kostentragung des mit der Landesvollziehung in Zusammenhang stehenden Aufwands für den Betrieb und die Weiterentwicklung des IT-Verfahrens für das Personalmanagement des Bundes soll zwei Jahre ab der Verfügbarkeit für das Land zur Hälfte vom Bund übernommen werden.

In seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe Bund 2015/13, stellte der RH in TZ 20 fest, dass „das Land Oberösterreich im Rahmen des 60:40-Vertrags für die Besoldungsabwicklung 117,72 EUR je Fall verrechnete, demgegenüber stellte die Bundesrechenzentrum GmbH ihren Kunden pro Abrechnungsfall 44,16 EUR in Rechnung. Aus Gründen der Verwaltungs-

effizienz wäre zu überlegen, ob nicht sämtliche aktiven Landeslehrer Österreichs von der Bundesrechenzentrum GmbH abgerechnet werden sollten. Allein für das Land Oberösterreich wäre eine Kostenreduktion bis zu rd. 1,59 Mio. EUR jährlich zu erwarten. Darüber hinaus wäre auch mit zusätzlichen Verwaltungskosteneinsparungen zu rechnen, weil beispielsweise Änderungen des Lehrerdienstrechts nur einmal und nicht zehnmal — für den Bund und jedes Land gesondert — in den jeweiligen IT-Systemen adaptiert werden müssten.“

Der RH weist auf den zusätzlichen Verrechnungsaufwand beim Sachaufwand durch die Konstruktion einer Bund–Länder–Behörde hin.

Ein einheitliches Personalmanagement aller Lehrpersonen ist zwar im Sinne der abgegebenen Empfehlung des RH, die halbe Kostenübernahme des Bundes für den Betrieb des IT-Verfahrens für die Abwicklung der Besoldung der Landeslehrpersonen für zwei Jahre bewertet er jedoch als eine Kostenabwälzung von den Ländern an den Bund.

In Bezug auf die geplante Maßnahme weist der RH auch auf den Bericht „Reform der Beamtenpensionssysteme des Bundes sowie der Länder Burgenland, Niederösterreich und Salzburg“, Reihe Bund 2007/9, hin. In diesem Bericht stellte er fest, dass nach den bundesgesetzlichen Regelungen für die Einrichtung und Führung des Pensionskontos für die Landeslehrpersonen die Landesregierungen bzw. Landesschulräte als Dienstbehörden verantwortlich waren. Der RH empfahl den Ländern, zu erwägen, den Vollzug der Kontoführung und der Pensionsberechnung nach dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) betreffend die Landeslehrpersonen an eine länderübergreifende gemeinsame Einrichtung oder z.B. an das BVA-Pensions-service zu übertragen.

Aus Sicht des RH sollte sichergestellt werden, dass anlässlich der geplanten Integration der Landeslehrpersonenbesoldung die empfohlene einheitliche Führung des APG-Kontos umgesetzt wird.

2.2 Schulautonomie

2.2.1 Autonome Unterrichtsorganisation und Auswahl der Lehrpersonen

Die geplante autonome Unterrichtsorganisation umfasst im Wesentlichen die Übertragung der Eröffnungs- und Teilungszahlen, die Öffnung der 50-Minuten-Stunde und liberalere Öffnungszeiten.

Dem vorliegenden Entwurf zufolge obliegt es der Schulleitung, den beruflichen Erfordernissen der Erziehungsberechtigten und den infrastrukturellen Gegebenheiten entsprechend, eine Beaufsichtigung von Schülerinnen und Schülern in der unterrichtsfreien Zeit durch geeignete Personen einzurichten. Grundsätzlich begrüßt der RH diese Regelung, vermisst in den Erläuterungen jedoch Ausführungen zur Kostentragung. Sollte eine Finanzierung der zusätzlichen Beaufsichtigung durch die Erziehungsberechtigten geplant sein, müssten hierfür erst die rechtlichen Voraussetzungen im Bereich der finanziellen Autonomie der Schulen — insbesondere bei den allgemeinen Pflichtschulen — geschaffen werden.

Was die freie Auswahl der Lehrpersonen durch die Schulleitungen betrifft, verweist der RH auf seinen Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe Bund 2015/13.

Darin hielt er fest: „... in Oberösterreich, wo bei den allgemein bildenden Pflichtschulen keine Bewerbungsgespräche vorgesehen waren. ... empfahl er dem Landesschulrat für Oberösterreich die Einrichtung einer Bewerberdatenbank (nach dem Beispiel der mittleren und höheren Schulen ...), um den Schulleitungen den Kontakt mit den Bewerbern zu ermöglichen. Der RH verwies auf den Vorschlag der Arbeitsgruppe Verwaltung Neu, „Schulverwaltung — Lösungsvorschläge der Expertengruppe“, (2009), S. 20, der die freie Personalauswahl der Lehrkräfte (unter Beachtung der Formalvoraussetzungen sowie unter Anwendung objektiver Aufnahmekriterien und einheitlicher Qualitätsstandards) durch die Schulen, in Zusammenarbeit mit der regionalen Einheit und im Rahmen der zustehenden (Personal-)Ressourcen vorsieht.“ (TZ 7)

Der RH bewertet die geplante Auswahl der Lehrpersonen durch die Schulleitungen positiv.

2.2.2 Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen

Das vorliegende Autonomiepaket sieht vor, dass alle Fort- und Weiterbildungsaktivitäten der Lehrpersonen in einem berufs begleitenden elektronischen und für alle Schul(cluster)leitungen einsehbares Portfolio erfasst werden.

