



Amtssigniert. SID2017041131294
Informationen unter: amtssignatur.tirol.gv.at

Amt der Tiroler Landesregierung

Verfassungsdienst

Dr. Reinhard Biechl

Telefon 0512/508-2213

Fax 0512/508-742205

verfassungsdienst@tirol.gv.at

An das
Bundesministerium für
Bildung

p.a. begutachtung@bmb.gv.at

DVR:0059463

Entwurf eines Bildungsreformgesetzes 2017 – Schulrecht; Stellungnahme

Geschäftszahl VD-1645/50-2017

Innsbruck, 28.04.2017

Zu GZ. BMB-12.660/0001-Präs.10/2017 vom 17. März 2017

Zum übersandten Entwurf eines Bildungsreformgesetzes 2017 - Schulrecht wird folgende Stellungnahme abgegeben:

Vorbemerkung:

Mit dem vorliegenden Entwurf werden wesentliche Elemente der am 17. November 2015 von der Bundesregierung beschlossenen Bildungsreform umgesetzt. Zu bedauern ist, dass das Modellregionen-Paket, das Bestandteil des gegenständlichen Ministerialentwurfes hätte sein sollen, darin nicht enthalten ist. Zu bedauern ist auch, dass die nunmehr präsentierten Detailregelungen in einigen Bereichen unstimmig sind und ihre Anwendung teilweise einen markanten Bürokratieschub sowie – damit einhergehend – deutlich spürbare Kostenmehrbelastungen (siehe dazu Punkt B) bewirken wird. Das gilt insbesondere für die vorgeschlagenen – hypertrophen – Regelungen zum Qualitätsmanagement sowie zum Planungs-, Rechnungs- und Berichtswesen der neuen Bildungsdirektionen.

Generell festzuhalten ist, dass die Zeitspanne für die Einrichtung der Bildungsdirektion ab 1. Jänner 2019 wegen der Vielzahl der zu setzenden Umsetzungsschritte als viel zu knapp bemessen erscheint. Dies vor allem auch im Hinblick darauf, dass gleichzeitig zahlreiche andere Gesetzesprojekte (Schulautonomie, Einrichtung der Modellregionen, etc.) umgesetzt werden müssen.

Nach dem neuen Art. 113 Abs. 3 B-VG soll die Bildungsdirektion als gemeinsame Behörde des Bundes und des Landes eingerichtet werden. Das bedingt, dass die wesentliche Elemente der Organisation dieser gemeinsamen Behörde im Einvernehmen mit den Ländern festzulegen sind. Dem trägt zwar Art. 113 Abs. 10 B-VG neu insofern Rechnung, als das Bundesgesetz über die Einrichtung der Bildungsdirektionen in den Ländern nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden darf und dieses Gesetz vorsehen kann, dass der zuständige Bundesminister in einzelnen Angelegenheiten das Einvernehmen mit der Landesregierung herzustellen hat. Allerdings sieht das im Entwurf vorliegende Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz (vgl. Art. 7) nicht hinsichtlich aller der auf seiner Grundlage zu erlassenden

Eduard-Wallnöfer-Platz 3, 6020 Innsbruck, ÖSTERREICH / AUSTRIA - <http://www.tirol.gv.at>

Bitte Geschäftszahl immer anführen!

wesentlichen organisatorischen Vorschriften die im Hinblick darauf erforderlichen Einvernehmensbindungen vor. Solche wären zusätzlich jedenfalls auch für die Erlassung der Kanzleiordnung und der näheren Bestimmungen über die Kosten- und Leistungsrechnung notwendig (siehe dazu auch im Folgenden).

A) Zu den gesetzlichen Regelungen:

Zu Art. 1 (Bundes-Verfassungsgesetz):

Zu Z 16 (Art. 131 Abs. 4 Z 2):

Zur Gewährleistung eines bürgernahen Rechtsschutzes sollte in allen schulrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 14 – dem System des B-VG zur Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bundesverwaltungsgericht und den Landesverwaltungsgerichten entsprechend – die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte vorgesehen werden. Demgegenüber ist nachvollziehbar, dass Rechtsmittel in dienstrechtlichen Angelegenheiten der Bundeslehrer an das Bundesverwaltungsgericht gehen sollen. Der neue Art. 131 Abs. 4 Z 2 lit. c sollte daher auf diese Angelegenheiten eingeschränkt werden.

Schulrechtliche Angelegenheiten betreffen Schüler, Lehrer und Eltern vor Ort. Daran sollte sich auch die Organisation des Rechtsschutzes orientieren und dieser so bürgernah wie möglich ausgestaltet werden. Das ist vorliegend (nur) dann gewährleistet, wenn man es in diesen Angelegenheiten dabei belässt, die Generalklausel des Art. 131 Abs. 1 B-VG zugunsten einer Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte wirken zu lassen (da es sich bei der Bildungsdirektion um keine Bundesbehörde handelt, liegt nämlich keine – für eine verfassungsunmittelbare Zuständigkeit des BVwG maßgebliche – unmittelbare Bundesverwaltung im Sinn des Art. 131 Abs. 2 B-VG [mehr] vor).

Der Entwurf durchbricht diese grundsätzliche Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte, indem er es – wiederum systemwidrig ohne Zustimmung der Länder – ermöglicht, dass auch diese Angelegenheiten bundesgesetzlich dem Bundesverwaltungsgericht zugewiesen werden, wovon im Entwurf eines Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetzes auch Gebrauch gemacht wird (siehe dessen § 33 Z 1).

Sachliche Gründe werden dafür nicht angeführt und sind auch nicht ersichtlich. Vielmehr scheint es sachgerechter und naheliegender, alle schulrechtlichen Angelegenheiten unabhängig davon, ob sie in Landes- oder in Bundesvollziehung besorgt werden, bei den Landesverwaltungsgerichten als sachlich zuständige Gerichte zu konzentrieren. Damit wäre auch für die Betroffenen ein Zugang zu einem Verwaltungsgericht in ihrer Nähe, insbesondere auch im Fall der Durchführung mündlicher Verhandlungen, sichergestellt.

