



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

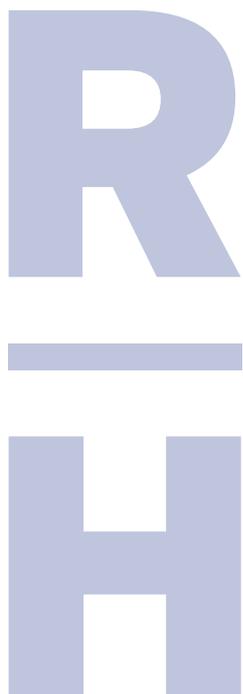
Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem?

III-242 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2019/4

Reihe KÄRNTEN 2019/1

Reihe TIROL 2019/1



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und den Landtagen der Länder Kärnten und Tirol gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Jänner 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
Fax (+43 1) 712 94 25
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Kurzfassung	9
Kenndaten	17
Prüfungsablauf und –gegenstand	19
Inklusion	20
Begriffsbestimmung	20
Zentrale Schritte für die Umsetzung der Inklusion im Bildungsbereich	23
Rechtsgrundlagen	27
Regelungen zum integrativen/inkluisiven Unterricht	27
Allgemein bildende Pflichtschulen	29
Berufsbildende Pflichtschulen	31
Allgemein bildende höhere und berufsbildende mittlere und höhere Schulen	32
Kennzahlen	35
Schülerzahlen	35
Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf	39
Integration an allgemein bildenden Pflichtschulen	42
Lehrlinge in der individuellen Berufsausbildung	45
Bildungsbezogenes Erwerbskarrierenmonitoring	47
Inklusive Modellregionen	49
Projektentwicklung und –organisation	49
Ziele und Konzepte der Inklusiven Modellregionen	52
Wissenschaftliche Begleitung	55
Projektauszahlungen	56
Maßnahmen im Rahmen des Projekts	57
Zuständigkeiten der Pädagogischen Beratungszentren	76

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs _____	77
Rechtliche Grundlagen _____	77
Verfahren in Kärnten und Tirol _____	81
Stichprobenanalyse der Verfahren in Kärnten und Tirol _____	85
Lehrpersonal _____	93
Allgemein bildende Pflichtschulen _____	93
Berufsbildende Pflichtschulen _____	99
Allgemein bildende höhere und berufsbildende mittlere und höhere Schulen _____	101
Lehrpersonaleinsatz je Schülerin bzw. Schüler _____	105
Pflege- und Hilfspersonal _____	108
Zuständigkeiten _____	108
Assistenzpersonal für Schülerinnen und Schüler mit Autismus- Spektrum-Störung _____	112
Ausgaben für den Schulbetrieb _____	114
Allgemein bildende Pflichtschulen _____	114
Berufsbildende Pflichtschulen _____	119
Allgemein bildende höhere und berufsbildende mittlere und höhere Schulen _____	120
Schlussempfehlungen _____	122

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Argumente FÜR und GEGEN einen gemeinsamen Unterricht__	22
Tabelle 2:	Internationale und nationale Meilensteine der Integration/ Inklusion im Bildungswesen _____	24
Tabelle 3:	Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen _____	32
Tabelle 4:	Entwicklung der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. Körper- und Sinnesbehinderungen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	36
Tabelle 5:	SPF-Quote an allgemein bildenden Pflichtschulen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	37
Tabelle 6:	Merkmale Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemein bildenden Pflichtschulen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	40
Tabelle 7:	Integrationsquote an allgemein bildenden Pflichtschulen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	42
Tabelle 8:	Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förder- bedarf in Regelschulen der allgemein bildenden Pflichtschulen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	43
Tabelle 9:	Entwicklung der Anzahl der IBA-Lehrlinge, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	45
Tabelle 10:	Verlängerte Lehre – Teilqualifizierungslehre, 2012 bis 2016__	46
Tabelle 11:	Bundesministerium für Bildung – Auszahlungen Projekt Inklusive Modellregionen, 2014 bis 2016 _____	56
Tabelle 12:	Bundesministerium für Bildung – Auszahlungen für die Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik, 2014 bis 2016 _____	65

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 13:	Entwicklung der Unterrichtsmöglichkeiten für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder Störungen des Sozialverhaltens in Kärnten, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _	71
Tabelle 14:	Entwicklung der Unterrichtsmöglichkeiten für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder Störungen des Sozialverhaltens in Tirol, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	75
Tabelle 15:	Verfahren – Landesschulräte für Kärnten und Tirol, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	81
Tabelle 16:	Gegenüberstellung der Stichprobenmerkmale – SPF–Verfahren und Lehrplanänderungen, allgemein bildende Pflichtschulen gesamt in Kärnten und Tirol _____	86
Tabelle 17:	Zugeteilte Sonderpädagogik–Planstellen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	93
Tabelle 18:	Sonderpädagogik–Ressourcen Kärnten, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	94
Tabelle 19:	Sonderpädagogik–Ressourcen Tirol, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	95
Tabelle 20:	Zusätzliche Lehrpersonalressourcen für IBA–Lehrlinge, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	99
Tabelle 21:	Zusätzliche Lehrpersonalressourcen für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper– und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	104
Tabelle 22:	Zusätzlicher Lehrpersonaleinsatz je Schülerin bzw. Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper– und Sinnesbehinderungen und je IBA–Lehrling, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	105
Tabelle 23:	Übersicht Pflege– und Hilfspersonal an allgemein bildenden Pflichtschulen in Kärnten und Tirol und an Bundesschulen ____	109

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 24:	Ausgaben für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Kärntner allgemein bildenden Pflichtschulen, 2012 bis 2016 _____	115
Tabelle 25:	Ausgaben für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Tiroler allgemein bildenden Pflichtschulen, 2012 bis 2016 _____	116
Tabelle 26:	Ausgaben für zusätzliches Lehrpersonal für IBA-Lehrlinge und für Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit der Schulgebäude in Kärnten und Tirol, 2012 bis 2016 _____	119
Tabelle 27:	Bundesministerium für Bildung – zusätzliche Auszahlungen für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen in Kärnten und Tirol, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	120
Tabelle 28:	Bundesministerium für Bildung – Investitionsauszahlungen zur Realisierung der Barrierefreiheit an Bundesschulen, 2012 bis 2016 _____	121

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Inklusion im Bildungsbereich _____	21
Abbildung 2:	Nachhaltige Entwicklungsziele mit Fokus auf Menschen mit Behinderungen _____	25
Abbildung 3:	Zeitstrahl zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention _____	49
Abbildung 4:	Organisationsstruktur der Pädagogischen Beratungszentren in Kärnten (Stand Schuljahr 2016/17) _____	60
Abbildung 5:	Organisationsstruktur der Pädagogischen Beratungszentren in Tirol (Stand Schuljahr 2016/17) _____	61
Abbildung 6:	Entwicklung der Anzahl der Klassen an Sonderschulen gegenüber Kooperativen Kleinklassen und Time-out-Gruppen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 _____	73
Abbildung 7:	Ablauf SPF-Verfahren in Kärnten und Tirol (Stand Schuljahr 2016/17) _____	82

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	Allgemein bildende höhere Schule(n)
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BKA	Bundeskanzleramt
BMG	Bundesministeriengesetz, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.
BMB	Bundesministerium für Bildung
B(M)HS	Berufsbildende (mittlere und) höhere Schule(n)
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
BZIB	Bundeszentrum Inklusive Bildung und Sonderpädagogik
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
FIDS	Fachbereich „Inklusion/Diversität/Sonderpädagogik“
GZ	Geschäftszahl
HAK	Handelsakademie(n)
HTL	höhere technische Lehranstalt(en)
IBA	individuelle Berufsausbildung
ICD	Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
LGBL.	Landesgesetzblatt
LSR	Landesschulrat
Mio.	Million(en)
m ²	Quadratmeter

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Nr.	Nummer
PBZ	Pädagogisches Beratungszentrum/Pädagogische Beratungszentren
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SPF	sonderpädagogischer Förderbedarf
SPZ	Sonderpädagogische(s) Zentrum/Zentren
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen (United Nations)
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZIS	Zentrum für Inklusiv- und Sonderpädagogik

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

Land Kärnten

Land Tirol

Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem?

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von Mai bis September 2017 das Bundesministerium für Bildung, den Landesschulrat für Kärnten, den Landesschulrat für Tirol, das Amt der Kärntner Landesregierung und das Amt der Tiroler Landesregierung mit dem Schwerpunkt des Unterrichts von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 bzw. die Kalenderjahre 2012 bis 2016. In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums. (TZ 1)

Die Angelegenheiten des Schulwesens waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Bildung angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017 ressortieren die Angelegenheiten des Schulwesens zum Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Bildung, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (beide kurz: **Ministerium**). (TZ 1)

Ziel der Gebarungsüberprüfung war u.a. die Beurteilung der Maßnahmen des Ministeriums zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN) bzw. des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012 bis 2020 und des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018 zur Einrichtung eines inklusiven Bildungssystems. (TZ 1)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Grundlagen

Mit der Ratifizierung der VN-Behindertenrechtskonvention verpflichtete sich Österreich 2008 zur Implementierung eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen und nahm die damit verbundenen Kosten dem Grunde nach in Kauf. Die befassten Gebietskörperschaften und öffentlichen Stellen waren dazu angehalten, ein inklusives Bildungssystem unter Wahrung der Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit zu implementieren. (TZ 3)

Mit der bundesweiten Ausrollung des Projekts „Inklusive Modellregionen“ bis 2020 sollte dieses Ziel erreicht werden. Obwohl VN-Behindertenrechtskonvention, Nationaler Aktionsplan Behinderung und Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018 ein inklusives, alle Ebenen abdeckendes Bildungskonzept forderten, beschränkte sich das Ministerium lediglich auf die allgemein bildenden Pflichtschulen und bezog berufsbildende Schulen sowie die allgemein bildenden höheren Schulen nicht mit ein. Eine inklusive – alle Bildungsebenen umfassende – Strategie fehlte. (TZ 3)

Die gesetzlichen Grundlagen ermöglichten einen integrativen/inklusive Unterricht von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (SPF) im Pflichtschulbereich sowie auf der 9. Schulstufe. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Schülerinnen und Schüler mit SPF berechtigt, die allgemeine Schulpflicht einerseits an einer Volksschule, Neuen Mittelschule, Polytechnischen Schule, der Unterstufe einer allgemein bildenden höheren Schule oder an einer einjährigen Fachschule für wirtschaftliche Berufe, andererseits in einer für sie geeigneten Sonderschule oder Sonderschulklasse zu erfüllen. Das Berufsausbildungsgesetz sah zwei Formen der integrativen Berufsausbildung (nunmehr individuelle Berufsausbildung, IBA), die verlängerte Lehre und die Teilqualifizierungslehre, vor. (TZ 4, TZ 6)

Kennzahlen

An den allgemein bildenden Pflichtschulen stieg im überprüften Zeitraum die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF österreichweit um rd. 2 % auf 30.690, in Kärnten um rd. 4 % auf 2.055 und in Tirol um rd. 0,2 % auf 2.171 Schülerinnen und Schüler im Schuljahr 2015/16. (TZ 8)

Im Schuljahr 2015/16 besuchten österreichweit 442 Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen (davon in Kärnten 89 und in Tirol 51) eine allgemein bildende höhere bzw. eine berufsbildende mittlere und höhere Schule. Bei den berufsbildenden mittleren Schulen waren hohe Steigerungsraten zu verzeichnen. Die Ursache dafür lag darin, dass Schülerinnen und

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Schüler mit SPF ab dem Schuljahr 2012/13 die 9. Schulstufe auch bei den einjährigen Fachschulen für wirtschaftliche Berufe absolvieren konnten. (TZ 8)

Der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit SPF an der gesamten Schülerzahl der allgemein bildenden Pflichtschulen (= SPF-Quote) lag im Schuljahr 2015/16 österreichweit bei rd. 5 %, in Kärnten bei rd. 6 % und in Tirol bei rd. 4 %. (TZ 8)

Schüler hatten eher einen SPF als Schülerinnen. Schülerinnen mit SPF wurden eher integrativ an Regelschulen unterrichtet als Schüler mit SPF. Auch der Nationale Bildungsbericht 2015 zeigte generell für das österreichische Schulsystem geschlechterspezifische Kompetenzunterschiede auf. (TZ 9)

Der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit SPF und anderer Erstsprache als Deutsch betrug im Schuljahr 2015/16 im Österreich-Durchschnitt rd. 35 %, wohingegen sich der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit anderer Erstsprache als Deutsch bei den allgemein bildenden Pflichtschulen gesamt auf rd. 29 % belief. In Tirol war eine ähnliche Situation zu beobachten, rd. 28 % versus rd. 14 %. In Kärnten bestanden keine Unterschiede. (TZ 9)

Österreichweit betrug die Integrationsquote (= Anteil der Schülerinnen und Schüler mit SPF, die in Regelschulen der allgemein bildenden Pflichtschulen integriert waren) im Schuljahr 2015/16 rd. 66 %, in Kärnten lag sie mit rd. 89 % deutlich darüber und in Tirol mit rd. 52 % darunter. Beide Länder wiesen über dem Durchschnitt liegende Steigerungsraten auf. (TZ 10)

Im Schuljahr 2015/16 waren österreichweit rd. 6 % der Lehrlinge in der IBA; in Kärnten waren es rd. 5 % und in Tirol rd. 4 %. Im überprüften Zeitraum war österreichweit, so auch in den beiden überprüften Ländern, ein Anstieg der IBA-Lehrlinge zu verzeichnen. Die deskriptiven Analyseergebnisse für Kärnten und Tirol – vorwiegend verlängerte Lehre in Unternehmen – deuteten auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration dieser Jugendlichen hin. (TZ 11)

Inklusive Modellregionen

Die Projektumsetzung Inklusive Modellregionen ruhte zwischen 2012 (Konzept der „Inklusiven Regionen“) und 2014 (4. Runder Tisch) weitgehend. Obwohl bereits 2012 erste Inklusive Modellregionen definiert und ab 2013 jährlich hätten erweitert werden sollen, startete das Projekt erst mit dem Schuljahr 2015/16 mit den ersten Inklusiven Modellregionen Kärnten, Steiermark und Tirol. Die Einhaltung des Zeitplans – Ausweitung der Inklusiven Modellregionen auf das gesamte Bundesgebiet bis 2020 – schien dadurch schwer umsetzbar. Ebenso orientierte sich das Ministerium nicht wie geplant an einem 2012 angekündigten Stufenplan, sondern

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

brachte diesen erst im Nachhinein, aus Anlass einer parlamentarischen Anfrage im Jahr 2017, zu Papier. (TZ 13)

Nach Abschluss des Projekts Inklusive Modellregionen wäre ein übergreifendes Resümee über die einzelnen inklusiven Maßnahmen zu ziehen und eine Präzisierung des Inklusionsansatzes im Bildungssystem vorzunehmen. (TZ 13)

Die inklusive Schulentwicklung in den beiden überprüften Ländern Kärnten und Tirol war unterschiedlich ausgeprägt. Die Situation in Kärnten zeigte Grenzen der Inklusion auf: Aus der sehr hohen Integrationsquote an den allgemein bildenden Pflichtschulen und aus den speziellen Gegebenheiten (Sanierungsbedarf einer Landesonderschule) heraus hatten sich bestimmte Ausprägungen – „Settings“ – entwickelt. So nahm in Kärnten die Anzahl der Sonderschulen bzw. der Klassen an Sonderschulen im Zeitraum von 2011/12 bis 2015/16 stetig ab, während die Anzahl der an Volksschulen und Neuen Mittelschulen angeschlossenen Sonderschulklassen anstieg. Die Einrichtung von Kooperativen Kleinklassen an Volksschulen und Neuen Mittelschulen ermöglichte die Integration von Kindern mit schwersten Behinderungen in den regulären Schulbetrieb. Time-out-Gruppen an Regelschulen ersetzten die sogenannten Sondererziehungsschulen. Beide Formen waren zwar nicht durchgängig inklusive Ansätze, stellten aber in geeigneter Weise auf die speziellen Bedürfnisse und Lebenssituationen der betroffenen Schülerinnen und Schüler ab. (TZ 17, TZ 23)

In Tirol gestaltete sich der Inklusionsansatz anders: Das Land Tirol versuchte, die Inklusion an allgemein bildenden Schulen zu forcieren und die Sonderschulen auch für Schülerinnen und Schüler ohne SPF zu öffnen. In Tirol gab es im Zeitraum von 2011/12 bis 2015/16 einen Rückgang der Sonderschulen um rd. 13 %. (TZ 17, TZ 24)

Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs

Das Ministerium beabsichtigte mit seinem Rundschreiben Nr. 23/2016 (gültig ab April 2017), die Verfahrensabläufe zum SPF näher zu bestimmen und eine stringenter Auslegung der gesetzlichen Regelungen zu gewährleisten, indem der Feststellung einer Behinderung eine Diagnose gemäß einer international anerkannten Klassifikation zugrunde zu legen war. Ob die Neuerungen neben dem höchstmöglichen Maß an Objektivität auch die beabsichtigte Entflechtung von SPF-Bescheiden und der Ressourcenzuweisung bewirken werden, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen. (TZ 26)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Gemäß der Richtlinie des Ministeriums hatten die Modellregionen die Qualität der Verfahren zur Feststellung des SPF und der SPF–Bescheide weiterzuentwickeln. In Kärnten und Tirol sank im überprüften Zeitraum die Anzahl der SPF–Anträge um rd. 14 % bzw. rd. 16 %, die Anzahl der Bescheide, die einen SPF feststellten, reduzierte sich in Kärnten um rd. 8 % und in Tirol um rd. 16 %. (TZ 27)

Die im Rahmen einer Stichprobe durch den RH überprüften Verfahren waren ordnungsgemäß durchgeführt und die Bescheide waren ordnungsgemäß erstellt worden. In beiden Ländern fehlten häufig die Dokumentationen zu den durchgeführten Fördermaßnahmen. Daher war nicht immer schlüssig, ob tatsächlich alle pädagogischen Maßnahmen im Rahmen des Regelschulwesens vor Antragstellung ausgeschöpft worden waren. Die Qualität der Gutachten und der Lehrerbriefe/pädagogischen Berichte war sehr unterschiedlich. (TZ 28)

Die beiden Landesschulräte hatten unterschiedliche Zugänge bei der Lehrplaneinstufung im Rahmen des SPF–Verfahrens: In Kärnten wurde bevorzugt der Lehrplan der allgemeinen Sonderschule für einzelne Unterrichtsgegenstände herangezogen (bei ansonsten geltendem Regelschullehrplan), während in Tirol für alle Unterrichtsgegenstände der Lehrplan der allgemeinen Sonderschule zur Anwendung kam. Unterschiede gab es auch bei der Begründung des SPF; so begründete der Landesschulrat für Kärnten deutlich öfter einen SPF mit einer Lernbehinderung. (TZ 28)

Lehrpersonal

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern legte das Ausmaß der Sonderpädagogik–Ressourcen für die allgemein bildenden Pflichtschulen fest. Das Ministerium teilte im Schuljahr 2015/16 den Ländern rd. 6.400 Sonderpädagogik–Planstellen zu (davon Kärnten rd. 395 und Tirol rd. 552). Während in Tirol im überprüften Zeitraum der Planstellenverbrauch im Bereich Sonderpädagogik unter den vom Ministerium zugeteilten Planstellen lag, reichten diese in Kärnten in keinem überprüften Schuljahr aus. Bei Berücksichtigung der Ressourcen für weitere Bereiche der Sonderpädagogik (z.B. Beratungslehrpersonen) ergab sich für beide Länder über alle überprüften Schuljahre hinweg ein Mehrverbrauch. Dieser betrug im Schuljahr 2015/16 in Kärnten rd. 166 Planstellen und in Tirol rd. 48 Planstellen. (TZ 29, TZ 30)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Folgende Ursachen waren nach Ansicht des RH für den Mehrverbrauch ausschlaggebend:

- Die Parameter der Berechnungsformel laut Finanzausgleich waren insbesondere in Anbetracht der gesunkenen Schülerzahlen und der zunehmenden Integration nach beinahe 20 Jahren nicht (mehr) bedarfsgerecht und/oder
- die Treffsicherheit der Verfahren zur SPF-Feststellung in der Praxis war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unzureichend. (TZ 30)

Die Ressourcendaten des Ministeriums bezüglich des Förderunterrichts von Schülerinnen und Schülern mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen waren nicht valide. Eine Verwendung für andere Schulbereiche oder Zwecke konnte nicht ausgeschlossen werden. Außerdem wies der RH auf die im Wesentlichen zu hohen Ressourcenzuteilungen hin. (TZ 33)

In den Sonderschulen war der Lehrpersonaleinsatz am höchsten, wobei hier der durchschnittliche Personaleinsatz in Kärnten über jenem in Tirol lag. Umgekehrt setzte das Land Kärnten an den Regelschulen im Durchschnitt weniger zusätzliches Lehrpersonal für den integrativen Unterricht ein als das Land Tirol. Auch der durchschnittliche zusätzliche Lehrpersonaleinsatz, bezogen auf alle Schülerinnen und Schüler mit SPF, war in Kärnten geringer als in Tirol. Diese vergleichende Betrachtung bei den allgemein bildenden Pflichtschulen zeigte, dass

- in einem System mit einer weitgehend inklusiven Schulentwicklung (Kärnten) der zusätzliche Lehrpersonaleinsatz für Schülerinnen und Schüler mit SPF wirtschaftlicher erfolgte als
- in einem System, in dem Schülerinnen und Schüler mit SPF in etwa zur Hälfte an Sonderschulen und zur Hälfte an Regelschulen integrativ unterrichtet wurden (Tirol). (TZ 34)

In Kärnten war allerdings der gesamte zusätzliche Lehrpersonaleinsatz in der Sonderpädagogik (einschließlich Beratungslehrpersonen, Sprachheillehrpersonen etc.), bezogen auf die Gesamtschülerzahl an allgemein bildenden Pflichtschulen, deutlich höher als jener in Tirol. Dieser zusätzliche Lehrpersonaleinsatz hatte jedoch keine unmittelbaren Auswirkungen auf die SPF-Quote, weil diese in Kärnten sowohl über dem Österreich-Durchschnitt als auch über jener in Tirol lag. (TZ 34)

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?



Pflege- und Hilfspersonal

Aufgrund der unklaren Rechtslage handhabten der Bund bzw. die einzelnen Länder die Thematik des Pflege- und Hilfspersonals für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen unterschiedlich. Unterschiede traten bei den Rechtsgrundlagen, beim Empfängerkreis, bei Ausmaß und Höhe der Kostentragung, bei der Ausbildung des Personals und bei der Finanzierung auf. Das Ministerium bemühte sich erst 2017 – mehr als sechs Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmung des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes – um die rechtliche Klärung der Beistellung und Finanzierung von Pflege- und Hilfspersonal für Schulen. **(TZ 35)**

Im Pflichtschulbereich stellten die Gemeinden und die Länder häufig Assistenzen für Kinder mit Autismus-Spektrum-Störung zur Verfügung, so auch in Kärnten und Tirol. Da diese Schülerinnen und Schüler meist keine Pflegestufe aufwiesen, stellte das Ministerium für sie keine persönliche Assistenz bereit. Bei Übertritt eines Kindes mit Autismus-Spektrum-Störung von einer Volksschule bzw. einer Neuen Mittelschule in eine allgemein bildende höhere Schule oder berufsbildende mittlere und höhere Schule fiel daher die Assistenz weg, wodurch der Schulbesuch für diese Schülerin bzw. diesen Schüler schwer möglich war. **(TZ 36)**

Ausgaben für den Schulbetrieb

Bei den allgemein bildenden Pflichtschulen waren im Wesentlichen die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände als Schulerhalter für das barrierefreie Schulgebäude inklusive Spezialausstattung, die behindertengerechten Unterrichtsmittel sowie das Pflege- und Hilfspersonal zuständig. Zudem hatte das Land Kärnten Ausgaben für die Kooperativen Kleinklassen (2016: rd. 1,32 Mio. EUR), die Time-out-Gruppen (2016: rd. 548.000 EUR) und die Schulassistenten für Kinder mit Autismus-Spektrum-Störung (2016: rd. 239.000 EUR) zu tragen. **(TZ 37)**

Bei den allgemein bildenden Pflichtschulen stiegen in Tirol insbesondere die Ausgaben für die Schulassistentinnen und -assistenten stark an. Die diesbezüglichen Ausgaben – im Jahr 2016 rd. 2,95 Mio. EUR – finanzierten das Land zu 65 % und die Gemeinden zu 35 %. **(TZ 37)**

Neben den Ausgaben für den zusätzlichen Einsatz von Lehrpersonal für den Unterricht der IBA-Lehrlinge hatten die Länder Kärnten und Tirol als Schulerhalter der Fachberufsschulen vor allem Ausgaben im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit der Schulgebäude. Für den Zeitraum 2012 bis 2016 tätigte das Land Kärnten dafür Ausgaben von rd. 623.000 EUR und das Land Tirol von rd. 1,15 Mio. EUR. **(TZ 38)**

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Zur Herstellung der weitgehenden Barrierefreiheit der Bundesschulgebäude fielen im überprüften Zeitraum österreichweit Auszahlungen von rd. 73,34 Mio. EUR (davon für Kärnten rd. 4,17 Mio. EUR und für Tirol rd. 5,67 Mio. EUR) an. (TZ 39)

Empfehlungen

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- Entscheidungen, die grundsätzlich alle Schulstufen und –formen (allgemein bildend und berufsbildend) betreffen, wären ressortintern abzustimmen und es wären sämtliche Schulen bei Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems einzubeziehen. Um ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen (einschließlich Elementarpädagogik und Erwachsenenbildung) etablieren zu können, sollte das Ministerium darauf hinwirken, gemeinsam mit den dafür zuständigen Ressorts (Sektionen für Frauen und Gleichstellung sowie Familien und Jugend im Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sowie Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus) ein übergreifendes Bildungskonzept zu erstellen.
- Nach Abschluss des Projekts Inklusive Modellregionen wäre ein übergreifendes Resümee über die einzelnen inklusiven Maßnahmen zu ziehen und eine Präzisierung des Inklusionsansatzes im Bildungssystem vorzunehmen.
- Im Bereich der Pflichtschulen wären die zusätzlichen Kosten der Schulerhalter (Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) im Zusammenhang mit einem inklusiven Bildungssystem zu klären.
- Die rechtliche Klärung der Beistellung und Finanzierung von Pflege- und Hilfspersonal für Schulen wäre herbeizuführen und erforderlichenfalls ein Gesetzesvorschlag zur Verankerung in den Schulgesetzen vorzubereiten. (TZ 40)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Kenndaten

Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem?	
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl. Nr. 51/1991 i.d.g.F. Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz, BGBl. I Nr. 82/2005 i.d.g.F. Behinderteneinstellungsgesetz, BGBl. Nr. 22/1970 i.d.g.F. Berufsausbildungsgesetz, BGBl. Nr. 142/1969 i.d.g.F. Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F. Schulpflichtgesetz 1985, BGBl. Nr. 76/1985 i.d.g.F. Schulunterrichtsgesetz, BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F. Kärntner Schulgesetz, LGBl. Nr. 58/2000 i.d.g.F. Tiroler Schulorganisationsgesetz 1991, LGBl. Nr. 84/1991 i.d.g.F.