Der RH weist darauf hin, dass seit etwa 2007 die an den Pädagogischen Hochschulen absolvierten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in PH-Online erfasst und diese für die Schulleitungen einsehbar sind. Aus der genannten elektronischen Portfolio-Lösung sollten sich keine Doppelstrukturen ergeben.

2.2.3 Qualifizierung der Schulleitung sowie Objektivierung

Der vorliegende Begutachtungsentwurf strebt eine einheitliche Neugestaltung des Auswahlverfahrens für alle Leitungsfunktionen an. Die Zusammensetzung der Begutachtungskommissionen soll davon abhängig sein, ob die Leitungsfunktion an einer Bundesschule und oder an einer allgemein bildenden Pflichtschule zu besetzen ist. Ansonsten ist eine bundesweit einheitliche Zusammensetzung geplant.

Der RH verweist auf seinen Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe Bund 2015/13, wo er in TZ 12 „die Uneinheitlichkeit der Verfahren zur Erstellung der Besetzungsvorschläge für schulische Leitungsfunktionen und Schulaufsichtsbedienstete“ kritisierte, „weil einheitliche Anforderungen zur Wahrung eines gleichen Qualitätsniveaus und einer effizienten Erledigung im BMBF (siehe TZ 15) nicht vorhanden waren... der RH legte dem BMBF nahe, rechtliche Änderungen im Verfahren zur Erstellung der Besetzungsvorschläge in die Wege zu leiten, das ohne Einbindung des Kollegiums im jeweiligen Amt des Landesschulrats durchgeführt werden sollte. Es wären bundesweit einheitliche Objektivierungsverfahren vorzusehen; weiters wäre eine umfassende Information des BMBF sicherzustellen.“

Der RH bewertet die Empfehlung durch den vorliegenden Entwurf erst als teilweise umgesetzt, da ein einheitliches Bewertungsschema fehlt. Der RH erachtet jedoch die Festlegung von Führungs- und Managementkompetenzen als Bewerbungsvoraussetzung für positiv.

In Bezug auf die Vereinheitlichung des Auswahlverfahrens weist der RH auf § 207h Abs. 2 BDG 1979 hin, wonach die Inhaberin oder der Inhaber einer Leitungsfunktion (wie schon bisher) verpflichtet ist bzw. sein

soll, (jetzt: binnen viereinhalb Jahren) den Schulmanagementkurs „Berufsbegleitender Weiterbildungslehrgang“ (bzw. ab 2023 den Hochschullehrgang „Schulen professionell führen“) zu absolvieren. In diesem Zusammenhang weist der RH auf den Bericht „Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien (BKA, BMB, BMI, BMLFUW)“, Reihe Bund 2017/8, hin. In TZ 20 dieses Berichts kritisierte der RH, dass das BMB einen vergleichsweise niedrigen Anteil von in Korruptionsprävention ausgebildeten Bediensteten und Führungskräften aufwies (TZ 20). Er empfahl in o.a. Bericht dem BMB, angemessene, regelmäßige und verpflichtende Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Korruptionsprävention sicherzustellen.

Die Novellierung der in § 207h BDG 1979 normierten Ausbildungspflicht wäre aus Sicht des RH daher ein geeigneter Anlass, die flächendeckende Verankerung des Themas Korruptionsprävention in der Ausbildung für Führungskräfte im Bildungsbereich weiter zu führen.

2.2.4 Schulversuche

Schulversuche, die der Erprobung besonderer Maßnahmen dienen sollen, wurden — wie die Materialien hiezu ausführen — in der Vergangenheit jedoch häufig als Ersatz für fehlende oder zu starre rechtliche Bestimmungen verwendet. Dies führte zu einer beträchtlichen Zahl von Schulversuchen, die auf Dauer eingerichtet waren. Durch die Stärkung der Schulautonomie sollen diese zweckentfremdet eingesetzten Schulversuche nunmehr hinfällig werden. Die Erprobung neuer pädagogischer oder schulorganisatorischer Maßnahmen soll künftig im Rahmen der Schulautonomie und im Hinblick auf eine später mögliche Überführung ins Regelschulwesen erfolgen. Schließlich ist auch eine zeitliche Befristung vorgesehen.

Der RH verweist auf seinen Bericht „Schulversuche“, Reihe Bund 2015/1, wo er in TZ 2 und 28 empfahl, dass *„der tatsächliche Beitrag der einzelnen Schulversuche für die qualitative Weiterentwicklung des österreichischen Schulsystems einer vertieften Prüfung zu unterziehen und eine Reduktion der Schulversuche anzustreben wäre. Die Reduktion hätte über den durch das Auslaufen der Reformprojekte bedingten Rückgang hinauszugehen.“*

In TZ 4, 7 und 8 dieses Berichts führte der RH weiters aus, dass *„im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung auf eine Erweiterung der schulautonomen Möglichkeiten vor allem für Berufsschulen hinzuwirken [wäre], um die Anzahl der Schulversuche zu beschränken ... Maßnahmen zu einer Weiterentwicklung der Schulgesetzgebung insbesondere auch in Bezug auf die Schulautonomie und zur zeitnahen legislatischen Umsetzung von Schulvorhaben wären zu setzen.“*

Zudem führte der RH aus, *„Bei der Neuorganisation des Schulversuchswesens wäre auch die zeitliche Wirkung der Genehmigung der Schulversuche — einschließlich der Festlegung der Erprobungszeiträume — in die Betrachtungen miteinzubeziehen.“* (TZ 31)

Der RH bewertet die geplante zeitliche Befristung sowie die generelle Reduktion der Schulversuche im Sinne der oben angeführten Empfehlungen positiv.

