



Der  
Rechnungshof

**Unabhängig. Objektiv. Wirksam.**

Bundesministerium für  
Bildung und Frauen  
Minoritenplatz 5  
1014 Wien

Dampfschiffstraße 2  
A-1031 Wien  
Postfach 240

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

Wien, 4. Mai 2016  
GZ 300.570/019-2B1/16

## Schulrechtspaket 2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 6. April 2016, GZ: BMBF-12.660/0002-Präs.10/2016, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfs und nimmt im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

### 1. Allgemein

Der RH hat sich in den vergangenen Jahren im Rahmen von zahlreichen Gebarungsüberprüfungen mit dem Bildungssektor (seit 2004 über 60 Prüfungen) auseinander gesetzt. Die Grundprobleme der Schulverwaltung sind vor allem auf die verfassungsrechtlich komplexe Kompetenzverteilung und die fehlende Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und allenfalls auch Gemeinden zurückzuführen. Dies führt zu Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und Zielkonflikten. Insgesamt identifizierte der RH die nachfolgenden sieben Problemfelder im Bildungsbereich:

- Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung,
- Dienstrecht,
- Leitungsverantwortung,
- Personalsteuerung und Controlling,
- Aus- und Fortbildung der Lehrpersonen,
- Schulaufsicht und Schulqualität,
- Gebäudemanagement.



Aus der Sicht des RH umfasst der vorliegende Entwurf nur einen Bruchteil der unumgänglichen Reformmaßnahmen, denen weitere folgen müssen. Als Umsetzung einzelner seiner Empfehlungen und daher positiv bewertet der RH folgende der geplanten Maßnahmen:

- Schnittstelle zum Kindergarten (Pkt. 2): Da jedoch keine direkte Datenweitergabe von den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen an die Primarstufe erfolgt, können potenzielle Probleme im Vollzug auftreten.
- Sprachförderung (Pkt. 3): Bei der Evaluierung der Sprachförderungsmaßnahme wäre insbesondere auch die Qualität der Maßnahme und das Ausmaß der Zielerreichung zu berücksichtigen, weil die bisherigen Evaluierungen keine qualitative Beurteilung der Sprachförderkurse, wie bspw. die Verbesserung der Sprachkompetenz, enthalten hatten.
- Die Information statt einer Beurteilung (Pkt. 4).
- Die gemeinsame Führung von Schulstufen in einem Klassenverband (Pkt. 5): Allerdings kann wegen der Kompetenzzersplitterung im Schulwesen trotz schulautonomer Entscheidung die Führung von schulstufenübergreifenden Klassen vom Schulerhalter und der Schulbehörde des Landes (Landesregierung) bzw. dem Landesschulrat abhängig gemacht werden.
- Den Einsatz von Lehrbeauftragten (Pkt. 7): Kritisch anzumerken ist, dass der Einsatz von Lehrbeauftragten zu einer Verlagerung der Personalausgaben hin zu den Sachausgaben führt. Dies kommt letztlich einer Umgehung des Personalplans des Bundes gleich.
- Die Sprengelflexibilisierung (Pkt. 9): Entsprechend der Ausführungsgesetzgebung der Länder kann die Sprengelflexibilisierung allerdings im unterschiedlichen Ausmaß erfolgen. Eine Umsetzung der Öffnung des sprengelfremden Schulbesuchs sowie eine Reform des dahinter stehenden komplexen Finanzierungssystems sind nicht erfolgt.
- Die verstärkte Berufs(bildungs)orientierung (Pkt. 10) und
- Den Einsatz von Bundesbediensteten als Amtsdirektoren des Landesschulrats (Pkt. 11): Im Hinblick auf die mit Ministerratsvortrag vom 17. November 2015 vorgelegte Bildungsreform hinterfragt der RH allerdings die Sinnhaftigkeit dieser partiellen Maßnahme im Kontext der geplanten Gesamtreform.

Bei nachfolgenden Punkten fehlt nach wie vor die Umsetzung von Empfehlungen des RH:

- Gesundheitsblätter (Pkt. 8): Die vom RH aufgezeigte Kompetenzzersplitterung des schulärztlichen Dienstes – mehrere Bundesministerien (BMBF und BMG) und Gebietskörperschaftsebenen (Länder und Gemeinden) sowie keine Synergien zwischen den Schulärzten und den Arbeitsmedizinern – bleibt bestehen. Dadurch ist das Aufgabenfeld der Schulärzte sehr eingeeignet und die Aufgabenwahrnehmung im Hinblick auf die Schülersgesundheit ineffizient.