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen					in %
Österreich						
allgemein bildende Pflichtschulen	30.105	30.214	30.373	30.762	30.690	1,9
AHS und BMHS	322	352	430	460	442	37,3
Integrationsquote¹	in %					in %-Punkten
Österreich gesamt	61,0	61,8	62,7	64,0	65,5	4,5
Kärnten	78,1	81,4	83,2	86,3	89,1	11,0
Tirol	44,6	45,8	48,6	50,6	51,5	6,9
	Anzahl					in %
Kärnten						
allgemein bildende Pflichtschulen	327	323	318	312	311	-4,9
<i>davon</i>						
<i>allgemein bildende Pflichtschulen mit Sonderschulklassen</i>	22	23	22	26	26	18,2
<i>davon</i>						
<i>Sonderschulen²</i>	13	11	10	9	8	-38,5
Sonderschulklassen gesamt³	85	71	68	61	51	-40,0
<i>davon</i>						
<i>Klassen an Sonderschulen²</i>	75	54	52	41	32	-57,3
<i>Sonderschulklassen an Volksschulen und Neuen Mittelschulen</i>	10	17	16	20	19	90,0
<i>davon</i>						
<i>Kooperative Kleinklassen</i>	–	2	5	9	12	500,0 ⁴
Time-out-Gruppen an Volksschulen und Neuen Mittelschulen	6	6	8	15	22	266,7
Schülerinnen und Schüler mit SPF	1.971	1.998	2.003	2.039	2.055	4,3
<i>unterrichtet an</i>						
<i>Volksschulen, Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen</i>	1.540	1.626	1.667	1.759	1.832	19,0
<i>Sonderschulen³</i>	417	364	324	266	211	-49,4

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl					in %
Tirol						
allgemein bildende Pflichtschulen	549	548	540	536	534	-2,7
davon						
<i>allgemein bildende Pflichtschulen mit Sonderschulklassen</i>	31	31	31	31	30	-3,2
davon						
<i>Sonderschulen²</i>	29	29	28	26	25	-13,8
Sonderschulklassen gesamt³	190	179	170	164	158	-16,8
davon						
<i>Klassen an Sonderschulen²</i>	186	175	166	158	152	-18,3
<i>Sonderschulklassen an Volksschulen und Neuen Mittelschulen</i>	4	4	4	6	6	50,0
Schülerinnen und Schüler mit SPF	2.166	2.128	2.125	2.176	2.171	0,2
unterrichtet an						
Volksschulen, Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen	965	964	1.041	1.102	1.118	15,9
Sonderschulen ³	1.199	1.157	1.077	1.073	1.050	-12,4
	Anzahl					in %
Sonderpädagogik–Planstellen allgemein bildende Pflichtschulen						
Österreich gesamt	6.506,2	6.451,6	6.407,7	6.387,4	6.413,0	-1,4
davon						
<i>Kärnten</i>	413,4	406,2	402,2	398,3	395,3	-4,4
<i>Tirol</i>	567,0	560,9	555,7	552,1	552,2	-2,6

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	Summe
Investitionen Barrierefreiheit Bundesschulen	in 1.000 EUR					
Österreich gesamt	21.375,0	21.375,0	11.157,7	14.405,6	5.024,0	73.337,3
davon						
<i>Kärnten</i>	414,6	384,0	334,7	2.607,2	424,5	4.165,0
<i>Tirol</i>	1.935,8	1.651,3	787,0	1.099,9	200,0	5.674,0

Rundungsdifferenzen möglich

AHS = allgemein bildende höhere Schulen

BMHS = berufsbildende mittlere und höhere Schule

SPF = sonderpädagogischer Förderbedarf

¹ Anteil der Schülerinnen und Schüler mit SPF, die in Regelschulen der allgemein bildenden Pflichtschulen integriert unterrichtet werden

² inklusive Sonderschulen für Kinder mit erhöhtem Förderbedarf und Sondererziehungsschulen; exklusive Heilstättenschule

³ exklusive Heilstättenschule

⁴ Veränderung 2012/13 bis 2015/16

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Amt der Tiroler Landesregierung;
BMB; Landesschulrat für Kärnten; Landesschulrat für Tirol; Statistik Austria; RH

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?



Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Mai bis September 2017 das Bundesministerium für Bildung, den Landesschulrat für Kärnten, den Landesschulrat für Tirol, das Amt der Kärntner Landesregierung und das Amt der Tiroler Landesregierung mit dem Schwerpunkt des Unterrichts von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen.¹ Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 bzw. die Kalenderjahre 2012 bis 2016. In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Entwicklung der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen unter Berücksichtigung von Gender– und Diversityaspekten sowie der Integrationsquote,
- der gesetzten bzw. geplanten Maßnahmen des Bundesministeriums für Bildung zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (**VN**) bzw. des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012 bis 2020 und des Arbeitsprogramms der vormaligen österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018 in Form der Einrichtung von Inklusiven Modellregionen (u.a. in Kärnten und Tirol),
- des Verfahrens zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs und
- der Ausgaben für den Unterricht von Kindern mit Behinderungen.

(2) Die Angelegenheiten des Schulwesens waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Bildung angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017² ressortieren die Angelegenheiten des Schulwesens zum Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Bildung, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (beide kurz: **Ministerium**).

¹ an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen, öffentlichen berufsbildenden Pflichtschulen, öffentlichen allgemein bildenden höheren Schulen, öffentlichen berufsbildenden mittleren und höheren Schulen; von der Gebarungsüberprüfung ausgeklammert waren die land– und forstwirtschaftlichen Schulen.

² BGBl. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten mit 8. Jänner 2018

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(3) Zu dem im Juli 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Landesschulrat für Tirol im August 2018 und die Länder Kärnten und Tirol sowie der Landesschulrat für Kärnten im September 2018 Stellung. Das Ministerium übermittelte im Oktober 2018 seine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2019.³

Inklusion

Begriffsbestimmung

2.1 (1) Seit den 1990er Jahren entwickelte sich das Konzept von der Integration von Menschen mit Behinderungen weiter zur sozialen Inklusion⁴. Lag bei der Integration der Fokus auf den Defiziten eines Individuums und damit auch der Aspekt der Fürsorge und Versorgung im Mittelpunkt, steht mit der Inklusion nunmehr eindeutig der Menschenrechts- und Gleichstellungsansatz im Vordergrund. Nicht Menschen mit Behinderungen sollen sich in die Strukturen der Mehrheitsgesellschaft integrieren, sondern die Gesellschaft soll sich unter dem Aspekt der Diversität für Menschen mit Behinderungen öffnen.

Übertragen auf die Schule bedeutet dies, dass sich Schülerinnen und Schüler nicht in ein starres System zu integrieren haben, sondern dass die Strukturen zugunsten der Förderung des Individuums aufzulösen sind. Die einzelnen Stationen auf dem Weg von der Exklusion zur Inklusion im Bildungsbereich veranschaulicht folgende Abbildung:

³ Gemäß Art. 7 des Bildungsreformgesetzes 2017 (BGBl. I Nr. 138/2017) ist ab 1. Jänner 2019 je Land eine Bildungsdirektion – anstelle des jeweiligen Landesschulrats – als gemeinsame Bund-Länder-Behörde einzurichten. Die Gegenäußerungen ergingen daher an die ab 1. Jänner 2019 jeweils zuständige Stelle. Die in TZ 40 dargelegten Schlussempfehlungen adaptierte der RH im Hinblick auf die Bildungsdirektionen als Nachfolgeeinrichtungen der überprüften Landesschulräte.

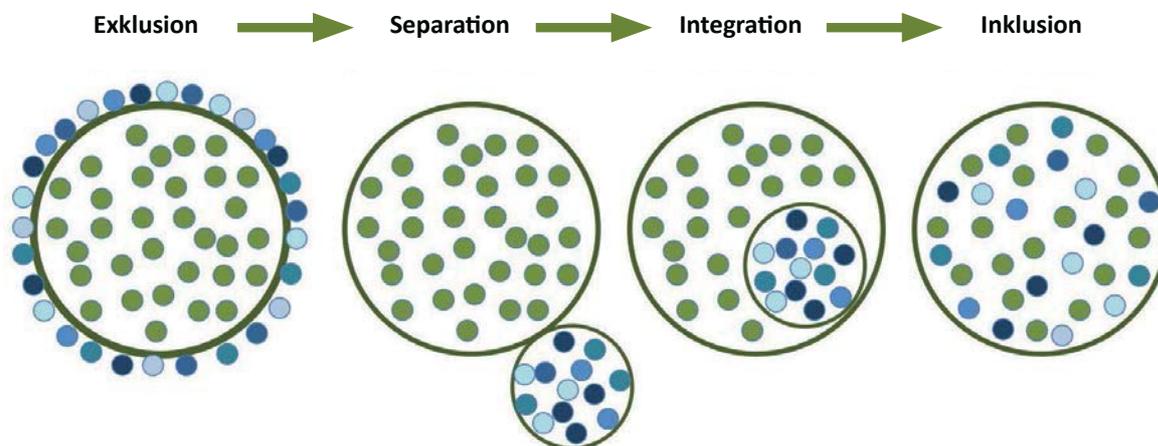
⁴ vom lateinischen inclusio = Einschließung; der Begriff „inclusion“ hat sich seit 1990 im englischen Sprachraum durchgesetzt und weist auf eine grundsätzliche Systemveränderung hin.

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?



Abbildung 1: Entwicklung der Inklusion im Bildungsbereich



- Exklusion: Ausschluss von Kindern mit Behinderungen aus dem Bildungs- und Erziehungssystem
- Separation: Kinder mit Behinderungen werden ausgegliedert und in speziellen Bildungseinrichtungen (z.B. Sonderschulen) separat unterrichtet.
- Integration: Kinder mit Behinderungen werden in einer Regelschule unterrichtet, erhalten jedoch sonderpädagogische Unterstützung.
- Inklusion: Kinder mit Behinderungen verlieren ihren besonderen Status der Andersartigkeit und können gleichberechtigt lernen.

Quellen: www.bildungsserver.de/Inklusion, Stand: 24. Jänner 2019; Darstellung: RH

(2) In einem inklusiven Bildungssystem lernen Menschen mit und ohne Behinderungen von Anfang an gemeinsam. Homogene und damit separierende Lerngruppen werden nicht gebildet. Niemand wird aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen; vom Kindergarten über die Schulen und den tertiären Bereich bis hin zu Einrichtungen der Erwachsenenbildung. Die Aufgabe des Bildungssystems ist es, durch Bereitstellen von speziellen Mitteln und Methoden einzelne Lernende besonders zu unterstützen und zu fördern.

Für die Sicherstellung eines inklusiven Schulsystems werden vier Faktoren als maßgeblich betrachtet:

- **gesetzlicher Rahmen:** Das Recht auf Bildung und auf gemeinsamen Unterricht ist gesetzlich geregelt und rechtlich einklagbar.
- **personelle und finanzielle Ressourcen:** Zur Unterstützung der Inklusion können den Bildungsinstitutionen zusätzliche Personalressourcen (z.B. Sonderpädagoginnen und –pädagogen, Sozialpädagoginnen und –pädagogen) und zusätzliche finanzielle Mittel zum Ankauf von speziellen Lehr- und Hilfsmitteln zugewiesen werden.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

- **Unterstützungssystem:** Um den Beteiligten eine professionelle Unterstützung zu bieten, ist ein Unterstützungssystem im pädagogischen Bereich (z.B. Integrations- und Schulberatung, Unterrichts- und Schulentwicklung) und im Gesundheits- und Sozialwesen (Schulpsychologie, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Ansprechstellen für Hör- und Sehgeschädigte, medizinische Betreuung, Sozialarbeit) wichtig.
- **angemessene infrastrukturelle Voraussetzungen:** z.B. barrierefreie Schulgebäude.

Daneben nennt die Literatur als wesentliche Gelingensbedingungen für die Inklusion entsprechende Einstellungen und Haltungen, aber auch subjektive Begriffs-konzepte der steuernden und handelnden Personen, insbesondere auch der Lehrpersonen.

(3) Im Zuge einer formativen Evaluation führten Stakeholder⁵ folgende Argumente für bzw. gegen einen gemeinsamen Unterricht an:

Tabelle 1: Argumente FÜR und GEGEN einen gemeinsamen Unterricht

Argumente FÜR den gemeinsamen Unterricht	Argumente GEGEN den gemeinsamen Unterricht
<ul style="list-style-type: none"> • vorwiegend positive Effekte im sozialen Bereich für Schülerinnen und Schüler ohne Behinderungen, Verbesserung und Erweiterung sozialer Kompetenzen, Aufbau von Akzeptanz und Toleranz, Abbau von Vorurteilen und Berührungspunkten 	<ul style="list-style-type: none"> • ungenügende Rahmenbedingungen, vor allem zu wenig Personalressourcen und inadäquate Infrastruktur (Räume und Material), dadurch Überforderung insbesondere bei Lehrpersonen und sinkende Betreuungsqualität für behinderte Kinder, vor allem für Kinder mit Schwerst- und Mehrfachbehinderungen
<ul style="list-style-type: none"> • Lernprofit für alle durch verstärkte Individualisierungs- und Differenzierungsmaßnahmen im Unterricht, Weiterentwicklung von Lehr- und Lernmaterial und Unterrichtsmethoden sowie Erweiterung der pädagogischen Kompetenzen 	<ul style="list-style-type: none"> • sinkende Schul- und Unterrichtsqualität, Überforderung von Kindern mit Behinderung und Unterforderung von Kindern ohne Behinderung
<ul style="list-style-type: none"> • Entgegenwirken einer Ausgrenzung von Personen und Erhöhung der Partizipationsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sonderschule besser geeignet zur Betreuung und zum Unterrichten von Kindern mit Behinderungen
<ul style="list-style-type: none"> • Behinderungsform bedingt positive Einstellung; bei Kindern mit Schwerst- und Mehrfachbehinderungen kein und bei körperbehinderten Kindern am ehesten gemeinsamer Unterricht aller Kinder möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • Inklusion von Kindern mit sozial-emotionalen Behinderungen bzw. mit Schwerst- und Mehrfachbehinderungen zum Vorteil aller nicht möglich

Quelle: BIFIE

⁵ Schulaufsichtsorgane, Schulleitungen, Leitungen von Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik bzw. von Pädagogischen Beratungszentren und Leitungspersonen von regionalen (außerschulischen) Unterstützungseinrichtungen

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

- 2.2** Der RH hielt fest, dass eine inklusive Schule allen Kindern die gleichberechtigte Teilhabe am allgemeinen Bildungssystem ermöglicht. Da die Gesellschaft den gemeinsamen Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderungen nicht ausschließlich positiv sah, erachtete der RH die entsprechenden Einstellungen und Werthaltungen der Gesellschaft als wichtige Voraussetzungen zur Etablierung eines inklusiven Schulsystems.

Zentrale Schritte für die Umsetzung der Inklusion im Bildungsbereich

- 3.1** (1) Im österreichischen Bildungssystem gab es in den **1980er** Jahren erste Schulversuche zum gemeinsamen Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderungen in der Volksschule. In der Folge fand ein Paradigmenwechsel in der Sonderpädagogik von der Separation über die Integration in Richtung Inklusion statt.

Für die Vorbereitung des Projekts inklusive Schule organisierte das Ministerium ab 2011 Diskussionsrunden (Runde Tische, siehe **TZ 13**) und forcierte das Thema Inklusion im Bildungsbereich mit der Gründung des Bundeszentrums Inklusive Bildung und Sonderpädagogik (**BZIB**) an der Pädagogischen Hochschule Oberösterreich im Jahr 2013.

Die folgende Tabelle fasst die Meilensteine im Bereich der Integration/Inklusion im Bildungsbereich – mit Fokus auf Österreich, einschließlich wesentlicher internationaler Vorgaben – zusammen:

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 2: Internationale und nationale Meilensteine der Integration/Inklusion im Bildungswesen

Jahr/Schuljahr	Aktivität/Meilenstein
1992	Behindertenkonzept der österreichischen Bundesregierung
1993	Änderung im Schulorganisationsgesetz: ab sofort Wahlmöglichkeit der schulischen Betreuung von Kindern mit Behinderungen in der Sonderschule oder in integrativer Form in der Volksschule
1994	Salamanca-Erklärung der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO): erstmalige Forderung, Bildungssysteme inklusiv zu gestalten
1997/98	Berechtigung schulpflichtiger Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf, allgemeine Schulpflicht in einer Hauptschule bzw. allgemein bildenden höheren Schule fortzusetzen
2003	Änderung im Berufsausbildungsgesetz: Ermöglichung der verlängerten Lehre bzw. Teilqualifizierungslehre mit begleitender Berufsausbildungsassistenz (= integrative Berufsausbildung)
2006	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (VN-Behindertenrechtskonvention) – Artikel 24: „inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen“ und die Möglichkeit lebenslangen Lernens für Menschen mit Behinderungen
2008	Ratifizierung der VN-Behindertenrechtskonvention (internationaler Vertrag) durch Österreich
2009	Betonung der Notwendigkeit inklusiver Pädagogik in Österreich durch bundesländerübergreifenden Bildungsrahmenplan für elementare Bildungseinrichtungen
2010	Betonung der Wichtigkeit der Inklusion im Bildungssystem, der Förderung inklusiver Bildung und lebenslangen Lernens für Menschen mit Behinderungen durch EU-Behindertenstrategie ¹
2012	Nationaler Aktionsplan Behinderung 2012 – 2020: öffentlicher Fokus in Österreich erstmals auf den Begriff bzw. das Konzept „Inklusion“; Forderung eines strukturellen Wandels im Bildungssystem – als erster Schritt Implementierung und Evaluation modellhafter Initiativen eines inklusiven Schulsystems bis 2020
2012/13	Möglichkeit für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die allgemeine Schulpflicht auch in einer Polytechnischen Schule bzw. einer einjährigen Fachschule für wirtschaftliche Berufe zu erfüllen
2013	Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018: „Konzeption von Modellregionen zur optimalen und bedarfsgerechten Förderung aller Schülerinnen und Schüler dieser Region mit wissenschaftlicher Begleitung“
2015	Umsetzung der Forderung (im Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012 – 2020 und Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018) nach Inklusiven Modellregionen durch das Ministerium; Richtlinie zur Entwicklung von Inklusiven Modellregionen für allgemein bildende, jedoch nicht für berufsbildende Schulen
2017	Regierungsprogramm 2017 – 2022: „ Evaluierung und Weiterführung des Nationalen Aktionsplans für Menschen mit Behinderung für den Zeitraum von 2021 bis 2030“ „ Erhalt und Stärkung des Sonderschulwesens: Präzisierung der Kriterien für Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderbedarf in anderen Regelschulen, Entwicklung von anschließenden Ausbildungsmöglichkeiten“ „ Schul-Assistenz ausbauen, „Best Practice“-Modelle als Leitbild zur Bildungsinklusion anerkennen“

¹ „Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010 – 2020: Erneuerter Engagement für ein barrierefreies Europa“

Quelle: RH

(2) Auf internationaler Ebene erfolgte im Jahr **2015** weiters der Beschluss aller 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen über die „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, die u.a. das Thema Behinderung in den Vordergrund rückte. Österreich verpflichtete sich, bis zum Jahr 2030

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

auf die Umsetzung der 17 nachhaltigen Entwicklungsziele („Sustainable Development Goals“) hinzuarbeiten. In acht der 17 Ziele, die durch 169 Unterziele konkretisiert waren, werden Menschen mit Behinderungen⁶ thematisiert:

Abbildung 2: Nachhaltige Entwicklungsziele mit Fokus auf Menschen mit Behinderungen



Anmerkung: Die acht farblich hervorstechenden Quadrate veranschaulichen jene Ziele mit Bezug auf Menschen mit Behinderungen.

Quelle: BKA

Wesentlich für den Bereich der Bildung ist das Nachhaltigkeitsziel 4, das „Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung“ fordert; Menschen mit Behinderungen sollen alle Bildungs- und Ausbildungsangebote offenstehen.

Die österreichische Bundesregierung beauftragte schließlich im Jahr **2016** per Ministerratsbeschluss die Bundesministerien zur kohärenten Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele.⁷ Erste Planungsschritte erfolgten im Ministerium im Frühjahr 2017; im Sommer 2017 veröffentlichte es erstmals auf seiner Webseite Ideen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele im Bereich der Bildung.

3.2

Der RH hielt fest, dass sich Österreich mit der Ratifizierung der VN-Behindertenrechtskonvention zur Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems verpflichtete und die damit verbundenen Kosten dem Grunde nach in Kauf nahm. Nach Ansicht des RH waren die befassten Gebietskörperschaften und öffentlichen Stellen dazu

⁶ Sie werden in den Unterzielen direkt als solche angesprochen oder als „besonders verletzbare Personen“ bezeichnet.

⁷ siehe RH-Bericht „Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich“, (Reihe Bund 2018/34)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

angehalten, ein inklusives Bildungssystem unter Wahrung der Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit zu implementieren.

Der RH wies darauf hin, dass sich das österreichische Bildungssystem seit den 1980er Jahren in Hinblick auf die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen bzw. besonderem Förderbedarf positiv weiterentwickelte. Internationale Vorgaben seitens der EU und der Vereinten Nationen zum Thema der Inklusion spiegelten sich in den Maßnahmen der Bundesregierung bzw. des Ministeriums wider.

Kritisch betrachtete der RH, dass der Zeitraum zwischen Verabschiedung der VN-Behindertenrechtskonvention (2006) bzw. Ratifizierung seitens Österreichs ebendieser (2008) und der Erstellung des Nationalen Aktionsplans Behinderung im Jahr 2012 relativ lange war. Auch das Ministerium begann erst im Jahr 2011 (Runde Tische), sich intensiver mit dem Ziel einer inklusiven Bildungslandschaft auseinanderzusetzen.

Weiters hob der RH hervor, dass laut VN-Behindertenrechtskonvention, Nationalem Aktionsplan Behinderung und Arbeitsprogramm der vormaligen österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018 ein inklusives Bildungskonzept, das alle Ebenen abdeckt, gefordert war. So sah auch das Regierungsprogramm 2017 – 2022 der nunmehrigen Bundesregierung die Entwicklung von anschließenden Ausbildungsmöglichkeiten vor. Der RH kritisierte, dass sich das Ministerium in seiner Richtlinie zur Entwicklung von Inklusiven Modellregionen lediglich auf die allgemein bildenden Pflichtschulen beschränkte und berufsbildende Schulen sowie die allgemein bildenden höheren Schulen nicht mit ins Boot holte (siehe [TZ 13](#)); eine inklusive – alle Bildungsebenen umfassende – Strategie fehlte.

Der RH verwies auf die im Regierungsprogramm 2017 – 2022 vorgesehene Evaluierung und Weiterführung des Nationalen Aktionsplans Behinderung für den Zeitraum von 2021 bis 2030, wozu allerdings die ebenso geplante Erhaltung und Stärkung des Sonderschulwesens im Spannungsfeld standen. Zur geplanten Präzisierung der Kriterien für Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderbedarf verwies der RH auf seine Empfehlung aus [TZ 13](#), ein übergreifendes Resümee über die einzelnen inklusiven Maßnahmen zu ziehen und eine Präzisierung des Inklusionsansatzes vorzunehmen.

Der RH empfahl dem Ministerium, Entscheidungen, die grundsätzlich alle Schulstufen und –formen (allgemein bildend und berufsbildend) betreffen, ressortintern abzustimmen und sämtliche Schulen bei Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems einzubeziehen. Um ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen (einschließlich Elementarpädagogik und Erwachsenenbildung) etablieren zu können,

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

sollte das Ministerium darauf hinwirken, gemeinsam mit den dafür zuständigen Ressorts (Sektionen für Frauen und Gleichbehandlung sowie Familien und Jugend im Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus) ein übergreifendes Bildungskonzept zu erstellen.

3.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums handle es sich bei der Weiterentwicklung der inklusiven Bildung nicht nur um einen bildungspolitisch, sondern vor allem um einen gesellschaftspolitisch relevanten Bereich, der einen sorgfältig geplanten, umsichtig gesteuerten und partizipativ gestalteten Begleitprozess erfordere. In diesem Zusammenhang verwies es auf die Einrichtung eines Consultingboards für Fragen der Inklusion im Ministerium.

Die Etablierung eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen werde als kontinuierlicher Prozess der Qualitätsentwicklung verstanden, mit dem Ziel, pädagogische Maßnahmen unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse laufend zu adaptieren. Das Ministerium verwies auf die formative Evaluierung der Inklusiven Modellregionen und den vorgesehenen Endbericht.

3.4 Der RH pflichtete dem Ministerium bei, dass die Weiterentwicklung der inklusiven Bildung auch entsprechender gesellschaftspolitischer Rahmenbedingungen bedurfte. Dies stand jedoch der Berücksichtigung aller Schulen, also auch der allgemein bildenden höheren Schulen sowie der berufsbildenden mittleren und höheren Schulen, bei Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems nicht entgegen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Rechtsgrundlagen

Regelungen zum integrativen/inkluisiven Unterricht

4.1 (1) Das Schulorganisationsgesetz⁸, das Schulpflichtgesetz 1985⁹ und das Schulunterrichtsgesetz¹⁰ legten die Rahmenbedingungen für die Organisation des Schulwesens und der integrativen/inkluisiven Unterrichtsarbeit fest. Erlässe und Rundschreiben des Ministeriums zu spezifischen Themen der Sonderpädagogik und der Integration/Inklusion und die jeweilige Landesgesetzgebung für den Pflichtschulbereich ergänzten diese.

