



Bundesministerium für
Bildung und Frauen
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

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

Wien, 2. Mai 2014
GZ 302.573/001-2B 1/14

Schulbehörden – Verwaltungsreform- und Rechts- bereinigungsgesetz 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 16. April 2014,
GZ: BMBF-14.363/0001-III/2/2014, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten
Entwurfs und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie
folgt Stellung:

1 Allgemein

Aus Anlass der aktuellen Diskussion über die geplanten Reformmaßnahmen im
Bildungsbereich verweist der RH auf seine, im Rahmen seiner Vorschläge zur Ver-
waltungsreform dargelegten Ansatzpunkte zur Reform des Schulwesens in Österreich
(Arbeitsgruppe Verwaltung neu, Schulverwaltung S. 4 ff; abrufbar unter
http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/beratung/verwaltungsreform/Bildung/Loesungsvorschlaege_Schulverwaltung.pdf). Unter Gesichtspunkten eines
verantwortungsbewussten Umgangs mit öffentlichen Mitteln und bildungswissen-
schaftlichen Erwägungen sind aus seiner Sicht für eine Organisationsreform vorweg
vier handlungsleitende Grundsätze wesentlich:

- Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle
der Schulgebarung in einer Hand;
- einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output- und
Outcomeorientierung);
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen
durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring;



GZ 302.573/001-2B1/14

Seite 2 / 8

- weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Im Sinne dieser Grundsätze sind prinzipiell folgende drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant: eine *letzverantwortliche Ebene* für die Schulgesetzgebung (Schulorganisation), das Schulbudget und die Qualitätssicherung, *einheitliche regionale Einheiten* für Ressourcenverwaltung, Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen bzw. Schulgemeinden und die *Schulen*.

Im Detail sollen der letztverantwortlichen Ebene folgende Aufgaben übertragen werden:

- umfassende Kompetenz für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des gesamten Schulwesens;
- Budgethoheit und Verteilung der Mittel nach objektiven Kriterien; Budgetcontrolling;
- Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung: Bildungsziel, Standards;
- Sicherstellung von einheitlichen Standards zur Datenerfassung für das Bildungscontrolling;
- permanentes transparentes Monitoring der Erreichung der Bildungsziele samt Feedback;
- einheitliche institutionalisierte Aus- und Fortbildung.

Die einheitlichen regionalen Einheiten sollten für folgende Aufgaben zuständig sein:

- Gewährleistung der Grundversorgung mit Unterricht unter Wahrung der Wahlmöglichkeit für Schüler und Eltern;
- flächendeckendes Schulstandortkonzept;
- Grundausrüstung der Schulen;
- Bestellung der Schulleitung nach einheitlichem Auswahlverfahren;

GZ 302.573/001-2B1/14



Seite 3 / 8

- Ermittlung der den Schulen zustehenden Personalressourcen in Form einer Pro-Kopf-Finanzierung unter Berücksichtigung besonderen Förderbedarfs;
- Vollzug des einheitlichen Dienst- und Besoldungsrechts;
- Verwaltung der Lehrpersonalzuteilung aus dem Kreis des Angebots;
- Aufsicht über die Schulen und
- Organisation des Rechnungswesens für die Schulen.

Die Schulen sollten folgende Aufgaben erfüllen:

- freie Unterrichtsgestaltung (einschließlich der Wahl der Tagesform);
- freie Personalauswahl der Lehrkräfte unter Beachtung objektiver Kriterien;
- Personalsteuerung und Personalentwicklung durch die Schulleitung;
- freie Verfügbarkeit über limitierte finanzielle Ressourcen, Möglichkeit der Beschaffung von Drittmitteln;
- Selbstevaluierung im Rahmen einer Gesamtqualitätssicherung und
- kundenorientierte und transparente Leistungsvergleiche mit anderen Schulen.

