

An das
 Bundesministerium für Bildung
 Minoritenplatz 5
 1010 Wien

und

Bundeskanzleramt Österreich
 Ballhausplatz 2
 1010 Wien

Per Mail an: begutachtung@bmb.gv.at
iii1@bka.gv.at
sonja.schremmer@bka.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 28. April 2017

Bildungsreformgesetz 2017 und Dienstrechtsnovelle 2017

GZ: BMB-12.660/0001-Präs.10/2017 und GZ: BKA-920.196/0001-III/1/2017

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Industriellenvereinigung dankt für die Möglichkeit zur Begutachtung des **Bildungsreformgesetzes 2017 sowie der Dienstrechtsnovelle 2017** und erlaubt sich wie folgt Stellung zu nehmen.

Allgemeines zum vorliegenden Entwurf

Das **Autonomiepaket, die Schulorganisation und das Modellregionen-Paket** sind die drei zentralen Bausteine der Bildungsreform. Als bildungspolitisch engagierte Institution sind wir daran interessiert, dass diese drei Pakete sachlich – das bedeutet vor allem im Interesse der Kinder – abgearbeitet und gemeinsam in einem angemessenen Zeitraum umgesetzt werden.

Österreich kennzeichnet ein im internationalen Vergleich **geringes Maß an schulischer Autonomie**¹ und ein föderalistisch geprägtes und hierarchisches System der Bildungsverwaltung. Verflochtene Zuständigkeiten erschweren eine wirksame Steuerung, führen zu Parallelstrukturen, Ineffizienzen und finanzieller Intransparenz. Damit verbunden sind ein hoher Verwaltungsaufwand und Ausgaben, die sich in nur durchschnittlichen Schülerleistungen niederschlagen.

Erfolgreiche Schulsysteme zeichnen sich jedoch durch ein **gut aufeinander abgestimmtes Gesamtpaket** an Erfolgselementen und eine schlanke Schulgovernancestruktur aus, so u.a.: Schulautonomie insbesondere in Personalangelegenheiten und für Mittelverwendung; bundeseinheitliche Rahmenlehrpläne als Basis schulischer Profilbildung; externe Überprüfung von

¹ Laut OECD werden **nur 31 Prozent der Entscheidungen in Österreich auf Schulebene** getroffen. Im Vergleich dazu: in den **Niederlanden** sind es **86 Prozent**. Im OECD-Schnitt werden durchschnittlich 41 Prozent aller Entscheidungen auf Schulebene getroffen.

Bildungsstandards mit klar definierten Mindestlevels sowie schulinterne und -externe Evaluierungsmodi.

Aus Sicht der IV dürfen Reformen in den Bereichen Autonomie und Schulorganisation niemals Selbstzweck sein, sondern müssen darauf abzielen, für alle Schülerinnen und Schüler **Bildung in hoher Qualität** zu ermöglichen. Gelingende Schulautonomie orientiert sich an den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler, steigert die Bildungsqualität, stärkt die engagierten, gestalterischen und konstruktiven Kräfte im Schulsystem und nutzt den Wettbewerb der guten Ideen für vielfältige, selbstbewusste Schulen. Notwendig ist dafür eine **Abkehr** von der hierzulande vorherrschenden „**Steuerungssillusion**“, wonach von oben gelenkte Interventionen die Aktivitäten auf schulischer Ebene bis ins letzte Detail steuern können. Eine **moderne Schulorganisation muss den geeigneten Rahmen für Autonomie bilden** und Transparenz der Kostenströme, Deregulierung durch schlanke Strukturen und Effizienz in der Verwaltung sowie ein Ende der politischen Einflussnahme gewährleisten.