⁸ BGBl. Nr. 242/1962 i.d.F. BGBl. I Nr. 129/2017

⁹ BGBl. Nr. 76/1985 i.d.F. BGBl. I Nr. 56/2016

¹⁰ BGBl. Nr. 472/1986 i.d.F. BGBl. I Nr. 120/2016

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Mehrere Novellen zum Schulpflichtgesetz 1985 eröffneten den Eltern bzw. den Erziehungsberechtigten die Möglichkeit, für den Unterricht schulpflichtiger Kinder mit Behinderungen zwischen einer allgemeinen Sonderschule und einer sonderpädagogischen Förderung integrativ an einer Volksschule, an einer Neuen Mittelschule (vormals Hauptschule), an einer Polytechnischen Schule oder der Unterstufe einer allgemein bildenden höheren Schule zu wählen.¹¹

Weitere Novellen zum Schulpflichtgesetz 1985 führten zuerst die 9. Schulstufe an einer Sonderschule als Berufsvorbereitungsjahr ein; später wurde die Möglichkeit geschaffen, dieses Jahr an einer Polytechnischen Schule oder einer einjährigen Fachschule für wirtschaftliche Berufe (vormalige Haushaltungsschulen) zu absolvieren.¹²

Das Bildungsreformgesetz 2017¹³ schuf die rechtlichen Voraussetzungen, dass Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (SPF) künftig ein freiwilliges 11. und 12. Schuljahr auch an einer Regelschule absolvieren können; bislang war ein freiwilliges 11. und 12. Schuljahr nur an einer Sonderschule möglich.

(2) Im schulrechtlichen Sinn – gemäß § 8 Schulpflichtgesetz 1985 – war SPF dann gegeben, wenn eine Schülerin oder ein Schüler dem Unterricht in einer Regelschule infolge einer physischen oder psychischen Behinderung ohne sonderpädagogische Förderung nicht zu folgen vermochte und nicht gemäß § 15 Schulpflichtgesetz 1985 vom Schulbesuch befreit war.

Eine Behinderung im Sinne des Schulpflichtgesetzes 1985 lag vor, wenn es sich um eine physische oder psychische Behinderung in Anlehnung an § 3 Behinderteneinstellungsgesetz¹⁴ handelte, das heißt

- eine körperliche, kognitive¹⁵ oder psychische Funktionsbeeinträchtigung oder
- eine Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen,

die voraussichtlich für einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten gegeben war und dadurch eine Teilhabe am gemeinsamen schulischen Leben erschwerte. Aufgrund dieser Beeinträchtigung konnte die Schülerin bzw. der Schüler dem Unter-

¹¹ Novellen zum Schulpflichtgesetz 1985: BGBl. Nr. 513/1993 und Nr. 768/1996

¹² Novellen zum Schulpflichtgesetz 1985: BGBl. I Nr. 134/1998 und BGBl. I Nr. 9/2012

¹³ BGBl. I Nr. 138/2017

¹⁴ BGBl. Nr. 22/1970 i.d.g.F.

¹⁵ Hierunter war auch eine „Lernbehinderung“ (z.B. ICD-Code „F81.– Umschriebene Entwicklungsstörungen schulischer Fertigkeiten“) zu subsumieren.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

richt ohne sonderpädagogische Förderung, trotz Ausschöpfung aller pädagogischen Möglichkeiten im Rahmen des Regelschulwesens, nicht folgen.

(3) In § 8 Schulpflichtgesetz 1985 war das Verfahren zur Feststellung eines SPF festgelegt (siehe **TZ 26** ff.). Die Zuerkennung eines SPF sollte Kindern mit Behinderungen eine auf sie abgestimmte Förderung ermöglichen. Die Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik (**ZIS**) waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung grundsätzlich an Sonderschulstandorten angesiedelt und hatten die Aufgabe, durch Bereitstellung und Koordination von sonderpädagogischen Maßnahmen dazu beizutragen, dass Kinder mit SPF bestmöglich an Regelschulen unterrichtet werden konnten (siehe **TZ 18**).

(4) Der Bund stellte für die unterstützende sonderpädagogische Förderung dieser Schülerinnen und Schüler Ressourcen zur Verfügung, die im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern geregelt waren (siehe **TZ 29** f.).

4.2

Der RH hielt fest, dass die gesetzlichen Grundlagen einen integrativen/inklusive Unterricht von Kindern mit SPF im Pflichtschulbereich sowie auf der 9. Schulstufe ermöglichten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Schülerinnen und Schüler mit SPF berechtigt, die allgemeine Schulpflicht einerseits an einer Volksschule, Neuen Mittelschule, Polytechnischen Schule, an der Unterstufe einer allgemein bildenden höheren Schule oder einer einjährigen Fachschule für wirtschaftliche Berufe, andererseits in einer für sie geeigneten Sonderschule oder Sonderschulklasse zu erfüllen.

Allgemein bildende Pflichtschulen

5.1

(1) Neben den Regelungen zur äußeren Schulorganisation der Sonderschulen enthielten die jeweiligen Landesausführungsgesetze in Kärnten und Tirol für Schülerinnen und Schüler mit SPF besondere Regelungen, wie beispielsweise über den erleichterten sprengelfremden Schulbesuch oder den zusätzlichen Einsatz von entsprechend ausgebildeten oder befähigten Lehrpersonen für Schülerinnen und Schüler mit SPF.

Weiters hatte die Ausführungsgesetzgebung für alle Arten von Pflichtschulen zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Ausmaß die Klassenschülerhöchstzahl für integrative Klassen, die Kinder mit SPF besuchten, niedriger war als der Richtwert von 25 Schülerinnen und Schülern.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(2) Im Kärntner Schulgesetz¹⁶ war an den Volksschulen, den Neuen Mittelschulen und den Polytechnischen Schulen eine Herabsetzung der Klassenschülerzahl bei ein bis zwei Kindern mit SPF auf 24 vorgesehen; ab drei Schülerinnen und Schülern mit SPF durfte die Klassenschülerzahl von 22 Schülerinnen und Schülern nicht überschritten werden.

Das Tiroler Schulorganisationsgesetz 1991¹⁷ ließ an den Volksschulen, den Neuen Mittelschulen und den Polytechnischen Schulen eine Herabsetzung der Schülerzahl auf 22 zu, wenn dies in Hinblick auf die Anzahl der Kinder mit SPF und aufgrund der Art und des Ausmaßes der Behinderung und den sich daraus ergebenden pädagogischen Erfordernissen notwendig war.

Für die Sonderschulen entsprachen die Klassenschülerzahlen in den Ausführungsgesetzen der Länder Kärnten und Tirol jenen des Schulorganisationsgesetzes, wonach sie

- in einer Sonderschule für blinde Kinder, für Gehörlose und für Kinder mit erhöhtem Förderbedarf **acht**,
- in einer Sonderschule für sehbehinderte Kinder, für schwerhörige Kinder und einer Heilstättenschule **zehn** und
- in einer allgemeinen Sonderschule **13**

nicht übersteigen durften.

In beiden Ländern war eine zeitweise gemeinsame Führung der Klassen von Volksschulen, Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen zur Durchführung eines gemeinsamen Unterrichts von Kindern ohne Behinderungen und Kindern mit SPF möglich.

(3) Die Bildungsreform 2017 verlagerte die Bildung von Klassen bzw. die Klassengröße in den Bereich der Schulautonomie. Das heißt, die Schulleitungen haben – unter Bedachtnahme auf die Erfordernisse der Pädagogik und der Sicherheit, auf den Förderbedarf der Schülerinnen und Schüler, auf die räumlichen Möglichkeiten, auf die mögliche Belastung der Lehrpersonen sowie auf die zugeteilten Personalressourcen – die Klassen und Schülergruppen festzulegen.

¹⁶ LGBl. Nr. 58/2000 i.d.g.F.

¹⁷ LGBl. Nr. 84/1991 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

- 5.2** Der RH hielt fest, dass in den Ländern Kärnten und Tirol – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – die gesetzlichen Regelungen zum integrativen/inkluisiven Unterricht an den allgemein bildenden Pflichtschulen unterschiedlich waren, wenn auch die Unterschiede im Detail lagen.

Berufsbildende Pflichtschulen

- 6.1** (1) Um die Eingliederung von „benachteiligten Personen mit persönlichen Vermittlungshindernissen“ (z.B. Personen, die am Ende der Pflichtschule SPF hatten und zumindest teilweise nach dem Lehrplan einer Sonderschule unterrichtet wurden; Personen ohne Pflichtschulabschluss; Behinderte im Sinne des Behinderteneinstellungsgesetzes) in das Berufsleben zu verbessern, sah das Berufsausbildungsgesetz¹⁸ zwei Formen der integrativen Berufsausbildung (nunmehr individuelle Berufsausbildung, **IBA**) vor:

- **verlängerte Lehre:** Eine Verlängerung der regulären Lehrzeit um höchstens ein Jahr – in Ausnahmefällen um bis zu zwei Jahre – war möglich, wenn dies zur Erreichung der Lehrabschlussprüfung notwendig war.
- **Teilqualifizierungslehre:** Diese Form der Ausbildung sah eine Einschränkung auf bestimmte Aspekte des Lehrberufs vor, wobei im Ausbildungsvertrag jedenfalls die Fertigkeiten und Kenntnisse sowie die Ausbildungsdauer (zwischen einem und drei Jahren) festzulegen waren. Die Teilqualifizierungslehre endete mit der Absolvierung einer entsprechenden Abschlussprüfung.

In beiden Fällen waren diese Lehrlinge durch die Berufsausbildungsassistenz – ein Angebot des Sozialministeriumsservice, das benachteiligten Jugendlichen eine Berufsausbildung ermöglichen soll – zu begleiten.

(2) Spezifische landesgesetzliche Regelungen, wie beispielsweise die Herabsetzung der Klassenschülerzahlen, Gruppenteilungen oder den Einsatz zusätzlicher entsprechend befähigter Lehrpersonen betreffend den Schulbesuch von IBA-Lehrlingen, gab es in beiden überprüften Ländern nicht.

(3) Der Bund und die Länder stellten für die unterstützende pädagogische Förderung der IBA-Lehrlinge zusätzliche Ressourcen zur Verfügung, die im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern geregelt waren (siehe **TZ 31**).

- 6.2** Der RH hielt positiv fest, dass das Berufsausbildungsgesetz mit der verlängerten Lehre und der Teilqualifizierungslehre benachteiligten Personen eine ihren Fähigkeiten entsprechende Berufsausbildung ermöglichte. Der RH sah darin eine sinn-

¹⁸ BGBl. Nr. 142/1969 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

volle Weiterführung des integrativen/inklusive Ansatzes im Pflichtschulbereich und ein wichtiges Element für ein eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Leben benachteiligter Personen. Im Übrigen verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlung in **TZ 7**.

Allgemein bildende höhere und berufsbildende mittlere und höhere Schulen

7.1 (1) Für den Schulbesuch an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen war zu differenzieren, ob es sich um Schülerinnen und Schüler mit SPF oder um Schülerinnen und Schüler mit Körper- und Sinnesbehinderungen (jedoch ohne SPF) handelte. Nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Möglichkeiten des Schulbesuchs:

Tabelle 3: Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen

	Unterstufe – allgemein bildende höhere Schule	einjährige Fachschule für wirtschaftliche Berufe	Oberstufe – allgemein bildende höhere Schule	berufsbildende mittlere und höhere Schule
Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf	ja	ja	nein	in Ausnahmefällen ¹
Schülerinnen und Schüler mit Körper- und Sinnesbehinderungen	ja	ja	ja	ja

¹ in Ausnahmefällen im Rahmen eines Schulversuchs: Zum Beispiel gab es seit dem Schuljahr 2012/13 Schulversuche – mit angepassten Lehrplänen – an berufsbildenden mittleren Schulen in Wien und der Steiermark, um Schülerinnen und Schüler mit SPF so weit wie möglich an das Ausbildungsziel humanberuflicher Schulen in den Bereichen Wirtschaft, Tourismus, Mode, Kunst und Soziales heranzuführen.

Quelle: Schulorganisationsgesetz

- **Schulpflichtige Kinder mit SPF** waren berechtigt, ihre Schulpflicht an der Unterstufe einer allgemein bildenden höheren Schule zu absolvieren. Voraussetzung für die Aufnahme war der Besuch der 4. Stufe der Volksschule oder der entsprechenden Stufe der Sonderschule. Den Schülerinnen und Schülern mit SPF war an der Unterstufe einer allgemein bildenden höheren Schule, basierend auf ihren Lernvoraussetzungen, eine der Sonderschule vergleichbare Bildung zu vermitteln, wobei die Unterrichtsziele der allgemein bildenden höheren Schule anzustreben waren.

Zur Erfüllung des 9. Jahres ihrer Schulpflicht konnten Schülerinnen und Schüler mit SPF eine einjährige Fachschule für wirtschaftliche Berufe absolvieren. Der Unterricht erfolgte grundsätzlich nach dem Lehrplan der einjährigen Fachschule, sofern die Schülerinnen und Schüler mit SPF ohne Überforderung den Bildungs-

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

und Lehraufgaben des betreffenden Unterrichtsgegenstands folgen konnten; sonst kam der entsprechende Lehrplan der Sonderschule zur Anwendung.

Für Schülerinnen und Schüler, die am Ende ihrer Pflichtschulzeit einen SPF hatten, war der Besuch einer weiterführenden Schule (allgemein bildend oder berufsbildend) nicht vorgesehen.

- Für **Schülerinnen und Schüler mit Körper- und Sinnesbehinderungen** (ohne SPF)¹⁹ stand der Besuch einer allgemein bildenden höheren oder einer berufsbildenden mittleren und höheren Schule offen, sofern sie die Aufnahmevoraussetzungen erfüllten. Die Schulbehörde erster Instanz (Landesschulrat) konnte unter Bedachtnahme auf die Behinderung und die Förderungsmöglichkeiten sowie auf die grundsätzliche Erfüllung der Aufgabe der jeweiligen Schulart Abweichungen vom Lehrplan festlegen.²⁰ Unter anderem konnte ein behinderungsspezifischer Förderunterricht vorgesehen werden, der integrativ oder individuell zu erteilen war.

(2) Beim integrativen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF in Klassen der allgemein bildenden höheren Schulen waren im Durchschnitt (bezogen auf das Bundesland) mindestens fünf Schülerinnen und Schüler mit SPF zu unterrichten (§ 43 Abs. 1a Schulorganisationsgesetz). Bei der Feststellung der Klassenschülerzahl zählte jedes Kind mit SPF doppelt. Dies galt auch für die integrativ geführten Klassen der einjährigen Fachschule für wirtschaftliche Berufe.

Für den Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern mit Körper- und Sinnesbehinderungen enthielten weder das Schulorganisationsgesetz noch die Eröffnungs- und Teilungszahlenverordnung²¹ gesonderte Regelungen zur Klassenschülerzahl. Diese konnten allerdings schulautonom reduziert werden.

Auch bei den allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen verlagerte die Bildungsreform 2017 die Bildung von Klassen bzw. die Klassengröße in den Bereich der Schulautonomie.

(3) Für den integrativen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF an der Unterstufe einer allgemein bildenden höheren Schule bzw. einer einjährigen Fachschule für wirtschaftliche Berufe waren gemäß Schulorganisationsgesetz entsprechend ausgebildete Lehrpersonen zusätzlich einzusetzen. Für den Unterricht von

¹⁹ Gemäß § 8 Abs. 3a Schulpflichtgesetz 1985 war der SPF bei körper- und sinnesbehinderten Schülerinnen und Schülern, die eine Sekundarschule nach Erfüllung der allgemeinen Aufnahmevoraussetzungen der jeweiligen Schulart besuchten, aufzuheben.

²⁰ vgl. §§ 39 Abs. 3, 55a Abs. 2 und 68a Abs. 2 Schulorganisationsgesetz

²¹ BGBl. Nr. 86/1981 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Schülerinnen und Schülern mit Körper- und Sinnesbehinderungen gab es keine vergleichbaren Erfordernisse.

(4) Für die Integration von Schülerinnen und Schülern mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen stellte das Ministerium den allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen zusätzliche Ressourcen zur Verfügung (siehe [TZ 32](#)).

(5) Darüber hinaus gab es spezielle allgemein bildende und weiterführende berufsbildende Schulen für Hörbeeinträchtigte²², für Sehbehinderte bzw. Blinde²³ sowie für körper- und sinnesbehinderte Jugendliche²⁴ mit adaptierten Lehrplänen und speziellen Berufsbildern.

7.2

Der RH hielt fest, dass Schülerinnen und Schüler mit SPF ihre Pflichtschulzeit nicht nur an einer allgemein bildenden Pflichtschule, sondern auch an der Unterstufe einer allgemein bildenden höheren Schule oder einer einjährigen wirtschaftlichen Fachschule absolvieren konnten. Weiters hielt der RH fest, dass körper- und sinnesbehinderte Schülerinnen und Schüler allgemein bildende höhere sowie mittlere und höhere berufsbildende Schulen besuchen konnten, sofern es aufgrund ihrer Beeinträchtigung möglich war, die Ausbildungsziele der jeweiligen Schulart zu erreichen. Besondere Regelungen zu den Klassenschülerzahlen für diese Schülerinnen und Schüler waren gesetzlich nicht vorgesehen; schulautonom waren bei vorhandenen Ressourcen geringere Klassen- bzw. Gruppengrößen möglich.

Zusammenfassend hielt der RH fest, dass sich die schulorganisatorischen Regelungen für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen oder für IBA-Lehrlinge in den einzelnen Schularten unterschieden bzw. dass es zum Teil keine Sonderregelungen gab.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Zuge der Entwicklungsarbeit zu den Inklusiven Modellregionen die verschiedenen schulrechtlichen Grundlagen mit der Zielsetzung einer Harmonisierung zu evaluieren, um weitgehend dieselben Rahmenbedingungen für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen und IBA-Lehrlinge sicherzustellen.

²² Expositurklassen des Bundesinstituts für Gehörlosenbildung Gymnasien; Expositur der Höheren Lehranstalt für Mode und Wirtschaft Wien 9: Fachschule für wirtschaftliche Berufe, Aufbaulehrgang für wirtschaftliche Berufe (dreijährig mit Reife- und Diplomprüfung)

²³ Bundes-Blindenerziehungsinstitut, Odilien Institut Graz (privat): Technische und Wirtschaftliche Fachschule

²⁴ Schulzentrum HTL HAK Ungargasse Wien: technische und wirtschaftliche Ausbildung an Fachschule bzw. Handelsschule oder an höherer Schule mit Reife- und Diplomprüfung

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Darüber hinaus gab es spezielle allgemein bildende und weiterführende berufsbildende Schulen für Schülerinnen und Schüler mit Körper- und Sinnesbehinderungen, die nach Ansicht des RH eine wichtige Funktion im Sinne von Kompetenzzentren erfüllten. Der RH wies allerdings kritisch darauf hin, dass ihre Einordnung – aufgrund der fehlenden Strategie (siehe **TZ 3**) – in einem inklusiven Bildungssystem nicht geklärt war.

7.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei hinsichtlich der Harmonisierung der verschiedenen schulrechtlichen Grundlagen der zu erwartende Endbericht zu den Inklusiven Modellregionen zu berücksichtigen. Weiters verwies es auf die im aktuellen Regierungsprogramm vorgesehenen Maßnahmen, wie etwa die Evaluierung und Fortführung des Nationalen Aktionsplans Behinderung oder die weitere Anpassung der österreichischen Rechtsordnung an die Bestimmungen der VN-Behindertenrechtskonvention und des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes.

Kennzahlen

Schülerzahlen

8.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen, einerseits an allgemein bildenden Pflichtschulen und andererseits an allgemein bildenden höheren sowie berufsbildenden mittleren und höheren Schulen, für den überprüften Zeitraum:

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 4: Entwicklung der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. Körper- und Sinnesbehinderungen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl Schülerinnen und Schüler mit SPF					in %
allgemein bildende Pflichtschulen						
Österreich gesamt	30.105	30.214	30.373	30.762	30.690	1,9
Kärnten	1.971	1.998	2.003	2.039	2.055	4,3
Tirol	2.166	2.146	2.141	2.176	2.171	0,2
	Anzahl Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen					in %
AHS und BMHS						
Österreich gesamt	322	352	430	460	442	37,3
<i>davon</i>						
<i>AHS</i>	197	196	224	211	223	13,2
<i>BMHS</i>	125	156	206	249	219	75,2
Kärnten	30	47	45	55	89	196,7
<i>davon</i>						
<i>AHS</i>	15	19	18	22	14	-6,7
<i>BMHS</i>	15	28	27	33	75	150,0
Tirol	25	28	38	47	51	104,0
<i>davon</i>						
<i>AHS</i>	24	24	33	31	34	41,7
<i>BMHS</i>	1	4	5	16	17	1.600,0

Rundungsdifferenzen möglich

AHS = allgemein bildende höhere Schulen

BMHS = berufsbildende mittlere und höhere Schulen

SPF = sonderpädagogischer Förderbedarf

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Amt der Tiroler Landesregierung; BMB

An den allgemein bildenden Pflichtschulen stieg die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF österreichweit um rd. 2 %, in Kärnten um rd. 4 % und in Tirol um rd. 0,2 %.

An den allgemein bildenden höheren sowie den berufsbildenden mittleren und höheren Schulen stieg die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen österreichweit um rd. 37 %, in Kärnten um rd. 197 % und in Tirol um rd. 104 %. Die Ursache für die hohen Steigerungsraten lag darin, dass Schülerinnen und Schüler mit SPF ab dem Schuljahr 2012/13 die 9. Schulstufe auch an den einjährigen Fachschulen für wirtschaftliche Berufe absolvieren konnten.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(2) Der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit SPF an der gesamten Schülerzahl der allgemein bildenden Pflichtschulen (= SPF–Quote)²⁵ wird in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 5: SPF–Quote an allgemein bildenden Pflichtschulen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	in %					in %-Punkten
allgemein bildende Pflichtschulen						
Österreich gesamt	5,3	5,3	5,4	5,5	5,5	0,2
Kärnten	5,4	5,6	5,7	5,9	6,0	0,6
Tirol	4,1	4,1	4,1	4,2	4,2	0,1

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Amt der Tiroler Landesregierung; BMB

Insgesamt stieg die SPF–Quote an den allgemein bildenden Pflichtschulen im überprüften Zeitraum leicht an. Im Schuljahr 2015/16 lag sie österreichweit bei rd. 5 %, in Kärnten bei rd. 6 % und in Tirol bei rd. 4 %.

Die Entwicklung der SPF–Quote hing auch davon ab, wie sich die Gesamtschülerzahl an den allgemein bildenden Pflichtschulen entwickelte. Im überprüften Zeitraum sank diese österreichweit um rd. 2 %, in Kärnten verringerte sie sich um rd. 6 % und in Tirol um rd. 3 %.

(3) Eine Berechnung auf Basis der Schülerzahl aller Schultypen unterblieb, weil die Daten aus der Bildungsdokumentation zur Schülerzahl mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren sowie berufsbildenden mittleren und höheren Schulen aufgrund fehlerhafter Eingaben der Schulen nicht valide waren.

8.2

Der RH hielt fest, dass im überprüften Zeitraum die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen anstieg. Der RH führte den Anstieg u.a. auf folgende Gründe zurück:

- die Erweiterung der schulischen Integration auf der 9. Schulstufe bei den einjährigen Fachschulen für wirtschaftliche Berufe ab dem Schuljahr 2012/13;
- die Praxis der Feststellung des SPF (siehe [TZ 27](#) f.).

²⁵ Die SPF–Quote ist von der Berechnungsformel für die Zuteilung der Sonderpädagogik–Ressourcen zu unterscheiden, bei der die Schülerzahl von der Vorschule bis zur 9. Schulstufe (einschließlich der Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen) zugrunde gelegt wird (siehe [TZ 30](#)).

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Im Zusammenhang mit Letzterem wies der RH darauf hin, dass die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF im überprüften Zeitraum in Kärnten mit rd. 4 % stärker stieg als in Tirol (rd. 0,2 %) oder im Österreich-Durchschnitt (rd. 2 %). Die SPF-Quote in Kärnten lag durchgehend über dem Österreich-Durchschnitt, während jene in Tirol immer darunter lag. Wenn auch der höhere Schülerrückgang in Kärnten für dessen höhere SPF-Quote mitverantwortlich war, so legten die unterschiedlichen SPF-Quoten in Kärnten und Tirol dennoch die Annahme nahe, dass unterschiedliche Zugänge bei Feststellung des SPF gewählt wurden.

Der RH verwies kritisch auf die mangelhaften Daten über die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen. Ähnlich war die Situation auch beim Ressourcenverbrauch (siehe [TZ 33](#)).

Der RH empfahl dem Ministerium, im Wege der Landesschulräte die allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen anzuweisen, für eine ordnungsgemäße Erfassung der Schüler- und Ressourcendaten zu sorgen. Ebenso sollte das Ministerium die Eingaben der Schulen zu Schülerinnen und Schülern mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen verstärkt kontrollieren.

8.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums gehe es davon aus, dass die an den Schulen zu den verschiedenen Aufgaben benötigten Daten von diesen korrekt erfasst würden. Das Ministerium habe keinen Zugriff auf die von den Schulen erfassten Schülerdaten. Derzeit würden die einschlägigen schulrechtlichen Bestimmungen nur der einzelnen Schulleiterin bzw. dem einzelnen Schulleiter als datenschutzrechtlich Verantwortlicher bzw. Verantwortlichem einen Zugriff auf personenbezogene Daten zum SPF ermöglichen. Wie weit der Zentralstelle zukünftig Daten zur Prüfung übermittelt werden sollen, bedürfe einer Abwägung zwischen datenschutzrechtlichem Schutzbedürfnis einerseits und der durch den RH angeregten Prüfungspflichten andererseits.