Das Vorhandensein von Außenstellen des Bundesverwaltungsgerichtes ändert nämlich nichts an den aufgezeigten Bedenken, weil das Schulrecht schon derzeit dort nicht dezentral erledigt wird. Zudem verfügt das Bundesverwaltungsgericht nur in drei Ländern über eine Außenstelle.

Nach Auffassung des Landes Tirol sollte daher Art. 1 Z 16 entfallen.

Zu Z 20 (Art. 142 Abs. 2 lit. h):

Statt „die mit seiner Funktion betraute Person“ sollte es genauer „das mit der Ausübung der Funktion des Präsidenten betraute Mitglied der Landesregierung“ lauten.

Zu Art. 2 (Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens geändert wird):

Zu Z 3 (Art. IV Abs. 3 lit. a):

Diese Bestimmung widerspricht der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen, bei der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung sowie bei der Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, BGBl. Nr. 390/1989. Danach ist bezüglich der Festlegung der Stellenplanrichtlinien das Einvernehmen mit den Ländern herzustellen. Diese Bestimmung wird daher abgelehnt.

Zu Z 4 (Art. IV Abs. 4 und 5):

Aus der Erfassung und Bereitstellung all der im Abs. 4 genannten Daten werden ein erheblicher Verwaltungsmehraufwand und erhebliche Mehrkosten für die Länder resultieren, was abgelehnt wird.

Den Abs. 5 betreffend ist unklar, auf welche Weise die nicht ausgeschöpften Verminderungen genau zu dokumentieren und abzurechnen sind.

Zu Art. 7 (Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz):

Zum 2. Abschnitt (Qualitätsmanagement) sowie zum 5. Abschnitt (Planungs-, Rechnungs- und Berichtswesen, Innenrevision):

Inhaltlich bestehen gegen die §§ 5 und 6 sowie überdies gegen die §§ 28 bis 31 schwerwiegende Vorbehalte. Die Bildungsdirektion bzw. das zuständige Regierungsmitglied (teilweise zusammen mit der jeweiligen Landesregierung) werden – ohne erkennbaren Nutzen – in geradezu hypertrophem Ausmaß mit Controlling-, Berichts- und Datenbereitstellungspflichten überzogen. Vorgesehen sind u.a.:

- ein Bildungscontrolling (Qualitätsmanagement, Bildungsmonitoring und Ressourcencontrolling) mit umfangreichen Datendefinitions-, erhebungs- und bereitstellungspflichten sowie Planungs- und Berichtspflichten (Definition und Beschreibung von Schulqualität, Erfassung wichtiger Bereiche der Schulqualität und der Rahmenbedingungen, Definition von Benchmarks, periodisches Planungs- und Berichtswesen [Entwicklungspläne, Qualitätsberichte, Qualitätsprogramme], periodische Bilanzierungen und Zielvereinbarungen, periodische, standardisierte Überprüfung von Lernergebnissen der Schülerinnen und Schüler, standardisiertes Controlling des Personal- und Ressourceneinsatzes),
- für alle Bildungsdirektionen zu erstellende Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne des Regierungsmitgliedes im Einvernehmen mit der jeweiligen Landesregierung,
- jährliche Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne der Bildungsdirektion,
- Kosten- und Leistungsrechnung der Bildungsdirektion,
- Schulqualitätsberichte der Bildungsdirektion, die einen Personal- und Ressourcenbericht sowie die konsolidierten Ergebnisse der Qualitätssicherung enthalten.

Überdies werden gemeinsame Revisionsberichte der Innenrevisionen des Bundesministeriums für Bildung und der Landesregierungen gefordert.

Die Erfüllung all dieser Vorgaben ist mit einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand und entsprechenden Mehrkosten verbunden.

Das Controlling, wie es derzeit durchgeführt wird, ist mehr als ausreichend. Alle Maßnahmen, die darüber hinaus gehende Datenbereitstellungs-, Planungs- und Berichtspflichten bzw. sonstige Controllingmaßnahmen vorsehen, sind nicht erforderlich und werden daher mit Entschiedenheit abgelehnt.

In Bezug auf den Bereich der Bewirtschaftung der Lehrpersonalressourcen im Pflichtschul Sektor wird die im § 5 Abs. 4 vorgesehene Ermächtigung des zuständigen Regierungsmitgliedes, zum Bewirtschaftungsstatbestand „sozioökonomischer Hintergrund der Schüler“ durch Verordnung Kriterien festzulegen, abgelehnt, weil damit ein Eingriff in die Autonomie der Länder im Zusammenhang mit der Ressourcenbewirtschaftung verbunden ist. Überdies ist hinsichtlich des Pflichtschul Sektors die im letzten Satz des § 5 Abs. 4 vorgesehene Mitwirkung der Abteilung Pädagogischer Dienst bei der Ressourcenbewirtschaftung zu monieren.

Es ist sicherzustellen, dass die Bewirtschaftung dieser Ressourcen weiterhin eigenverantwortlich durch die Länder erfolgen kann.

Die im § 5 Abs. 5 enthaltenen Regelungen darüber, wer dem Schulunterricht beiwohnen darf, gehören thematisch nicht in ein Gesetz, das die Einrichtung der Bildungsdirektionen zum Gegenstand hat. Gleiches trifft auf die Bestimmungen über das elektronische Postfach der Lehrpersonen, die inhaltlich dienstrechtliche Regelungen sind, zu.

Zu § 6 wird bemerkt, dass der Schulaufsicht innerhalb der Bildungsdirektion ein bedeutsamer Stellenwert zukommt. Das Offenlassen der Gestaltung der Schulaufsicht ab 1. September 2020 ist ein schwer wiegendes Regelungsdefizit, weil die Beurteilung des Gesamtpaketes „Bildungsdirektion“ dadurch erheblich erschwert wird.

Zum 3. Abschnitt (Organisation der Bildungsinstitutionen):

Zu § 7 (Bildungsdirektor, Bildungsdirektorin):

Im Abs. 2 zweiter Satz sollte es statt „bestellt wurde“ richtigerweise „vorgesehen wird“ lauten.