2.2.5 Klassenschülerhöchstzahl

Künftig soll die Festlegung der Klassenschülerhöchstzahl nicht mehr durch Gesetze und Verordnungen normiert, sondern durch die einzelnen Schulstandorte festgelegt werden. Damit soll den unterschiedlichen Bedürfnissen an den unterschiedlichen Standorten, aber auch unterschiedlichen pädagogischen Konzepten und innovativen methodischen Ansätzen besser Rechnung getragen werden. Auch im Vollzugsbereich der Länder soll die Regelung der Eröffnungs- und Teilungszahlen gänzlich in die Schulautonomie übertragen werden. Die je Bundesland verfügbaren Kontingente an Bundes- und Landeslehrpersonen sollen jeweils unter Bedachtnahme auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen bemessen werden.

Die Erläuterungen führen auf S. 21 aus, dass die OECD-Studie „Bildung auf einen Blick 2016“ Österreich neuerlich eine im internationalen Vergleich geringe Klassenschülerzahl bestätigt. Während in der Primarstufe im OECD-Schnitt 21,1 Schülerinnen und Schüler eine Klasse besuchen, sind es in Österreich durchschnittlich nur 18,3 Schülerinnen und Schüler. Die Sekundarstufe I weist im OECD-Schnitt 23,1 Schülerinnen und Schüler in einer Klasse, in Österreich hingegen 21 aus.

Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Klassenschülerhöchstzahl 25“, Reihe Bund 2011/1, wo er in TZ 2 festhielt, dass *„die wissenschaftliche Forschung bisher keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Klassengröße und der Unterrichtsqualität nachweisen konnte. Auch aus der internationalen OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“ ließ sich kein Zusammenhang zwischen dem zahlenmäßigen Schüler/Lehrer-Verhältnis bzw. der Klassengröße und den Kompetenzen der Schüler ableiten.“*

Der RH verweist weiters auf seinen Bericht „Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/12, wo der RH in TZ 6 festhält, dass 4.498 zusätzliche Planstellen für die Maßnahme „Senkung der KlassenschülerInnenhöchstzahl auf den Richtwert 25“ als zweckgebundener Zuschlag im Schuljahr 2013/2014 vom Bund zur Verfügung gestellt wurden. Somit stehen den Schulleitungen so wie bisher, künftig allerdings ohne an die Klassenschülerhöchstzahl 25 gebunden zu sein, rund 4.500 Planstellen für den Einsatz im Unterricht zur Verfügung.

2.3 Schulcluster

Der Entwurf sieht die Möglichkeit vor, bis zu acht Schulstandorte in geografisch benachbarter Lage zu einem Schulcluster zusammenzuschließen. Dies soll die gemeinsame Entwicklung von Schwerpunktsetzungen, gemeinsame Projekte, den stärkenorientierten Lehrpersoneneinsatz sowie ein verbessertes Übergangsmanagement ermöglichen. Die Aufgaben der Schulleitung soll die Clusterleitung übernehmen; an einzelnen Schulstandorten soll eine Standort (Bereichs)-leitung etabliert werden.

2.3.1 Bundesschulcluster

Als Voraussetzung für die Bildung eines Clusters ist die Erarbeitung eines Clusterplans vorgesehen, in dem die Struktur und Organisation des Clusters, die übergreifenden Zielsetzungen sowie die mittelfristigen Entwicklungsperspektiven aller am Cluster beteiligten Schulstandorte festgehalten werden sollen. Die Schulpartner sollen bei der Erarbeitung des Clusterplans eingebunden werden und erhalten die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Bildung von Schulclustern soll gemäß dem geplanten § 8f Abs. 3 SchOG jedenfalls dann anzustreben sein, wenn

- die in Betracht kommenden Schulen nicht weiter als fünf Straßenkilometer voneinander entfernt sind und
- zumindest eine dieser Schulen weniger als 200 Schülerinnen und Schüler umfasst und
- an zumindest einer dieser Schulen innerhalb der letzten drei Jahre die Zahl der Schülerinnen und Schüler tendenziell und merklich abgenommen hat.

2.3.2 Pflichtschulcluster

Im Rahmen dieser Maßnahme ist vorgesehen, dass die Ausführungsgesetzgebung die Möglichkeit der Führung allgemein bildender Pflichtschulen im Cluster normieren. Die Einrichtung soll durch die Bildungsdirektion im „Landesvollzug“ erfolgen. Dem Bund kommt dabei keine Zuständigkeit im Vollzugsbereich zu, so insbesondere auch kein Weisungsrecht. Die Einbeziehung von Berufsschulen in Pflichtschulcluster ist nicht vorgesehen. Die Materialien gehen davon aus, dass die Landesausführungsgesetze — analog zu § 8f Abs. 3 SchOG — bei Vorliegen dieser Voraussetzungen eine Clusterbildung jedenfalls vorsehen, sofern nicht regionale, räumliche, geografische Gegebenheiten dagegen sprechen. Auch im Pflichtschulcluster ist ein Organisationsplan vorgesehen, der insbesondere die Nutzung der Personalressourcen (Lehrpersonal, Verwaltungspersonal, administratives Unterstützungspersonal sowie Bereichsleiterinnen und Bereichsleiter) transparent darzulegen hat.

Hiezu hält der RH fest, dass Cluster

- weder zwischen den mittleren und höheren Schulen (Bundesschulen) und den Pflichtschulen,
- noch innerhalb des Pflichtschulbereichs uneingeschränkt möglich sind, weil für Berufsschulen keine Clusterbildung vorgesehen ist.