GZ 300.570/019-2B1/16

Seite 3 / 11

- Prüfungstaxengesetz-Schulen/Pädagogische Hochschulen (Pkt. 12): Die Empfehlung des RH, im Zuge der Neuorganisation der Reifeprüfung die Prüfungstaxen zu reduzieren, wird nicht umgesetzt. Zudem hinterfragt der RH die komplexen Regelungen zur Abgeltung der Prüfungstaxen hinsichtlich ihrer Transparenz und des damit verbundenen Verwaltungsaufwands.

Wie bereits erwähnt, müssen diesem Schulrechtspaket weitere Reformmaßnahmen folgen. In diesem Sinne hält der RH an seinen in diesem Schulrechtspaket nicht umgesetzten Empfehlungen fest.

Zu den einzelnen Punkten führt der RH wie folgt aus:

## 2. Schnittstelle zum Kindergarten (§ 6 Abs. 1 SchPflG):

Im Entwurf ist vorgesehen, dass die Erziehungsberechtigten im Zuge der Schülerinnen- und Schüler-einschreibung des Kindes in der Volksschule die ihnen von der Kindergartenleitung überlassenen Unterlagen, Erhebungen, Förderergebnisse usw., die während der Zeit des Kindergartenbesuches durchgeführt wurden, vorzulegen haben. Das Wissen um den Sprachstand eines Kindes sowie um allfällige im letzten Kindergartenjahr getroffene Fördermaßnahmen soll es ermöglichen, dass im ersten Schuljahr ohne zeitliche Verzögerung gezielte Fördermaßnahmen begonnen bzw. fortgeführt werden können.

Im Bericht „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Reihe Bund 2013/6, TZ 12, hielt der RH *„die Weitergabe der Daten, welche die Sprachkenntnisse der Kinder betrafen, an der Schnittstelle vorschulischer Bereich zur Primarstufe für unbedingt erforderlich, um Doppelerhebungen zu vermeiden. ... Der RH empfahl daher dem BMUKK, darauf hinzuwirken, dass eine **direkte Datenweitergabe** der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen, der darauf aufbauenden Sprachfördermaßnahmen sowie der Ergebnisse über das erreichte Sprachniveau von den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen an die Primarstufe erfolgen kann.“*

Die vorgeschlagene Regelung stellt die ansatzweise Umsetzung der zitierten Empfehlung dar. Da mit der vorgesehenen Regelung keine direkte Datenweitergabe von den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen an die Primarstufe erfolgt, verweist der RH auf potenzielle Probleme im Vollzug.

## 3. Sprachförderung (§ 8e SchulOrgG u.a.):

Im vorliegenden Entwurf sollen nach Möglichkeit und Bedarf Schüler vor Eintritt in den Regelunterricht in eigenen Sprachstartgruppen in Deutsch intensiv vorbereitet werden, sodass sie in den Regelunterricht übertreten können. Danach soll mit Sprachförderkursen fortgesetzt werden, welche mit insgesamt drei Jahren befristet werden und im Anschluss evaluiert werden sollen. Schwerpunkte der Evaluierung sollen insbesondere die Wirkungen der Sprachförderungsmaßnahmen und die Effizienz des damit zusammenhängenden Ressourceneinsatzes sein. Im Bericht „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“ (Reihe Bund 2013/6) führte der RH dazu aus: *„Der RH erachtete die regelmäßige Durchführung von Evaluierungen zur Überprüfung der Zielerreichung als zweckmäßig, um einen effizienten Einsatz der Finanzmittel sicherzustellen. Er bemängelte jedoch, dass die bisherigen*



GZ 300.570/019-2B1/16

Seite 4 / 11

*Evaluierungen keine qualitative Beurteilung der Sprachförderkurse, wie bspw. die Verbesserung der Sprachkompetenz, enthalten hatten. Der RH empfahl dem BMUKK, künftig bei den*

*Evaluierungen der Sprachförderkurse auch die Qualität der Maßnahmen bzw. das Ausmaß der Zielerreichung zu berücksichtigen.“ (TZ 19)*

Die Evaluierung hinsichtlich der Wirkungen der Sprachförderungsmaßnahmen ist grundsätzlich als positiv zu bewerten, insbesondere wäre auch die Qualität der Maßnahme und das Ausmaß der Zielerreichung zu evaluieren.