Nach Art. 113 Abs. 7 B-VG soll in übergreifenden Angelegenheiten der Bildungsdirektor an die Weisungen des zuständigen Bundesministers im Einvernehmen mit der zuständigen Landesregierung gebunden sein (siehe diesbezüglich Art. 1 Z 11). Das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz enthält jedoch zur Vorgangsweise in übergreifenden Angelegenheiten keine Regelungen. Wegen der Bedeutung dieser Thematik, die wesentlich auch das Funktionieren des täglichen Dienstbetriebes betrifft, sollten entsprechende nähere Bestimmungen in den § 7 aufgenommen werden.

Zu § 8 (Funktion des Bildungsdirektors oder der Bildungsdirektorin):

Als contrarius actus zur Bestellung sollte auch die Abberufung des Bildungsdirektors nach Abs. 4 im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann erfolgen.

Zu § 9 (Qualifikationsprofil des Bildungsdirektors oder der Bildungsdirektorin):

Zumindest in den Erläuterungen sollte anhand von Beispielen Aufschluss darüber gegeben werden, was nach Z 1 unter einer – einem abgeschlossenen Hochschulstudium – vergleichbaren Ausbildung zu verstehen ist.

Zu § 10 (Anwendungsbereich und Ausschreibung):

Im Abs. 3 sollte das Wort „verpflichtend“ entfallen.

Im Abs. 4 sollte das Wort „Überreichung“ durch das Wort „Einbringung“ ersetzt werden.

Im § 12 (Begutachtungskommission):

Die Qualifikation der Mitglieder der Begutachtungskommission sollte näher geregelt werden.

Im Abs. 3 könnten die Worte „selbständig und“ entfallen.

Zu § 13 (Verfahren vor der Begutachtungskommission):

Im Abs. 3 sollte das Einsichtsrecht auf in Zusammenhang mit der Bewerbung stehende Personalunterlagen beschränkt werden.

Im Abs. 4 sollte das Wort „auch“ entfallen.

Zu § 14 (Bestellung zum Bildungsdirektor oder zur Bildungsdirektorin):

Im zweiten Satz sollte klarer geregelt werden, welche Person mit „die betreffende Person“ gemeint ist.

Zu § 18 (Präsidialabteilung):

Im Abs. 1 sollte, in Anlehnung an die Diktion des § 11 des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes, bestimmt werden, dass die Geschäfte der Bildungsdirektion unter der Leitung des Bildungsdirektors von der Präsidialabteilung zu besorgen sind.

Im Abs. 2 wäre klarzustellen, dass dem Regierungsmitglied die Bestellung dann obliegt, wenn es sich beim zu bestellenden Leiter um einen Bundbediensteten handelt.

Nach Abs. 3 hat der Bildungsdirektor der Begutachtungskommission als Vorsitzender anzugehören. Dass die Bestellung des Leiters der Präsidialabteilung nach vorheriger Befassung einer Begutachtungskommission zu erfolgen hat, ist weder im § 18 noch an anderer Stelle festgelegt. Insofern bedarf der § 18 der Ergänzung.

Im Abs. 4 bedarf der Begriff „Besoldung“ der Konkretisierung. Zu beachten ist dabei, dass die entgeltlichen Ansprüche von Verwaltungsbediensteten sowohl in gehaltsrechtlichen Regelungen des Bundes (vornehmlich im GehG oder im VBG 1948) als auch, sofern ein Verwaltungsbediensteter des Landes zum Bildungsdirektor bestellt wird, in den gehaltsrechtlichen Regelungen des jeweiligen Landes festgelegt sind.

Zu § 19 (Abteilung Pädagogischer Dienst):

Diese Bestimmung sieht vor, dass der Leiter der Abteilung Pädagogischer Dienst vom Regierungsmitglied zu bestellen ist. Im Hinblick darauf, dass der Leiter der Abteilung Pädagogischer Dienst eine der Spitzenpositionen der Bildungsdirektion einnimmt, wird im Hinblick darauf, dass es sich bei der Bildungsdirektion um eine gemeinsame Bund-Länder-Behörde handelt, verlangt, seine Bestellung auf Grundlage eines Einverständnisses zwischen dem zuständigen Regierungsmitglied des Bundes und der Landesregierung vorzunehmen.

Nach Abs. 2 hat der Bildungsdirektor der Begutachtungskommission als Vorsitzender anzugehören. Dass die Bestellung des Leiters der Abteilung Pädagogischer Dienst nach vorheriger Befassung einer Begutachtungskommission zu erfolgen hat, ist weder im § 19 noch an anderer Stelle festgelegt. Insofern bedarf der § 19 einer Ergänzung.

Nach Abs. 3 Z 2 obliegt dem Pädagogischen Dienst u.a. die Bereitstellung sonderpädagogischer Maßnahmen für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Unter „Bereitstellung sonderpädagogischer Maßnahmen“ wird für gewöhnlich die Bereitstellung von Personalressourcen verstanden. Um Missverständnissen vorzubeugen, sollten in der Z 2 die Worte „Bereitstellung und“ entfallen.

Zu § 20 (Ständiger Beirat der Bildungsdirektion):

Der im Abs. 2 vorgesehene Beirat scheint angesichts dessen, dass ihm nur eine beratende Funktion zukommt, personell überdimensioniert zu sein. Dem Beirat sollten ausschließlich Vertreter der von schulischen Entscheidungen unmittelbar Betroffenen angehören. Dies wären etwa die Eltern-, Lehrer- und Schülervertreter.

Der Bildungsdirektor sollte nicht Mitglied des Beirates sein, um zu vermeiden, dass sich der Bildungsdirektor als Behördenleiter durch den Bildungsdirektor als Mitglied des Beirates selbst berät.

Zu § 23 (Geschäftsordnung der Bildungsdirektion):

Mit den darüber hinausgehenden Approbationsbefugnissen im Abs. 3 sind wohl „über die in den Abs. 1 und 2 angeführten Approbationsbefugnisse hinausgehende Approbationsbefugnisse“ gemeint. Dies sollte, zumindest in den Erläuterungen, klargestellt werden.