In diesem Zusammenhang verweist der RH auf seine Berichte:

- „Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Reihe Bund 2014/12, wo der RH dem BMB (für die Bundesschulen) und den Ländern Oberösterreich und Steiermark (für die allgemein bildenden Pflichtschulen) in TZ 25 empfahl, *„Die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Schulraum ... bei Standortüberlegungen verstärkt — insbesondere im Zusammenhang mit der Errichtung bzw. Sanierung von Schulgebäuden — zu berücksichtigen, um Synergieeffekte zu erzielen.“*
- „Modellversuche Neue Mittelschule; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2016/5, wo der RH folgende Empfehlungen abgab: *„Die Aktivitäten zur schulartenübergreifenden Zusammenarbeit allgemein bildende höhere Schulen/berufsbildende mittlere und höhere Schulen und NMS sollten verstärkt werden.“* (TZ 18) und *„Der Einsatz von Bundeslehrpersonen an den NMS wäre zu erhöhen.“* (TZ 6)

Da Cluster zwischen allgemein bildenden Pflichtschulen und mittleren und höheren Schulen im Entwurf nicht vorgesehen sind, wird den angeführten Empfehlungen des RH nicht entsprochen.

Für den Bereich der Bundesschulen verweist der RH auf seinen Bericht „Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“, Reihe Bund 2014/15, wo er in TZ 13 kritisch feststellte, dass „... mangels Vorgaben des BMBWF die Zusammenarbeit in den sogenannten Bundesschulzentren (verschiedene höhere Schulen an einem Standort) auf Freiwilligkeit beruhte und auf gebäudebezogene Angelegenheiten beschränkt war. Nach Ansicht des RH wurden dadurch Möglichkeiten zur Vereinfachung und effizienteren Gestaltung der Verwaltungsabläufe (z.B. flexibler Einsatz des Personals, optimierte Raumnutzung) nicht genutzt. Er empfahl dem BMBWF, zur Nutzung dieser Potenziale und zur Gewährleistung einer systematischen Zusammenarbeit zwischen den Schulen auf die Schaffung der schul- und dienstrechtlichen Voraussetzungen für die Führung von Schulzentren im eigentlichen Sinn hinzuwirken.“ Clusterbildungen an Bundesschulen deuten auf eine Umsetzung der o.a. Empfehlung des RH in Richtung „echter“ Bundesschulzentren hin. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Cluster von Bundesschulen zur Einrichtung von zusätzlichen Strukturen und Leitungsebenen führen können, weil an jenen Schulen, an denen nicht die Schulcluster–Leitung eingerichtet ist, neben einer Bereichsleitung, einer Administratorin bzw. eines Administrators auch noch die Funktionen Abteilungsvorsteherung, Fachvorsteherung und Erziehungsleitung eingerichtet sein können.

Im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen könnte die Zusammenfassung kleiner Schulen nach Ansicht des RH zur Folge haben, dass die an sich wegen zu geringer Schülerinnen- und Schüler-Zahl gebotene Auflöserung von Kleinstschulen hinausgeschoben wird bzw. gänzlich unterbleibt und somit die bestehende Schulstandortstruktur perpetuiert wird. Darauf weisen auch die Erläuterungen zu den dienstrechtlichen Bestimmungen für die Schulcluster–Leitung, Schulcluster–Administratoren und Bereichsleitungen (§ 207n BDG) hin, die ausdrücklich festhalten, dass „durch die Einbeziehung von kleineren Schulen in eine größere Organisationseinheit ... durch zurückgehende Schüler/innenzahlen auf Dauer im Fortbestand nicht gesicherte Schulen fortgeführt werden“ können.

Der RH verweist dazu auf seinen Bericht „Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Reihe Bund 2014/12, wo er aufgrund der Klein- und Kleinstschulproblematik empfahl, „Im Rahmen der Schulstandortoptimierung ... besonderes Augenmerk auf die Volksschulen zu legen.“ (TZ 17) und „... [den] eingeschlagene[n] Weg der Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen ... konsequent fortzusetzen.“ (TZ 19, 21, 26, 28) In TZ 28 des o.a. Berichts hält der RH fest „... dass die lehrpersonalintensiven Kleinstschulen zur Erfüllung des Lehrplans mehr Ressourcen verbrauchten, als nach den Stellenplanrichtlinien für diese Schulen jeweils zur Verfügung standen. Ein Ausgleich erfolgte zu Lasten größerer Schulstandorte. Bei kleinen Polytechnischen Schulen kam hinzu, dass nicht alle der im Lehrplan vorgesehenen Fachbereiche geführt werden konnten, was die Qualität des schulischen Angebots minderte.“

Im Übrigen ist bereits derzeit die Führung mehrerer Pflichtschulen unter gemeinsamer Leitung rechtlich möglich, ohne dass es eines Schulclusters bedarf.

Abgeleitet aus den o.a. Empfehlungen hält der RH fest, dass — im Vergleich zu den bereits bisher bestehenden Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Schulen — ein Mehrwert der Clusterlöserung aus dem vorliegenden Entwurf nicht nachvollziehbar dargestellt wird. Nach Ansicht des RH sollten daher zuerst im Rahmen von Strukturreformen Maßnahmen zur Standortoptimierung gesetzt werden, dabei sollte die optimale Schulgröße nicht außer Acht gelassen werden. Aus seiner Sicht wären erst danach Clusterlöserun-

gen zur Erzielung weiterer Synergieeffekte (z.B. Übergangsmanagement, ganztägige Schulformen) zweckmäßig.