Die IV spricht sich seit langem für eine umfassende und echte Schulautonomie aus – finanziell, personell, organisatorisch und pädagogisch:

- Schulische Freiheit in der Anordnung der Unterrichtszeit, der Gestaltung des Tagesablaufs im Rahmen von Kern- und Erweiterungszeit sowie der Öffnungszeiten.
- In pädagogischen Fragen agiert die Schule mit größtmöglicher Freiheit unter Berücksichtigung bundesweit gültiger Bildungsziele. Sie trägt die Verantwortung dafür, dass am Ende der Bildungspflicht ein Grundbildungsnachweis erreicht wird.
- Verantwortung der Schulleitung für Personal Recruiting, Personaleinsatz, schulische Anwesenheit und schulbezogene Weiterbildung.
- Ein jährliches Pauschalbudget für die Schule im Rahmen eines „Trägermodells“. Das schafft Freiräume beim Mitteleinsatz, aber auch finanzielle Verantwortlichkeit. Die Mittelverwendung muss transparent und nachvollziehbar dargestellt werden.
- Kontinuierliche interne Qualitätsentwicklung sowie eine externe Qualitätssicherung der Schulqualität durch eine weisungsunabhängige Qualitätssicherungsstelle.
- Abschaffung der Schulsprengel und freie Schulwahl für Eltern und Kinder: unabhängig von der Schulform und über Bundesländergrenzen hinweg.

Unter dieser Prämisse **begrüßt die IV das nun vorliegenden „Autonomiepaket“ im Bereich der organisatorischen und personellen Autonomie als einen wichtigen Schritt und eine Chance für die Weiterentwicklung** hin zu umfassender Schulautonomie in Österreich.

Abgelehnt wird jedoch die geplante Behördenorganisation, weil der Vorschlag keine Verbesserungen oder wesentlichen Änderungen im Hinblick auf Vollzugsvereinfachung bzw. eine Verringerung der politischen Einflussnahme in der Schulverwaltung bringt.

Folgende Aspekte des Entwurfs werden positiv bewertet

- Wir begrüßen die **Erweiterung des Entscheidungsspielraumes für die Unterrichtsgestaltung** am Standort bzw. im Cluster. Die Flexibilisierung der Unterrichtsorganisation ist dringend notwendig und ermöglicht Freiräume für eine offene und innovativere Gestaltung des Unterrichts. Außerdem werden jene organisatorischen „Graubereiche“, in denen sich die Schulen bereits bisher bewegt haben, endlich „legalisiert“.
- Positiv gesehen werden die **erweiterten Entscheidungskompetenzen der Schul- bzw. Clusterleitung bei der Auswahl der Lehrerinnen und Lehrer**. Auch damit wird eine in etlichen Bundesländern bereits gelebte Praxis bundesweit vereinheitlicht und ein weiterer Schritt in Richtung echter personeller Autonomie gesetzt.
- Begrüßt werden der **Ausbau des schulinternen Fort- und Weiterbildungsangebotes** und die Ansiedelung der Planungskompetenz dafür bei der Schul- bzw. Clusterleitung. Positiv in diesem Zusammenhang ist auch der verstärkte Fokus auf die **Bedarfsorientierung** der Weiterbildungsmaßnahmen.
- Die Möglichkeit zur **Clusterbildung** wird unterstützt, wenn damit Ressourcen besser gebündelt, gesteuert, Übergänge erleichtert und standortübergreifende Kooperationen in Gang gesetzt werden können. Auch für Kleinschulen bieten Cluster die Chance auf Entlastung und pädagogischen Austausch. Um die Chance der Autonomie zu nutzen, sollen sich Schulen jedoch vor allem freiwillig und aktiv zu größeren Einheiten zusammenschließen. Dafür braucht es als Anreiz eine durchdachte, autonomiefördernde und letztlich für alle Beteiligten praktikable Ausgestaltung der Cluster, nicht aber Hürden oder Vorschriften, die verwaltungstechnisch aufwendig sind oder neue Verwaltungsebenen mit sich bringen. Positiv ist, dass im geplanten Schulclusterbeirat Repräsentantinnen und Repräsentanten aus dem öffentlichen Umfeld und unter Berücksichtigung der industriellen Strukturen der Region eingebunden werden sollen.
- Wir begrüßen, dass bei der **Bewirtschaftung der Lehrpersonalressourcen** künftig besondere Herausforderungen an den Standorten (wie etwa Sprache oder sozioökonomischer Hintergrund) berücksichtigt und dafür bundesweit einheitliche Kriterien zugrunde gelegt werden sollen. Für die IV ist eine faire und transparente Finanzierung der Schulen wesentlich: Neben einer formel-basierten Schulfinanzierung der einzelnen Schulstandorte braucht es auch zusätzliche, anhand bestimmter Indikatoren definierte Mittel für soziodemographische Schwerpunkte.
- Grundsätzlich positiv gesehen werden die Bestimmungen zur Einrichtung eines umfassenden **Bildungscontrollings**. Dieses darf jedoch nicht zu einem überbordenden Verwaltungsaufwand an den Standorten führen.
- Die **Bestellung von Schul- und Clusterleiterinnen- und -leitern** soll künftig nach einem für den Pflicht- und Bundesschulbereich einheitlichen Verfahren, anhand gesetzlich definierter Standardanforderungen (Managementkompetenzen, Berufserfahrung) und unter Mitwirkung einer Begutachtungskommission stattfinden. Dieser Vorschlag ist zu unterstützen, da damit österreichweit gleichwertige Voraussetzungen für die Bestellung von Leitungsfunktionen geschaffen werden können. Die vorgesehenen Professionalisierungsmaßnahmen (Hochschullehrgang) werden positiv bewertet, notwendig sind aus Sicht der IV auch umfassende Organisationsentwicklungsmaßnahmen, um die Autonomieentwicklung gut begleiten zu können.