Weiters war der RH der Ansicht, dass *„es sich bei den Sprachförderkursen für außerordentliche Schüler um eine längerfristige Maßnahme handelte und hielt daher die bislang zweijährigen Befristungen für nicht zweckmäßig.“* (TZ 19) Nach Vorliegen der Evaluierungsergebnisse sollte nach Ansicht des RH über die weitere Befristung der Sprachförderkurse entschieden werden.

Zur Sicherung der Qualität der Sprachfördermaßnahmen verweist der RH auf seine Empfehlung, dass eine einheitliche und verpflichtende Aus- und Weiterbildung für Lehrpersonen, die im Rahmen der Fördermaßnahmen in Deutsch unterrichten, vorzusehen wäre (o.a. Bericht, TZ 21). Zudem wäre eine standardisierte Lernfortschrittsdokumentation, in der Informationen zum erreichten Sprachniveau enthalten sind, für alle außerordentlichen Schüler mit Migrationshintergrund einzuführen. Diese sollte dem Schülerstammblatt beigelegt werden, um eine durchgängige Dokumentation des sprachlichen Lernfortschritts der Schüler mit Migrationshintergrund sicherzustellen (o.a. Bericht, TZ 16).

#### **4. Information statt Beurteilung (§ 18a SchulUG):**

Der vorliegende Entwurf sieht als Alternative zur Leistungsbeurteilung bis einschließlich zur 3. Klasse der Volksschule und der Sonderschule ein umfassendes Informationssystem vor. Die Entscheidung über die Anwendung der alternativen Leistungsbeschreibung statt Leistungsbeurteilung wird in den schulstandortautonomen Bereich (Schulforum, alternativ Schulleitung) übertragen. In diesem Zusammenhang verweist der RH auf den Bericht „Schulversuche“, Reihe Bund 2015/1. In TZ 34 kritisierte der RH *„dass ungeachtet der jahrzehntelangen Durchführung dieser Schulversuche nach wie vor keine Entscheidung über deren Übernahme in das Regelschulwesen oder über deren Beendigung getroffen wurde. Damit wurde der aufgrund der hohen Zahl der Schulversuche beträchtliche administrative Aufwand in Kauf genommen. Der RH empfahl dem BMBF, auf die **Übernahme alternativer Formen der Leistungsbeurteilung in das Regelschulwesen in den schulautonomen Bereich ... hinzuwirken.**“* (TZ 34)

Die vorgeschlagene Regelung stellt eine Umsetzung der zitierten Empfehlung dar, der RH bewertet sie daher positiv. Aus Anlass der vorgeschlagenen Regelung verweist der RH auf seine Empfehlung im Rahmen der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen die Leistungsbeurteilung verstärkt zu berücksichtigen (Bericht des RH „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, TZ 15).



GZ 300.570/019-2B1/16

Seite 5 / 11

## 5. Gemeinsame Führung von Schulstufen in einem Klassenverband (§ 17 Abs. 5 SchulUG):

Künftig sollen die Schulforen oder die Schulleitungen (in letzterem Fall nach Anhörung des Schulforums) nach primär pädagogischen Gesichtspunkten darüber entscheiden, ob schulstufenübergreifende Klassen zu führen sind. Es obliegt jedoch den Landesgesetzgebungen festzulegen, inwieweit organisatorische, insbesondere räumliche, personelle und finanzielle Gegebenheiten durch die Einbeziehung des Schulerhalters und der verantwortlichen Schulbehörde des Landes (Landesregierung) bzw. des Landesschulrats (bei Übertragung der Ausübung der Diensthoheit über Landeslehrpersonen) Berücksichtigung finden werden. Im Bericht „Schulversuche“, Reihe Bund 2015/1, stellte der RH für das Schuljahr 2012/2013 188 Schulversuche zu jahrgangsübergreifenden Klassen fest (TZ 8). Wegen der generell hohen Anzahl von Schulversuchen empfahl der RH *„die Schulgesetzgebung insbesondere auch in Bezug auf die Schulautonomie weiterzuentwickeln und eine zeitnahe legistische Umsetzung von Schulvorhaben zu forcieren.“* (TZ 8)

Insofern stellt die geplante Regelung eine Umsetzung der Empfehlung des RH dar. Der RH verweist allerdings auf die Kompetenzzersplitterung im Schulwesen, wodurch trotz schulautonomer Entscheidung die Führung von schulstufenübergreifenden Klassen vom Schulerhalter und der Schulbehörde des Landes (Landesregierung) bzw. dem Landesschulrat abhängig gemacht werden kann. Vielmehr wäre es nach Ansicht des RH zweckmäßig, die Rahmenbedingungen festzulegen, die eine „tatsächliche“ schulautonome Entscheidung zur Führung von schulstufenübergreifenden Klassen erlauben.