Keine Änderung durch den Entwurf ist im Bereich der Schulerhalterschaft vorgesehen; der RH verweist diesbezüglich auf seinen Bericht „Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“, Reihe Bund 2014/15, TZ 4: *„Weiters wären bei einer Reform [Anmerkung: der österreichischen Schulverwaltung] die Fragen der Schulerhaltung sowie der Koordinierung der Bundes- und Pflichtschulen lösungsorientiert einzubringen.“*

Schließlich verweist der RH auf seine Bedenken zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Cluster-einführung unter Pkt. 4 dieser Stellungnahme.

2.3.3 Einsatz von administrativem Unterstützungspersonal

In jedem Pflichtschulcluster soll ein Sekretariat eingerichtet werden. Im Bundesschulbereich sollen mittelfristig — analog zur bereits vollzogenen Umwandlung der EDV-Kustodiate in IT-Fachpersonal — administrative Aufgaben auch im Bundesschulcluster von Verwaltungspersonal anstelle von Lehrpersonen wahrgenommen werden.

Im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen soll die Leitung des Schulclusters im Rahmen der zugeordneten Personalressourcen administratives Personal zur Unterstützung bei der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben bestellen. Nicht ausgenutzte Landeslehrpersonalressourcen, die aufgrund des Entfalls von Verminderungen der Unterrichtsverpflichtung ansonsten vorgesehener Schulleitungen an einzelnen Schulstandorten von Schulclustern frei werden, können künftig bis max. 5 % für die Tragung der Personalkosten des administrativen und sonstigen pädagogischen Personals im Schuldienst verwendet werden. Eine Umwandlung von für den lehrplanmäßigen Unterricht vorgesehenen Lehrpersonals in administratives Personal soll dadurch jedoch nicht ermöglicht werden.

Weiters ist vorgesehen, dass die im Cluster für die Clusterleitung, die Bereichsleitung oder die Umwandlung in administratives Unterstützungspersonal nicht eingesetzten Lehrerwochenstunden für die Durchführung von pädagogischen und fachdidaktischen Projekten der Unterrichtsorganisation und Schulentwicklung verwendet werden. Eine diesbezügliche Bestimmung soll auch für die Bundeslehrpersonen vorgesehen werden.

Der RH verweist auf seinen Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 23, wo er kritisch festhielt, dass *„... ein beträchtlicher Teil der Arbeitszeit für administrative und sonstige Tätigkeiten — v.a. im sozialen Bereich — aufgewendet [wurde]. Nach Ansicht des RH sollte der Unterricht im Mittelpunkt der Tätigkeit der Lehrer stehen, sie wären von administrativen Aufgaben und sonstigen Tätigkeiten zu entlasten.“*

Der RH begrüßt daher den Einsatz von administrativem Unterstützungspersonal sowie die geplante Maßnahme, die wieder zur Verfügung stehenden Lehrpersonalressourcen in pädagogischen und fachdidaktischen Projekten der Unterrichtsorganisation und Schulentwicklung zu verwenden.

Im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wird der Einsatz von administrativem Unterstützungspersonal vom RH zwar grundsätzlich positiv bewertet, allerdings vermerkt er kritisch, dass der Bund Aufgaben der Schulerhalter — i.d.R. Gemeinden — finanziert.

2.4 Sonstige Maßnahmen

2.4.1 Schulärztliche Betreuung

Die Erläuterungen zum gegenständlichen Entwurf führen aus, dass die von den gesetzlichen Schulerhaltern gestellten Schulärztinnen und –ärzte in den vergangenen Jahren vermehrt Aufgaben der Gesundheitsvorsorge und der Gesundheitserziehung übernommen haben, die jedoch Teil des Gesundheitswesens sind. Zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Probleme, werden diese dem Schulwesen fremden Aufgaben im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung durchgeführt.

Künftig sollen die im Rahmen des Schulwesens wahrzunehmenden Verantwortlichkeiten deutlich von denen des Gesundheitswesens unterschieden werden. Aufgabe des Schulwesens ist den Erläuterungen zufolge der Schutz von Schülerinnen und Schülern vor gesundheitlichen Gefahren, die typischerweise mit der schulischen Ausbildung in Verbindung stehen. Alles, was den sonstigen Schutz von Schülerinnen und Schülern als Teilmenge der Gesamtbevölkerung vor gesundheitlichen Gefahren betrifft, sei Angelegenheit des Gesundheitswesens. Allerdings ist geplant, Schulärztinnen und Schulärzten — nach Maßgabe einer Verordnung der Bundesministerin oder des Bundesministers für Gesundheit und Frauen — auch Aufgaben der Gesundheitsvorsorge für die schulbesuchende Jugend zu übertragen. Als solche gelten unter anderem: Die Durchführung von Schutzimpfungen und deren elektronische Dokumentation inklusive Kontrolle des Impfstatus und Impfberatung.

Der RH verweist auf seinen Bericht „Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst“, Reihe Bund 2013/1, wo er in TZ 2 und 11 festhielt, dass *„zur Steigerung der Effizienz des schulärztlichen Dienstes die strikte Trennung zwischen Schulgesundheitspflege und Gesundheitsvorsorge aufzuheben wäre. Beide Ressorts sollten diesen Bereich durchlässiger gestalten und erforderlichenfalls die Änderung der entsprechenden Kompetenzbestimmungen des B–VG betreiben“*.