Zu § 24 (Kanzleiordnung der Bildungsdirektion):

Nach den Erläuterungen sollen der Kanzleiordnung österreichweit einheitliche Rahmenrichtlinien zugrunde liegen, die im Einvernehmen mit den Landesregierungen zu erlassen sind. Im Gesetzestext sind bezüglich der Kanzleiordnung weder Rahmenrichtlinien vorgesehen noch ist von einem herzustellenden Einvernehmen die Rede. Der Gesetzestext wäre daher (sinngemäße Anwendung des § 22 Abs. 1 zweiter Satz) entsprechend zu ergänzen. Die Einvernehmensbindung scheint schon deshalb angezeigt, weil es sich bei der Erlassung der Kanzleiordnung um ein wesentliches (und auch „kostenrelevantes“) Element der Büroorganisation handelt.

Zum 4. Abschnitt (Aufwand der Bildungsdirektionen):

Hier handelt es sich der Sache nach um finanzausgleichsrechtliche Sonderregelungen. Dies sollte in den Erläuterungen ergänzend angemerkt werden. Damit wäre u.a. klargestellt, dass es sich z.B. beim im § 25 Abs. 2 vorgesehen „Ersatz“ keinesfalls um zivilrechtlichen Schadenersatz oder sonstige zivilrechtliche Ansprüche, sondern um finanzausgleichsrechtliche Ansprüche zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern handelt.

Die im § 25 Abs. 3 geregelte Kostenaufteilung betreffend IT-Verfahren hat zur Folge, dass die Länder weit stärker belastet werden als der Bund. Der von den Ländern zu tragende Aufwand für die Erstellung oder Adaptierung von IT-Verfahren ist nämlich weit höher als der vom Bund zu tragende Aufwand für die Erweiterung des IT-Verfahrens. Der Bund sollte sich zumindest zur Hälfte an den Kosten für die Erstellung oder Adaptierung von IT-Verfahren beteiligen.

Zum 5. Abschnitt (Planungs-, Rechnungs- und Berichtswesen, Innenrevision):Zu § 29 (Internes Rechnungswesen):

Der Sach- und Personalaufwand ist zwischen dem Land und dem Bund auf Basis der Kosten-Leistungsrechnung aufzuteilen. Nach dem Abs. 2 sind die Bestimmungen über die Kosten-Leistungsrechnung vom zuständigen Regierungsmitglied nach Anhörung der Landesregierung festzulegen. Wegen der großen Bedeutung der Bestimmungen über die Kosten-Leistungsrechnung wird statt einer Anhörung der Landesregierung eine einvernehmliche Regelung mit der Landesregierung verlangt. Immerhin handelt es sich um die (gemeinsame) Grundlage für die Aufteilung des Aufwands zwischen dem Bund und dem Land.

Zum 6. Abschnitt (Übergangs- und Schlussbestimmungen):Zu § 32 (Übergang zur neuen Rechtslage):

Die im Abs. 1 enthaltene Anordnung, wonach die Bildungsdirektionen mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesgesetzes an die Stelle der Landesschulräte (des Stadtschulrates für Wien) treten, ist insofern nicht klar, als § 37 verschiedene Zeitpunkte des Inkrafttretens vorsieht. Es wird angeregt, im Abs. 1 den 1. Jänner 2019 als Zeitpunkt für das Inkrafttreten vorzusehen.

Im Zusammenhang mit der Schaffung der Bildungsdirektion werden nicht nur im § 32, sondern auch im Art. 151 Abs. 61 B-VG Übergangsbestimmungen getroffen. Die betreffenden Übergangsbestimmungen sollten in einer einzigen Bestimmung in diesem Gesetz zusammengefasst werden.

Zu § 33 (Beschwerden gegen Bescheide):

Um einen bürgernahen Rechtsschutz zu gewährleisten, sollten die Entscheidung über alle Beschwerden gegen Entscheidungen der Bildungsdirektion in die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte verlagert werden (siehe dazu auch die Anmerkung zu Art. 1 Z 16).

Zu § 34 (Kundmachung von Verordnungen):

In den Abs. 1 und 2 könnten lediglich Bestimmungen über die Kundmachung für den Bereich der Bundesvollziehung getroffen werden. Die Festlegung, auf welche Weise Verordnungen, die den Vollzugsbereich des Landes betreffen, kundzumachen sind und wann diese in Kraft zu treten haben, liegt grundsätzlich in der Kompetenz des Landesgesetzgebers, weil es sich hierbei um Landesvollziehung handelt (vgl. dazu vor dem Hintergrund der Rsp des VfGH, insbesondere Vfslg. 10.911/1986, *Hacksteiner/Ranacher*, Art. 11 Abs 3, 4 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher [Hg], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 10. Lfg. 2013, Rz 22ff und zusammenfassend Rz 25). Um eine Verfassungswidrigkeit zu vermeiden und die Regelungszuständigkeit des Landesgesetzgebers zu wahren, müssten die den Vollzugsbereich des Landes betreffenden Regelungen entfallen oder zumindest subsidiär ausgestaltet werden (wie das in Bezug auf landesgesetzliche Vorschriften über die Art der Kundmachung von Verordnungen in der mittelbaren Bundesverwaltung der Fall ist).

Zu § 38 (Kundmachung):

Statt „im Bundesgesetzblatt Teil I“ könnte es vereinfacht „im Bundesgesetzblatt“ lauten.

Zu Art. 9 (Schulorganisationsgesetz):Zu Z 7 (§ 8):

Es wird angeregt, im § 8 zusätzlich noch den mehrfach verwendeten (z.B. § 8f des Schulorganisationsgesetzes, § 4a des Bildungsinvestitionsgesetzes), aber nicht näher umschriebenen Begriff „Campus“ bzw. „Bildungscampus“ zu definieren.