## 6. Erzieher für Lernhilfe (§§ 8 lit. j sublit. cc und lit. m, 13 Abs. 2a SchulOrgG u.a.):

Künftig soll der Beruf eines „Erziehers für die Lernhilfe“ geschaffen werden, die wie die Freizeitpädagogen einen eigens geschaffenen Hochschullehrgang im Ausmaß von 60 ECTS-Credits absolvieren müssen. In den Erläuterungen ist ausgeführt, dass sie im Hinblick auf ihren Einsatz in ganztägigen Schulformen den Erziehern gleichgestellt sein sollen.

Der RH kritisiert, dass die dienstrechtliche Stellung dieser Bediensteten nicht näher erläutert wird. Um eine allfällige Betreuung auch in den Ferienzeiten sicherzustellen, wäre in den Materialien klarzustellen, dass sie nicht den dienstrechtlichen Vorschriften der Erzieher (Ferienregeln der Bundeslehrer) sondern denen der Freizeitpädagogen (Verwaltungsbedienstete) unterliegen. Zudem hält der RH fest, dass der Einsatz von Verwaltungsbediensteten kostengünstiger ist als jener von Lehrpersonen (Bericht des RH „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 29).

## 7. Einsatz von Lehrbeauftragten (§ 56 Abs. 3 SchulOrgG u.a.):

Durch den vorliegenden Entwurf soll der Einsatz von Lehrbeauftragten in den berufsbildenden mittleren und höheren Schulen speziell im Bereich der Fachtheorie und der Fachpraxis ermöglicht werden. Der RH verweist diesbezüglich auf den Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, in dem er Dauermehrdienstleistungen im hohen Ausmaß (rd. 5.200 VBÄ im



Schuljahr 2011/2012) bei den Bundeslehrpersonen festgestellt hat. Dazu hielt er fest: „Traditionell waren im BMHS-Bereich (mit Ausnahme der Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik) die Anzahl der Lehrer mit Dauermehrdienstleistungen sowie die von ihnen unterrichteten Stunden höher als im AHS-Bereich (z.B. Oberösterreich: Schuljahr 2011/2012 7,95 WE je Lehrer an höheren technischen und gewerblichen Lehranstalten; 2,56 WE je Lehrer an AHS). Dies war auf einen **Mangel an fachtheoretischen und -praktischen Lehrern** sowie die speziellen Unterrichtsgegenstände zurückzuführen (. . .). Er empfahl dem BMUKK, dem Landesschulrat für Oberösterreich und dem Stadtschulrat für Wien, gezielte Personalmaßnahmen zu ergreifen, um Dauermehrdienstleistungen im Ausmaß einer halben Lehrverpflichtung und darüber zu vermeiden.“ (TZ 18)

Nach Ansicht des RH ist der Einsatz von Lehrbeauftragten speziell in fachtheoretischen und -praktischen Fächern als Maßnahme zur Bekämpfung des Lehrpersonenmangels als Umsetzung der zeit. Empfehlung des RH zu werten. Der RH weist allerdings darauf hin, dass der Einsatz von Lehrbeauftragten zu einer Verlagerung der Personalausgaben hin zu den Sachausgaben führt. Dies kommt letztlich einer Umgehung des Personalplans des Bundes gleich und widerspricht dem im Bundeshaushaltsgesetz niedergelegten Grundsatz der Budgetwahrheit.

Weiters wäre nach Ansicht des RH bei der Auswahl der Lehrbeauftragten auf deren pädagogische Qualifikation zu achten, um eine entsprechende Unterrichtsqualität sicherzustellen.

#### **8. Klassenbücher, Protokolle, Aufzeichnungen (§§ 77, 77a Schul- OrgG u.a.):**

„Gesundheitsblätter“ würden laut den Erläuterungen für den Vollzug des § 66 SchUG nicht benötigt, ihre Führung ist künftig nicht mehr vorgesehen. Schulärzte sollen solche Aufzeichnungen nur in dem Ausmaß führen, um „die Lehrer in gesundheitlichen Fragen der Schüler, soweit sie den Unterricht und den Schulbesuch betreffen, zu beraten und die hierfür erforderlichen Untersuchungen der Schüler durchzuführen“ (§ 66 Abs. 1 SchUG). Das Führen von direkt oder indirekt personenbezogenen Evidenzen oder von anonymisierten Evidenzen (für statistische Zwecke) fällt laut den Erläuterungen nicht in den Aufgabenbereich der Schulverwaltung, sondern ist dem Gesundheitswesen gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG zuzuordnen.