(2) Das Land Kärnten merkte in seiner Stellungnahme zu Tabelle 5 zur Darstellung der SPF-Quote an allgemein bildenden Pflichtschulen an, dass es sich hierbei um einen Berechnungsfehler bzw. um die Darstellung von nicht zu vergleichenden Zahlen zwischen Kärnten und Tirol handle, weil zur Berechnung unterschiedliche Gesamtschülerzahlen herangezogen worden seien. So sei anscheinend in Tirol die gesamte Anzahl der Pflichtschülerinnen und -schüler herangezogen worden, in Kärnten dagegen nur die Anzahl jener Schülerinnen und Schüler, die sich in Pflichtschulen befinden. Bei Heranziehung der Anzahl der gesamten Pflichtschülerinnen und -schüler inklusive jener in der Unterstufe der allgemein bildenden höheren Schulen und in der 9. Schulstufe der berufsbildenden mittleren und höheren Schulen ergebe sich für Kärnten für das Schuljahr 2015/16 ein Prozentsatz von 4,4 %.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Dieser Prozentsatz sei auch der tatsächliche, gemäß den Stellenplanvorgaben heranzuziehende Wert, der mit jenem von Tirol (4,2 % im Schuljahr 2015/16) vergleichbar sei.

8.4

(1) Der RH entgegnete dem Ministerium, dass die Fehleingaben der Schulen augenscheinlich waren. Das Ministerium hätte diese – auch ohne Zugriff auf personenbezogene Daten zum SPF – allein aufgrund von Plausibilitätschecks erkennen müssen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

(2) Der RH wies den Einwand des Landes Kärnten entschieden zurück und betonte gegenüber der Bildungsdirektion Kärnten, dass er die Definition (= Berechnung) der SPF-Quote „für die allgemein bildenden Pflichtschulen“ sowohl in der Stellungnahme zugeleiteten Prüfungsergebnis als auch im Bericht anführte. Fußnote 25 erläutert zudem, dass sich die vom RH verwendete SPF-Quote von der Berechnungsformel für die Zuteilung der Sonderpädagogik-Ressourcen unterschied. Der RH verwendete bei der Berechnung der in Tabelle 5 dargestellten SPF-Quoten für die österreichweiten Werte sowie für Kärnten und Tirol jeweils vergleichbare Gesamtschülerzahlen, und zwar die Zahl der gesamten Schülerinnen und Schüler an allgemein bildenden Pflichtschulen in Österreich, in Kärnten und in Tirol. Bei Anwendung der vom Land Kärnten angeführten Berechnungsformel – die nach Ansicht des RH jedoch nicht vollständig war, weil dabei auch die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF an weiterführenden Schulen zu berücksichtigen wäre – hätte sich für das Land Tirol im Schuljahr 2015/16 ein Wert von 3,3 % ergeben. Zudem vermerkte der RH, dass das Land Tirol im gesamten überprüften Zeitraum österreichweit die geringste SPF-Quote hatte.

Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf

9.1

(1) Wie in der folgenden Tabelle ersichtlich, war die Geschlechterverteilung der Schülerinnen und Schüler mit SPF sowohl österreichweit als auch in Kärnten und Tirol ähnlich: Der Anteil der Schülerinnen mit SPF betrug im Schuljahr 2015/16 rd. 37 %. Im Vergleich dazu belief sich der Anteil der Schülerinnen bei den allgemein bildenden Pflichtschulen im Schuljahr 2015/16 österreichweit, in Kärnten und Tirol auf rd. 47 % bzw. rd. 48 %.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 6: Merkmale Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemein bildenden Pflichtschulen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16	APS gesamt 2015/16 ¹
	in %					in %-Punkten	in %
Anteil weiblich							
Österreich gesamt	37,1	36,8	36,6	36,7	36,6	-0,5	47,3
Kärnten	36,8	38,4	36,8	37,1	37,1	0,3	47,4
Tirol	37,3	36,3	37,6	37,4	36,7	-0,6	47,6
Anteil andere Erstsprache als Deutsch							
Österreich gesamt	31,3	32,0	33,3	34,0	35,3	4,0	28,8
Kärnten	12,5	13,0	13,0	13,2	14,5	2,0	15,2
Tirol	24,6	25,0	26,4	27,9	28,2	3,6	14,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Anteil der Schülerinnen und Schüler, die im Schuljahr 2015/16 eine allgemein bildende Pflichtschule (APS) besuchten

Quelle: Bildungsdokumentation – BMB

Der Schüleranteil mit SPF und anderer Erstsprache als Deutsch betrug im Schuljahr 2015/16 im Österreich-Durchschnitt rd. 35 %, wobei im Zeitablauf eine steigende Tendenz zu vermerken war. In den beiden überprüften Ländern lag dieser Anteil darunter, insbesondere in Kärnten mit rd. 15 % im Schuljahr 2015/16. Im Vergleich dazu betrug der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit anderer Erstsprache als Deutsch bei den allgemein bildenden Pflichtschulen gesamt im Schuljahr 2015/16 hingegen rd. 29 % (Österreich-Durchschnitt) bzw. rd. 15 % (Kärnten) und rd. 14 % (Tirol).

Weitere Analyseergebnisse waren:

- Schülerinnen mit SPF wurden eher integrativ unterrichtet als Schüler mit SPF sowie
- Schülerinnen und Schüler mit SPF und anderer Erstsprache als Deutsch wurden eher in Sonderschulen als in Regelschulen unterrichtet.

(2) Auch der Nationale Bildungsbericht 2015 (Band 1) hielt fest, dass im Vergleich mit dem EU-Durchschnitt Österreichs Bildungssystem relativ große Geschlechterunterschiede aufwies.²⁶

²⁶ Im Vergleich mit dem EU-Durchschnitt weist Österreich in den Kompetenzbereichen Mathematik und Naturwissenschaft relativ große Geschlechterunterschiede zugunsten der Buben auf. Hingegen weisen die Mädchen deutliche Leistungsvorsprünge in allen sprachlichen Kompetenzbereichen auf.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

9.2

Der RH hielt fest, dass Schüler eher einen SPF hatten als Schülerinnen. Bemerkenswert war auch, dass Schülerinnen mit SPF eher integrativ an Regelschulen unterrichtet wurden als Schüler mit SPF. In diesem Zusammenhang verwies der RH auch auf die im Nationalen Bildungsbericht 2015 aufgezeigten geschlechterspezifischen Kompetenzunterschiede.

Der RH empfahl dem Ministerium, die abweichende Geschlechterverteilung bei den Schülerinnen und Schülern mit SPF gegenüber der Grundgesamtheit detailliert zu untersuchen und gegebenenfalls Maßnahmen zu setzen, die diesen geschlechterspezifischen Unterschieden entgegenwirken.

Differenzierter waren die Analyseergebnisse für Schülerinnen und Schüler mit SPF und anderer Erstsprache als Deutsch:

- Ihr Anteil betrug im Schuljahr 2015/16 im Österreich–Durchschnitt rd. 35 %, wohingegen sich der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit anderer Erstsprache als Deutsch bei den allgemein bildenden Pflichtschulen gesamt lediglich auf rd. 29 % belief.
- In Tirol war eine ähnliche Situation zu beobachten: rd. 28 % versus rd. 14 %. Auch in der vom RH gezogenen Stichprobe aus den SPF–Verfahren des Schuljahres 2016/17 (siehe **TZ 28**) betrug der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit SPF und anderer Erstsprache als Deutsch rd. 29 %.
- In Kärnten bestanden diesbezüglich keine Unterschiede, allerdings betrug der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit SPF und anderer Erstsprache als Deutsch in der Stichprobe ebenfalls rd. 29 %.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in **TZ 28**, wonach verstärkte Aufmerksamkeit auf die SPF–Verfahren der Schülerinnen und Schüler mit anderer Erstsprache als Deutsch zu legen wäre.

9.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei zur Frage, warum deutlich mehr Buben SPF diagnostiziert erhalten, keine Forschung bekannt. Es gebe bisher nur Vermutungen, dass diese auffallenden Geschlechterdifferenzen u.a. auch mit „gender“ als sozialem Geschlecht zu tun haben könnten; einerseits im Kontext geschlechterspezifischer Sozialisationsprozesse (z.B. Einfluss von Männlichkeitsbildern auf Bubenverhalten), andererseits im Kontext von Zuschreibungsprozessen und Erwartungshaltungen, die bei den Lehrpersonen (die z.B. SPF feststellen oder empfehlen) erfolgen (fließt z.B. sozial angepassteres Verhalten von Mädchen in derartige Beurteilungen ein?).

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Die Aufgabe des Fachbereichs „Inklusion/Diversität/Sonderpädagogik“ (FIDS) in den Bildungsdirektionen werde es sein, neben sonderpädagogischen Förderungen auch Unterstützungsmaßnahmen für anderen Förderbedarf bereitzustellen und zu koordinieren. Damit werde die Möglichkeit geschaffen, übergreifend verschiedene Förderaspekte, u.a. die Dimensionen Behinderung/Beeinträchtigung und Geschlecht, zu steuern sowie einem allfälligen Zusammenhang entgegenzuwirken.

Laut Rahmenrichtlinien für die Geschäftseinteilung der Bildungsdirektionen würden die FIDS explizit als Ansprechstellen u.a. für Geschlechtergleichstellung fungieren. Das Ministerium führte auch Unterrichtsmaterial an, das als Hilfestellung für Lehrpersonen herangezogen werden könne.

Integration an allgemein bildenden Pflichtschulen

10.1

(1) Die folgende Aufstellung zeigt den Anteil der Schülerinnen und Schüler mit SPF, die in Regelschulen der allgemein bildenden Pflichtschulen integriert waren (= Integrationsquote):

Tabelle 7: Integrationsquote an allgemein bildenden Pflichtschulen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	in %					in %-Punkten
Integrationsquote						
Österreich gesamt	61,0	61,8	62,7	64,0	65,5	4,5
Kärnten	78,1	81,4	83,2	86,3	89,1	11,0
Tirol	44,6	45,8	48,6	50,6	51,5	6,9

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Amt der Tiroler Landesregierung; BMB

Im überprüften Zeitraum stieg die Integrationsquote sowohl österreichweit als auch in Kärnten und Tirol an. Österreichweit betrug die Integrationsquote im Schuljahr 2015/16 rd. 66 %, in Kärnten lag sie mit rd. 89 % deutlich darüber und in Tirol mit rd. 52 % darunter. Beide Länder wiesen über dem Durchschnitt liegende Steigerungsraten auf.

(2) Getrennt nach Schularten zeigte sich folgendes Bild:

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 8: Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Regelschulen der allgemein bildenden Pflichtschulen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	in %					in %-Punkten
Anteil Schülerinnen und Schüler mit SPF an Regelschulen¹						
Österreich gesamt						
Volksschulen	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	–
Neue Mittelschulen	4,6	4,7	4,9	5,2	5,5	0,9
Polytechnische Schulen	4,0	5,5	5,7	6,2	6,2	2,2
Kärnten						
Volksschulen	2,9	3,1	3,3	3,3	3,6	0,7
Neue Mittelschulen	6,0	6,6	6,6	7,6	8,0	2,0
Polytechnische Schulen	8,9	10,4	13,8	11,5	11,9	3,0
Tirol						
Volksschulen	1,5	1,5	1,6	1,6	1,4	-0,1
Neue Mittelschulen	2,4	2,5	2,7	2,9	3,2	0,8
Polytechnische Schulen	1,2	1,8	2,4	2,9	3,6	2,4
Anteil Integrationsklassen an allgemein bildenden Pflichtschulen²						
Österreich gesamt	22,2	21,0	21,9	22,8	23,8	1,6
<i>davon Anteil</i>						
1 Schülerin bzw. Schüler mit SPF	42,3	41,9	42,9	43,5	43,7	1,4
2 bis 3 Schülerinnen und Schüler mit SPF	23,9	24,8	24,2	25,0	25,6	1,7
4 bis 6 Schülerinnen und Schüler mit SPF	30,2	29,5	28,8	27,6	26,5	-3,7
7 und mehr Schülerinnen und Schüler mit SPF	3,6	3,8	4,1	3,9	4,2	0,6
Kärnten	31,9	27,9	29,3	30,5	33,3	1,4
<i>davon Anteil</i>						
1 Schülerin bzw. Schüler mit SPF	42,0	38,4	39,9	42,3	41,8	-0,2
2 bis 3 Schülerinnen und Schüler mit SPF	27,3	29,7	28,3	25,6	25,8	-1,5
4 bis 6 Schülerinnen und Schüler mit SPF	29,1	29,0	28,7	29,2	28,8	-0,3
7 und mehr Schülerinnen und Schüler mit SPF	1,6	2,9	3,1	2,9	3,6	2,0
Tirol	14,7	14,1	16,2	18,4	19,5	4,8
<i>davon Anteil</i>						
1 Schülerin bzw. Schüler mit SPF	60,5	60,3	59,9	62,0	61,6	1,1
2 bis 3 Schülerinnen und Schüler mit SPF	27,9	29,1	27,8	26,6	24,6	-3,3
4 bis 6 Schülerinnen und Schüler mit SPF	10,2	8,5	10,5	9,8	12,8	2,6
7 und mehr Schülerinnen und Schüler mit SPF	1,4	2,1	1,8	1,6	1,0	-0,4

Rundungsdifferenzen möglich

SPF = sonderpädagogischer Förderbedarf

¹ Anteil der Schülerinnen und Schüler mit SPF an der Schülerzahl gesamt der jeweiligen Schulart

² Anteil der Klassen mit Schülerinnen und Schülern mit SPF an der Klassenzahl gesamt an allgemein bildenden Pflichtschulen

Quelle: Bildungsdokumentation (BMB)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Im überprüften Zeitraum stiegen die Schüleranteile mit SPF in den Regelschulen beinahe durchgängig an. Österreichweit betrug im Schuljahr 2015/16 der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit SPF in Volksschulen rd. 2 %, in Neuen Mittel- und in Polytechnischen Schulen rd. 6 %. In Kärnten lag dieser Anteil in allen Schularten darüber (Volksschulen rd. 4 %, Neue Mittelschulen rd. 8 %, Polytechnische Schulen rd. 12 %), in Tirol hingegen darunter (Volksschulen rd. 1 %, Neue Mittelschulen rd. 3 %, Polytechnische Schulen rd. 4 %).

Die Anzahl an Integrationsklassen in den Regelschulen der allgemein bildenden Pflichtschulen stieg im überprüften Zeitraum an: So gab es im Schuljahr 2015/16 im Österreich-Durchschnitt bzw. in Tirol beinahe 24 % bzw. 20 % Integrationsklassen, in Kärnten waren es ein Drittel. Bei der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF je Klasse hob sich das Land Tirol insofern vom Österreich-Durchschnitt bzw. von Kärnten ab, als im Schuljahr 2015/16 rd. 62 % der Integrationsklassen eine Schülerin bzw. einen Schüler mit SPF hatten im Vergleich zu rd. 44 % (Österreich-Durchschnitt) bzw. rd. 42 % (Kärnten).

10.2

Der RH wies darauf hin, dass der Entwicklungsstand der Integration/Inklusion in den beiden überprüften Ländern unterschiedlich war: Das Land Kärnten lag mit einer Integrationsquote von rd. 89 % im Schuljahr 2015/16 deutlich über dem Österreich-Durchschnitt von rd. 66 % und das Land Tirol mit rd. 52 % darunter. Auch war der Anteil der Integrationsklassen mit rund einem Drittel in Kärnten höher als in Tirol mit rd. 20 %. Sowohl das Land Kärnten als auch das Land Tirol wiesen für den überprüften Zeitraum mit rd. 11 % und rd. 7 % Steigerungsraten der Integrationsquote an allgemein bildenden Pflichtschulen auf, die über dem Österreich-Durchschnitt von rd. 5 % lagen.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Lehrlinge in der individuellen Berufsausbildung

11.1 (1) In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Anzahl der IBA-Lehrlinge für die Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 dargestellt:

Tabelle 9: Entwicklung der Anzahl der IBA-Lehrlinge, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl					in %
IBA-Lehrlinge						
Österreich gesamt ¹	5.395	5.532	5.875	6.481	6.570	21,8
davon						
<i>Kärnten</i>	261	329	341	379	403	54,4
	in %					in %-Punkten
<i>Anteil weiblich</i>	28,4	26,7	26,1	26,4	26,3	-2,1
<i>Anteil Erstsprache Deutsch</i>	98,9	98,8	92,7	91,8	91,6	-7,3
	Anzahl					in %
<i>Tirol</i> ²	413	405	460	503	500	21,1
	in %					in %-Punkten
<i>Anteil weiblich</i>	16,0	25,9	22,0	24,9	27,0	11,0
Anteil IBA-Lehrlinge an Lehrlinge gesamt						
Österreich gesamt	4,0	4,2	4,6	5,3	5,5	1,5
Kärnten	2,8	3,6	3,9	4,5	5,1	2,3
Tirol	3,1	3,0	3,5	4,1	4,2	1,1

Rundungsdifferenzen möglich

IBA = individuelle Berufsausbildung

¹ keine Daten zu Geschlecht bzw. zur Erstsprache der IBA-Lehrlinge im Bundesministerium für Bildung vorhanden

² keine Daten zur Erstsprache der IBA-Lehrlinge im Amt der Tiroler Landesregierung vorhanden

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Amt der Tiroler Landesregierung; BMB

Österreichweit waren im Schuljahr 2015/16 rd. 6 % der Lehrlinge in der IBA; in Kärnten waren es rd. 5 % und in Tirol rd. 4 %. Im überprüften Zeitraum war österreichweit und in den beiden überprüften Ländern ein Anstieg der IBA-Lehrlinge zu verzeichnen.

In Kärnten – mit detailliert verfügbaren Schülerdaten – war der überwiegende Teil der IBA-Lehrlinge männlich und im Schuljahr 2015/16 hatten rd. 8 % der IBA-Lehrlinge eine andere Erstsprache als Deutsch. Auch in Tirol waren die IBA-Lehrlinge überwiegend männlich.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(2) In nachfolgender Tabelle sind die Anteile der verlängerten Lehre und der Teilqualifizierungslehre an der IBA im Zeitablauf dargestellt:

Tabelle 10: Verlängerte Lehre – Teilqualifizierungslehre, 2012 bis 2016

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 bis 2016
	in %					in %-Punkten
Österreich gesamt						
Anteil verlängerte Lehre	73,8	75,9	75,8	75,9	77,6	3,8
Anteil Teilqualifizierungslehre	26,2	24,1	24,2	24,1	22,4	-3,8
Kärnten						
Anteil verlängerte Lehre	74,8	73,2	78,6	80,8	82,2	7,4
Anteil Teilqualifizierungslehre	25,2	26,8	21,4	19,2	17,8	-7,4
Tirol						
Anteil verlängerte Lehre	86,5	87,3	87,9	89,8	91,3	4,8
Anteil Teilqualifizierungslehre	13,5	12,7	12,1	10,2	8,7	-4,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Lehrlingsstatistik – WKO

Österreichweit waren rund drei Viertel der IBA–Lehrlinge in der verlängerten Lehre. In Kärnten und Tirol lagen diese Anteile im Wesentlichen darüber; besonders hoch war der Anteil in Tirol mit rd. 91 % im Jahr 2016.

(3) Während die IBA–Lehrlinge die verlängerte Lehre österreichweit zu knapp über zwei Drittel in Unternehmen absolvierten, war die Teilqualifizierungslehre überwiegend in Form der überbetrieblichen Lehre organisiert (2016: rd. 69 %). In Kärnten und Tirol war die Situation anders: In beiden Ländern absolvierten die IBA–Lehrlinge sowohl die verlängerte als auch die Teilqualifizierungslehre überwiegend in Unternehmen.

Eine empirische Analyse zum Ausbildungserfolg und zu Erwerbskarrieren von Lehrabsolventinnen und –absolventen ergab, dass die Absolventinnen und Absolventen einer verlängerten Lehre drei Jahre nach Lehrabschluss besser integriert waren als jene einer Teilqualifizierungslehre. Weiters war die Arbeitsmarktintegration wesentlich erfolgreicher, wenn die Ausbildung in einem Betrieb und nicht in einer überbetrieblichen Ausbildungseinrichtung stattgefunden hatte.²⁷

²⁷ vgl. Dornmayr, Helmut; Winkler, Birgit: Nach der Lehre: Ausbildungs– und Berufserfolg von Lehrabsolventen und Lehrabsolventinnen in Österreich; eine empirische Untersuchung auf Basis von amtlichen Individual-/ Registerdaten und persönlicher Befragung; Wien (2016)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

11.2 Der RH wies auf die zunehmende Bedeutung der IBA hin, wobei sich österreichweit im Schuljahr 2015/16 rd. 6 % der Lehrlinge in der IBA befanden und im überprüften Zeitraum hohe Steigerungsraten – insbesondere in Kärnten – gegeben waren.

Die deskriptiven Analyseergebnisse für Kärnten und Tirol – vorwiegend verlängerte Lehre in Unternehmen – deuteten auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration dieser Jugendlichen hin. Nach Ansicht des RH stellte die IBA – vor allem die verlängerte Lehre – einen wichtigen Ansatz dar, damit Jugendliche mit Defiziten nicht früher als andere aus dem Ausbildungssystem ausscheiden, sondern mehr und/oder länger Unterstützung erhalten, um ihnen einen beruflichen (Lehr-)Abschluss zu ermöglichen.

Bildungsbezogenes Erwerbskarrierenmonitoring

12.1 (1) Das damalige Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, das Arbeitsmarktservice Österreich und die Statistik Austria initiierten gemeinsam das Projekt Bildungsbezogenes Erwerbskarrierenmonitoring. Dabei wurden die Erwerbskarrieren aller in Österreich wohnhaften Personen nach Abgang aus einer formalen Bildungseinrichtung statistisch auswertbar gemacht und unterschiedliche Aspekte dieser Karrieren sowohl beim Einstieg in den Arbeitsmarkt als auch bei der weiteren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt analysiert.²⁸

(2) Allerdings sah das Bildungsdokumentationsgesetz²⁹ vor, dass die Statistik Austria spätestens sechs Monate nach der Veröffentlichung der Bundesstatistik des jeweiligen Berichtsjahres bei den schülerbezogenen Daten einen festgestellten SPF zu löschen und durch die Information, ob und wie viele Kinder mit SPF der besuchten Klasse angehört hatten, zu ersetzen hatte.

Auch waren gemäß Bildungsdokumentationsgesetz keine Angaben dazu erforderlich, ob eine Berufsschülerin bzw. ein –schüler eine verlängerte Lehre oder eine Teilqualifizierungslehre absolvierte.

Da keine auswertbaren Daten für die Schülerinnen und Schüler mit SPF sowie die IBA-Lehrlinge gemäß Bildungsdokumentationsgesetz vorlagen, konnten sie auch nicht in das bildungsbezogene Erwerbskarrierenmonitoring einbezogen werden.

12.2 Dem RH war die Sensibilität von Schülerdaten insbesondere im Zusammenhang mit einem SPF oder einer IBA bewusst, jedoch waren durch die Löschung der SPF-Daten bzw. die Nichterfassung der IBA keine weitergehenden Analysen, beispielsweise

²⁸ Das Ministerium plante gemeinsam mit der Statistik Austria die Durchführung eines Bildungskarrierenmonitorings.

²⁹ BGBl. I Nr. 12/2002 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

im Rahmen des bildungsbezogenen Erwerbskarrierenmonitorings, möglich. Der RH erachtete derartige Analysen als besonders wichtig, um langfristig die Wirkungen eines inklusiven Bildungssystems abschätzen zu können.

Der RH empfahl dem Ministerium, die datenschutzrelevanten Aspekte der Bestimmung zur Löschung der SPF–Daten im Bildungsdokumentationsgesetz gegen den Informationsnutzen zusätzlicher Analysen (z.B. bildungsbezogenes Erwerbskarrierenmonitoring) abzuwägen und gegebenenfalls einen Gesetzesvorschlag vorzubereiten, der die anonymisierte Weiterverarbeitung der SPF–Daten ermöglicht.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der IBA empfahl der RH dem Ministerium, auf die Erfassung einer IBA bei den Schülerdaten im Rahmen der Bildungsdokumentation hinzuwirken und einen entsprechenden Gesetzesvorschlag auszuarbeiten.

12.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei der SPF einer Schülerin bzw. eines Schülers spätestens zwei Jahre nach dem Abgang der Schülerin bzw. des Schülers aus der Evidenz der Schule zu löschen, ebenso aus der Evidenz der Statistik Austria. Da in der Gesamtevidenz der Schülerinnen und Schüler im Ministerium kein Personenbezug bestehe, bleibe das Merkmal SPF im Ministerium für anonymisierte Datenauswertungen verfügbar.

Betreffend die Daten zur Erfassung einer individuellen Berufsausbildung teilte das Ministerium mit, dass es die Anregung des RH aufnehme und prüfe, ob aus datenschutzrechtlichen Bestimmungen eine Berücksichtigung in der nächsten Novelle des Bildungsdokumentationsgesetzes möglich ist. Für das Schuljahr 2018/19 werde für den Bereich der Berufsschulen u.a. das adaptierte Systemfeedback–Instrument „Erhebungsraster Schule: Berufsausbildung gemäß § 8b BAG“ als bundesweiter Evaluationsschwerpunkt vorgesehen.

(2) In seiner Stellungnahme hielt das Land Kärnten zu den datenschutzrelevanten Aspekten der Bestimmung zur Löschung der SPF–Daten bzw. den Abfragemöglichkeiten fest, dass es dazu in Kärnten bereits eine übergreifende Arbeitsgruppe zwischen dem Amt der Kärntner Landesregierung und dem Landesschulrat für Kärnten gebe, um genau diese Zugriffs– und Berechtigungsstrukturen hinsichtlich schülerrelevanter Daten zu klären.

12.4

Der RH betonte gegenüber dem Ministerium, dass aktuell ein bildungsbezogenes Erwerbskarrierenmonitoring für die Zielgruppe Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unter Beachtung des datenschutzrechtlichen Schutzbedürfnisses in anonymisierter Form nicht möglich ist. Diese Analysen wären aber essentiell, um langfristig die Wirkungen eines inklusiven Bildungssystems abschätzen zu können.