Der RH weist wie bereits in seiner Stellungnahme zum Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz 2013 vom 28. Mai 2013 neuerlich darauf hin, dass die oben angesprochenen Reformmaßnahmen auch durch den nun vorliegenden Entwurf trotz des bestehenden Reformbedarfs weiterhin nicht gesetzt werden. Da lediglich die Regionale Ebene „Bezirksschulrat“ betroffen ist, handelt es sich nach Ansicht des RH nur um einen kleinen Beitrag und nicht – wie der Titel des Entwurfs „Schulbehörden-Verwaltungsreform- und Rechtsbereinigungsgesetz 2014“ nahelegt, um umfassende Reformmaßnahmen im Bereich der Schulverwaltung, die jedoch aus budgetärer Sicht dringend erforderlich sind.



GZ 302.573/001-2B1/14

Seite 4 / 8

2 Zur Regelung über die Sprachförderkurse

2.1 Zur Evaluierung der Sprachförderkurse

Die Regelung über die Sprachförderkurse war bisher immer auf zwei Schuljahre befristet, wurde allerdings regelmäßig um zwei Jahre verlängert, zuletzt im Jahr 2012 bis zum Schuljahr 2013/14 (BGBl. I Nr. 79/2012). Nunmehr ist eine weitere Verlängerung bis zum Schuljahr 2015/16 geplant. Die Erläuterungen führen zur Verlängerung aus, dass sich die Sprachförderkurse bewährt hätten, wobei in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung das Jahr 2016 als Zeitpunkt für eine interne Evaluierung festlegt wird.

Der RH erachtet die regelmäßige Durchführung von Evaluierungen zur Überprüfung der Zielerreichung als zweckmäßig, um einen effizienten Einsatz der Finanzmittel sicherzustellen („Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Reihe Bund 2013/6, TZ 19.2, Abs. 2). Er bewertet daher eine Evaluierung der seit mittlerweile acht Schuljahren geführten Sprachförderkurse grundsätzlich als positiv. Im Bereich der Sprachförderkurse wäre diese Evaluierung so rechtzeitig durchzuführen und zu bewerten, damit diese Ergebnisse als Entscheidungsgrundlage für eine weitere Verlängerung der untersuchten Maßnahmen herangezogen werden können.

Die Erläuterungen führen aus, dass sich die Wirksamkeit der Sprachförderkurse aus der Zahl der abgerufenen Planstellen aus den zweckgebundenen Zuschlägen für Sprachkurse und der Anzahl der Kursbesucher ergeben.

Dazu weist der RH auf seine Feststellung hin („Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Reihe Bund 2013/6, TZ 19.2, Abs. 3), der zufolge im überprüften Zeitraum bundesweit ein Rückgang der Zahl an außerordentlichen Schülern an allgemein bildenden Pflichtschulen zu verzeichnen war, der Auswirkungen beim zweckgebundenen Zuschlag Sprachförderkurse zur Folge hatte: Sowohl die Anzahl der abgerufenen Planstellen als auch die Ausgaben sanken.

Nach Ansicht des RH hat die geplante Evaluierungsmethode deshalb wenig Aussagekraft. Zudem verweist er auf seine Kritik, dass die Evaluierungen der Sprachförderkurse keine qualitative Beurteilung (z.B. die Verbesserung der Sprachkompetenz) enthalten hatten und seine Empfehlung, künftig bei den Evaluierungen der Sprachförderkurse auch die Qualität der Maßnahmen bzw. das Ausmaß der Zielerreichung zu berücksichtigen (Reihe Bund 2013/6, TZ 19.2, Abs. 2).

GZ 302.573/001-2B1/14



Seite 5 / 8

2.2 Zur Befristung der Regelung über die Sprachförderkurse

In seinem Bericht „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“ (Reihe Bund 2013/6, TZ 19) hielt der RH die zweijährigen Befristungen für nicht zweckmäßig, weil es sich bei den Sprachförderkursen für außerordentliche Schüler um eine längerfristige Maßnahme handelte. Er empfahl dem damals zuständigen Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK), die Maßnahme Sprachförderkurse auf einen längeren Zeitraum auszulegen, um die Nachhaltigkeit und Planungssicherheit sicherzustellen.