Der RH weist auf die im Bericht „Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst“ (Reihe Bund 2013/1) aufgezeigte Kompetenzzersplitterung hin: Für die Gesundheit der Schüler waren mehrere Bundesministerien (BMBF und BMG) und Gebietskörperschaftsebenen (Länder und Gemeinden) zuständig, mit Folgewirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung des schulärztlichen Dienstes. „Die Aufgabe der Schulärzte (. . .) bestand in der Beratung der Lehrer in gesundheitlichen Fragen der Schüler (Schulgesundheitspflege) und nicht in der gesundheitlichen Beratung und Betreuung der Schüler. Die Angelegenheiten der Gesundheitspflege, -erziehung und -beratung sowie das Hygiene- und Impfwesen fielen in den Zuständigkeitsbereich des BMG und waren im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung durch Landesbehörden zu vollziehen (Gesundheitsvorsorge). Bei der zur Zeit der Gebärungsüberprüfung herrschenden Auslegung des Begriffs Schulgesundheitspflege war das **Aufgabenfeld der Schulärzte an Bundesschulen sehr eingengt** und die **Aufgabenwahrnehmung im Hinblick auf die Schülersgesundheit ineffizient** (. . .). Der RH empfahl dem BMG und dem BMUKK, zur Steigerung der Effizienz des schulärztlichen Dienstes die strikte **Trennung** zwischen **Schulgesundheitspflege und**



GZ 300.570/019-2B1/16

Seite 7 / 11

**Gesundheitsvorsorge aufzuheben.** Weiters sollten beide Ressorts diesen Bereich durchlässiger gestalten und erforderlichenfalls die Änderung der entsprechenden Kompetenzbestimmungen des B-VG betreiben.“ (TZ 2).

Der Schularzt war für die Beratung des Schulleiters bezüglich des hygienischen Zustands jener Teile des Schulgebäudes zuständig, die dem Unterricht und dem Aufenthalt der Schüler dienten. In diesem Zusammenhang stellte der RH Ähnlichkeiten mit den Aufgaben des arbeitsmedizinischen Dienstes fest. Der RH empfahl dem damaligen BMUKK, allfällige **Synergiepotenziale** zwischen den **Schulärzten** und den **Arbeitsmedizinern** auszuloten (TZ 12).

Im zit. Bericht zeigte der RH zudem auf, dass die Art der Durchführung der Reihenuntersuchungen nicht näher geregelt war. Er kritisierte, „*dass die aus den Reihenuntersuchungen gewonnenen Daten nicht für Zwecke der Gesundheitspolitik nutzbar gemacht wurden, etwa als Grundlage für die Identifizierung von Risikogruppen oder Problemfeldern und die daraus abzuleitenden Präventionsmaßnahmen.* Der RH empfahl dem BMUKK, die Art der Durchführung der Reihenuntersuchungen genauer zu regeln und die daraus gewonnenen **Daten für Zwecke der Gesundheitspolitik** in anonymisierter Form zugänglich zu machen, um das Nachhaltigkeitspotenzial des schulärztlichen Dienstes zu nutzen. Die Kenntnis der Krankheitsbilder und Risikoprofile der Schüler würde die Effizienz des schulärztlichen Dienstes steigern und einen wichtigen Beitrag zur Gesundheitsvorsorge leisten“. (TZ 12)

Der RH weist darauf hin, dass der vorliegende Entwurf diese Empfehlungen nicht aufgreift. Vielmehr bleibt die im Bereich des schulärztlichen Dienstes aufgezeigte Kompetenzzersplitterung bestehen.

Zwar entfallen durch die geplante Bestimmung Aufzeichnungsverpflichtungen, es gehen jedoch wichtige Daten bezüglich Krankheitsbilder und Risikoprofile der Schüler verloren, die allerdings schon bisher nicht systematisch genutzt wurden. Durch den Wegfall der Aufzeichnungsverpflichtungen verringert sich die Arbeitsbelastung der Schulärzte, wodurch nach Ansicht des RH auch eine Reduktion der eingesetzten Personalressourcen einhergehen müsste. In der Darstellung der finanziellen Auswirkungen bleibt dieser Aspekt unberücksichtigt.