Da die im Entwurf vorgesehene Regelung im Endergebnis zu einer effizienteren Aufgabenverteilung und –erfüllung der Schulärztinnen und –ärzte führen kann, bewertet sie der RH positiv.

2.4.2 Neuregelung des SPF–Verfahrens

Mit dem Entwurf ist eine Neugestaltung des Verfahrens zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs (SPF) geplant. Die Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf führen aus, dass aus Gründen der höchstmöglichen Objektivität und Praktikabilität eine Verschlankung des SPF–Verfahrens dahingehend erfolgen soll, dass die bisherigen Verfahrensbestimmungen entfallen und stattdessen die Bestimmungen des Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991 — AVG, BGBl. Nr. 51/1991, zur Anwendung gelangen sollen. Die verpflichtende Einholung eines sonderpädagogischen Gutachtens ist nicht mehr geplant, künftig soll das verfahrensleitende Organ in der Bildungsdirektion nach eigenem Ermessen entscheiden können, ob und falls ja, welche (sonderpädagogischen, schul– oder amtsärztlichen, psychologischen o.a.)

Gutachten es für seine Entscheidung benötigt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass ausschließlich das aus physischer oder psychischer Behinderung heraus resultierende Unvermögen, dem Unterricht folgen zu können, für eine bescheidmäßige Erklärung einer sonderpädagogischen Förderbedürftigkeit herangezogen wird. Insbesondere mangelnde Sprachkenntnisse allein sollen keinen Grund für den Ausspruch eines sonderpädagogischen Förderbedarfs bilden.

Der RH verweist auf seinen Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4, wo er in TZ 8 feststellte, dass *„der tatsächliche Anteil der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf österreichweit und in den überprüften Ländern im überprüften Zeitraum über der festgesetzten Maßzahl des BMUKK lag. Der RH empfahl daher dem BMUKK, die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs im Rahmen einer Evaluierung der bestehenden Verhältniszahlen mit zu berücksichtigen.“*

Der RH regt weiterhin — allein aufgrund des geänderten Verfahrens — die Evaluierung der Maßzahl zur Abdeckung des SPF an.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Durch die Errichtung eines Schulclusters sollen die bisherigen Leitungsfunktionen an den im Cluster zusammengefassten Schulen beendet werden. Die Schulclusterleitung soll nach einer Ausschreibung neu besetzt werden und eine entsprechende Dienstzulage erhalten. Die Erwerbssaussichten jener Direktorinnen oder jener Direktoren, die keine leitende Funktion mehr innehaben, sollen durch eine Ergänzungszulage gewahrt werden.

Laut den Erläuterungen ist die Einrichtung von Schulclustern im Wesentlichen kostenneutral konzipiert. Lediglich die Ergänzungszulage soll in den ersten 6 Jahren des Bestehens eines Clusters Mehraufwendungen verursachen. Bei den früheren Schulleitungen, nunmehr Bereichsleitungen, soll sich die Zulage entsprechend der Einschleifregelung auf 1.660 EUR im 6. Jahr vermindern. Für den RH ist die „langfristige“ Kostenneutralität aus den angeführten Daten bis zum Jahr 2021, insbesondere aufgrund der zeitlich versetzten Clusterausbauphasen und der Einschleifregelung nicht nachvollziehbar.

Auch ist die Annahme, dass von 2,3 Schulleitungen eine aufgrund der Altersstruktur den Ruhestand antritt und daher keine Ergänzungszulage anfällt, für den RH mangels näherer Ausführungen in den Materialien nicht nachvollziehbar. Öffentlich zugänglich sind nämlich nur Daten zur Altersstruktur des gesamten Lehrpersonals (siehe auch Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5), nicht aber zur Altersstruktur der Schulleitungen.

Die zusätzlichen Kosten für die neu geschaffene Funktion „Leitung der Abteilung Pädagogischer Dienst“ in den neun Bildungsdirektionen blieben in den finanziellen Erläuterungen darüber hinaus gänzlich unberücksichtigt.

Die Materialien gehen von einer insgesamt kostenneutralen Maßnahme bei der Integration der Landeslehrpersonenbesoldung in das Personalverfahren des Bundes einschließlich der Daten zur Schulorganisation und die Lehrfächerverteilungen der Pflichtschulen aus.

Im Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“, Bund 2013/4, wird in TZ 17 ausgeführt „... bestätigte sich auch im Bereich der Budgetplanung und des Budgetvollzugs der Finanzierung der Landeslehrer, dass es durch die Einbindung einer Vielzahl an Organisationseinheiten des Bundes und der Länder zu Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und dadurch zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand kam. Dies wurde vor allem bei der Erstellung der Jahres– und Monatsvoranschläge und beim Vollzug deutlich sichtbar“. TZ 20 dieses Berichts führt weiters aus, dass „... die Bestrebungen des BMUKK, die bestehende Datenbasis weiter auszubauen, um weiterführende Detailinformationen zum Personaleinsatz und den Besoldungskosten der Landeslehrer zu gewinnen, zugleich einen Anstieg des Erfassungs– und Abstimmungsaufwands für die Länder bedeutete[n].“

Da durch die Integration der Landeslehrpersonenbesoldung in das Personalverfahren des Bundes oben erwähnte Jahres– und Monatsvorschläge wegfallen, reduziert sich der Verwaltungsaufwand bei den Ländern und auch beim Bund. Auch der Erfassungs– und Abstimmungsaufwand der Länder im Rahmen des Landeslehrer–Controllings würde durch die geplante Maßnahme obsolet. Der RH sieht darin einerseits weitere — in den Erläuterungen jedoch nicht erwähnte — Einsparungsmöglichkeiten.