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

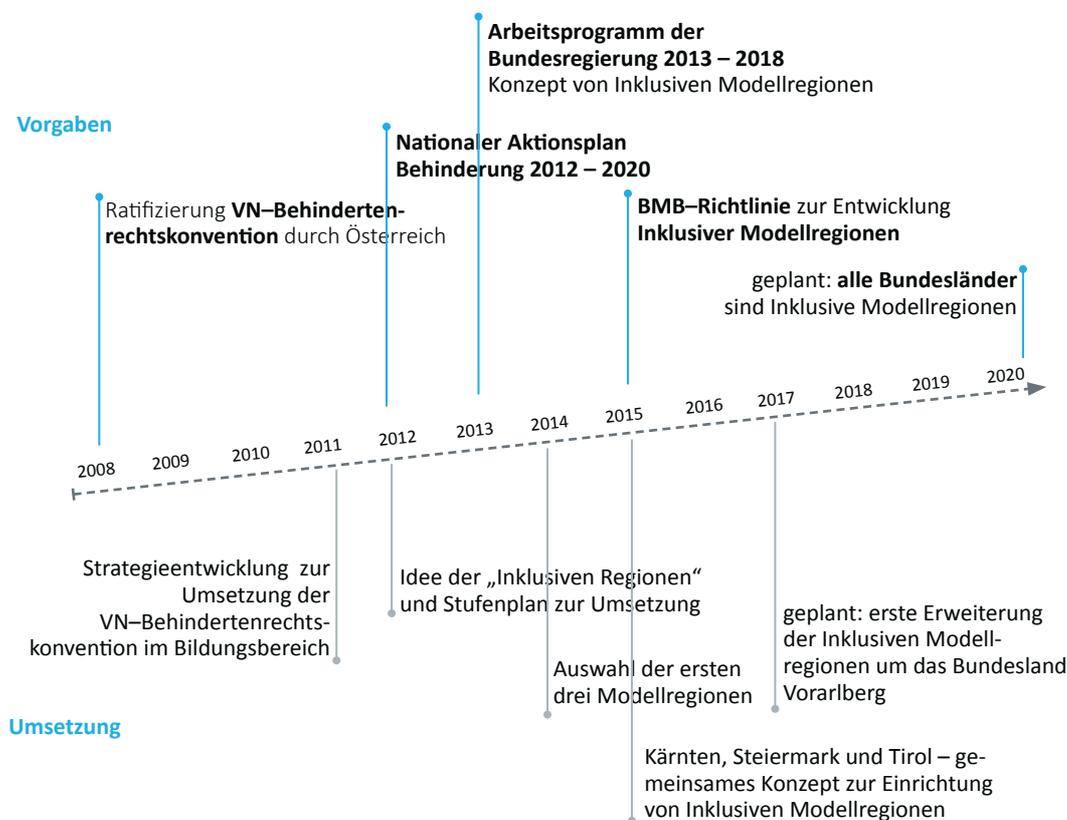


Inklusive Modellregionen

Projektentwicklung und –organisation

- 13.1** (1) Mit der Ratifizierung der VN-Behindertenrechtskonvention verpflichtete sich Österreich im Jahr 2008 zur Implementierung eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen. Mit der bundesweiten Ausrollung des Projekts „Inklusive Modellregionen“ bis 2020 sollte dieses Ziel erreicht werden:

Abbildung 3: Zeitstrahl zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention



Quellen: BMB; RH

- (2) Ab dem Jahr 2011 begann das Ministerium, anhand eines wissenschaftlich begleiteten, partizipativen Prozesses eine Strategie zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention zu entwickeln. Das Hauptergebnis aus vorerst insgesamt drei Dialogrunden (Runden Tischen³⁰), weiteren Konferenzen und Informationsveranstaltungen war im Jahr 2012 ein Arbeitspapier mit dem Konzept der „Inklusiven Regionen“. Laut Konzept sollten in Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Ge-

³⁰ Neben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ministeriums und nachgeordneter Dienststellen nahmen daran auch Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft sowie nationale und internationale Fachexpertinnen und –experten teil.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

meinden im Rahmen eines Stufenplans eine gemeinsame Strategie sowie Modelle für inklusive Schul- und Unterrichtsangebote erprobt und bis 2020 flächendeckend für alle Schülerinnen und Schüler bereitgestellt werden. Den angekündigten Stufenplan erstellte das Ministerium jedoch erst im Jahr 2017 aus Anlass einer parlamentarischen Anfrage.

Die Projektentwicklung leitete eine Steuergruppe des Ministeriums, unterstützt von einer erweiterten Redaktionsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Schulaufsicht sowie aus der Wissenschaft.

(3) Mit einem 4. Runden Tisch im Jahr 2014 setzte das Ministerium weitere Schritte in der Projektentwicklung. Der Projektplan umfasste die Teilnahme aller Schulen bzw. Schularten in der jeweiligen inklusiven Region. Die Auswahl jener drei Länder als erste Inklusive Modellregionen basierte auf dem Grad der in den jeweiligen Bundesländern bereits gesetzten Schritte hinsichtlich inklusiver Bildung.³¹

(4) Der ursprüngliche Zeitplan des Ministeriums sah als Starttermin für die Umsetzung des Projekts Inklusive Modellregionen das Jahr 2012 (Identifikation der teilnehmenden Regionen; ab 2013 bis 2020 jährliche Erweiterung der Modellregionen) vor. Den Grundstein für die Einrichtung der Inklusiven Modellregionen Kärnten, Steiermark und Tirol legte das Ministerium dann tatsächlich im September 2015 mit der verbindlichen Richtlinie zur Entwicklung Inklusiver Modellregionen (**Richtlinie für Modellregionen**), die pädagogische, rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen festlegte.

Bis 2020 sollte die Richtlinie für Modellregionen, die sich auf allgemein bildende Pflichtschulen beschränkte, auf alle Bundesländer ausgeweitet werden. Das Land Vorarlberg befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Entwicklungsprozess zur Inklusiven Modellregion.

13.2

Der RH bewertete den partizipativen Prozess zur Entwicklung eines inklusiven Bildungsmodells sowie die Erprobung desselben vorerst in einzelnen Regionen (Modellregionen) als positiv. Wie allerdings schon in **TZ 3** erwähnt, hätte bereits früher damit begonnen werden können, sich intensiv mit dem Ziel einer inklusiven Bildungslandschaft auseinanderzusetzen.

Der RH hielt weiters fest, dass die Projektumsetzung Inklusive Modellregionen zwischen 2012 (Konzept der „Inklusiven Regionen“) und 2014 (4. Runder Tisch) weitgehend ruhte. Obwohl bereits 2012 erste Inklusive Modellregionen definiert und ab 2013 jährlich hätten erweitert werden sollen, startete das Projekt erst mit dem

³¹ u.a. ein Landesaktionsplan zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention in der Steiermark, konkrete Landtagsbeschlüsse sowie bereits gesetzte Maßnahmen zur Neustrukturierung der Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik in Kärnten und Tirol

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Schuljahr 2015/16. Die Einhaltung des Zeitplans – Ausweitung der Inklusiven Modellregionen auf das gesamte Bundesgebiet bis 2020 – schien dadurch schwer umsetzbar. Ebenso orientierte sich das Ministerium nicht, wie geplant, an einem im Jahr 2012 angekündigten Stufenplan, sondern brachte diesen erst im Nachhinein – aus Anlass einer parlamentarischen Anfrage im Jahr 2017 – zu Papier.

Dem RH war in diesem Zusammenhang bewusst, dass neben pädagogischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen auch das entsprechende gesellschaftliche Bewusstsein eine Voraussetzung zur Etablierung eines inklusiven Bildungssystems war. Damit das Ministerium den Zeitplan zur Ausweitung der Inklusiven Modellregionen bis 2020 auf ganz Österreich einhalten kann, wäre nach Ansicht des RH jedoch eine Einbindung aller Länder notwendig. Dies umso mehr, als der RH eine Präzisierung des Inklusionsansatzes basierend auf den Erfahrungen aller Länder für notwendig erachtete.

Der RH empfahl dem Ministerium, nach Abschluss des Projekts Inklusive Modellregionen ein übergreifendes Resümee über die einzelnen inklusiven Maßnahmen zu ziehen und eine Präzisierung des Inklusionsansatzes im Bildungssystem vorzunehmen.

Der RH kritisierte zudem, dass das Ministerium die in der ursprünglichen Konzipierung des Projekts Inklusive Modellregionen vorgesehene Involvierung aller Schulen bzw. Schularten in der Richtlinie für Modellregionen nicht berücksichtigte; diese sah nur die Einbindung allgemein bildender, nicht jedoch berufsbildender Schulen vor. Somit verpasste das Ministerium die Chance, „ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen“ – wie in der VN-Behindertenrechtskonvention gefordert – zu erreichen.

Der RH bekräftigte diesbezüglich seine Empfehlung aus **TZ 3**, wonach Entscheidungen, die grundsätzlich alle Schulstufen und –formen (allgemein bildend und berufsbildend) betreffen, ressortintern abzustimmen und sämtliche Schulen bei Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems einzubeziehen wären. Um ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen (einschließlich Elementarpädagogik und Erwachsenenbildung) etablieren zu können, sollte das Ministerium darauf hinwirken, gemeinsam mit den dafür zuständigen Ressorts (Sektionen für Frauen und Gleichstellung sowie Familien und Jugend im Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus) ein übergreifendes Bildungskonzept zu erstellen.

13.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sehe das aktuelle Regierungsprogramm in Einklang mit der Empfehlung des RH u.a. eine Präzisierung der Kriterien für die Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderbedarf in anderen Regelschulen vor.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Weiters würden zukünftig die Bildungsdirektionen die Bereitstellung und Koordination sonder- und inklusionspädagogischer Maßnahmen sowie die Betreuung der für diese Schülerinnen und Schüler eingesetzten Lehrpersonen übernehmen. Durch die Wahrnehmung dieser Agenden durch die Bildungsdirektion und durch den Aufbau der FIDS würden sich der effiziente Einsatz der Ressourcen, die Treffsicherheit und die bedarfsgerechte Bereitstellung der Fördermaßnahmen in allen Schularten erhöhen. Darüber hinaus ließe die in Zukunft stärker wirksame Schulautonomie mehr Flexibilität in der Gestaltung von schulischen Entwicklungsprozessen – auch bei Fragen der Inklusion – zu.

13.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu **TZ 3**.

Ziele und Konzepte der Inklusiven Modellregionen

14.1 (1) Auf Basis der im September 2015 erlassenen Richtlinie für Modellregionen erteilte das Ministerium den Landesschulräten für Kärnten, Steiermark und Tirol den offiziellen Auftrag, Konzepte zur Einrichtung Inklusiver Modellregionen zu erstellen. Zuvor präsentierten die zuständigen Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Landesschulräte auf Einladung des Ministeriums bereits im Oktober 2014 ein erstes Strategiepapier für Inklusive Modellregionen.

Das Ministerium nannte den Landesschulräten der drei Länder in seiner Richtlinie folgende fünf „Durchführungsrichtlinien“ zur Konzepterstellung:

1. Qualität der Inklusion in allgemeinen Schulen (gemäß § 27a Schulorganisationsgesetz) und Beschreibung der Inklusiven Modellregionen,
2. Neuorganisation der Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik (ZIS),
3. effizienter, bedarfsorientierter und flexibler Ressourceneinsatz,
4. Qualität der Verfahren zur Feststellung des SPF und der SPF-Bescheide und
5. Klärung von Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Schulerhaltern.

Die Formulierung der Durchführungsrichtlinien ließ ein breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten zu, vor allem die „Qualität der Inklusion“ war offen definiert.

Die Richtlinie für Modellregionen enthielt auch den Auftrag an die Pädagogischen Hochschulen der angesprochenen Länder, zusammen mit der Schulaufsicht entsprechende inklusive Fort- und Weiterbildungsangebote zu entwickeln und Inklusion als Bildungsschwerpunkt zu verankern. Weiters legte das Ministerium darin

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

die Erprobung von Schulversuchen zur lernzieldifferenten Anwendung eines Regelschullehrplans statt der Zuweisung des Lehrplans der allgemeinen Sonderschule nahe, wodurch auf die Klassifizierung „Behinderung“ verzichtet werden kann.

Die Richtlinie für Modellregionen galt ab dem Schuljahr 2015/16 vorerst explizit für die Länder Kärnten, Steiermark und Tirol und sollte in weiterer Folge unter Berücksichtigung der Erfahrungen dieser Vorläufer-Modellregionen schrittweise für weitere Länder erlassen werden. Eine erste Anpassung und Ausweitung der Geltung war für das Jahr 2017 geplant; zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag noch keine überarbeitete Richtlinie vor.

Der Stadtschulrat für Wien bezog sich in einem Schulversuchsantrag für 2016/17 zur lernzieldifferenten Anwendung des Regelschullehrplans neben § 7 Schulorganisationsgesetz auch auf die Richtlinie für Modellregionen.

(2) Die Landesschulräte für Kärnten, Steiermark und Tirol legten dem Ministerium mit 1. Oktober 2015 gemeinsam ein auf die ersten vier der fünf „Durchführungsrichtlinien“³² der Richtlinie für Modellregionen abgestimmtes Konzept „zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention (Bildung) in Kärnten, Steiermark und Tirol“ vor. Die drei Länder einigten sich darin auf ein Zielbild der Inklusion, das als gemeinsamer Rahmen für das Erreichen der Zielsetzung der Richtlinie für Modellregionen diene. Da jedoch die Ausgangslage und der Entwicklungsgrad der inklusiven Schulentwicklung in den drei Ländern unterschiedlich ausgeprägt waren, sahen die definierten Einzelmaßnahmen – je nach vorliegendem Entwicklungsgrad der schulischen Inklusion der Modellregionen – unterschiedlich aus. Für den Bereich der „Qualität der Inklusion“ sah das Konzept beispielsweise – neben einer eher allgemein gehaltenen Zieldefinition – als Maßnahmen für alle drei Länder u.a.

- die Erhebung der Schul- und Unterrichtsqualität in den Schulen der Modellregionen,
- die Erarbeitung von Konzepten zur Arbeit mit dem Index für Inklusion und weiteren Evaluationsinstrumenten zur inklusiven Schulentwicklung sowie
- die Verankerung der Inklusion in den SQA³³-Entwicklungsplänen auf allen Ebenen (Schule/Region/Land), orientiert am Bundesentwicklungsplan, vor.

³² Punkt 5 befand sich außerhalb der pädagogischen Agenden der Schulaufsicht und wurde deshalb nicht ins Konzept aufgenommen.

³³ „SQA – Schulqualität Allgemeinbildung“ ist das System des Ministeriums für pädagogische Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im allgemein bildenden Schulwesen.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Die konkreten Einzelmaßnahmen unterschieden sich allerdings je nach dem Entwicklungsstand des jeweiligen Landes.

Im März 2017 erfolgte eine erste Überarbeitung des gemeinsamen Konzepts bzw. eine Adaptierung der jeweiligen Maßnahmen durch die Landesschulinspektorinnen für Sonderpädagogik der drei bisherigen Modellregionen.

Das Land Vorarlberg als „Anwärter-Modellregion“ war in die Überarbeitung des Konzepts der Länder Kärnten, Steiermark und Tirol nicht eingebunden.

14.2

(1) Der RH hob hervor, dass das Ministerium in die Erarbeitung der Richtlinie für Modellregionen die Expertise der zuständigen Vertreterinnen und Vertreter der Landesschulräte der drei Modellregionen einbezog. Zudem erachtete der RH die Aufforderung an die Pädagogischen Hochschulen zur Kooperation mit den Landesschulräten zur Entwicklung inklusiver Fort- und Weiterbildungsangebote als wichtig.

Die Vorgabe von Durchführungsrichtlinien für die Konzeption der Inklusiven Modellregionen erachtete der RH für grundsätzlich sinnvoll; allerdings wies er kritisch darauf hin, dass nicht alle fünf Durchführungsrichtlinien innerhalb der pädagogischen Agenden der Schulaufsicht lagen und teilweise in den primären Verantwortungsbereich des Ministeriums und der Länder fielen. Vor allem betraf dies den Punkt „Klärung von Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Schulerhaltern“, wiewohl dieses Thema ein elementares Problemfeld in der österreichischen Schulverwaltung darstellte. Konsequenterweise bearbeiteten die Landesschulräte dieses Thema im Konzept auch nicht.

Der RH wies darauf hin, dass die Durchführungsrichtlinien ein breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten zuließen, insbesondere der Bereich „Qualität der Inklusion“ war sehr offen gehalten. Auch das Konzept der drei Länder enthielt lediglich eine allgemeine Zieldefinition, die eine Messung der Zielerreichung nicht zuließ. Der RH erachtete die „Qualität der Inklusion“ als essenziellen Faktor für das Gelingen eines inklusiven Schulsystems, weshalb ihr besonderes Augenmerk beizumessen wäre.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Zuge der Entwicklungsarbeit zu den Inklusiven Modellregionen die „Qualität der Inklusion“ besonders zu forcieren. Dafür wären konkrete Ziele und darauf aufbauend messbare Indikatoren, die eine Beurteilung des Grads der Zielerreichung ermöglichen, zu definieren.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(2) Der RH hielt positiv fest, dass die Landesschulräte der drei Inklusiven Modellregionen gemeinsam ein Rahmenkonzept erarbeiteten und die länderspezifische Maßnahmenplanung an den aktuellen Entwicklungsstand der schulischen Inklusion in der jeweiligen Modellregion anpassten. Er hielt jedoch fest, dass bei der ersten Überarbeitung des Konzepts, die im März 2017 vorlag, keine weiteren potenziellen Inklusiven Modellregionen bzw. deren zuständige Vertreterinnen und Vertreter eingebunden waren. Nach Ansicht des RH konnte dadurch kein Erfahrungswissen genutzt werden.

Der RH empfahl dem Ministerium, unter dem Aspekt „voneinander zu lernen“ die Landesschulräte der noch nicht als Modellregionen deklarierten Länder bei künftigen Konzeptüberarbeitungen einzubeziehen.

14.3

Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die formative Evaluierung der Inklusiven Modellregionen und den vorgesehenen Endbericht.

Betreffend die Einbeziehung der noch nicht als Modellregionen deklarierten Länder verwies das Ministerium auf die Änderungen hinsichtlich der Steuerung und des Verfahrens zur Feststellung eines SPF durch die Bildungsreform 2017. Teilweise seien im Rahmen der Inklusiven Modellregionen erprobte und evaluierte Maßnahmen bereits in den Mainstream überführt worden. Darüber hinaus würden mit der Umsetzung der Bildungsreform und der daraus resultierenden neuen Organisation sowie Steuerungsstruktur auch entsprechend bundesweite Kommunikationsformate entwickelt, die künftig den erforderlichen Austausch zwischen den Bildungsdirektionen ermöglichen sollen.

Wissenschaftliche Begleitung

15.1

Die wissenschaftliche Begleitung des Projekts Inklusive Modellregionen erfolgte durch das BZIB, die Pädagogischen Hochschulen und das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE), das auch mit der Evaluation beauftragt war. Ein erstes Evaluationskonzept stellte das BIFIE im Dezember 2014 vor. Im Jänner 2017 veröffentlichte es die erste formative Evaluation der Inklusiven Modellregionen und im August 2017 einen Fallstudienbericht zu den Prozessen und Strategien der Inklusiven Modellregionen Kärnten, Steiermark und Tirol.

Ab Dezember 2014 begleitete das Projekt auf Bundesebene zudem eine Steuer-Evaluations-Gruppe, welche die Maßnahmen zur Umsetzung der Inklusiven Modellregionen laufend abstimmte und präziserte. Diese Gruppe setzte sich aus den Landesschulinspektorinnen der drei ersten Modellregionen, der jeweiligen Landeskoordination sowie Vertreterinnen und Vertretern des BIFIE, des BZIB und des

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Ministeriums zusammen und traf sich zwei– bis dreimal jährlich. Eine Vertretung des Landesschulrats der designierten vierten Inklusiven Modellregion Vorarlberg nahm ab Ende Juni 2017 an diesen Arbeitstreffen teil.

15.2 Der RH hielt fest, dass die Entwicklung des Projekts Inklusive Modellregionen durch die zwei Evaluationen des BIFIE gut dokumentiert war. Die eingerichtete Steuer-Evaluations-Gruppe zur Begleitung des Projekts auf Bundesebene beurteilte er als positiv. Der RH unterstrich die Wichtigkeit des Erfahrungsaustausches aller Länder auch in Bezug auf die Evaluationen.

Projektauszahlungen

16.1 (1) Für das Projekt Inklusive Modellregionen fielen für das Ministerium folgende Auszahlungen an:

Tabelle 11: Bundesministerium für Bildung – Auszahlungen Projekt Inklusive Modellregionen, 2014 bis 2016

Jahr	2014	2015	2016	Summe
	in 1.000 EUR			
Konzeption Inklusive Modellregionen Landesschulräte für Kärnten, Steiermark und Tirol ¹	15	15	15	45
Evaluation BIFIE ²	49,8	94,2	122,6	266,6
Summe	64,8	109,2	137,6	311,6

Rundungsdifferenzen möglich

BIFIE = Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens

¹ Die Landesschulräte für Kärnten, Steiermark und Tirol erhielten jeweils jährlich 5.000 EUR zur Durchführung des Projekts Inklusive Modellregionen (z.B. für Fachliteratur, Vorträge).

² enthalten in der Basiszuwendung des Bundesministeriums für Bildung an das BIFIE

Quellen: BIFIE; BMB

Darüber hinaus fielen Auszahlungen für das BZIB an, zu dessen Aufgaben u.a. auch die Entwicklung bzw. Implementierung Inklusiver Modellregionen zählte.³⁴

(2) Ab dem Schuljahr 2016/17 finanzierte das Ministerium Landeskoordinatorinnen für die Inklusiven Modellregionen, und zwar jeweils 0,5 Vollzeitäquivalente (**VZÄ**) für die Länder Kärnten und Steiermark sowie 0,4 VZÄ für das Land Tirol. Zusätzlich setzte das Land Tirol ab März 2014 einen Landeslehrer als Landeskoordinator für die Pädagogischen Beratungszentren (siehe **TZ 19**) ein.

³⁴ Die gesamten Auszahlungen (Personal- und Sachaufwand) des BZIB betragen in den Jahren 2014 rd. 110.000 EUR, 2015 rd. 150.000 EUR und 2016 rd. 195.000 EUR; eine exakte Aufteilung der Ressourcen bzw. Auszahlungen auf die Tätigkeitsbereiche des BZIB war nicht möglich.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

16.2

Der RH hielt fest, dass die Auszahlungen des Ministeriums vor allem die wissenschaftliche Begleitung durch das BZIB und die Evaluation durch das BIFIE betrafen. Zudem stellte das Ministerium ab dem Schuljahr 2016/17 1,4 VZÄ als Landeskoordinatorinnen für die Inklusiven Modellregionen zur Verfügung. Der RH wies auf die Bemühungen des Landes Tirol hin, die Entwicklungsarbeit zur Inklusiven Modellregion zu forcieren, indem es zusätzlich einen Landeslehrer als Landeskoordinator für die Pädagogischen Beratungszentren abstellte.

Maßnahmen im Rahmen des Projekts

Überblick Kärnten und Tirol

17.1

(1) Die Kärntner Landesregierung bekannte sich im Jahr 2013 per Regierungsbeschluss zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention bis zum Jahr 2020 und entwickelte darauf aufbauend im Jahr 2015 den Kärntner Landesetappenplan – mit Bekenntnis zur Erprobung von Inklusiven Modellregionen – sowie einen diesbezüglichen Maßnahmenplan.

(2) Die Tiroler Landesregierung bekundete im Arbeitsübereinkommen für Tirol 2013 – 2018, ein integratives Bildungssystem anzustreben. Die Abteilung Bildung des Amtes der Tiroler Landesregierung veröffentlichte aufbauend auf einem im Jahr 2015 entwickelten Grundlagenpapier zur Inklusion im Jahr 2016 das Leitbild für inklusive Bildung in Tirol. Dieses sollte als „Handbuch Inklusion“ in Form einer Webseite weiterentwickelt werden und als Online-Datenbank allen Schulen zur Verfügung gestellt werden; zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag das Handbuch Inklusion noch nicht vor.

(3) Wie aus den Tabellen 7, 13 und 14 ersichtlich, war die schulische Inklusion bei den allgemein bildenden Pflichtschulen der beiden Länder unterschiedlich weit fortgeschritten (Stand Schuljahr 2015/16):

Integrationsquote: rd. 89 % (Kärnten); rd. 52 % (Tirol)

Anzahl Sonderschulen: 8 (Kärnten); 25 (Tirol)

Anteil Sonderschulen an allgemein bildenden Pflichtschulen: rd. 2,6 % (Kärnten); rd. 4,9 % (Tirol)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

17.2

Der RH anerkannte die Bereitschaft der Länder Kärnten und Tirol sowie der Landes-schulräte für Kärnten und für Tirol, als Inklusive Modellregionen zu fungieren.

Der RH hielt fest, dass die VN–Behindertenrechtskonvention sowie die schulische Inklusion in den Ländern Kärnten und Tirol in den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültigen Regierungsprogrammen eine Rolle spielte.

Weiters wies der RH darauf hin, dass die inklusive Schulentwicklung in den beiden überprüften Ländern Kärnten und Tirol unterschiedlich ausgeprägt war. Die unterschiedliche Ausgangssituation erforderte verschiedene Schwerpunktsetzungen und auf den Entwicklungsgrad der schulischen Inklusion abgestimmte Einzelmaßnahmen.

Entwicklungsschritte der Sonderpädagogischen Zentren

18.1

(1) Die Bildungsreform 2017 sah vor, dass die Abteilungen Pädagogischer Dienst in den neuen Bildungsdirektionen sonder- und inklusionspädagogische Maßnahmen für Schülerinnen und Schüler mit SPF und anderem Förderbedarf in Regelschulen bereitstellen und koordinieren. Die Bildungsdirektionen bzw. deren Außenstellen sollen sämtliche Lehrpersonen koordinieren, die für zusätzliche sonder- und inklusionspädagogische Fördermaßnahmen eingesetzt werden. Es können in diesem Rahmen auch Schülerinnen und Schüler mit anderem (nicht explizit sonderpädagogischem) Förderbedarf unterstützt werden.