Laut damaliger Stellungnahme des BMUKK sei *„der Empfehlung des RH, die Sprachförderkurse auf einen längeren Zeitraum auszulegen, uneingeschränkt zuzustimmen. Um die Nachhaltigkeit und die Planbarkeit sicherzustellen, habe es anlässlich der Verlängerung der Sprachförderkurse im Jahr 2012 eine unbefristete Gültigkeit vorgeschlagen, die jedoch aus budgetären Gründen nicht die Zustimmung des BMF erhalten habe“* (Reihe Bund 2013/6, TZ 19.3).

Der RH fasst daher zur vorgeschlagenen neuerlichen zweijährigen Verlängerung der Sprachförderkurse auf Basis seines Berichts „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Reihe Bund 2013/6, zusammen:

- vor einer weiteren zweijährigen Verlängerung der Sprachförderkurse wären die bisher gesetzten Maßnahmen einer Evaluierung zu unterziehen,
- bei dieser Evaluierung wäre auch die Qualität der Maßnahmen bzw. das Ausmaß der Zielerreichung zu berücksichtigen,
- vor einer Entscheidung über die Verlängerung wäre das Evaluierungsergebnis abzuwarten um dieses als Entscheidungsgrundlage heranzuziehen, und
- bei Vorliegen entsprechender positiver Evaluierungsergebnisse wäre bei einer Verlängerung der Maßnahme „Sprachförderkurse“ auf die Planungssicherheit Bedacht zu nehmen.

2.3 Zur Zahl der Planstellen

Zur Angabe von zur Verfügung stehenden 440 Planstellen verweist der RH auf den Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“ (Reihe Bund 2012/4, TZ 10), dem zufolge im Schuljahr 2009/2010 österreichweit nur rd. 360 Planstellen für Sprachförderkurse durch die Länder abgerufen und damit die insgesamt abrufbaren Planstellen (578) nur zu rd. 62 % ausgeschöpft wurden. Er empfahl dem BMUKK daher, *„vor Einführung von*



weiteren bildungspolitisch gewünschten Maßnahmen in Form von zweckgebundenen Zuschlägen, den aktuellen Bedarf auch bei den Ländern zu erheben“.

Im Schuljahr 2010/2011 stieg zwar die Anzahl der abgerufenen Planstellen geringfügig auf rd. 403 an („Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Reihe Bund 2013/6, TZ 19.1, Abs. 3), trotzdem zeichnet sich der Trend der Rückläufigkeit auch bei der Anzahl der außerordentlichen Schüler in öffentlichen Pflichtschulen weiter ab. Insofern ist die angeführte Planung mit weiterhin 440 Planstellen für den RH nicht nachvollziehbar.

3 Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

3.1 Zur Regelung über die Sprachförderkurse

Den Materialien zufolge führe die geplante Verlängerung der Sprachförderkurse um zwei weitere Schuljahre (2014/15 und 2015/16) zu keinen Mehrausgaben gegenüber dem Status Quo.

Der RH weist darauf hin, dass entgegen den Erläuterungen durch die vorgesehene Verlängerung der Sprachförderkurse um zwei Schuljahre Mehrkosten im Sinne des § 17 BHG im Vergleich zur bestehenden Rechtslage, welche das Auslaufen des § 8e SchOrgG mit dem Schuljahr 2013/14 vorsieht, anfallen werden. Eine bezifferte Darstellung über den finanziellen Aufwand der vorgesehenen gesetzlichen Änderung in Form einer Verlängerung fehlt in den Erläuterungen und wäre gem. § 17 BHG 2013 geboten gewesen.

3.2 Zur Abschaffung der Bezirksschulräte

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkung der Auflösung der Bezirksschulräte verweisen die Erläuterungen auf die Darstellung zum Schulbehörden – Verwaltungsreformgesetz 2013, BGBl. I Nr. 164/2013.