- Begrüßt wird die **Einführung von Fachschulen für pädagogische Assistenzberufe zum Erwerb (elementarpädagogischer) Fachkenntnisse**, weil dies einen Qualifizierungsschub im elementarpädagogischen Berufsfeld bringen wird. Unklar ist allerdings, in welchen anderen Bereichen die Absolventinnen und Absolventen eingesetzt werden können.
- Ausdrücklich begrüßt wird die längst überfällige Verankerung der **Berufsorientierung** als verbindliche Übung in der 3. und 4. Schulstufe der AHS. Ebenso begrüßt wird die Verankerung der **digitalen Grundbildung** in der Sek I.
- Positiv wird die Einführung einer **neuen Schulpflichtmatrix** bewertet.
- Wir begrüßen und unterstützen die Vorschläge für **mehr Transparenz in der Verrechnung, die Anwendung einheitlicher IT-Verfahren und die Weitergabe und Einsicht von Daten zu Schulorganisation und Lehrfächerverteilungen** an bzw. durch den Bund. Damit erhält der Bund als „Zahler“ erstmals (!) Einblick in den konkreten Einsatz von Lehrerinnen und Lehrern an den Pflichtschulen. Aus Sicht der IV braucht es eine umfassende Transparenz über die Finanzierungsströme im Bildungsbereich. Solange Kostentransparenz nicht gewährleistet ist, besteht die Gefahr, dass Gelder nicht zielgerichtet und nicht im Interesse der Schülerinnen und Schüler eingesetzt werden. **Insofern ist dieser Vorschlag ein zentraler Pfeiler für eine effizientere Bildungsverwaltung.**

Kritik und weiterführende Vorschläge

Eine Reihe von Aspekten des Entwurfs werden kritisch gesehen, manche abgelehnt, zu manchen möchten wir auch weiterführende Vorschläge einbringen.