## **9. Sprengelflexibilisierung (§§ 8 und 13 Pflichtschul-erhaltungsgesetzG):**

Der Besuch einer ganztägigen Schulform mit verschränkter Abfolge soll künftig nicht von der Zustimmung des Schulerhalters der sprengelmäßig zuständigen Schule abhängig gemacht werden dürfen, wenn dieses Angebot an der sprengelmäßigen Schule nicht besteht. Weitere Umsetzungen in Richtung Flexibilisierung des sprengelübergreifenden Schulbesuchs sollen weiterhin der Ausführungsgesetzgebung der Länder überlassen bleiben. Die Erläuterungen führen zu dieser Maßnahme aus, dass „*die grundsatzgesetzliche Tendenz (. . .) deutlich in die Richtung der Öffnung des sprengelfremden Schulbesuches (gehe)*“.

Im Bericht „Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“ (Reihe Bund 2014/12) stellte der RH fest, dass sich die Einteilung der Sprengelgrenzen nicht immer mit den Gemeindegrenzen deckt. So kann es bspw. mehrere Schulsprengel in einer Gemeinde geben. Von der Möglichkeit, für mehrere im Gebiet einer



GZ 300.570/019-2B1/16

Seite 8 / 11

Gemeinde bestehende Schulen derselben Schulart einen gemeinsamen Schulsprengel festzulegen, machen insbesondere große Gemeinden Gebrauch (dies ist z.B. in Wien oder Graz der Fall).

Alle im Sprengel einer Schule wohnende Schulpflichtige können diese besuchen; auf die Aufnahme besteht ein Rechtsanspruch. Eine Wahlmöglichkeit gibt es grundsätzlich nicht, für sprengelfremde Schulbesuche sind zumeist aufwändige Verfahren notwendig. Dies hat zur Folge, dass es einerseits keinen Qualitätswettbewerb zwischen den Schulen gibt und dass die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten bei der Schulwahl eingeschränkt sind. Andererseits legt die Sprengelteilung die Grenzen der dem gesetzlichen Schulerhalter auferlegten Anforderungen, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, fest.

Ähnlich wie bei der Auflassung bzw. Errichtung der allgemein bildenden Pflichtschulen auch bei der Festsetzung der Schulsprengel mehrere Gebietskörperschaften befasst sind, die unterschiedliche Interessen verfolgen; dies trägt insgesamt zur Erhöhung der Systemkomplexität bei.

Hiezu kommt, dass die Länder durch die Definition von fixen Schulsprengeln maßgeblichen Einfluss auf infrastrukturelle und personelle Ressourcen ausüben. Sie entscheiden damit indirekt nicht nur über den Aufwand der Gemeinden, sondern auch über jenen des Bundes, der letztlich das Lehrpersonal bezahlt.

Im o.a. Bericht empfahl der RH dem BMBF basierend auf den dargestellten Argumenten, *„die Vor- und Nachteile von Schulsprengeln umfassend zu beleuchten und gegebenenfalls einen **Reformprozess** in die Wege zu leiten (. . .).“* (TZ 12). Weiters empfahl er, *„das komplexe Finanzierungssystem der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen in den ... empfohlenen Reformprozess miteinfließen zu lassen.“* (TZ 13)

Der vorliegende Entwurf ist nach Ansicht des RH ein erster Schritt in Richtung einer Sprengelflexibilisierung, weil die Sprengelflexibilisierung entsprechend der Ausführungsgesetzgebung der Länder im unterschiedlichen Ausmaß umgesetzt werden kann. Eine Umsetzung der Öffnung des sprengelfremden Schulbesuchs sowie eine Reform des komplexen Finanzierungssystems sind noch nicht erfolgt.

#### **10. Berufs(bildungs)orientierung (§ 13b SchUG):**

Schülern soll künftig ab der 8. Schulstufe auf Ansuchen gestattet werden bis zu fünf Tage pro Unterrichtsjahr zum Zweck der individuellen Berufs(bildungs)orientierung dem Unterricht fern zu bleiben.