Der RH weist einleitend darauf hin, dass die Darstellung der finanziellen Auswirkungen in den Erläuterungen zum Ministerialentwurf zum Schulbehörden – Verwaltungsreformgesetz 2013 (519/ME B1gNR XXIV. GP) aus seiner Sicht nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hierzu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV), BGBl. II Nr. 490/2012 entsprach. In seiner Stellungnahme zu diesem Entwurf (Schreiben vom 28. Mai 2013, GZ 300.314/024-2B1/13) hielt er Folgendes fest:

GZ 302.573/001-2B1/14



Seite 7 / 8

„Zu den finanziellen Auswirkungen führen die Erläuterungen aus, dass mit Minderaufwendungen bei den Personalausgaben des Bundes zu rechnen sein werde. Derzeit führt der Bund 130 Planstellen für Bezirksschulinspektoren. Bis zum Ende des Jahres 2018 sei eine Reduktion auf rd. 104 Planstellen in Aussicht genommen. Diese Reduktion stehe im Zusammenhang mit dem noch zu entwickelnden kennzahlenbasierten Benchmarksystem als Basis für die Bewirtschaftung der Planstellen (z.B. Festlegung der Zahl der zu betreuenden Schulen, Lehrer, Schüler). Für das Jahr 2018 rechnet das BMUKK mit Einsparungen von rd. 2,9 Mio. EUR.

Der RH merkt dazu an, dass die in den Erläuterungen angegebene Reduktion um 26 Planstellen und die Ausgabenreduktion um rd. 2,9 Mio. EUR im Jahr 2018 derzeit aus folgenden Gründen nicht plausibel nachvollzogen werden kann:

Gemäß den Erläuterungen soll – bei derzeit 130 Planstellen im Bereich der Bezirksschulinspektoren – bis zum Ende des Jahres 2018 eine „Reduktion um 20 % auf einen Personalstand von 104 Planstellen in Aussicht genommen sein“. Da dies erst in der „aufwandsgerechten Verteilung der Planstellen unter Berücksichtigung von regionalpolitischen Gegebenheiten“ unter Bezugnahme auf ein derzeit noch nicht vorhandenes Benchmarksystem erfolgen soll, können diese Angaben insoweit nicht plausibel nachvollzogen werden.

Darüber hinaus bleiben auch die Angaben der Erläuterungen zu möglichen Synergieeffekten und Einsparungen im Bereich des unterstützenden Verwaltungspersonals des Bundes unbestimmt. Auch wenn – wie oben dargelegt – die angenommene Reduktion der Zahl der Bezirksschulinspektoren im Ausmaß von 20 % nicht plausibel nachvollziehbar dargelegt wird, müsste sich diese Reduktion auch beim Arbeitsanfall des unterstützenden Verwaltungspersonals des Bundes niederschlagen, was jedoch in den Erläuterungen ebenfalls nicht nachvollziehbar dargestellt wird.

Letztlich enthalten die Erläuterungen auch keine Angaben zu allfälligen finanziellen Auswirkungen auf Landesebene.“

Nach Ansicht des RH führt der Verweis auf die, dem § 17 BHG 2013 und der WFA-FinAV nicht entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen zum Entwurf zum Schulbehörden – Verwaltungsreformgesetz 2013 dazu, dass auch die Darstellung der finanziellen Auswirkungen im gegenständlichen Entwurf den zit. Bestimmungen nicht entsprechen.

Abschließend verweist der RH darauf, dass gem. § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II Nr. 489/2012, den zur



GZ 302.573/001-2B1/14

Seite 8 / 8

Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Der vorliegende Entwurf wurde mit Schreiben vom 16. April 2014 und einer Begutachtungsfrist bis Sonntag, 4. Mai 2014, und somit zu einer Begutachtung innerhalb von elf Arbeitstagen übermittelt. Die vorgesehene Begutachtungsfrist wurde daher im vorliegenden Fall – auch im Hinblick auf die Bedeutsamkeit der Materie – daher signifikant unterschritten.

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.:

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'P. Moser', written over the printed name of the President.