Andererseits verweist der RH auf die Ausführungen des Vorblatts zum Entwurf, wonach die Kosten der Integration der Landeslehrpersonenbesoldung in das IT–Personalverfahren des Bundes einmalig seien. Eine Abschätzung der Kosten sei zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht möglich. Dazu weist der RH auf die Ergebnisse seiner Gebarungsüberprüfungen von IT–Projekten (zuletzt bspw. „IT–Programm E–Finanz“, Reihe Bund 2016/9) hin. Aus den dort getätigten Feststellungen lässt sich generell ableiten,

- dass die IT–mäßige Integration jedenfalls ein wesentlicher Kostenfaktor für die Umsetzung gesetzgeberischer Maßnahmen ist und
- dass die sorgfältige Planung insbesondere der Kostenseite für eine sparsame, wirtschaftliche, zweckmäßige und letztlich auch für eine erfolgreiche Umsetzung solcher IT–Projekte wesentlich ist (TZ 3 und 4).

Da im Vorblatt jedoch weder die Kosten der IT–mäßigen Umsetzung, noch die dadurch erzielbaren Synergiegewinne und Skalenerträge konkret beziffert sind, ist die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen aus Sicht des RH unvollständig und folglich auch nicht nachvollziehbar.

Die finanziellen Erläuterungen gehen weiters davon aus, dass die dreijährige Fachschule für pädagogische Assistenzberufe, die seit dem Schuljahr 2010/2011 als Schulversuch erprobt wird, keine zusätzlichen Kosten verursachen wird. Dabei wird von keinem über den für Bildungsanstalten für Elementarpädagogik mittelfristig prognostizierten Zuwachs an Schülerinnen und Schülern ausgegangen, da potenzielle Interessentinnen und Interessenten sich auf beide Schultypen aufteilen werden. Der RH verweist diesbezüglich auf den Ministerratsvortrag vom November 2015, wo im Elementarpädagogikpaket ein „zweites verpflichtendes Kindergartenjahr“ vorgesehen ist. Vor diesem Hintergrund scheint für den RH mittelfristig ein zusätzlicher Bedarf, sowohl an Pädagoginnen und Pädagogen als auch an Assistentinnen und Assistenten, absehbar.

Der RH weist darauf hin, dass Richtverwendungen für die neu geschaffenen Leitungspositionen wie Bildungsdirektorin oder Bildungsdirektor, der Leiterin oder des Leiters der Präsidialabteilung und der Abtei-

lung des Pädagogischen Dienstes in der Anlage 1 des BDG 1979 noch nicht enthalten sind. Insofern kann diesbezüglich auch keine gesamthafte Aussage über die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen gemacht werden.

Nicht nachvollziehbar ist weiters die Annahme, dass 30,26 VBÄ Sekretariatskräfte aufgrund des Entfalls der Funktion „Amtsführender Landesschulratspräsident“ eingespart werden können, weil die jeweilige Landeshauptfrau oder der jeweilige Landeshauptmann bzw. die jeweilige Landesrätin oder der jeweilige Landesrat weiterhin Präsidentin oder Präsident sein kann. Der RH geht daher vielmehr davon aus, dass die Sekretariatskräfte weiterhin als Unterstützungspersonal in den Bildungsdirektionen benötigt werden.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen führen gesamthafte aus, dass die gegenständlichen Maßnahmen in Summe zu keinem finanziellen Mehrbedarf führen. Der RH hält zur angeführten Kostenneutralität fest, dass darin zahlreiche Maßnahmen enthalten sind, die nur zum Teil in direktem Zusammenhang zum geplanten Reformpaket stehen (bspw. der spätere Beginn der Schulpflicht für Frühgeborene, wodurch jährlich 34,5 VBÄ, rd. 2 Mio. EUR Transferaufwand, durch den Bund für max. neun Jahre eingespart werden). Ohne die Einrechnung dieser Maßnahmen wäre die Kostenneutralität, von der die finanziellen Erläuterungen ausgehen, nicht gegeben.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA – FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird dem Bundeskanzleramt, dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:



Amt der
Vorarlberger Landesregierung
Landhaus
Römerstraße 15
6901 Bregenz

Wien, 23. April 2018
GZ 302.961/001-2B1/18

Entwurf eines Bildungsreform-Anpassungsgesetzes 2018 – Sammelgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 23. März 2018, Zahl: PrsG-210-1/LG/453, übermittelten Entwurf eines Vorarlberger Bildungsreform-Anpassungsgesetzes 2018 und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Zur Einrichtung der Bildungsdirektionen

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen im Wesentlichen die mit dem Bildungsreformgesetz 2017, BGBl. I Nr. 138/2017, normierten Grundsatzbestimmungen landesgesetzlich ausgeführt werden. In diesem Zusammenhang verweist der RH auf seine Ausführungen zum damaligen Entwurf eines Bildungsreformgesetzes 2017¹ und der Dienstrechts-Novelle 2017 – Bildungsreform (beiliegende Stellungnahme des RH, GZ 302.848/001-2B1/17 vom 28. April 2017).

Der RH hielt in seiner damaligen Stellungnahme zusammengefasst u.a. folgende Punkte fest:

- Der Entwurf des Bildungsreformgesetzes 2017 umfasste weder den Themenbereich der verfassungsrechtlich komplexen Kompetenzverteilung noch jenen der fehlenden Übereinstimmung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, weshalb die Grundprobleme der Kompetenzzersplitterung bestehen blieben und keine gesamthafte Reform der Schulverwaltung vorlag.
- Bei der Errichtung von Bildungsdirektionen als Bund-Länder-Behörden wies der RH unter anderem auf die unterschiedlichen Interessen der Gebietskörperschaften, auf problematische Weisungszusammenhänge, Steuerungsschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten im Personalwesen und die unterschiedlichen Dienstverhältnisse und -rechte hin.

¹ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_11023/index.shtml

Dies betrifft insbesondere die Einsetzung der Landeshauptfrau bzw. des Landeshauptmanns (oder des zuständigen Landesregierungsmitglieds) als Präsidentin bzw. Präsidenten in der Bildungsdirektion für Vorarlberg, da damit weiterhin in Vorarlberg ein Landesorgan auf einer Funktionsebene vorgesehen wird, das dem Bund dienstrechtlich nicht untersteht.

Der RH hielt im Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, TZ 37, folgendes fest: *„Der RH regte vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der Schulverwaltung beim [Anmerkung: damaligen] BMBF an, die Organisation der Schulbehörden des Bundes insofern zu überdenken, als Landesorgane auf Funktionsebene nicht mehr vorzusehen wären. Nach Ansicht des RH sollte die Bundesschulverwaltung – entsprechend dem Aufbau der übrigen unmittelbaren Bundesverwaltung – als monokratisches System mit einem Bundesbediensteten als Behördenleiter ausgestaltet sein. Im Weisungszusammenhang stünden damit dienstrechtliche Sanktionen zur Verfügung. Schließlich würden auch die nicht unerheblichen Kosten (Funktionsgebühr, Dienstwagen, Repräsentationsaufwendungen) für die Amtsführenden Präsidenten entfallen.“* Der RH weist darauf hin, dass der vorliegende Entwurf diese Empfehlung weiterhin nicht berücksichtigt.

2. Übertragung dienstrechtlicher Agenden

Zur vorgesehenen Übertragungsmöglichkeit von dienstrechtlichen Agenden betreffend die Landesbediensteten auf die Bildungsdirektionen mittels Verordnung der Vorarlberger Landesregierung verweist der RH auf seinen Bericht „Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden“, Reihe Vorarlberg 2016/3.

In TZ 8 dieses Berichts wurde ausgeführt, *„dass die Zuständigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten zwischen dem Amt der Landesregierung und dem jeweiligen Landesschulrat aufgeteilt waren. Die Dienst- und Fachaufsicht lag grundsätzlich bei den Landesschulräten; sämtliche andere Angelegenheiten oblagen dem Amt der Landesregierung, das weiterhin die Dienstherrschaft über die Landesbediensteten ausübte ... Er kritisierte, dass die geteilten Zuständigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten die Steuerung der Personalkapazitäten durch den jeweiligen Landesschulrat bzw. durch das [Anmerkung: damalige] BMBF erheblich erschwerte.“*

Durch eine entsprechende Verordnung könnten Steuerungsschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten im Personalwesen vermieden werden, weshalb die vorgeschlagene Möglichkeit der Übertragung dieser dienstrechtlichen Agenden positiv bewertet wird. Der RH verweist jedoch auch in diesem Zusammenhang auf die (bereits in der beiliegenden Stellungnahme zum Bildungsreformgesetz 2017 festgehaltene) Problematik unterschiedlicher Dienstverhältnisse und -rechte mit unterschiedlichen Besoldungen bei gleichem Aufgabenbereich innerhalb einer Behörde hin, weil diesbezüglich auch im vorliegenden Entwurf keine Angleichungen vorgesehen sind.

3. Einbeziehung der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen Angelegenheiten der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen auf die Bildungsdirektion übertragen werden. In seiner Stellungnahme zum Bildungsreformgesetz 2017

erachtete der RH die Bildungsreform 2017 mit der geplanten Errichtung der Bildungsdirektion als keine endgültige Kompetenzreform sondern nur als eine Übergangslösung.

Es werden zwar große Vollzugsbereiche des Schulwesens unter einem gemeinsamen Dach dieser Bundesländer-Behörde angesiedelt, jedoch bleiben das Hortwesen, die Zentrallehranstalten und das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen vom Vollzugsbereich der Bildungsdirektion ohne Angabe von Gründen ausgenommen.

Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“, Reihe Bund 2011/13. In TZ 5 dieses Berichts empfahl der RH, „*das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen in eine umfassende Reform des österreichischen Schulwesens einzubeziehen.*“ Der RH bewertet es im Sinne seiner Stellungnahme zum Bildungsreformgesetzes 2017 als positiv, dass bestimmte Angelegenheiten der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen im vorliegenden Entwurf auf die Bildungsdirektion übertragen werden.

4. Flexibilisierung des Schulbesuchs

Im Zusammenhang mit den Schulsprengeln hält der RH fest, dass in Folge der Zuständigkeit der Bildungsdirektion, des Wegfalls des Anhörungsrechts des Landesschulrats sowie des Wegfalls der Entscheidungskompetenz der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters in Fällen sprengelfremden Schulbesuchs eine Vereinfachung der Verwaltungsabläufe bzw. eine Flexibilisierung des Schulbesuchs erreicht werden kann. Dadurch kann die im Bericht des RH „Standorte der allgemein bildenden Pflichtschulen in Tirol und Vorarlberg“ (Reihe Vorarlberg 2018/1) angesprochene Systemkomplexität verringert (TZ 8), und die in diesem Bericht unter TZ 10 ausgesprochene Empfehlung bezüglich einer Vereinfachung des sprengelfremden Schulbesuchs umgesetzt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:



1 Beilage