Der RH verweist auf den RH Bericht „Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens“, Reihe Bund 2009/6, worin er ausführte, dass *„der Eintritt in die Lehre immer später erfolgt. Unter der Annahme, dass jeder zweite Späteinsteiger ein zusätzliches Jahr an einer öffentlichen Schule zugebracht hat, ist eine erhöhte Belastung der öffentlichen Haushalte (Bund und Länder) von 67 Mill. EUR entstanden. ... Der RH empfahl dem BMUKK, die Berufsorientierung zu verstärken, um eine fundierte Ausbildungsentscheidung am Ende der Schulpflicht (neunte Schulstufe) zu ermöglichen.“* (TZ 4)





GZ 300.570/019-2B1/16

Seite 9 / 11

Im Zusammenhang mit der geplanten Regelung verweist der RH auf seine Stellungnahme zum Entwurf des Jugendausbildungsgesetzes (GZ 302.732/001-2B1/16). Darin führt er aus, dass sich der Entwurf nicht mit jenen Mängeln im Rahmen der Pflichtschulausbildung auseinandersetzt, die ursächlich für das Ausscheiden der betroffenen BildungsabbrecherInnen aus einem regulären Ausbildungsverlauf sind. Nach Ansicht des RH sollte daher schon aus diesem Grund eine umfangreichere Einbindung des BMBF im Rahmen einer qualitätsvollen Berufs- und Bildungswegorientierung gegen Ende der allgemeinen Schulpflicht (neunte Schulstufe) vorgesehen werden, um entsprechende Folgekosten zu vermeiden. Dabei sollte ebenfalls vermieden werden, dass es durch eine an einen allfälligen Schulabbruch anschließende „Ausbildungspflicht“ zu einer de-facto Verlängerung der Schulpflicht kommt. Damit werden die bestehenden Mängel im Bereich Pflichtschulausbildung nicht im Bereich des BMBF gelöst, sondern vielmehr in den Bereich des BMASK bzw. AMS verlagert.

Vor diesem Hintergrund bewertet der RH die vorgeschlagene Regelung als Schritt zur Forcierung der Berufsorientierung.

#### **11. Amtsdirektor des Landesschulrats (§ 11 Bundes-SchulaufsichtG):**

Den Erläuterungen zufolge sei das Abstellen auf Beamte für die Funktion des Amtsdirektors des Landesschulrats zu eng, künftig sollen auch Vertragsbedienstete mit dieser Funktion betraut werden können. Weiters soll die Bundesbehörde Landesschulrat/Stadtschulrat für Wien künftig einen Bundesbediensteten als Leiter erhalten.

Der RH verweist auf seine Ausführungen in seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, in dem er *„auf seine langjährigen grundsätzlichen Einwendungen gegen die Beschäftigung von Landesbediensteten in der unmittelbaren Bundesverwaltung (Landes- und Bezirksschulräte)“* verwies. ... *Er wiederholte daher gegenüber dem BMBF und dem Landesschulrat für Oberösterreich seine vielfach getroffenen Empfehlungen, aus rechtlichen und wirtschaftlichen Erwägungen **bei den Landesschulräten** – unabhängig davon, ob ihnen die Diensthoheit über die Landeslehrer übertragen wurde oder nicht – auf Dauer **ausschließlich Bundesbedienstete** zu verwenden.“* (TZ 37)

Zudem hielt er kritisch fest, dass *„im Landesschulrat für Oberösterreich – im Gegensatz zum Landesschulrat für Tirol – Leitungsfunktionen mit dienstzugeordneten Landesbediensteten besetzt waren.“* (a.a.O. TZ 43)

In TZ 4 des zit. Berichts empfahl der RH schließlich, das *„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.“*

Diesbezüglich verweist der RH auf seine wiederholt ausgesprochene Empfehlung die Funktion des Landesschulratsdirektors ausschließlich mit einem Bundesbediensteten zu besetzen.



Im Hinblick auf die mit Ministerratsvortrag vom 17. November 2015 vorgelegte Bildungsreform hinterfragt der RH allerdings die Sinnhaftigkeit dieser partiellen Maßnahme im Kontext der geplanten Gesamtreform. Gemäß dem „Schulorganisations-Paket, Bildungsdirektion“ ist für jedes Bundesland die Einrichtung einer Bildungsdirektion als gemeinsame Bund-Länderbehörde vorgesehen. An der Spitze der Bildungsdirektion steht der Bildungsdirektor, die Bildungsdirektorin als Bundesbedienstete, Bundesbediensteter, die, der auf Vorschlag des Landeshauptmannes oder der Landeshauptfrau von dem zuständigen Bundesminister, der Bundesministerin ernannt wird.