Zur lit q wird ergänzend Folgendes bemerkt: Nach dem zweiten Satz kann der Leiter des Schulclusters bestimmte Angelegenheiten im Einzelfall allenfalls bestellten Bereichsleitern der am Schulcluster beteiligten Schulen übertragen. Derartige Übertragungsmöglichkeiten sind noch in anderen Regelungen (z.B. § 1a des Schulzeitgesetzes 1985) enthalten. Die Übertragungsregelungen stehen in einem Spannungsverhältnis zu § 55d des Schulunterrichtsgesetzes, in dem die Aufgaben der Bereichsleiter aufgezählt sind. Dass den Bereichsleitern über diese Aufgabenfelder hinaus in Einzelfällen weitere Aufgaben übertragen werden können, ist dem § 55d des Schulunterrichtsgesetzes nicht zu entnehmen. Es wird angeregt, den Aufgabenumfang der Bereichsleiter unmissverständlich festzulegen.

Zu Z 8 (§ 8a):

a) Der Abs. 1 Z 7 und § 8e Abs. 4 erster Satz widersprechen einander. Nach dem Abs. 1 Z 7 ist der Schulleiter dafür zuständig, festzulegen, bei welcher Mindestzahl von Schülern mit mangelnder Kenntnis der Unterrichtssprache Sprachstartgruppen und Sprachförderkurse zu führen sind. Im § 8e Abs. 4 erster Satz wird diese Mindestzahl jedoch mit „acht Schülern“ gesetzlich bestimmt und somit dem Dispositionsbereich des Schulleiters entzogen. Dieser Widerspruch sollte geklärt werden.

Des Weiteren wird angeregt, dem Kompetenzbereich des Schulleiters nach Abs. 1 auch die Entscheidung über die Führung von therapeutischen und funktionellen Übungen sowie die Führung von Kursen zur Überprüfung des sonderpädagogischen Förderbedarfs (siehe dazu die §§ 23 Abs. 1 und 25 Abs. 6) zuzuordnen.

b) Wenn hinsichtlich der Festlegungen nach Abs. 1 kein Einvernehmen mit dem zuständigen Schulgemeinschaftsgremium hergestellt werden kann, soll bei Vorliegen der im Abs. 2 dritter Satz genannten Voraussetzungen die Bildungsdirektion über die Festlegungen entscheiden.

Der Abs. 2 scheint ergänzungsbedürftig: Da ein Schulleiter nicht nur einzelne, sondern oft Dutzende von Festlegungen nach Abs. 1 trifft, sollte das Schulgemeinschaftsgremium den zu prüfenden Gegenstand der Vorlage konkretisieren (Beispiel: „Es wird die Teilungszahl für den Unterricht der Schüler der 7a-Klasse im Gegenstand „Technisches und textiles Werken“ angefochten.“) und begründen, warum es mit der Festlegung nicht einverstanden ist.

Überdies sollten der Bildungsdirektion die Rechtsqualität, die Art (z.B. Zurückverweisung zur neuerlichen Entscheidung durch den Schulleiter oder inhaltliche Entscheidung) und Kriterien für deren Entscheidung (bei Vorliegen welcher Bedingungen ist einer Anfechtung stattzugeben?) vorgegeben werden.

Insgesamt wird die Verlagerungsmöglichkeit von Entscheidungen, die im autonomen Bereich der Schule getroffen werden, auf die übergeordnete Behörde kritisch gesehen. Entscheidungen im autonomen Bereich sollten nur dort (und nicht, über Umwege, von der übergeordneten Behörde) getroffen werden. Zudem wird damit in Kauf genommen, dass in Aufgabenfeldern, in denen bislang kein Behördenhandeln erforderlich war, ein behördliches Verfahren, das mit entsprechenden Mehrkosten verbunden ist, abzuwickeln ist.

Grundsätzlich wäre auch das Verhältnis zur Verwaltungsgerichtsbarkeit zu klären.

Zu Z. 13 (§ 8f):

In die Schulcluster nach § 8f können lediglich Bundesschulen einbezogen werden.

Es wird angeregt, auch die Bildung übergreifender Schulcluster (Verbünde aus Bundes- bzw. Landes- und Gemeindeschulen) zu ermöglichen.

Zu Z 49 (§ 131 Abs. 35):

Im § 131 Abs. 5 fehlen bezüglich der Z 17, 19, 21, 24, 26 27, 29, 30, 31 36, 37 sowie 38 Regelungen über das Inkrafttreten. Es ist nämlich fraglich, ob das Inkrafttreten all der genannten Bestimmungen mit dem Ablauf des Tages der Kundmachung wirklich beabsichtigt ist.

Zu Art. 11 (Pflichtschülerhaltungs-Grundsatzgesetz):Zu Z 2 (§ 5a):

Die Regelungen über die Bildung von Schulclustern sollten als schulorganisatorische Bestimmungen in das Schulorganisationsgesetz aufgenommen werden.

Bei dieser Gelegenheit wird bemerkt, dass auch die im Dienstrecht (vgl. vor allem § 26c Abs. 1 und 2 des Landeslehrer-Dienstrechtsgesetzes in der Fassung der Dienstrechts-Novelle 2017) enthaltenen organisationsrechtlichen Regelungen, insbesondere jene, wonach festzulegen ist,

- welche allgemein bildenden Pflichtschulen zu einem Schulcluster zusammengefasst werden,
 - welche Bezeichnung der Schulcluster trägt,
 - an welcher Schule die Schulcluster-Leitung eingerichtet wird,
 - zu welchem Zeitpunkt die Errichtung des Schulclusters wirksam wird,
- ebenfalls in das Schulorganisationsgesetz verlagert werden sollten.

Die Regelungen über die Clusterbildung sind äußerst komplex. Es ist zu befürchten, dass sich die meisten Cluster nur nach schwierigen Verhandlungen mit den im Abs. 4 genannten Beteiligten bilden werden lassen, was mit einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand und erheblichen Kosten verbunden sein wird.

Zu Abs. 2 letzter Satz wird bemerkt, dass für die Lehrer für allgemein bildende Pflichtschulen pro Bundesland nur ein Zentralausschuss einzurichten ist (§ 42 lit. b des Bundes-Personalvertretungsgesetzes), sodass es dort statt „die Zustimmung der Zentralausschüsse“ „die Zustimmung des Zentralausschusses“ lauten müsste.