Ad Unterrichtsorganisation

- Die IV befürchtet Einschränkungen bei der flexiblen Unterrichtsgestaltung durch die weitreichenden Mitbestimmungsrechte der Schulpartner und die Entscheidungsbefugnis der Bildungsdirektion im Falle einer Nichteinigung (z.B. in punkto Festlegung von Gruppen- und Klassengrößen). Eine solche „**von oben verordnete Autonomie**“ **kann aus IV-Sicht nicht funktionieren**, deshalb sprechen wir uns für eine möglichst weitgehende Autonomie für die Schulen und ihre Leitung aus.
- Zu berücksichtigen sind im Zusammenhang mit der Unterrichtsflexibilisierung Raum- und Platzfragen oder die besonderen Notwendigkeiten, die **einzelne Fächer** mit sich bringen. So wäre aus Sicht der IV eine Flexibilisierung zu Lasten praktischer Fächer wie etwa technisches und textiles Werken, die kleine Gruppengrößen und individuelle Betreuung erfordern, jedenfalls problematisch.
- **Flexibilisierungsmaßnahmen dürfen nicht zu einer Verschlechterung der pädagogischen Qualität am Standort führen.** Dies vor allem unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das gesamte Autonomiepaket kostenneutral angelegt ist, es ausschließlich zur Verschiebung von Ressourcen kommt und gleichzeitig kaum zusätzlichen Mittel aus Einsparungen im Bereich der Verwaltung zu erwarten sind. Auch im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen sozialindizierten Mittelverteilung ist darauf zu achten, dass nicht innovative Standortprojekte oder spezielle Förderangebote (z.B. im MINT-Bereich) Mittel verlieren.



Ad Lehrerinnen- und Lehrerauswahl, Fort- und Weiterbildung

- Auch wenn die Entscheidungskompetenz für die Personalauswahl ein Stück weit an die Schul- bzw. Clusterleitung verlagert wurde – für die IV handelt es sich dabei dennoch **nur** um eine **partielle Personalautonomie**. Nach wie vor fehlen Kündigungs- bzw. Ausstiegsszenarien für Pädagoginnen und Pädagogen. Bei Versetzungen hat die Bildungsdirektion das alleinige Entscheidungsrecht. Und auch wenn eine Stelle frei und daher ausgeschrieben wird, hat die Dienstbehörde das letzte Wort: entspricht sie der Entscheidung der Leitung nicht, muss sie dies nur mit einem „wichtigen dienstlichen Interesse“ begründen.
- Die IV befürwortet eine **echte Personalautonomie** mit alleiniger Verantwortung der Schulleitung für Personal Recruiting, Personaleinsatz, schulische Anwesenheit und schulbezogene Weiterbildung. Weiters braucht es die Etablierung eines **offenen Lehrerinnen Arbeitsmarktes** (mit Kündigungsmöglichkeiten) und eine **standortautonome, flexible Arbeitszeitgestaltung** jenseits der gängigen Systematik von Werteeinheiten und Unterrichtsverpflichtung. Im Vorfeld bedarf es **potenzialorientierter Auswahl- und Aufnahmeverfahren** von Studierenden.
- Fort- bzw. Weiterbildung ist ein integraler Bestandteil des pädagogischen Berufs. Daher sollte die **Schule** auch **über ein Fort- und Weiterbildungsbudget verfügen**, über dessen Einsatz die Schulleitung im Rahmen der finanziellen Autonomie selbstständig entscheiden kann. Fort- und Weiterbildung am Standort muss verpflichtend, bedarfsorientiert, fachspezifisch und anhand eines individuellen Entwicklungsplanes stattfinden.

Ad finanzielle Autonomie

- Der **Entwurf enthält keinerlei Regelungen zur finanziellen Autonomie der Schulen**. Für autonome Entwicklungen bedarf es aber auch autonomer Ressourcenspielräume und finanzieller Verantwortung.

Ad Schul- und Clusterleiterinnen- und Clusterleiterbestellung

- Die IV begrüßt ein bundesweit einheitliches und standardisiertes Verfahren für die Leiterinnen- und Leiterbestellung. Ob die **Vorschläge des Entwurfs tatsächlich dem Ziel eines objektiven Verfahrens entsprechen, ist allerdings fraglich**: durch die Besetzung der Begutachtungskommission ist politischer Einfluss möglich, die Schulstandorte haben kein Mitspracherecht und das zuständige Regierungsmitglied ist bei der Auswahl seiner Entscheidung nicht an das Gutachten der Begutachtungskommission gebunden.
- Zu den **Auswahlkriterien** gehören „Leitungs- und Entwicklungsvorstellungen ... unter Einbeziehung von Gender- und Diversity-Aspekten.“ Auch wenn Gender- und Diversitykompetenzen gerade für den Bildungsbereich sehr wichtig sind, wirkt die exklusive Hervorhebung dieser Dimension überschießend.

Ad Cluster

- Wie bereits ausgeführt befürwortet die IV das vorgeschlagene Clustermodell ganz grundsätzlich, erachtet jedoch folgende Aspekte für eine erfolgreiche Clusterstruktur als wesentlich: Cluster müssen Schulen dabei unterstützen, Autonomie gut leben zu können und dürfen die autonomen Spielräume am Standort nicht verringern. Wesentlich wird es außerdem sein, den **Mehrwert der Clusterlösung** – nämlich Vernetzung, Synergien, bessere Übergänge, der Austausch pädagogischer Konzepte – für die Schulen klar erkennbar zu machen. Es braucht ein **gut kommuniziertes Anreizsystem für die Schulen, um sich zu Clustern zusammenzufinden**.
- Schulleitungen im Pflichtschulbereich können außerhalb eines Clusters nicht auf administrative Unterstützung zugreifen. **Die IV plädiert daher dafür, die Frage des Unter-**

stützungspersonals von der Frage der Organisationsform bzw. der Cluster zu entkoppeln. Es braucht an allen Schulen administrative Unterstützung zur Entlastung des pädagogischen Personals und situationsbezogene Unterstützung durch multiprofessionelle Teams.

- Der Gedanke eines durchgängigen Bildungsweges wurde in der Clusterlogik nicht umfassend berücksichtigt. Die IV fordert daher, auch die **Bildung von gemeinsamen Landes- und Bundesschulclustern** und damit **echte, vertikale Cluster** zu ermöglichen (vorzugsweise auch unter Einbindung von elementarpädagogischen Einrichtungen). **Auch Berufsschulen sollen künftig Teil eines Clusters sein.** Gerade innerhalb eines gemischten Clusters können sich so nutzbringende Synergien – etwa zwischen HTLs und Berufsschulen – ergeben.

Ad Qualitätsmanagement

- Die IV spricht sich für eine **externe Qualitätssicherung der Schulqualität durch eine weisungsunabhängige Qualitätssicherungsstelle** aus. Die – wie im Entwurf vorgesehen – beim Bund angesiedelte Geschäftsstelle für Qualitätsentwicklung und eine in der Bildungsdirektion angesiedelte Schulaufsicht können aus IV-Sicht keine ausreichende Qualitätssicherung gewährleisten. Moderne Qualitätssicherung kann nur unabhängig und weisungsfrei agieren bzw. funktionieren (siehe auch das Beispiel der „Schulinspektion“ in den Niederlanden).

Ad Ganztagschule/Schulzeitgesetz

- **§ 5 Abs. (6) Schulzeitgesetz** sieht vor, dass an ganztägigen Schulformen künftig freitags und an einem weiteren Wochentag Unterrichts- und Lernzeiten nur bis 13.00 Uhr vorgesehen sein dürfen. Die IV fordert, dass diese Regelung **von einer Muss- in eine Kannbestimmung umgewandelt bzw. vollständig gestrichen wird.** Die Bestimmung würde für ganztägige Schulformen (sowohl in der getrennten als auch in der verschränkten Führung) massive Einschränkungen der autonomen Spielräume bedeuten und an drei Unterrichtstagen zu einer hohen Konzentration an Unterrichtsstunden führen.

Ad Behördenorganisation

- Die IV spricht sich für eine **schlanke und effiziente Verwaltung** ohne Doppelgleisigkeiten aus. Die neue Behördenstruktur bringt insgesamt keine wesentlichen Änderungen im Hinblick auf Vollzugsvereinfachung oder die Verringerung politischer Einflussnahme. Sie stellt aus IV-Sicht vielmehr eine rechtliche Einzementierung der IST-Situation mit neuen Funktionsbezeichnungen dar. **Die IV lehnt die geplante Behördenorganisation ab, weil damit die komplizierte Struktur der Schulverwaltung aufrechterhalten bleibt.**
- Die vorgeschlagene **Bildungsdirektion** ist eine der politischen Einflussnahme ausgesetzte Bund-Länder-Behörde mit intern mannigfaltiger Zuständigkeit. Durch zwei sachlichen Oberbehörden und komplexen, der österreichischen Weisungskultur völlig zuwiderlaufenden Weisungszusammenhängen sind Ineffizienzen und Bürokratisierung vorprogrammiert:
- Ein Hauptkritikpunkt der IV ist die in **§16 BD-EG** eingeräumte Möglichkeit, per Landesgesetz den **Landeshauptmann zum Präsidenten/zur Präsidentin der Bildungsdirektion** ernennen zu können. Aus IV-Sicht braucht es diese Funktion nicht, auch dem Ministerratsvorschlag des 17.11. 2015 ist zu entnehmen, dass der Präsident nur eine symbolische Rolle einnimmt. **Aus Sicht der IV ist daher völlig unangemessen, dass der Präsident (wieder) eine Reihe von verantwortlichen, operativen Aufgaben übernimmt.**
- Vor dem Hintergrund einer notwendigen Entpolitisierung der Schulverwaltung wäre die **Abschaffung der Kollegien** grundsätzlich positiv zu bewerten. Da aber aufgrund der



vorgeschlagenen Behördenstruktur keine Verringerung des politischen Einflusses zu erwarten ist, fehlt künftig eine Kontrollinstanz.

- Aus Sicht der IV hätte es als Voraussetzung zur Schaffung einer echten und gelingenden Schulautonomie der **gänzlichen Neuordnung des Artikels 14 B-VG bedurft**. Auch hat man die Möglichkeit, das Kindergarten- und Hortwesen in Bundeskompetenz überzuführen, einmal mehr verstreichen lassen. Wir bedauern, dass es nicht einmal gelungen ist, die **Zuständigkeit des Bundes für einen gesetzlich bundesweit einheitlichen Qualitätsrahmenplan für elementarpädagogische Einrichtungen** vorzusehen.

Aus IV-Sicht notwendig ist ein Paradigmenwechsel in der Schulverwaltung und die Etablierung eines **modernen, schlanken Bildungsmanagements für Kindergärten und Schulen**, das sich auf die **Ebenen Bund – Bildungseinrichtung – Träger konzentriert**:

- **Der Bund verantwortet die Rahmenbedingungen:** Gesetzgebung und Vollziehung für Kindergärten und Schulen, inhaltliche Bildungsziele, Finanzierung und Akkreditierung, Controlling, Qualitätssicherung sowie Aus- und Weiterbildung der PädagogInnen.
- **Autonome Bildungseinrichtungen als Dreh- und Angelpunkt:** Der operative Schwerpunkt liegt an den Standorten, die mit entsprechender Autonomie ausgestattet sind: **finanziell, personell, organisatorisch und pädagogisch** - Denkbar ist etwa eine (Teil-)Delegation dieser Kompetenzen an den jeweiligen Träger.
- **Finanzierung durch modernes Trägermodell:** Akkreditierte und nicht hoheitlich agierende Bildungsträger (Gebietskörperschaften, Organisationen, Einzelpersonen) betreiben die Einrichtungen. Sie werden direkt mittels formelbasierter (Pro-Kopf-)Quote und standortspezifischer Mittel finanziert. Die Träger unterstützen die Standorte bei der Personalrekrutierung sowie in wirtschaftlichen, pädagogischen und finanziellen Fragen.
- **Einrichtung von Educational Boards:** Als regionale Planungs- und Steuerungseinheiten verantworten diese regionale Schwerpunktsetzungen und initiieren ein ausreichendes Bildungsangebot.
- **Freie Schulwahl:** Abschaffung der Schulsprengel unabhängig von der Schulform und über Bundesländergrenzen hinweg.

Wir bitten um die Berücksichtigung unserer Anmerkungen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

a.o. Univ.-Prof. Dr. Christian Friesl
Bereichsleiter Bildung und Gesellschaft

Mag. Eva Haubner
Expertin Elementarbildung & Schule