Der RH bewertet die vorgeschlagene Regelung, dass nur noch Bundesbedienstete als Landesschulratsdirektoren bestellt werden können, zwar als eine teilweise Umsetzung seiner Empfehlungen, er vermisst jedoch eine umfassende Reform der Schulverwaltung.

## **12. Püfungstaxengesetz-Schulen/Pädagogische Hochschulen:**

Die Abgeltung der Prüfungstaxen an den Vorsitzenden, den Schulleiter, den Klassenvorstand bzw. Jahrgangsvorstand sowie den Schriftführer soll nun je Teilprüfung und nicht je Kandidat in der aliquoten Höhe erfolgen, um eine sofortige und angemessene Abgeltung sicherzustellen.

Der RH verweist dazu auf seinen Bericht „Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)“, Reihe Bund 2012/11, in dem er empfahl *„im Zuge der Neuorganisation der Reifeprüfung (. . .) wegen des Wegfalls der Aufgabenerstellung durch die Lehrkräfte der Abschlussklassen die Prüfungstaxen zu reduzieren, weil die verbleibenden Arbeiten einen geringeren Aufwand erforderten.“* (TZ 16). Weiters hinterfragt der RH die komplexen Regelungen zur Abgeltung der Prüfungstaxen hinsichtlich ihrer Transparenz und des damit verbundenen Verwaltungsaufwands.

## **13. Darstellung der finanziellen Auswirkungen:**

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen führen zum Wegfall der Klassenwiederholungen bis zur 3. Schulstufe aus, dass *„durch die nunmehr mögliche optimale Förderung der Kinder sich auch die Zahl der Wiederholungen in der vierten Schulstufe halbieren wird, weshalb im Ergebnis 1.538 Kinder weniger zu unterrichten sein werden (2017/18: -696; 2018/19: -1.168), wodurch sich der Bedarf an Lehrpersonalressourcen verringert. Je 14,5 Schülerinnen und Schülern der Volksschule wird den Ländern eine Landeslehrpersonen-Planstelle zugeteilt, weshalb sich bei 1.538 weniger zu unterrichtenden Kindern ein Minderbedarf von 106 Planstellen einstellt, wobei eine Planstelle durchschnittlich 56.000 Euro Personalaufwand verursacht.“* Nach Ansicht des RH ist die Berechnungsgrundlage/Annahme zur Halbierung der Klassenwiederholungen in der 4. Schulstufe nicht nachvollziehbar. Zudem sind die Angaben aus der Sicht des RH insofern unklar, als sich durch den Entfall der Klassenwiederholungen nicht unbedingt Einsparungen im gleichen Ausmaß im Vergleich zur jetzigen Gesetzeslage ergeben, weil nicht bekannt ist, ob bisher Schüler mit Wiederholungen überhaupt bis zum Pflichtschulabschluss in der Schule bleiben bzw. in höhere Schulen wechseln.

Für den neuen Lehrgang „Erzieher/innen für die Lernhilfe“ rechnet das BMBF beim sonstigen betrieblichen Sachaufwand im Jahr 2016 mit einem zusätzlichen Lehrgang, 2017 bis 2018 mit vier, 2019 mit sechs und 2020 mit neun zusätzlichen Lehrgängen. Bei 13 öffentlichen Pädagogischen



GZ 300.570/019-2B1/16

Seite 11 / 11

Hochschulen ist nach Ansicht des RH die Anzahl der angenommenen Lehrgänge nicht nachvollziehbar.

Die Erläuterungen führen weiters aus, dass derzeit an mehr als 2.000 Standorten Schulversuche über alternative Formen der Leistungsbeurteilung laufen, die durch den Entfall des § 78a SchUG obsolet werden. Ebenso entfallen die Schulversuche zur gemeinsamen Führung von Schulstufen in einem Klassenverband.

Ausführungen zu den Einsparungen aufgrund des Entfalls dieser Schulversuche fehlen in den Erläuterungen. Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf den beträchtlichen Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung der Schulversuche (RH-Bericht „Schulversuche“, Reihe Bund 2015/1, TZ 41).

Abschließend wird nochmals auf den Wegfall der Aufzeichnungsverpflichtungen der Schulärzte verwiesen, wonach sich auch deren Arbeitsbelastung verringert. Da damit nach Ansicht des RH auch eine Reduktion der eingesetzten Personalressourcen einhergehen müsste, wäre dies bei den finanziellen Auswirkungen zu berücksichtigen gewesen.

Aus den angeführten Gründen entsprechen die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:  
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: