

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



GZ 302.848/001–2B1/17

Seite 2 / 23

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 Auflösung von Kleinstschulen zeitlich hinausgeschoben wird oder sogar gänzlich



GZ 302.848/001–2B1/17

Seite 3 / 23

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) Interesses- 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 Dienstherrschaft 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,