Gegen Abs. 5 zweiter Satz bestehen insofern Bedenken, als insbesondere in Bezug auf Kleinschulen die Mitbetrauung weiterhin möglich bleiben muss. Kleinschulen müssen nämlich nicht zwangsläufig Bestandteil eines Clusters sein.

Der Abs. 7 sollte entfallen. Die Beistellung von Verwaltungspersonal ist im § 10 geregelt. Es bedarf keines weiteren Verwaltungsaktes (Bestellung) durch den Schulleiter. Die Bestimmungen über die Bestellung von Bereichsleitern sind dienstrechtlicher Natur und sollten daher im Dienstrecht verankert werden.

Zu Z 4 (§ 10):

Der zweite Satz erklärt die Beistellung des erforderlichen Lehrpersonals und des weiteren, in diesem Satz näher bezeichneten Personals, ohne jede Einschränkung zur Aufgabe des Landes.

In den Erläuterungen zu dieser Regelung wird Folgendes ausgeführt: „Die Sonderregelung bzgl. der Lehrerinnen und Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen, die gemäß Art. 14 Abs. 2 B-VG vom Land beigestellt werden (diesbezüglich handelt es sich nicht um eine Grundsatzbestimmung), bleibt ebenso unverändert, wie die Zuständigkeit der Landesausführungsgesetzgebung zur Regelung der Beistellung der Schulärztinnen und -ärzte sowie des Betreuungspersonals für ganztägige Schulformen. Hierbei obliegt es der Landesausführungsgesetzgebung entweder eine zentrale Beistellung mit einer allfälligen Umlage auf die oder Beteiligung der Schulerhalter vorzusehen oder – wie bisher – die Beistellung bei den Schulerhaltern zu belassen. Infolge der Einrichtung von Pflichtschulclustern hat die Landesausführungsgesetzgebung weiters eine Regelung zur Beistellung des erforderlichen Verwaltungspersonals, das den Clustern aufgrund der Bestimmungen des Dienstrechts der Landeslehrer zuzuweisen und gemäß den im Entwurf vorliegenden Art. IV Abs. 5 des Bundesverfassungsgesetzes BGBl. Nr. 215/1961 im Ergebnis bundesfinanziert ist, zu treffen. Zumal in den letzten Jahren von mehreren Bundesländern auch Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter an Pflichtschulen zum Einsatz gebracht worden sind und vielerorts ein Bedarf an solcher Art von Supportpersonal gesehen wird, soll der Landesausführungsgesetzgebung die Möglichkeit gegeben werden, diese Beistellung gesetzlich zu regeln. Eine Beistellungsverpflichtung oder eine Verpflichtung zur gesetzlichen Regelung wird damit aber nicht geschaffen.“

Zwischen den Erläuterungen und dem Gesetzestext besteht sohin ein Widerspruch. Es wird dringend gefordert, das Verständnis, das dem § 10 zweiter Satz nach den Erläuterungen zukommen soll, direkt und unmissverständlich im Gesetzestext selbst zum Ausdruck zu bringen.

Die gebotene Präzisierung könnte etwa durch folgende Regelung erzielt werden:

„Die Beistellung der erforderlichen Lehrpersonen obliegt dem Land. Die Beistellung des

- a) für den Freizeitbereich des Betreuungsteiles ganztägiger Schulen,*
- b) für die schulärztliche Betreuung und*
- c) für die administrative Unterstützung der Schulcluster-Leitungen*

erforderlichen Personals hat nach Maßgabe landesgesetzlicher Vorschriften zu erfolgen. Zur administrativen Unterstützung der Leitungen von Schulen, die nicht in einem Schulcluster verbunden sind, kann Personal nach Maßgabe der landesgesetzlichen Vorschriften beigestellt werden.“

Zur „Schulsozialarbeit“ wird bemerkt, dass sich diese auf den Kompetenztatbestand des Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG stützt. Mehrere Länder haben die Schulsozialarbeit bereits als Maßnahme im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe geregelt (siehe etwa § 20 des Tiroler Kinder- und Jugendhilfegesetzes, § 14 des Vorarlberger Kinder- und Jugendhilfegesetzes oder § 25 des NÖ Kinder- und Jugendhilfegesetzes). Aus diesem Grund sollte die Schulsozialarbeit in der Aufgabenumschreibung des § 10 entfallen.

Zu Z 11 (§ 14 Abs. 5):

Ein großer Teil der schulischen Zahlungsflüsse (vornehmlich Beiträge für Schulveranstaltungen sowie Lern- und Arbeitsmittel) fällt im hoheitlichen Bereich des Bundes (Schulunterrichtsgesetz) an. Es wird daher angeregt, die Schulen im Schulunterrichtsgesetz zur Führung von Schulkonten zu verpflichten und zu bestimmen, dass den Schulen von Gesetzes wegen die zur Abwicklung der Bankgeschäfte erforderliche Rechtspersönlichkeit zukommt. Gleichzeitig sollte in das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz eine Regelung aufgenommen werden, die die Landesgesetzgebung ermächtigt, festzulegen, dass über die Schulkonten nach dem Schulunterrichtsgesetz auch schulerhaltungsbezogene Zahlungen geleistet werden können. Auf diese Weise könnte der Problembereich „Schulkonten“ in ganz Österreich auf einfache Weise einheitlich gelöst werden.

Zu Art. 12 (Schulzeitgesetz):

Zu Z 6 (§ 3 Abs. 3):

Sofern eine Beaufsichtigung der Schüler nur gegen Bezahlung der aufsichtsführenden Personen zu bewerkstelligen ist, muss die Entscheidung über den Personaleinsatz dem Schulerhalter vorbehalten werden.

Zu Z 26 (§ 16a Abs. 12):

Nach den Z 3 und 4 bestehen unterschiedliche Zeitpunkte für das Inkrafttreten des § 1a samt Überschrift. Diesbezüglich sollte eine Klarstellung erfolgen.

Zu Art. 16 (Schulunterrichtsgesetz):

Zu Z 37 (§ 55d):

Auf die Ausführungen oben zu Art. 9 Z 7 wird hingewiesen. Die Aufzählung der Aufgaben des Bereichsleiters sollte entweder demonstrativ erfolgen oder vervollständigt werden.

Zu Z 66 (§ 64a):

Der Schulclusterbeirat scheint überdimensioniert zu sein. Diesem Beirat sollten ausschließlich die von schulischen Entscheidungen unmittelbar Betroffenen angehören. Angemessen wäre eine Zusammensetzung aus Eltern-, Lehrer- und Schülervertretern.

Zu Z 67 (§§ 66, 66a und 66b):

Gegen die §§ 66 und 66a bestehen erhebliche Bedenken und Fragestellungen, deren grundsätzliche Abklärungen unabdingbar sind. Beide Bestimmungen beruhen auf unterschiedlichen Kompetenztatbeständen. Sie führen zu einer Aufspaltung der schulärztlichen Agenden, was die Gefahr möglicherweise einander widersprechender Auftraggeber, der Heterogenität, der Schaffung von Ineffizienzen und damit einhergehend der Verteuerung in sich birgt.

a) Zu den Kosten:

1. Nach § 66a Abs. 1 sind die Aufgaben der Gesundheitsvorsorge nach Maßgabe einer noch zu erlassenden Verordnung der Bundesministerin oder des Bundesministers für Gesundheit und Frauen wahrzunehmen. Der genaue Inhalt und der Umfang dieser Verordnung sind derzeit jedoch unbekannt. Damit sind aber auch die aus der Gesundheitsvorsorge resultierenden Kosten, die jedenfalls der Bund zu tragen hat (§ 2 F-VG), unbekannt.

2. Die Aufgabenfelder der §§ 66 und 66a, insbesondere die durchzuführenden Untersuchungen betreffend, lassen sich teilweise schwer abgrenzen. Damit lässt sich aber auch die Kostenverantwortung schwer abgrenzen.

3. Wie die Honorierung der Leistungen der Schulärzte nach § 66a erfolgen soll, ist unklar. Wenn, so die Erläuterungen, „entsprechende Vereinbarungen“ zwischen den Gesundheitsbehörden und den Schulerhaltern zu schließen wären, so wird dazu bemerkt, dass Gegenstand solcher Vereinbarungen keinesfalls Fragen der Abgeltung der Leistungen der Schulärzte sein können, weil solche Fragen das Rechtsverhältnis zwischen dem Bund und den Schulärzten betreffen und den Schulerhaltern diesbezüglich keine Regelungskompetenz zukommt. Es wären daher die Frage der Honorierung der Schulärzte und die Abwicklung der Zahlungsflüsse an die Schulärzte durch den Bund eindeutig zu regeln.

b) Offen ist, ob die Gesundheitsvorsorge auch an den berufsbildenden Pflichtschulen erfolgen soll.

c) Des Weiteren wäre vorzusehen, Schulärzten zeitgemäße Dokumentationssysteme zur Verfügung zu stellen. Ebenso sollte normiert werden, dass die Schulleitung die Administration zur Durchführung der Schulimpfungen zu fördern und zu unterstützen hat.

d) Zu § 66a Abs. 3 wird noch bemerkt, dass im Zusammenhang mit entsprechenden Haftungsfragen ein hoheitlicher Einsatz der Schulärzte erfolgen sollte.

B) Zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung der Bildungsreform:1. Allgemeine Anmerkungen:

Einleitend wird bemerkt, dass ein gesamtgesellschaftlicher Bildungsertrag weder durch effizienteres Lehrpersonalmanagement noch durch eine optimal aufgestellte Bildungsverwaltung gewährleistet werden kann. Eine derartige Aussage ist unseriös.

Die Aussage, dass das Lehrpersonalmanagement derzeit weitgehend zentral gesteuert wird, trifft nicht zu. In den meisten Bildungsregionen (Bezirken) bestehen Verwaltungseinheiten, die dezentral auf die Bedürfnisse der Schulen Rücksicht nehmen.

Ein effizienteres Objektivierungsverfahren für die Bestellung von Schulleitungen trägt nicht unmittelbar dazu bei, qualifiziertere Personen in diese Funktion zu befördern. Die notwendigen Kompetenzen sollten zukünftige Lehrpersonen bereits in der Ausbildung und in weiterer Folge in Fortbildungen erwerben.

Dass diverse Zuständigkeitskonstruktionen, insbesondere in der Verwaltung, zu einer gewissen Lähmung des Systems Schule führen, ist weder wissenschaftlich erwiesen noch zutreffend.

2. Zu den Maßnahmen im Einzelnen:

Zur Maßnahme „Schulautonome Personalauswahl und -entwicklung“:

Unterstellt man den Schulleitern, dass sie bezüglich Personalauswahl und -entwicklung unerfahren sind, bedarf es hinsichtlich Einschulung und Betreuung der Schulleiter entsprechender Supportmaßnahmen durch die Bildungsdirektion. Daraus resultierende Kosten sind in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung nicht berücksichtigt.

Zur Maßnahme „Pädagogisches und administratives Assistenzpersonal“:

Geht man davon aus, dass autonome Schulen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben administratives Unterstützungspersonal benötigen, werden Kosten entstehen, die durch eine eventuelle Einrechnung nicht gedeckt werden können. Allenfalls entstehende Mehrkosten sind in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung nicht berücksichtigt.

Zur Maßnahme „Schulcluster“:

Der für die organisatorische und pädagogische Umsetzung von Schulclustern anfallende Verwaltungsaufwand (Einrichtung von Schulclustern, Erstellen von Entwicklungskonzepten usw.) sind in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung nicht berücksichtigt.

Zur Maßnahme „Qualifizierung der Schulleiter sowie Objektivierung von Auswahlverfahren“:

Die Einführung eines bundesweit einheitlichen Objektivierungsverfahrens mit vorgeschaltetem Assessment-Verfahren führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Dieser ist in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung nicht berücksichtigt.

Zur Maßnahme „Bildungscontrolling“:

Die im Zusammenhang mit dem überbordenden Bildungscontrolling einzurichtende Qualitätssicherungsstelle im BMB sowie die mit dem Bildungscontrolling insgesamt einhergehenden Kosten für die einzelnen Verwaltungseinheiten (Schulleitung, Clusterleitung, Bildungsdirektion, pädagogischer Leiter, BMB) sind in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung nicht berücksichtigt. Der Hinweis, dass die für das Bildungscontrolling erforderlichen personellen Ressourcen bereits vorhanden sind, ist nicht nachvollziehbar.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Maßnahmen dieses Vorhabens keinesfalls kostenneutral sind.

3. Zu den finanziellen Auswirkung pro Maßnahme:

In der Folgenabschätzung werden folgende finanziellen Auswirkungen angeführt:

Finanzielle Auswirkungen pro Maßnahme:

Maßnahme	2017	2018	2019	2020	2021
BildungsdirektorInnen	0	0	1.678	1.711	1.745
Entfall Sekretariate	0	0	-2.248	-2.292	-2.339

amtsführende PräsidentInnen					
Entfall Sachaufwand VizepräsidentInnen	0	0	-231	-235	-240
Zusatzplanstellen Inklusiv- und Sonderpädagogik in der Bildungsdirektion	0	2.189	6.759	6.894	7.032
Entfall Zulagen der LeiterInnen der Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik	0	-133	-400	-400	-400
Reduktion Überzug Landeslehrpersonen	0	-583	-2.330	-4.077	-5.250
Schulcluster	0	62	250	437	678
Beginn der Schulpflicht von Frühgeborenen	-685	-2.097	-2.139	-2.182	-2.226
ZMR-Abfrage	0	10	10	10	10

a) zur Bildungsdirektion:

Wenn davon ausgegangen werden kann, dass den amtsführenden Präsidenten in der Vergangenheit hauptsächlich Sekretariatskräfte zur Verfügung standen, erscheint der angesetzte Aufwand in Höhe von 2.248.000,- Euro nicht nachvollziehbar. Bei österreichweit durchschnittlich 30,26 VBÄ entspricht das einem jährlichen Personalaufwand pro VBÄ von knapp 74.000,- Euro (der durchschnittliche Personalaufwand einer Landeslehrperson beträgt 59.600,- Euro jährlich).

b) zu den Schulclustern:

Die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit den Schulclustern, insbesondere im allgemein bildenden Pflichtschulbereich, sind nicht realistisch. Die Annahme, dass ein durchschnittlicher Cluster aus 2,3 Standorten besteht, ist eine nicht faktenbasierte rechnerische Annahme, um den Anschein der Kostenneutralität zu wahren.

c) zur Übernahme der Agenden der Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik in die Bildungsdirektion:

Bei den Leitungen der in den Bildungsdirektionen angesiedelten Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik handelt es sich um Leitungsfunktionen (Führung von Beratungslehrpersonen, Gutachtern), die zu honorieren sein werden, sodass die Erzielung eines Minderaufwandes in der veranschlagten Höhe kaum wahrscheinlich ist.

d) zur Reduktion Überzug Landeslehrpersonen:

Die angesetzten Beträge hinsichtlich des verringerten Überzugs der Landeslehrpersonen-Stellenpläne sind in der Regel Kosten, die die Länder zu tragen haben. Abgesehen davon trifft nur ein Teil des Überzugs sonderpädagogische Maßnahmen. Großteiles werden in den Ländern strukturelle Problemstellungen gelöst sowie Unterstützungspersonal für inklusive Maßnahmen bereitgestellt.

4. Aufwände für die Länder im Zusammenhang mit der Einrichtung und dem Geschäftsbetrieb der Bildungsdirektion sowie der Vollziehung schulrechtlicher Neuregelungen:

Es ist damit zu rechnen, dass in Tirol folgende Mehrkosten anfallen werden:

Aufwand Legistik	46.560,- Euro	480 Stunden mit einem Stundensatz von 97,- Euro inklusive Gemeinkostenzuschlag
Einrichtung der Bildungsdirektion	93.120,- Euro	960 Stunden mit einem Stundensatz von 97,- Euro inklusive Gemeinkostenzuschlag
Laufender Verwaltungsaufwand (Abstimmung Bildungsdirektion mit BMB)	15.520,- Euro	160 Stunden mit einem Stundensatz von 97,- Euro inklusive Gemeinkostenzuschlag

Umstellung der IT-Systeme und IT-Verfahren	128.640,- Euro	1.920 Stunden mit einem Stundensatz von 67,- Euro inklusive Gemeinkostenzuschlag
BRZ Abrechnung	128.640,- Euro	1.920 Stunden mit einem Stundensatz von 67,- Euro inklusive Gemeinkostenzuschlag
Anstellung und Betreuung des Verwaltungspersonals für Schulcluster	64.320,- Euro	960 Stunden mit einem Stundensatz von 67,- Euro inklusive Gemeinkostenzuschlag
Verwaltungsaufwand Bildungscontrolling	46.560,- Euro	480 Stunden mit einem Stundensatz von 97,- Euro inklusive Gemeinkostenzuschlag

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird unter einem auch dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die Landesregierung:

Dr. Schennach
Landesamtsdirektor-Stellvertreter

Abschriftlich

An

die Abteilungen

Bildung zu Zl. IVa-9169/20-2017 vom 14. April 2017

Organisation und Personal

Gemeinden

Justizariat zur E-Mail vom 7. April 2017

Landwirtschaftliches Schulwesen, Jagd und Fischerei

Kinder- und Jugendhilfe zu Zl. KiJu-RV-1/72-2017 vom 12. April 2017

Kultur

Landessanitätsdirektion zur E-Mail vom 12. April 2017

Gesundheitsrecht und Krankenanstalten zu Zl. GESKA-A3-RV-SONST/59-2017 vom 12. April 2017

Gesellschaft und Arbeit

Wirtschaft zur E-Mail vom 11. April 2017

Soziales

Staatsbürgerschaft

die Sachgebiete

Verwaltungsentwicklung

Landesstatistik und TIRIS

das Landesverwaltungsgericht

die Servicestelle Gleichbehandlung und Antidiskriminierung

zur gefälligen Kenntnisnahme übersandt.