(2) Dieser Neuregelung ging folgende Entwicklung voraus:

- Im Jahre 1993 erfolgte die Verankerung der Sonderpädagogischen Zentren (**SPZ**) in § 27a Schulorganisationsgesetz als Verfassungsbestimmung. SPZ waren grundsätzlich Sonderschulen, die durch die Bereitstellung und die Koordination sonderpädagogischer Maßnahmen in anderen Schularten zusätzlich dazu beitrugen, dass Kinder mit SPF in bestmöglicher Weise an Regelschulen unterrichtet werden konnten.
- Mit der Schulbehörden–Verwaltungsreform 2014³⁵ änderte sich zum einen die Bezeichnung in „Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik“ (**ZIS**). Zum anderen hatte aufgrund der geänderten Behördenstruktur nunmehr der Landes-schulrat (Kollegium) bestimmte Sonderschulen als ZIS festzulegen oder, wenn keine geeigneten Sonderschulen bestanden, die Aufgaben des ZIS selbst – in seinen Außenstellen – wahrzunehmen.

³⁵ BGBl. I Nr. 48/2014

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Die Koordination der sonderpädagogischen Agenden nahm die Schulleitung der Sonderschule (SPZ– bzw. ZIS–Leitung) wahr. Den Mehraufwand erhielt die ZIS–Leitung in Form einer höheren Dienstzulage und durch eine zusätzliche Verminderung der Unterrichtsverpflichtung abgegolten. Beide Komponenten hingen von der Anzahl der Kinder mit SPF bzw. der integrativ geführten Klassen an allgemein bildenden Pflichtschulen sowie an der Unterstufe der allgemein bildenden höheren Schulen im Zuständigkeitsbereich des ZIS ab. Das heißt, die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF im Zuständigkeitsbereich des ZIS hatte direkten Einfluss auf das Entgelt der ZIS–Leitungen, was eine unerwünschte Anreizwirkung erzeugen konnte.

(3) Im Rahmen der Richtlinie für Modellregionen aus dem Jahr 2015 beauftragte das Ministerium die entsprechenden Landesschulräte – zwei Jahre vor dem Bildungsreformgesetz 2017 –, Maßnahmen zur Neuorganisation der ZIS zu setzen, mit dem Ziel, die Leitung der Zentren von den Sonderschulen zu entkoppeln und die Agenden in den Pädagogischen Beratungszentren (**PBZ**) selbst wahrzunehmen. Das gemeinsame Konzept der drei Modellregionen definierte die PBZ als „Kernelement, Motor und Drehscheibe“ für das Funktionieren von Inklusion.

18.2

Der RH hielt fest, dass mit dem Bildungsreformgesetz 2017 die ZIS aufgelöst und deren Aufgaben durch die Abteilungen Pädagogischer Dienst der neuen Bildungsdirektionen und in deren Außenstellen wahrgenommen werden sollen. Er kritisierte, dass das Bildungsreformgesetz 2017 die Neuorganisation der ZIS vorwegnahm, obwohl noch keine gesamthafte Evaluation zu den Inklusiven Modellregionen vorlag. Für den RH war daher nicht belegt, ob die nunmehr vorgesehene Organisationsform ein höheres Maß an Objektivität gewährleistet.

19.1

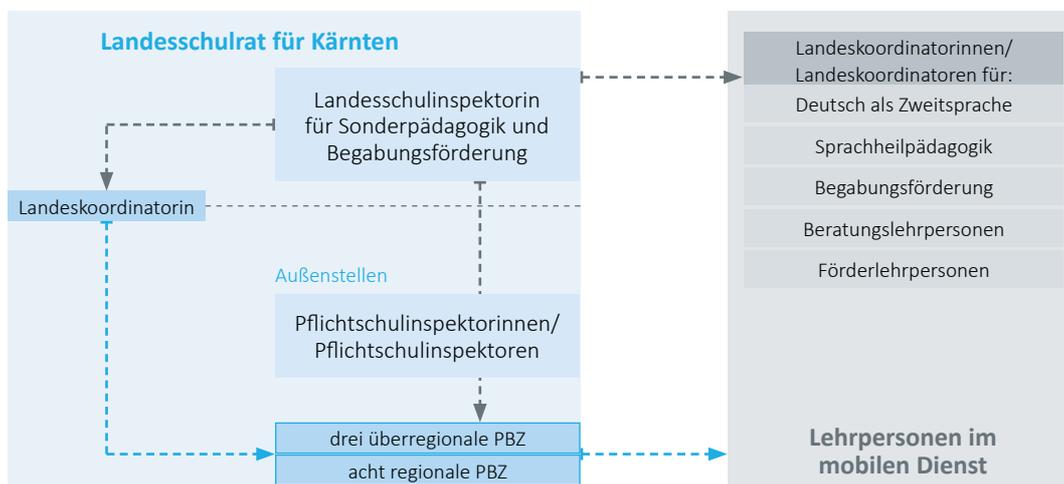
(1) Der Landesschulrat für Kärnten löste die SPZ per Kollegiumsbeschluss bereits im Jahr 2006 vollständig von der Zuständigkeit der Sonderschulen los und unterstellte sie dem jeweiligen Bezirksschulrat. Im Zuge der Teilnahme am Projekt Inklusiv Modellregionen wurden die SPZ im Juni 2016 in am Landesschulrat angesiedelte PBZ für Inklusion und Diversität umgewandelt und mit der Koordination und Bereitstellung sonderpädagogischer Maßnahmen beauftragt. Das erweiterte Aufgabenspektrum umfasste neben der Thematik der Behinderung nunmehr auch Migration, Hochbegabung, kulturelle Unterschiede etc.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Organisationsstruktur der PBZ in Kärnten samt beteiligten Koordinationseinheiten:

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Abbildung 4: Organisationsstruktur der Pädagogischen Beratungszentren in Kärnten (Stand Schuljahr 2016/17)



Anmerkung: überregionale PBZ für Hören, Sehen und Verhalten

PBZ = Pädagogisches Beratungszentrum

Quellen: Landesschulrat für Kärnten; RH

Die PBZ waren neben der Bereitstellung von integrationsunterstützenden Maßnahmen (z.B. Beratung, Fort- und Weiterbildung, interdisziplinäre Zusammenarbeit) auch für die Fachaufsicht über die mobilen Dienste³⁶ und deren Einsatzkoordination an den allgemein bildenden Schulen des jeweiligen Bezirks zuständig.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der PBZ hatten verpflichtend mehrmals jährlich an Dienstbesprechungen mit der Landesschulinspektorin für Sonderpädagogik teilzunehmen; für die PBZ-Leitungen sowie die Landeskoordinatorin der PBZ gab es zusätzliche Dienstbesprechungen mit der zuständigen Landesschulinspektorin. Die einzelnen PBZ veranstalteten weiters für die im jeweiligen Bezirk tätigen Lehrpersonen im mobilen Dienst pädagogische Konferenzen sowie Fortbildungen.

Die Lehrpersonen des mobilen Dienstes unterstützten Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Förderbedürfnissen, die sich u.a. aufgrund von Dyskalkulie, Legasthenie, Sprachschwierigkeiten, kulturellen Herausforderungen, Verhaltensproblemen oder Hochbegabung ergaben. In regelmäßigen Bezirks- bzw. Landesarbeitsgemeinschaften stimmten die einzelnen Fachbereiche akkordiert mit der zuständigen Landesschulinspektorin ihre Vorgehensweisen ab.

³⁶ Das Spektrum der mobilen Dienste umfasste Lehrpersonen für Kinder mit Hörschädigung, Kinder mit Sehschädigung, spezifische Lernförderung (Legasthenie, Dyskalkulie), Begabungs- und Begabtenförderung, Beratungs-, Sprachheil- und Lehrpersonen für Deutsch als Zweitsprache, Autismustrainerinnen und -trainer sowie zusätzliche Gutachterinnen und Gutachter.

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

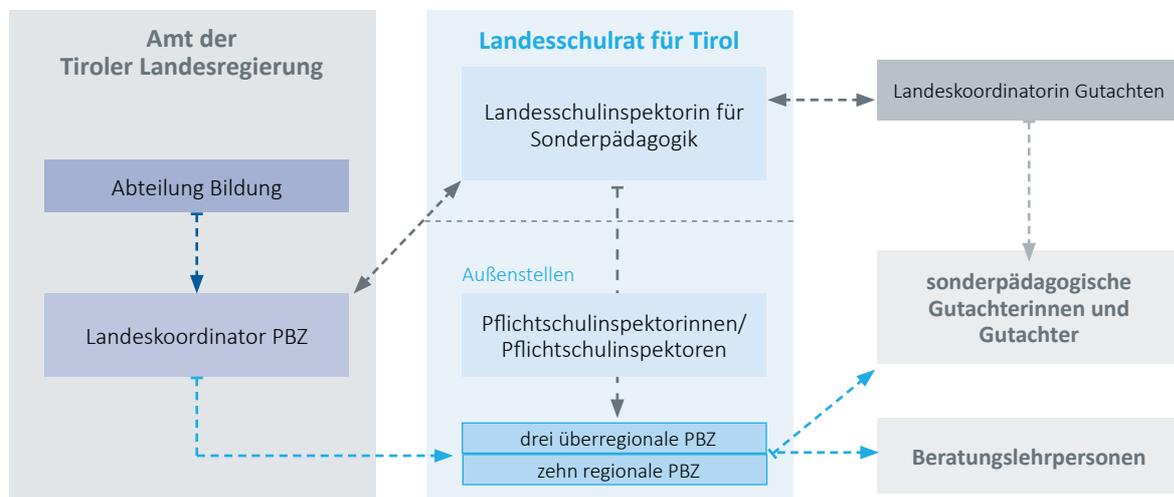


Die Aufgaben der mobilen Dienste waren in vom Landesschulrat erstellten Richtlinien definiert. Die dafür eingesetzten Lehrpersonen führten über ihre Arbeit digitale Tätigkeitsberichte; die Landesschulinspektorin für Sonderpädagogik fasste diese am Ende des Schuljahres zusammen und wertete sie aus.

(2) Das Land Tirol begann im Jahr 2012 mit dem Prozess der Neuorganisation der SPZ. Gemeinsam mit der Abteilung Bildung des Amtes der Tiroler Landesregierung erarbeitete der Landesschulrat ein Konzept zur Loslösung der SPZ/ZIS von den Sonderschulen und implementierte im Jahr 2014 die ersten vier PBZ am Landesschulrat für Tirol. Ab 1. September 2016 (per Kollegiumsbeschluss festgelegt) nahm er diese Aufgaben für das gesamte Bundesland selbst wahr und richtete dazu mit Beginn des Schuljahres 2016/17 in jeder Bildungsregion (Bezirk) ein PBZ ein.

Die Organisationsstruktur der PBZ in Tirol – deren Kernaufgabe die Koordination der Beratung und Unterstützung bei besonderen, durch die Heterogenität der Schülerinnen und Schüler bedingten pädagogischen Herausforderungen an allen Schulstandorten einer Bildungsregion war – stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 5: Organisationsstruktur der Pädagogischen Beratungszentren in Tirol (Stand Schuljahr 2016/17)



Anmerkung: überregionale PBZ für Hören, Sehen und Körperbehinderung

PBZ = Pädagogisches Beratungszentrum

Quelle: RH

Das Personal der PBZ setzte sich aus einer Leiterin bzw. einem Leiter, Beratungslehrpersonen sowie sonderpädagogischen Gutachterinnen und Gutachtern zusammen. Die spezifischen Leitungsaufgaben umfassten u.a. pädagogische Konzeption, Steuerung, Vernetzung und Qualitätsmanagement. Die PBZ-Leitungen hielten im

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Abstand von einem bis drei Monaten Arbeitstagen mit der Landesschulinspektorin für Sonderpädagogik und dem Landeskoordinator der PBZ ab.

Seit den 1980er Jahren waren in Tirol Beratungslehrpersonen im Einsatz; das Amt der Tiroler Landesregierung bestellte sie mit Dienstauftrag (in vollem Ausmaß oder zum Teil für Beratungstätigkeiten eingesetzt) und verlangte nach Ablauf jeden Monats einen Tätigkeitsbericht von den Lehrpersonen. Seit dem Schuljahr 2016/17 waren die Beratungslehrpersonen der fachlichen Aufsicht der PBZ zugeteilt und verpflichtet, an regelmäßigen Dienstbesprechungen am PBZ teilzunehmen. Die Aufgabenbereiche bzw. Dienstleistungsverpflichtungen der Beratungslehrpersonen waren per Erlass festgelegt. Eine Verpflichtung zur Teilnahme an tätigkeitsspezifischen Weiterbildungen gab es für Beratungslehrpersonen nicht.

19.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Ministerium für die Inklusiven Modellregionen eine Maßnahme festlegte, die einen großen Interpretationsspielraum der gesetzlichen Vorschriften zur Zeit der Gebarungsüberprüfung voraussetzte: Nach § 27a Schulorganisationsgesetz waren bestimmte Sonderschulen als ZIS festzulegen oder, wenn keine geeignete Sonderschule bestand, waren die Aufgaben des ZIS vom Landesschulrat – in seinen Außenstellen – wahrzunehmen. Das Fehlen „geeigneter Sonderschulen“ war für den RH nicht eindeutig nachvollziehbar.

Der Landesschulrat für Kärnten vollzog bereits früh (2006) die Loslösung der sonder- und inklusivpädagogischen Beratungstätigkeit von der Zuständigkeit der Sonderschulen und nahm damit eine „Vorreiterrolle“ ein. Die Einrichtung von PBZ für Inklusion und Diversität ermöglichte eine Erweiterung des Aufgabenspektrums der Zentren, u.a. um die Migrationsthematik. Vor allem die den PBZ fachlich zugeordneten mobilen Dienste leisteten durch das breitgefaste Förderangebot Präventionsarbeit.

In Tirol gab es nach einer Pilotphase seit dem Schuljahr 2016/17 in jedem Bezirk ein PBZ; seit damals waren auch die Beratungslehrpersonen fachlich den PBZ zugeteilt.

Die zuständige Landesschulinspektorin in Kärnten hielt regelmäßige Dienstbesprechungen sowohl mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der PBZ als auch den Lehrpersonen der mobilen Dienste ab. Der RH erachtete es als positiv, dass durch die Landeskoordinatorinnen und –koordinatoren der einzelnen Fachbereiche eine Vernetzung der handelnden Personen sowie eine reibungslose Informationsweiterleitung gegeben waren. In Tirol waren die Beratungslehrpersonen zur Teilnahme an regelmäßigen Dienstbesprechungen an den PBZ verpflichtet; Koordinatorinnen und Koordinatoren für die einzelnen Fachbereiche gab es nicht.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Tirol, zur besseren Vernetzung der in der Beratung tätigen Lehrpersonen Landeskoordinatorinnen bzw. –koordinatoren für die einzelnen Fachbereiche zu nominieren.

19.3 Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Tirol nehme er die Aufgaben der ZIS seit 1. September 2016 wahr; seinerseits habe er die PBZ mit diesen Aufgabenfeldern betraut. Daneben seien gleichzeitig auch drei überregionale Fachbereiche für Sinnes- und Körperbehinderungen eingerichtet worden. Die Koordination der Aufgaben in diesem Bereich werde seit zwei Jahren von den jeweiligen Fachkoordinatorinnen und –koordinatoren wahrgenommen. Die Weiterentwicklung der PBZ in Richtung FIDS sei vorbereitet; ab 1. September 2018 würden die Koordinatorinnen und Koordinatoren dieses Fachbereichs die zukünftigen Aufgaben übernehmen.

19.4 Der RH stellte gegenüber der Bildungsdirektion Tirol klar, dass er mit seiner Empfehlung vor allem auf die Beratungslehrpersonen fokussierte, weil es für diese keine Verpflichtung zur Teilnahme an tätigkeitsspezifischen Weiterbildungen gab. Um eine qualitätsvolle Betreuung und Unterstützung der Schülerinnen und Schüler sicherzustellen, wäre nach Ansicht des RH die Nominierung von Landeskoordinatorinnen bzw. –koordinatoren für die einzelnen Fachbereiche, in denen die Beratungslehrpersonen tätig sind, zweckmäßig.

Personalausstattung der Pädagogischen Beratungszentren

20.1 (1) Die Personalausstattung der PBZ (Leitung sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) in Kärnten ergab sich auf Basis der Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF im jeweiligen Bezirk; je fünf Schülerinnen bzw. Schüler mit SPF errechnete sich eine Wochenstunde je PBZ. Im Schuljahr 2016/17 beanspruchten die PBZ 12 VZÄ für Leitertätigkeiten und rd. 10,8 VZÄ für sonstige Agenden.

Die Abteilung Bildung des Amtes der Tiroler Landesregierung und der Landesschulrat für Tirol legten im Zuge der Entwicklungsarbeit zu den Inklusiven Modellregionen das Ausmaß der einzelnen Wochenstunden für den Personaleinsatz in den einzelnen Tätigkeitsbereichen der PBZ bezogen auf die Anzahl der Pflichtschülerinnen und –schüler der Bildungsregion (Bezirk) fest.³⁷ Die Umsetzung bei der Ressourcenzuteilung sollte kontinuierlich erfolgen und betraf noch nicht den überprüften Zeitraum.

Im Schuljahr 2016/17 waren in Tirol für die PBZ–Leitungen rd. 10 VZÄ und für die sonstigen Agenden in den PBZ rd. 5 VZÄ eingesetzt.

³⁷ Vorgaben: pro 750 Pflichtschülerinnen und –schüler eine Wochenstunde für die PBZ–Leitung; pro 600 Pflichtschülerinnen und –schüler eine Wochenstunde für die Erstellung von SPF–Gutachten; pro 350 Pflichtschülerinnen und –schüler eine Wochenstunde Beratung für Inklusion insbesondere von Lehrpersonen, die Kinder mit SPF unterrichten etc.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(2) Das Bildungsreformgesetz 2017 enthielt Regelungen zur Mitverwendung von Sonderpädagoginnen und –pädagogen an den Bildungsdirektionen. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung führte zur Personalausstattung aus, dass für eine effiziente Aufgabenerfüllung österreichweit 109 VZÄ erforderlich seien.

(3) Für die PBZ–Leitung bzw. –Koordination sah das Bildungsreformgesetz 2017 nunmehr gemäß § 58 Abs. 9 Gehaltsgesetz eine Dienstzulage (884,30 EUR) unabhängig von der Anzahl der betreuten Schülerinnen und Schüler mit SPF vor.

In Kärnten, wo die SPZ seit 2006 von den Sonderschulen getrennt waren, blieben die Zulagen im überprüften Zeitraum weitgehend konstant. Sie erhöhten sich im Schuljahr 2014/15 mit der Einführung eines zusätzlichen überregionalen PBZ und betrugen 33.000 EUR im Schuljahr 2015/16. Für Tirol, wo die PBZ mit Beginn des Schuljahres 2016/17 in allen Bildungsregionen etabliert waren, beliefen sich die Zulagen der PBZ–Leitungen für dieses Schuljahr auf insgesamt rd. 70.000 EUR.

20.2

Der RH hielt fest, dass das Ausmaß der eingesetzten Lehrpersonen an den Kärntner und den Tiroler PBZ unterschiedlich war. Während in Kärnten auf 1.000 Schülerinnen und Schüler der allgemein bildenden Pflichtschulen rd. 0,7 VZÄ entfielen, waren es in Tirol rd. 0,3 VZÄ. Auch das erweiterte Aufgabenspektrum der PBZ in Kärnten rechtfertigte nach Ansicht des RH nicht den um rd. 130 % höheren Personaleinsatz. Laut wirkungsorientierter Folgenabschätzung zum Bildungsreformgesetz 2017 waren 109 VZÄ österreichweit vorgesehen. Dies ergab 0,2 VZÄ je 1.000 Schülerinnen und Schüler der allgemein bildenden Pflichtschulen, womit dieser Wert deutlich unter dem tatsächlichen Lehrpersonaleinsatz an den PBZ in Kärnten und Tirol lag. Angesichts dieser Diskrepanz war für den RH nicht nachvollziehbar, ob die vom Ministerium in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung vorgesehene Personalausstattung ausreichend ist.

Der RH empfahl dem Ministerium, eine ausreichende Personalausstattung der PBZ anhand von österreichweiten Benchmarks festzulegen.

Weiters empfahl der RH dem Landesschulrat für Kärnten, den Lehrpersonaleinsatz an den PBZ zu reduzieren.

Der RH hielt fest, dass mit der Entkoppelung der ZIS von den Sonderschulen auch die Höhe der Zulagen unabhängig von der Schülerzahl mit SPF sein wird. Allerdings war die durch das Bildungsreformgesetz 2017 festgelegte Zulage (rd. 10.600 EUR jährlich pro VZÄ) wesentlich höher als die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Kärnten (rd. 3.300 EUR jährlich pro VZÄ) und in Tirol (rd. 5.800 EUR jährlich pro VZÄ) ausbezahlte Zulage an die PBZ–Leitungen.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Mit Verweis auf Tabelle 5 zeigte der RH auf, dass das Land Kärnten eine über dem Durchschnitt liegende SPF-Quote aufwies, obwohl die SPZ bzw. ZIS seit 2006 von den Sonderschulen entkoppelt waren. Das legte nach Ansicht des RH den Schluss nahe, dass es neben der Neuorganisation der ZIS weiterer Maßnahmen bedurfte, um die beabsichtigte Reduktion der SPF-Verfahren zu bewirken.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlungen in **TZ 27** und **TZ 28** den Landesschulrat für Kärnten betreffend, wonach das dortige SPF-Verfahren weiter zu optimieren wäre.

20.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums würden die in den Modellregionen aufgebauten PBZ in den Abteilungen des Pädagogischen Dienstes im FIDS aufgehen. Bundesweit seien dafür 109 Planstellen mit der Bewertung A1/1 für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FIDS geschaffen worden. Diese Planstellen seien auf die Bundesländer auf Grundlage der Schülerzahl für das Schuljahr 2017/18 verteilt worden. Der Empfehlung des RH sei damit Rechnung getragen worden.

(2) Der Landesschulrat für Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Personaleinsatz in den PBZ mit der Überführung der Agenden auf die Bildungsdirektion drastisch reduziert worden sei. Bei einer Integrationsquote von mittlerweile 92 % seien eine umfangreichere Unterstützung und Begleitung der Schulen notwendig gewesen. Letztlich habe die enge Begleitung in den letzten Jahren die hohe Quote ermöglicht.

Sachaufwand der Pädagogischen Beratungszentren

21.1

(1) Für den Sachaufwand (z.B. Mieten) der ZIS bzw. PBZ hatte grundsätzlich der Bund aufzukommen. Im Ministerium bzw. in den Landesschulräten für Kärnten und Tirol fielen im Zeitraum 2014 bis 2016 dafür folgende Auszahlungen an:

Tabelle 12: Bundesministerium für Bildung – Auszahlungen für die Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik, 2014 bis 2016

Jahr	2014	2015	2016
	in 1.000 EUR		
Österreich gesamt	57,2	53,4	56,0
davon			
Kärnten ¹	4,5	2,1	1,9
Tirol ²	2,5	5,5	17,1

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Mieten

² insbesondere Mieten; 2016 erfolgte die Ausstattung der PBZ (z.B. IT-Ausstattung)

Quellen: BMB; Landesschulrat für Kärnten; Landesschulrat für Tirol

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Insgesamt fielen im Jahr 2016 beim Ministerium österreichweit Auszahlungen von rd. 56.000 EUR für die ZIS bzw. PBZ an.

(2) Weiters ergaben sich in den beiden überprüften Ländern zum Sachaufwand der PBZ folgende Sachverhalte:

- In Kärnten sah § 66a Kärntner Schulgesetz vor, dass zur Bestreitung des Sachaufwands, der durch die Bereitstellung und Koordination sonderpädagogischer Maßnahmen entstand und den der Bund nicht ersetzte, die Gemeinden pro Gemeindeglied an das Land einen jährlichen Betrag zu leisten hatten.

Die jährlichen Ausgaben für den Sachaufwand der ZIS bzw. PBZ, welche die Gemeinden finanzierten, lagen in Kärnten zwischen rd. 71.000 EUR (2013) und rd. 115.000 EUR (2016).

- Die Tiroler Landesregierung stellte im Jahr 2016 dem Landesschulrat für Tirol 50.000 EUR für die Entwicklung der PBZ für das Schuljahr 2016/17 zur Verfügung.

21.2

Der RH hielt kritisch fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Gemeinden (Kärnten) bzw. das Land (Tirol) einen Teil des Sachaufwands der dortigen PBZ finanzierten, wodurch es zur Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kärntner Gemeinden bzw. das Land Tirol kam.

Der RH empfahl dem Ministerium, künftig den Landesschulräten ein nach Kennzahlen (z.B. ähnlich wie für den Sachaufwand der Bundesschulen) berechnetes Budget für die PBZ zur Verfügung zu stellen.

Dem Land Kärnten empfahl der RH, die Bestimmung im Kärntner Schulgesetz zur Sonderfinanzierung der Bereitstellung und Koordination sonderpädagogischer Maßnahmen zu streichen.

Der RH bewertete die Ausgaben für den Sachaufwand der PBZ in Kärnten als sehr hoch im Vergleich zu den Gesamtauszahlungen des Ministeriums für die ZIS österreichweit.

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Kärnten, den Sachaufwand für die PBZ im Sinne einer sparsamen Verwaltungsführung zu reduzieren.

21.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei der Sachaufwand der ZIS bzw. der PBZ vom Bund zu tragen. Seit dem Jahr 2016 erfolge die sach- und bedarfsgerechte Planung der Investitionen und des Sachaufwands der Landesschulräte auf Basis der

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

von den Landesschulräten für das jeweilige Finanzjahr zu erstellenden Finanzpläne. Der für den Betrieb der ZIS bzw. der PBZ erforderliche Sachaufwand sei Bestandteil dieser Finanzpläne.

Aktuell verfolge das Ministerium gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder die Etablierung eines analogen Budget- und Finanzplans für die künftigen Bildungsdirektionen. Ob und inwieweit die Budget- und Finanzplanungen der Bildungsdirektionen sowie darauf gestützte Mittelallokationen durch einschlägige Kennzahlen akzentuiert werden können, werde nicht zuletzt im Zusammenhang mit der an den Bildungsdirektionen einzurichtenden Kosten- und Leistungsrechnung zu entscheiden sein.

(2) Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Kärnten spreche nichts gegen eine zukünftige prozentuelle Reduzierung der Kopfquote zur Finanzierung des Sachaufwands. Er sprach sich aber dezidiert gegen eine Streichung der zusätzlichen Finanzierung des Sachaufwands durch die Gemeinden im Kärntner Schulgesetz aus. Im neuen Fachbereich Inklusion in der Bildungsdirektion würden auch sehr viele Landesinteressen wahrgenommen, für den dadurch bedingten Sachaufwand gebe es sonst keine entsprechende Grundlage.

(3) Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass grundsätzlich ein Beitrag zur Sonderfinanzierung für die Bereitstellung und die Koordination sonderpädagogischer Maßnahmen erforderlich sei, um alle Landes- und Gemeindeinteressen im Zusammenhang mit der Beschulung von Kindern mit SPF zu gewährleisten. In der nächsten Novellierung des Kärntner Schulgesetzes werde allerdings auf eine Reduzierung des derzeitigen Beitrags durch die Schulerhalter Bedacht zu nehmen sein.

21.4

Der RH entgegnete dem Land Kärnten und der Bildungsdirektion Kärnten, dass für den Sachaufwand der ZIS bzw. der PBZ der Bund zuständig war und er dafür ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen hatte. Die entsprechende Bestimmung im Kärntner Schulgesetz unterliefe diesen Grundsatz. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Lehrpersonen in der Sonderpädagogik

22.1

(1) Zu den spezifischen Aufgaben der PBZ-Leitungen (sowie etwaigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) in Kärnten gehörte auch die Erstellung von sonderpädagogischen Gutachten (siehe [TZ 27](#)). Eine einheitliche vorgeschriebene Ausbildung zur sonderpädagogischen Gutachterin bzw. zum ebensolchen Gutachter gab es nicht. Ab dem Schuljahr 2017/18 bot die Pädagogische Hochschule Steiermark den

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Lehrgang „Inklusive Pädagogik mit Fokus Behinderung: Diagnostikum – Beratung und Intervention“ an.

Laut Daten des Landes Kärnten besaßen alle in der Sonderpädagogik bzw. in den mobilen Diensten eingesetzten Lehrpersonen eine sonderpädagogische Ausbildung.

(2) Die PBZ in Tirol beauftragten fachlich geeignete unabhängige Expertinnen und Experten mit der Erstellung von sonderpädagogischen Gutachten. Diese Gutachterinnen und Gutachter verfügten im Regelfall über eine adäquate Ausbildung hinsichtlich Gutachtenerstellung. Dazu bot die Pädagogische Hochschule Tirol bis zum Jahr 2013 einen eigenen Lehrgang an; seit 2013 bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es für die Gutachtertätigkeit keinen speziellen Ausbildungslehrgang mehr. Gutachterinnen und Gutachter in Tirol waren jedoch seit 2015 verpflichtet, an den Arbeitskreisen „Gutachtenentwicklung“ (unter wissenschaftlicher Leitung der Pädagogischen Hochschule Tirol) teilzunehmen.

Die Beratungslehrpersonen in Tirol verfügten teilweise über Zusatzqualifikationen in den Bereichen Verhaltensauffälligkeit, Entwicklungsverzögerung, Lernschwäche, Hör- und Sehschädigung sowie Inklusionspädagogik. Neben den Anstellungserfordernissen hatten rund zwei Drittel der im sonderpädagogischen Bereich eingesetzten Lehrpersonen eine spezifische sonderpädagogische Ausbildung; genaue Daten konnten dazu von der Abteilung Bildung des Amtes der Tiroler Landesregierung nicht bereitgestellt werden.

(3) Eine Ausbildung zur PBZ-Leiterin bzw. zum PBZ-Leiter gab es weder in Kärnten noch in Tirol.

22.2

Der RH wies darauf hin, dass in Tirol – anders als in Kärnten – für die Erstellung sonderpädagogischer Gutachten nicht die direkten PBZ-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeiter zuständig waren, sondern eigene unabhängige Expertinnen und Experten zur Gutachtenerstellung beauftragt waren. Nicht alle eingesetzten Gutachterinnen bzw. Gutachter verfügten über eine einschlägige Ausbildung.

Der RH empfahl dem Ministerium darauf hinzuwirken, dass einheitliche Ausbildungen und Fortbildungsveranstaltungen für die sonderpädagogische Gutachtenerstellung an den Pädagogischen Hochschulen angeboten werden.

Weiters empfahl er dem Ministerium, dem Landesschulrat für Kärnten und dem Landesschulrat für Tirol dafür zu sorgen, dass die als sonderpädagogische Gutachterinnen bzw. Gutachter eingesetzten Personen über eine einheitliche Ausbildung verfügen.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Der RH hielt fest, dass laut Angabe des Amtes der Kärntner Landesregierung alle in der Sonderpädagogik in Kärnten eingesetzten Lehrpersonen eine sonderpädagogische Ausbildung besaßen. Er kritisierte hingegen, dass in Tirol das in der Sonderpädagogik eingesetzte Personal teilweise nicht einschlägig für den Bereich der Sonderpädagogik ausgebildet war sowie die zuständige Abteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung keine definitiven Aussagen zur sonderpädagogischen Ausbildung der Lehrpersonen zur Verfügung stellen konnte.

Der RH empfahl dem Land Tirol, gemeinsam mit dem Landesschulrat für Tirol anzustreben, dass alle in der Sonderpädagogik eingesetzten Lehrpersonen über eine einschlägige sonderpädagogische Ausbildung verfügen.

Ebenso empfahl er dem Land Tirol, IT-mäßig auswertbare Aufzeichnungen über die eingesetzten Lehrpersonen zu führen.

Darüber hinaus hielt der RH fest, dass es in beiden Ländern weder eine Ausbildung zur PBZ-Leiterin bzw. zum PBZ-Leiter noch spezifische Fortbildungsmöglichkeiten gab.

Er empfahl dem Ministerium, eine bundesweit einheitliche Ausbildung für die Funktion der PBZ-Leitung zu installieren, um durchgehend qualitativ hochwertige integrations- und inklusionsfördernde Maßnahmen garantieren zu können.

22.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums würden zu jenen Kompetenzen, die in den Lehramtsstudien, z.B. insbesondere im Bereich der Inklusiven Pädagogik, vermittelt werden, nicht nur Förderkompetenzen, sondern auch grundsätzliche Qualifikationen in den Bereichen Diagnostik und Beratung gehören. Kenntnisse für die Erstellung von Gutachten seien in den Ausbildungsstudien allerdings höchstens grundlegend in integrativer Form vermittelbar. Darüber hinausgehende bzw. weiterführende Kompetenzen könnten nur im Rahmen von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen erworben werden; bestehende Kenntnisse könnten auf diesem Wege vertieft werden.

Obwohl keine ausdrückliche, gesetzliche Verpflichtung zur Vermittlung der betreffenden Fähigkeiten und Kenntnisse bestehe, sei dies in den Curricula für Lehramtsstudien „Primarstufe“ der Pädagogischen Hochschulen Niederösterreich und Oberösterreich ausdrücklich berücksichtigt (Erstellung von Gutachten für konkrete Anwendungsfälle bzw. spezifische Bereiche).

Darüber hinaus liege die Erstellung von sonderpädagogischen Gutachten – und damit auch deren Qualität – zukünftig in der Zuständigkeit der Bildungsdirektionen, wo die Bescheiderstellung erfolge.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Betreffend eine bundesweit einheitliche Ausbildung für die Funktion der Leitung der PBZ seien im Zuge der Implementierung der FIDS in den Bildungsdirektionen entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen vorgesehen, die zu einer qualitativ hochwertigen Umsetzung beitragen würden.

Zur einheitlichen Ausbildung der sonderpädagogischen Gutachterinnen und Gutachter verwies das Ministerium auf die Umsetzung der Bildungsreform und auf die Bestimmungen der diesbezüglichen Rahmenrichtlinien und Verordnungen.

(2) Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Tirol seien für eine Qualitätsverbesserung bei den Gutachten bereits Vorkehrungen getroffen worden. So seien eine Schulung und Qualifizierung von Gutachterinnen und Gutachtern in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Tirol und eine Schulung der Koordinatorinnen und Koordinatoren der FIDS sowie der Schulaufsichtsbeamten und -beamten vorgesehen.

(3) Das Land Tirol teilte mit, dass die Curricula der neuen Lehramtsstudien „Primarstufe“ und „Sekundarstufe (Allgemeinbildung)“ Schwerpunktsetzungen bzw. Spezialisierungen im Bereich der Sonderpädagogik („inklusive Pädagogik“) vorsehen würden. Im IT-System des Landes Tirol sei die Ausbildung der Lehrpersonen erfasst und jederzeit auswertbar. Die diesbezüglichen Informationen seien dem RH zur Verfügung gestellt worden.

22.4

(1) Der RH stellte gegenüber dem Ministerium klar, dass seine Empfehlung zur einheitlichen Ausbildung auf die spezielle Zielgruppe jener Lehrpersonen abzielte, die sonderpädagogische Gutachten erstellt, und nicht auf die Ausbildung der gesamten Lehrpersonen fokussierte.

(2) Der RH entgegnete der Bildungsdirektion Tirol, dass die zuständige Abteilung dem RH zwar eine Auflistung aller im Personalabrechnungsprogramm gelisteten Ausbildungen mit sonderpädagogischem Hintergrund zur Verfügung stellte, allerdings mit der Einschränkung, dass eine Lehrperson mehrere sonderpädagogische Ausbildungen haben konnte. Daher waren auch keine exakten Aussagen über das Qualifikationsprofil der in der Sonderpädagogik eingesetzten Lehrpersonen möglich, sondern lediglich die Angabe, dass rund zwei Drittel der im sonderpädagogischen Bereich eingesetzten Lehrpersonen über eine spezifische sonderpädagogische Ausbildung verfügten.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Unterricht von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf

23.1 (1) In Kärnten nahm die Anzahl der Sonderschulen bzw. der Klassen an Sonderschulen im Zeitraum von 2011/12 bis 2015/16 ab, während die Anzahl der an Volksschulen und Neuen Mittelschulen angeschlossenen Sonderschulklassen anstieg. Um den Unterricht von Kindern mit Behinderungen in allen Bezirken gewährleisten zu können, schuf das Land Kärnten dazu das Angebot von „Kooperativen Kleinklassen“ und „Time-out-Gruppen“. Die nachfolgende Tabelle stellt diese Entwicklung in Kärnten dar:

Tabelle 13: Entwicklung der Unterrichtsmöglichkeiten für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder Störungen des Sozialverhaltens in Kärnten, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl					in %
Kärnten						
allgemein bildende Pflichtschulen	327	323	318	312	311	-4,9
davon						
<i>allgemein bildende Pflichtschulen mit Sonderschulklassen</i>	22	23	22	26	26	18,2
davon						
<i>Sonderschulen¹</i>	13	11	10	9	8	-38,5
Sonderschulklassen gesamt²	85	71	68	61	51	-40,0
davon						
<i>Klassen an Sonderschulen¹</i>	75	54	52	41	32	-57,3
<i>Sonderschulklassen an Volksschulen und Neuen Mittelschulen</i>	10	17	16	20	19	90,0
davon						
<i>Kooperative Kleinklassen</i>	–	2	5	9	12	500,0 ³
Time-out-Gruppen an Volksschulen und Neuen Mittelschulen	6	6	8	15	22	266,7
Schülerinnen und Schüler mit SPF	1.971	1.998	2.003	2.039	2.055	4,3
unterrichtet an						
Volksschulen, Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen	1.540	1.626	1.667	1.759	1.832	19,0
Sonderschulen ²	417	364	324	266	211	-49,4

Rundungsdifferenzen möglich

SPF = sonderpädagogischer Förderbedarf

¹ inklusive Sonderschulen für Kinder mit erhöhtem Förderbedarf und Sondererziehungsschulen; exklusive Heilstättenschule

² exklusive Heilstättenschule

³ Veränderung 2012/13 bis 2015/16

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Landesschulrat für Kärnten; Statistik Austria

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(2) **Kooperative Kleinklassen** gab es in Kärnten seit dem Schuljahr 2012/13.³⁸ Diese Maßnahme ermöglichte es Schülerinnen und Schülern mit schwersten Behinderungen (Lehrplan für die Sonderschule für Kinder mit erhöhtem Förderbedarf), in an wohnortnahen Volksschulen und Neuen Mittelschulen integrierten Kleinklassen am regulären Schulleben teilzunehmen. Die genannte Kooperation definierte sich dadurch, dass jede Kleinklasse dazu verpflichtet war, soweit wie möglich einen gemeinsamen Unterricht (kooperative Unterrichtseinheiten) mit den Schülerinnen und Schülern der Regelklassen abzuhalten. Die Verantwortung zur Umsetzung dieses Konzepts lag bei der jeweiligen Schulleitung.

Jede Kooperative Kleinklasse war im Unterricht durch eine Lehrperson sowie eine Behindertenfachkraft doppelt besetzt. Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler in der Kleinklasse belief sich auf fünf bis sieben – je nach Art und Ausmaß der Behinderung.

Schulen mit angeschlossenen Kooperativen Kleinklassen verfügten verpflichtend über eigene Therapieräume sowie passende Klassenräumlichkeiten. Das bedeutete eine erforderliche Raumgröße von 50 bis 60 m² mit angrenzendem Rückzugsraum sowie Barrierefreiheit am gesamten Schulstandort. Zur Finanzierung der Kooperativen Kleinklassen siehe **TZ 37**.

Im Schuljahr 2015/16 gab es in sechs Bezirken Kärntens Kooperative Kleinklassen; ein weiterer Ausbau des Konzepts und eine Erweiterung auf alle zehn Bezirke war geplant.

(3) Ab dem Schuljahr 2007/08 gab es in Kärnten an vereinzelt Schulstandorten sogenannte **Time-out-Gruppen** als Schulprojekte in der Verhaltenspädagogik. Als im Schuljahr 2015/16 die letzte Sondererziehungsschule für Schülerinnen und Schüler mit sozial- und verhaltenspädagogischem Förderbedarf schloss, sollten Time-out-Gruppen in ganz Kärnten umgesetzt werden. Dies waren an Volksschulen und Neuen Mittelschulen integrierte „Fördergruppen“, die Schülerinnen und Schüler (fünf bis maximal sieben) mit schweren Störungen und Defiziten im sozial-emotionalen Bereich in unterschiedlicher zeitlicher Intensität besuchten. Die Dauer der Beschulung in der Time-out-Gruppe sollte sich im Regelfall von sechs Wochen bis zu einem Schuljahr erstrecken. Das Hauptziel des Unterrichts in den Time-out-Gruppen war die Reintegration in die jeweiligen Stammklassen. Im Regelfall hatten die Schülerinnen und Schüler in Time-out-Gruppen keinen SPF.

³⁸ Mitentscheidend für die Einführung dieses Konzepts war die geplante kostspielige Generalsanierung des Sozialpädagogischen Zentrums des Landes Kärnten – bfz, welche schließlich zugunsten der Einrichtung der ersten Kooperativen Kleinklasse in Kühnsdorf gestoppt wurde.

Bericht des Rechnungshofes

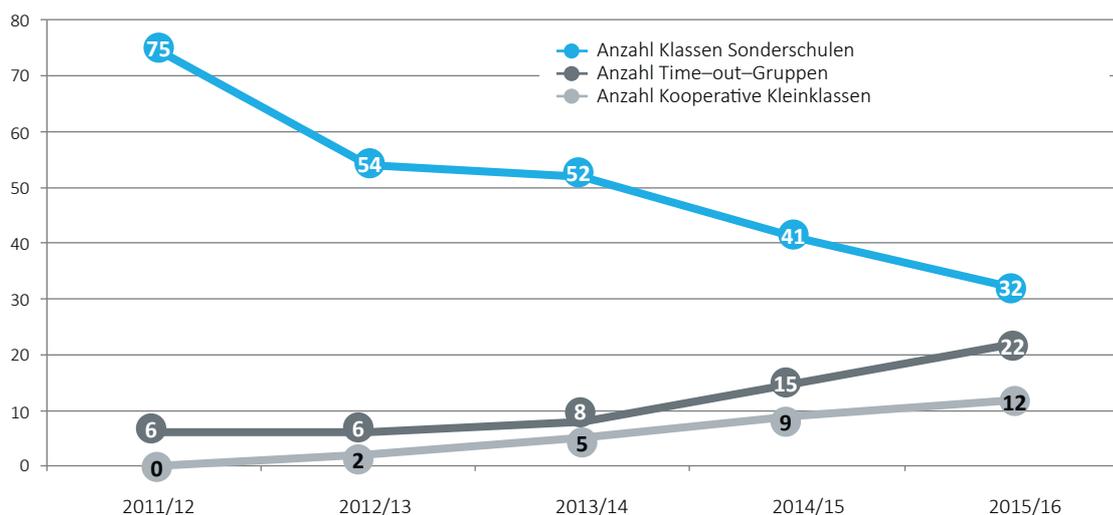


Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Jede Time-out-Gruppe betreuen jeweils eine Lehrperson sowie eine Sonder- oder Sozialpädagogin bzw. ein Sonder- oder Sozialpädagoge. Für die Aufnahme in eine Gruppe war eine fachärztliche Empfehlung notwendig. Die Time-out-Gruppen wurden durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Pädagoginnen und Pädagogen, Psychologinnen und Psychologen sowie Fachärztinnen und Fachärzten der Kinder- und Jugendpsychiatrie begleitet, die gemeinsam in sechswöchigen Intervallen Bildungsplanungen für die Schülerinnen und Schüler vornahmen.

(4) Die folgende Abbildung veranschaulicht den Rückgang der Klassen an Sonderschulen bei gleichzeitigem Anstieg der Kooperativen Kleinklassen und Time-Out-Gruppen in Kärnten:

Abbildung 6: Entwicklung der Anzahl der Klassen an Sonderschulen gegenüber Kooperativen Kleinklassen und Time-out-Gruppen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16



Anmerkung: Sonderschulen exklusive Heilstättenschule

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Landesschulrat für Kärnten; RH

Eine Evaluierung der Time-out-Gruppen durch die Fachhochschule Kärnten war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch im Gange.

Die Pädagogische Hochschule Kärnten bot zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Fortbildungsveranstaltungen für Time-out-Lehrpersonen an.

23.2

Der RH anerkannte ausdrücklich die Bemühungen des Landes Kärnten und des Landesschulrats für Kärnten in der Etablierung eines inklusiven Schulsystems. Die Situation in Kärnten zeigte nach Ansicht des RH bestimmte Grenzen der Inklusion auf: Aus der sehr hohen Integrationsquote an den allgemein bildenden Pflichtschulen

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

und aus den speziellen Gegebenheiten (Sanierungsbedarf einer Landessonderschule) heraus hatten sich bestimmte Ausprägungen, „Settings“, entwickelt. So nahm in Kärnten die Anzahl der Sonderschulen bzw. der Klassen an Sonderschulen im Zeitraum von 2011/12 bis 2015/16 stetig ab, während die Anzahl der an Volksschulen und Neuen Mittelschulen angeschlossenen Sonderschulklassen anstieg. Die Einrichtung von Kooperativen Kleinklassen an Volksschulen und Neuen Mittelschulen ermöglichte die Integration von Kindern mit schwersten Behinderungen in den regulären Schulbetrieb. Time-Out-Gruppen an Regelschulen ersetzten die sogenannten Sondererziehungsschulen. Beide Formen waren zwar nicht durchgängig inklusive Ansätze, stellten aber in geeigneter Weise auf die speziellen Bedürfnisse und Lebenssituationen der betroffenen Schülerinnen und Schüler ab.

24.1

In Tirol hielt sich die Anzahl der allgemein bildenden Pflichtschulen mit angeschlossenen Sonderschulklassen im überprüften Zeitraum weitgehend konstant. Wie in der folgenden Tabelle ersichtlich, nahm die Anzahl der Sonderschulen zwischen 2011/12 und 2015/16 um rd. 14 % ab, die Anzahl der Volksschulen und Neuen Mittelschulen mit angeschlossenen Sonderschulklassen stieg im selben Zeitraum um 50 %:

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 14: Entwicklung der Unterrichtsmöglichkeiten für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder Störungen des Sozialverhaltens in Tirol, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl					in %
Tirol						
allgemein bildende Pflichtschulen	549	548	540	536	534	-2,7
<i>davon</i>						
<i>allgemein bildende Pflichtschulen mit Sonderschulklassen</i>	31	31	31	31	30	-3,2
<i>davon</i>						
<i>Sonderschulen¹</i>	29	29	28	26	25	-13,8
Sonderschulklassen gesamt²	190	179	170	164	158	-16,8
<i>davon</i>						
<i>Klassen an Sonderschulen¹</i>	186	175	166	158	152	-18,3
<i>Sonderschulklassen an Volksschulen und Neuen Mittelschulen</i>	4	4	4	6	6	50,0
Schülerinnen und Schüler mit SPF	2.166	2.128	2.125	2.176	2.171	0,2
<i>unterrichtet an</i>						
<i>Volksschulen, Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen</i>	965	964	1.041	1.102	1.118	15,9
<i>Sonderschulen²</i>	1.199	1.152	1.077	1.073	1.050	-12,4

Rundungsdifferenzen möglich

SPF = sonderpädagogischer Förderbedarf

¹ inklusive Sonderschulen für Kinder mit erhöhtem Förderbedarf, Sondererziehungsschulen; exklusive Heilstättenschule

² exklusive Heilstättenschule

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung; Landesschulrat für Tirol; Statistik Austria

In Tirol gab es – ausgenommen den Bezirk Reutte – noch in allen Bezirken Sonderschulen. Neben der Forcierung der Inklusion an allgemein bildenden Schulen plante Tirol ab dem Schuljahr 2017/18, eine inklusive Sonderschule zu führen, die auch von Schülerinnen und Schülern ohne SPF besucht werden konnte.

24.2

Der Inklusionsansatz gestaltete sich in Tirol anders als in Kärnten: Anstelle des Unterrichts von Schülerinnen und Schülern mit SPF oder Störungen des Sozialverhaltens in Kleinklassen versuchte Tirol, die Inklusion an allgemein bildenden Schulen zu forcieren und die Sonderschulen hin zu inklusiven Schulen zu öffnen. In diesem Zusammenhang anerkannte der RH den Zuwachs der Integrationsquote an den Tiroler allgemein bildenden Pflichtschulen.

In Tirol gab es im Zeitraum von 2011/12 bis 2015/16 einen Rückgang der Sonderschulen um rd. 14 %, hinsichtlich der Anzahl der an Volksschulen und Neuen Mittelschulen angeschlossenen Sonderschulklassen zeigten sich aufgrund der geringen Anzahl keine signifikanten Änderungen.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Der RH empfahl dem Land Tirol und dem Landesschulrat für Tirol, die Bemühungen zur Etablierung eines inklusiven Schulsystems fortzusetzen.

24.3 (1) Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Tirol sei bereits im Jahr 2011 gemeinsam mit dem Land Tirol eine Arbeitsgruppe installiert worden, die sich intensiv mit der inklusiven Schul- und Unterrichtsentwicklung im Sinne der VN-Behindertenrechtskonvention auseinandersetzte und ein entsprechendes Konzept erarbeitete. Dieses Konzept sei 2014 umgesetzt worden und ab 1. September 2016 seien die Aufgabenfelder der ZIS von den PBZ wahrgenommen worden. Ziel dieser Maßnahmen sei eine qualitative Verbesserung des inklusiven Unterrichts und damit verbunden eine schrittweise quantitative Steigerung der Inklusionsmöglichkeiten für Kinder mit Behinderungen.

(2) Das Land Tirol teilte mit, dass es die Bemühungen zur Etablierung eines inklusiven Schulsystems ab dem Jahr 2019 in der Bund-Länder-Behörde „Bildungsdirektion für Tirol“ fortsetzen werde.

Zuständigkeiten der Pädagogischen Beratungszentren

25.1 Die Beratungsleistung der PBZ beschränkte sich in Kärnten und Tirol auf Schülerinnen und Schüler an allgemein bildenden Pflichtschulen. So gab es beispielsweise in Kärnten für den Übergang von der Neuen Mittelschule auf die Polytechnische Schule ein „Übergabeprotokoll“ für jede Schülerin bzw. jeden Schüler mit SPF. Für den Bereich der Kindergärten (siehe **TZ 27**) sowie für Schülerinnen und Schüler an allgemein bildenden höheren Schulen, berufsbildenden mittleren und höheren Schulen und Berufsschulen waren die PBZ nicht zuständig. Gegebenenfalls erfolgte die Zusammenarbeit informell bzw. freiwillig bei Einverständnis der Erziehungsberechtigten. Einen formal definierten Prozess dafür gab es nicht.

25.2 Der RH hielt fest, dass sich die Beratungsleistung der PBZ in Kärnten und Tirol auf Schülerinnen und Schüler an allgemein bildenden Pflichtschulen beschränkte; für allgemein bildende höhere Schulen, berufsbildende mittlere und höhere Schulen sowie Berufsschulen war die Inanspruchnahme der PBZ-Beratungsleistungen nicht vorgesehen. Der RH hielt allerdings fest, dass in Kärnten und Tirol auf informeller Ebene teilweise eine Zusammenarbeit der PBZ mit allgemein bildenden höheren Schulen, berufsbildenden mittleren und höheren Schulen sowie Berufsschulen stattfand.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Zuständigkeit der PBZ auf die Schülerinnen und Schüler aller Schultypen zu erweitern, um einer Schnittstellenproblematik vorzubeugen.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Ferner verwies der RH auf seine Feststellungen in **TZ 27** zum Übergang vom Kindergarten auf die Volksschule.

25.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei der Empfehlung des RH bereits im Rahmen der Bildungsreform durch die Neuordnung einer gemeinsamen, einheitlichen Bildungsbehörde und der daraus resultierenden neuen Steuerungsstruktur entsprochen worden. Die Bildungsdirektion sei für die Qualität der Bildungsmaßnahmen an allen Schulen im Bundesland zuständig. Ebenso gelte dies für die FIDS; ihre Zuständigkeit beschränke sich nicht auf einzelne Schularten.

Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs

Rechtliche Grundlagen

26.1

(1) Der SPF-Bescheid begründete das Recht des Kindes auf besondere Fördermaßnahmen, die über die Angebote einer förderlichen Lern- und Lehrkultur hinausgingen. Die Fördermaßnahmen waren mit zusätzlichen Ressourcen für die Schulen verbunden. Nach § 8 Schulpflichtgesetz 1985 hatte der Landesschulrat

- auf Antrag der Eltern oder sonstiger Erziehungsberechtigter des Kindes,
- auf Antrag der Schulleitung oder
- von Amts wegen

den SPF für eine Schülerin bzw. einen Schüler festzustellen.

Dafür hatte der Landesschulrat ein sonderpädagogisches Gutachten sowie erforderlichenfalls ein schul- oder amtsärztliches Gutachten und mit Zustimmung der Eltern bzw. Erziehungsberechtigten ein schulpsychologisches Gutachten einzuholen. Die Erziehungsberechtigten konnten im Rahmen des Verfahrens auch Gutachten von Personen vorlegen, die das Kind bis dahin pädagogisch, therapeutisch oder ärztlich betreut hatten. Auf Antrag der Eltern oder sonstiger Erziehungsberechtigter war eine mündliche Verhandlung anzuberaumen.

Der Landesschulrat hatte anlässlich der Feststellung des SPF sowie bei einem Übertritt in eine Sekundarschule die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten über die hinsichtlich der Behinderung bestehenden Fördermöglichkeiten in Regelschulen und Sonderschulen und den jeweils zweckmäßigen Schulbesuch zu beraten. Die son-

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

derpädagogischen Gutachten hatten, sofern sie für einen SPF sprachen, auch Aussagen für diese Beratung zu enthalten.

(2) Der Landesschulrat hatte weiters bescheidmässig für diese Schülerinnen und Schüler über die gänzliche oder teilweise Anwendung eines anderen Lehrplans oder spezielle auf die Behinderungsart abgestellte Fördermaßnahmen zu entscheiden. Die Schulkonferenz hatte zu entscheiden, ob und in welchen Unterrichtsgegenständen die Schülerin bzw. der Schüler nach dem Lehrplan einer anderen als der seinem Alter entsprechenden Schulstufe zu unterrichten war.³⁹

Die Sicherstellung der Umsetzung der entsprechenden Fördermaßnahmen und die Überprüfung deren Wirksamkeit oblag der jeweiligen Schulleitung in Zusammenarbeit mit dem Lehrpersonenteam und in Abstimmung mit der zuständigen Schulaufsicht.

(3) Das Ministerium erließ in diversen Rundschreiben nähere Vorgaben zur Handhabung des SPF. Im überprüften Zeitraum galten folgende Rundschreiben:

- Rundschreiben Nr. 36/2001: Aufhebung des sonderpädagogischen Förderbedarfs bei körperbehinderten und sinnesbehinderten Schülern;
- Rundschreiben Nr. 23/2016: Richtlinien für Differenzierungs- und Steuerungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs (SPF). Dieses Rundschreiben setzte das Vorgängerrundschreiben Nr. 19/2008 außer Kraft und galt ab April 2017.

Die Vorgaben des Rundschreibens Nr. 23/2016 sollten die Treffsicherheit steigern, die Transparenz erhöhen sowie eine Entflechtung der Anzahl an SPF-Bescheiden und der Ressourcenzuweisung bewirken. Gemäß dem Rundschreiben Nr. 23/2016 war bei der Festsetzung eines SPF insbesondere auf drei Aspekte zu achten:

- die Ausschöpfung aller pädagogischen Maßnahmen im Rahmen des Regelschulwesens;
- die Diagnose einer Behinderung (Störung);
- die Begründung, warum die Schülerin bzw. der Schüler infolge der Behinderung dem Unterricht ohne sonderpädagogische Förderung nicht zu folgen vermag.

³⁹ vgl. § 17 Abs. 4 Schulunterrichtsgesetz

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Das Rundschreiben definierte den Begriff der Behinderung näher, indem der Feststellung einer Behinderung eine Klassifikation nach ICD–10 und der biopsychosoziale Ansatz des ICF zugrunde zu legen waren.⁴⁰ Weiters führte das Rundschreiben aus, wann ein SPF nicht festzustellen war:

- Ungenügende Schulleistungen ohne das Bestimmungsmerkmal der Behinderung begründeten keinen SPF.
- Eine bestehende Diskrepanz zwischen Lebens– und Entwicklungsalter der Schülerinnen und Schüler im Schuleingangsbereich begründeten auch keinen SPF. Kinder mit Entwicklungsverzögerungen konnten durch die Grundschulreform (ab dem Schuljahr 2016/17) im Rahmen der in der Schuleingangsphase vorgesehenen Individualisierungsmaßnahmen besser gefördert werden.
- Der SPF war auch nicht auf Schülerinnen und Schüler mit anderen Erstsprachen, bei denen keine diagnostizierte psychische oder physische Behinderung vorlag, anzuwenden.
- Schülerinnen und Schüler mit vorübergehenden Lernschwierigkeiten und Lernschwächen, Verhaltensauffälligkeiten und Sprachstörungen hatten einen besonderen Förderbedarf; ohne Diagnose einer zusätzlichen psychischen oder physischen Behinderung war kein SPF anzuwenden.

(4) Entsprechend dem Bildungsreformgesetz 2017 hat zukünftig die Bildungsdirektion den SPF für ein Kind festzustellen. Es erfolgt eine Verschlankung des SPF–Verfahrens dahingehend, dass die bisherigen Verfahrensbestimmungen entfallen und stattdessen die Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991⁴¹ zur Anwendung gelangen sollen. Die verpflichtende Einholung eines sonderpädagogischen Gutachtens ist nicht mehr vorgesehen; künftig soll das verfahrensleitende Organ in der Bildungsdirektion (die Bildungsdirektorin bzw. der Bildungsdirektor) nach eigenem Ermessen entscheiden können, ob und wenn ja, welche (sonderpädagogischen, schul– oder amtsärztlichen, psychologischen etc.) Gutachten es für seine Entscheidung benötigt.

⁴⁰ ICD – Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme; ICF – International Classification of Functioning, Disability and Health

Nicht jede Beeinträchtigung oder Behinderung (nach ICD–10) zog automatisch einen SPF nach sich; allerdings war eine Klassifikation nach ICD–10 im Zusammenhang mit ICF jedenfalls eine Indikation für die Notwendigkeit einer bescheidmäßigen Feststellung.

⁴¹ BGBl. Nr. 51/1991 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

26.2

Der RH betonte ausdrücklich, dass der SPF–Bescheid zwar das Recht des Kindes auf besondere Fördermaßnahmen begründet, dieser allerdings eine bedeutsame Maßnahme für den Bildungsweg einer Schülerin bzw. eines Schülers darstellt, die eine sorgfältige Überprüfung im Sinne eines qualitativen Bescheidverfahrens erfordert.

Das Ministerium beabsichtigte, mit seinen Rundschreiben die Verfahrensabläufe zum SPF näher zu bestimmen. Insbesondere mit Rundschreiben Nr. 23/2016 intendierte das Ministerium eine – nach Ansicht des RH – stringenterer Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, indem der Feststellung einer Behinderung eine Klassifikation nach ICD–10 und der biopsychosoziale Ansatz des ICF zugrunde zu legen waren.

Auch sah das Bildungsreformgesetz 2017 eine Neugestaltung des Verfahrens zur Feststellung eines SPF vor, wonach die verpflichtende Einholung eines sonderpädagogischen Gutachtens nicht mehr vorgesehen war. Allerdings hatte die Bildungsdirektion anlässlich der Feststellung des SPF die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten über die hinsichtlich der Behinderung bestehenden Fördermöglichkeiten in Regelschulen und Sonderschulen und den jeweils zweckmäßigen Schulbesuch zu beraten. Aus diesem Grund wird nach Ansicht des RH ein qualitativ hochwertiges sonderpädagogisches Gutachten neben einem Gutachten, das die Behinderung bescheinigt, nach wie vor unabdingbar sein.

Nach Ansicht des RH bleibt abzuwarten, ob

- die künftige Wahrnehmung der Aufgaben der ZIS durch die Bildungsdirektion (siehe [TZ 18](#)),
- das Rundschreiben Nr. 23/2016 sowie
- die Neugestaltung des Verfahrens zur Feststellung eines SPF

neben dem höchstmöglichen Maß an Objektivität auch die beabsichtigte Entflechtung der Anzahl an SPF–Bescheiden und der Ressourcenzuweisung bewirken werden.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Verfahren in Kärnten und Tirol

27.1 (1) Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Verfahren in Kärnten und Tirol für die Schuljahre 2011/12 bis 2015/16:

Tabelle 15: Verfahren – Landesschulräte für Kärnten und Tirol, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15		2015/16		Veränderung 2011/12 bis 2015/16	
	Kärnten	Tirol	Kärnten	Tirol								
	Anzahl										in %	
Verfahren gesamt	535	414	515	430	561	434	663	408	549	359	2,6	-13,3
<i>davon</i>												
<i>SPF–Anträge</i>	349	389	342	401	370	403	452	381	301	328	-13,8	-15,7
<i>Lehrplanänderungen</i>	186	25	173	29	191	31	211	27	248	31	33,3	24,0
Antragstellerin bzw. Antragsteller SPF												
Erziehungsberechtigte ¹	309	383	281	417	291	422	312	397	223	351	-27,8	-8,4
Schulleitung ¹	54	30	77	13	94	11	149	8	86	8	59,3	-73,3
von Amts wegen	0	1	0	0	0	1	2	3	0	0	–	-100,0
SPF–Bescheide												
ergangene Bescheide	348	412	332	422	372	434	461	406	296	354	-14,9	-14,1
<i>davon</i>												
<i>Feststellungen</i>	297	359	296	382	340	395	414	355	272	302	-8,4	-15,9
<i>Ablehnungen</i>	21	19	3	19	10	10	13	19	5	22	-76,2	15,8
<i>Aufhebung</i>	30	34	33	21	22	29	34	32	19	30	-36,7	-11,8
Einsprüche	0	1	0	6	0	7	0	2	0	1	–	0,0
festgesetzte Lehrpläne												
Regelschullehrplan	86	–	70	–	104	–	112	–	45	–	-47,7	–
allgemeine Sonderschule ²	106	240	139	268	149	272	180	259	156	193	47,2	-19,6
Lehrplan für Kinder mit erhöhtem Förderbedarf	33	66	11	52	20	59	25	45	22	52	-33,3	-21,2
Lehrplan–Mischvariante ³	96	20	106	18	83	18	121	20	61	21	-36,5	5,0
Lehrpläne für Blinde, Gehörlose oder Sondererziehungsschulen	–	47	–	59	–	61	–	47	–	54	–	14,9

SPF = sonderpädagogischer Förderbedarf

¹ In Kärnten stellten zum Teil die Erziehungsberechtigten und die Schulleitung gemeinsam die Anträge, weshalb die Anzahl der Antragstellerinnen und Antragsteller nicht mit der Anzahl der SPF–Bescheide übereinstimmt.

² In Tirol enthielt die Kategorie „allgemeine Sonderschule“ auch Fälle mit Regelschullehrplan.

³ Lehrplan der allgemeinen Sonderschule nur in bestimmten Fächern, sonst Regelschullehrplan

Quellen: Landesschulrat für Kärnten; Landesschulrat für Tirol; RH

Bericht des Rechnungshofes

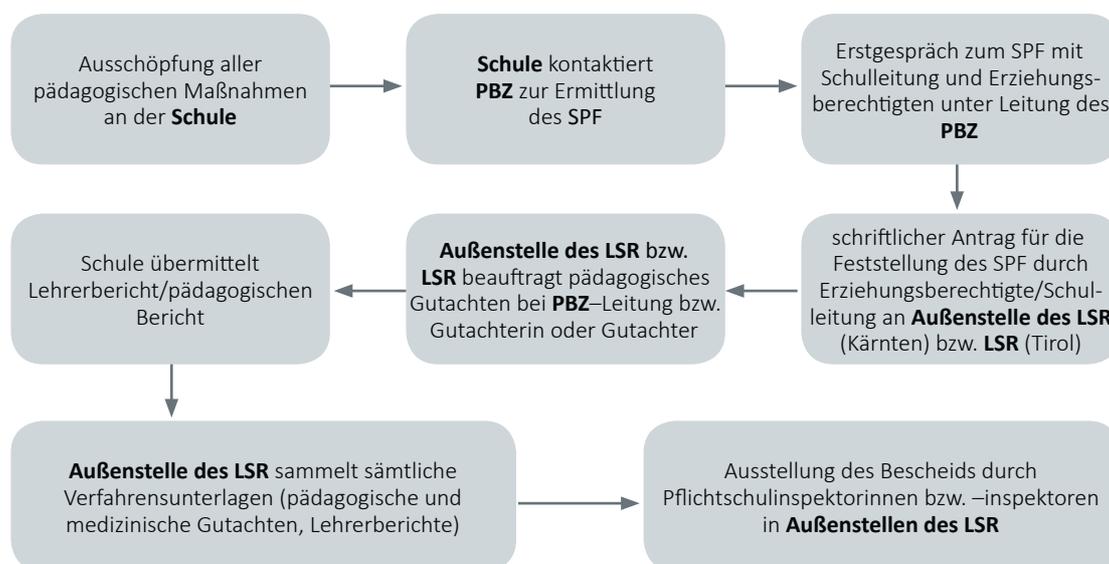
Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

In den Ländern Kärnten und Tirol sank im überprüften Zeitraum die Anzahl der SPF–Anträge nach einem zwischenzeitlichen Anstieg um rd. 14 % bzw. rd. 16 %, die Anzahl der Bescheide, die einen SPF feststellten, reduzierte sich in Kärnten um rd. 8 % und in Tirol um rd. 16 %. Die Festsetzung der Lehrpläne gestaltete sich in den beiden Ländern unterschiedlich: Während in Kärnten auch der Regelschullehrplan zur Anwendung gelangte, war dies in Tirol eher der Ausnahmefall. Dies war auf die unterschiedlichen Vorgehensweisen der beiden Landesschulräte zurückzuführen, die in **TZ 28** näher dargestellt werden.

(2) Zur Abwicklung des SPF–Verfahrens stellten die Landesschulräte für Kärnten und Tirol den PBZ und den allgemein bildenden Pflichtschulen zahlreiche Hilfestellungen, Checklisten und Formulare zur Verfügung. Mit Auflösung der Bezirksschulräte 2014 adaptierten beide Landesschulräte die Prozesse zur Abwicklung des SPF–Verfahrens. Der Landesschulrat für Tirol wickelte den Verfahrensablauf zentral über sein Aktenverwaltungssystem ab, wodurch die zuständige Landesschulinspektorin Einsicht in alle Unterlagen zu den Verfahren hatte. Außerdem gab der Landesschulrat für Tirol im Oktober 2016 ein Schreiben über die Verfahrensschritte bei der SPF–Feststellung bei Schulbesuch heraus.

(3) Der Verfahrensablauf zur Feststellung eines SPF stellte sich in den Ländern Kärnten und Tirol grundsätzlich folgendermaßen dar:

Abbildung 7: Ablauf SPF–Verfahren in Kärnten und Tirol (Stand Schuljahr 2016/17)



LSR = Landesschulrat
PBZ = Pädagogisches Beratungszentrum
SPF = sonderpädagogischer Förderbedarf

Quellen: Landesschulrat für Kärnten; Landesschulrat für Tirol; RH

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

- Voraussetzung zur Einleitung eines Verfahrens zur Feststellung eines SPF war, dass für die Schülerin bzw. den Schüler während der Schuleingangsphase sämtliche pädagogische Fördermaßnahmen, wie beispielsweise Förderunterricht, innere Differenzierung des Unterrichts oder Einsatz mobiler Lehrpersonen, ausgeschöpft worden waren.
- Die bzw. der Erziehungsberechtigte bzw. die Schulleitung (in Kärnten auch gemeinsam) stellte(n) einen schriftlichen Antrag auf Feststellung eines SPF an die Außenstelle des Landesschulrats (Kärnten) bzw. an den Landesschulrat (Tirol). Ein Antrag zur Feststellung eines SPF hatte grundsätzlich neben den Angaben zum Schulbesuch des Kindes auch die bereits erfolgten Fördermaßnahmen (schulische und sonstige) und durchgeführte Therapien zu enthalten.
- Im weiteren Verfahrensablauf war die Beibringung der Gutachten vorgesehen. Die Außenstelle des Landesschulrats (Kärnten) bzw. der Landesschulrat (Tirol) erteilte dem jeweiligen PBZ den Auftrag, ein sonderpädagogisches Gutachten zu erstellen. In Kärnten übernahmen die PBZ-Leitungen die Gutachtenerstellung, in Tirol verfügten die PBZ über einen Pool von Gutachterinnen und Gutachtern, wovon eine bzw. einer das Gutachten erstellte. Mit Zustimmung der Eltern konnte auch ein schulpsychologisches Gutachten eingeholt werden. Weitere Gutachten, Berichte oder Atteste konnten von den Erziehungsberechtigten beigebracht werden. Die Schule hatte einen Lehrerbrief/pädagogischen Bericht zu erstellen.
- Auf Grundlage der Unterlagen erfolgte die bescheidmäßige Erledigung des SPF-Antrags durch die Pflichtschulinspektorinnen und –inspektoren in den Außenstellen der Landesschulräte.
- Bei der Aufhebung bzw. Änderung des SPF und bei der Lehrplaneinstufung bzw. –änderung nach § 17 Abs. 4 lit. A Schulunterrichtsgesetz kamen im Wesentlichen dieselben Verfahrensschritte zur Anwendung.

Ein Unterschied zwischen den beiden Ländern ergab sich seit dem Schuljahr 2016/17 dadurch, dass die für Sonderpädagogik zuständige Landesschulinspektorin in Tirol ein Monitoring der Anträge inklusive Beilagen bzw. Gutachten durchführte. Sie prüfte die eingereichten Unterlagen auf Vollständigkeit und ob sie ordnungsgemäß ausgefüllt waren. Erst dann leitete sie die Unterlagen zur Erstellung der Bescheide an die Außenstellen des Landesschulrats bzw. die Pflichtschulinspektorinnen und –inspektoren weiter. Neben der Konkretisierung der Vorgaben im Zuge der Entwicklungsarbeit für die Inklusive Modellregion bewirkte dieses Monitoring einen starken Rückgang der Verfahren von 359 im Schuljahr 2015/16 auf 226 im Schuljahr 2016/17.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(4) Bei Kindern, die aufgrund einer Beeinträchtigung sonderpädagogische Fördermaßnahmen im Kindergarten erhielten, arbeiteten vor dem Schuleintritt Kindergarten, Schule und PBZ im Auftrag der Erziehungsberechtigten zusammen, um für das betroffene Kind die entsprechenden Fördermaßnahmen schon bei Schulbeginn zu gewährleisten. Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten der beteiligten Institutionen – Kindergarten und Schule – war die Zusammenarbeit in diesen Fällen nicht institutionalisiert, sondern freiwillig bei Einverständnis der Erziehungsberechtigten.

27.2

Der RH hielt – vor allem in Anbetracht der weitreichenden Auswirkungen für den weiteren Bildungsweg einer Schülerin bzw. eines Schülers – positiv fest, dass in beiden Ländern bei den SPF-Anträgen eine rückläufige Tendenz feststellbar war.

Der RH hielt weiters fest, dass die Verfahren zur Feststellung eines SPF in den Ländern Kärnten und Tirol ähnlich abliefen. In beiden Ländern gab es durch den jeweiligen Landesschulrat bzw. die jeweilige Landesinspektorin für Sonderpädagogik Vorgaben zu den SPF-Verfahren sowohl für die Schulen als auch die Außenstellen der Landesschulräte und die PBZ. Ebenso standen den Akteurinnen und Akteuren im SPF-Verfahren zahlreiche Hilfestellungen, Handreichungen, Checklisten und Formulare zur Verfügung, um ein standardisiertes Verfahren zu ermöglichen.

Der RH verwies ferner auf die erhebliche Reduktion der SPF-Bescheide in Tirol im Schuljahr 2016/17, die nach Ansicht des RH auf die Neuorganisation des Prozesses und auf das Monitoring der Landesschulinspektorin für Sonderpädagogik zurückzuführen waren. Der Landesschulrat für Kärnten adaptierte zwar den Prozess im Jahr 2014, ein übergeordnetes Monitoring war aber nicht installiert.

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Kärnten, ein übergeordnetes Monitoring der SPF-Anträge und gegebenenfalls der SPF-Bescheide einzuführen, mit der Konsequenz, den Prozess zur Feststellung des SPF zu erneuern und die SPF-Verfahren zu reduzieren.

Der RH hielt fest, dass vor dem Schuleintritt die Zusammenarbeit zwischen Kindergarten, Schule und PBZ aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten nicht institutionalisiert, sondern freiwillig bei Einverständnis der Erziehungsberechtigten erfolgte. Nach Ansicht des RH wäre eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Kindergarten, Schule und Landesschulrat vor dem Schuleintritt zweckmäßig, um für die betroffenen Kinder die entsprechenden Fördermaßnahmen schon bei Schulbeginn zu gewährleisten.

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?



27.3

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Kärnten sei der Prozess zur Feststellung des SPF gemäß den Vorgaben der Bildungsreform im Frühjahr 2018 adaptiert und über die Kommunikationsformate Schulaufsichtskonferenzen und Schulleitertagungen vermittelt worden. Dieses Verfahren stelle zukünftig sicher, dass zuerst durch Ärztinnen und Ärzte oder klinische Psychologinnen und Psychologen eine Behinderung gemäß ICD–10 diagnostiziert wird und erst in einem zweiten Schritt die Förderbedürfnisse, die sich aus dieser Behinderung ergeben, durch eine sonderpädagogische Begutachtung im Fachbereich Inklusion festgestellt werden.

Stichprobenanalyse der Verfahren in Kärnten und Tirol

28.1

Der RH unterzog die Verfahren bei den Landesschulräten für Kärnten und Tirol einer statistischen Auswertung, u.a. in Bezug auf die Dauer der Verfahren, die Gründe für den SPF, die Erstsprache und den festgelegten Lehrplan. Dafür zog der RH im Wege einer Zufallsstichprobe je Landesschulrat aus der jeweiligen Grundgesamtheit aller Verfahren des Schuljahres 2016/17 jeweils 100 Fälle. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Merkmale der in der Stichprobe ausgewerteten Fälle:

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 16: Gegenüberstellung der Stichprobenmerkmale – SPF-Verfahren und Lehrplanänderungen, allgemein bildende Pflichtschulen gesamt in Kärnten und Tirol

	Stichprobe		allgemein bildende Pflichtschulen gesamt ¹	
	Kärnten	Tirol	Kärnten	Tirol
	Anzahl			
untersuchte Verfahren	100	100	–	–
Verfahren gesamt Schuljahr 2016/17	491	226	–	–
	in %			
Anteil untersuchter Verfahren	20	44	–	–
Auswertung Stichprobe				
Schülerinnen und Schüler	in %			
Anteil Schülerinnen	44	33	47	48
Anteil mit anderer Erstsprache	29	29	15	14
Schulart				
Anteil Kindergarten/häuslicher Unterricht	10	26	–	–
Anteil Vor- und Volksschule	55	44	59	55
Anteil Neue Mittelschule	30	18	38	40
Anteil Polytechnische Schule	3	1	2	3
Anteil allgemeine Sonderschule	2	11	1	2
Anträge				
Anteil Erstanträge	58	71	–	–
Anteil Abänderungsanträge	41	13	–	–
Anteil Anträge Aufhebung	1	16	–	–
Anteil noch nicht entschieden ²	1	9	–	–
Antragsteller				
Anteil Erziehungsberechtigte	67	96	–	–
Anteil Schulleitung ³	33	4	–	–
Grund für SPF⁴				
Anteil Sinnesbehinderung	12	12	–	–
Anteil Lernbehinderung	74	52	–	–
Anteil Autismus-Spektrum-Störungen	1	6	–	–
Anteil sonstige Beeinträchtigungen	10	17	–	–
Anteil körperliche Beeinträchtigungen	2	1	–	–

Rundungsdifferenzen möglich

SPF = sonderpädagogischer Förderbedarf

¹ Da zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Daten für das Schuljahr 2016/17 noch nicht vorlagen, zog der RH für Vergleichszwecke die Daten des Schuljahres 2015/16 heran.

² Anteil der Erst-, Abänderungs- und Aufhebungsanträge noch nicht entschieden

³ Jene Fälle in Kärnten, bei denen Erziehungsberechtigte und Schulleitung den Antrag gemeinsam stellten, wurden in der Auswertung den Schulleitungen zugeordnet.

⁴ Differenz auf 100 % in Tirol aufgrund der nicht entschiedenen Anträge bzw. Ablehnungen

Quellen: Landesschulrat für Kärnten; Landesschulrat für Tirol; RH

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Die Untersuchung und statistische Analyse⁴² der Verfahren ergab Folgendes:

- Abgesehen von geringfügigen formalen Fehlern (z.B. falsche Antragstellerin im Bescheid angeführt) waren die Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt und die Bescheide ordnungsgemäß erstellt worden. Die Unterlagen waren weitgehend vollständig vorhanden, häufig fehlten allerdings in beiden Ländern die Dokumentationen zu durchgeführten Fördermaßnahmen.
- Ein Unterschied zwischen den beiden Ländern bestand beim Zeitpunkt der Bestimmung des Lehrplans. So erfolgte in Kärnten häufig vorerst die bescheidmäßige Festlegung des SPF; nach einem Beobachtungszeitraum erfolgte die Lehrplaneinstufung durch Abänderungsbescheid. Dadurch ergab sich u.a. für Kärnten der höhere Anteil an Abänderungsbescheiden. In Tirol ging mit dem SPF-Feststellungsbescheid auch die Lehrplaneinstufung einher, die Außenstellen des Landesschulrats warteten im laufenden Verfahren die weitere Entwicklung der Schülerin bzw. des Schülers ab.
- Damit im Zusammenhang stand auch die unterschiedliche Bearbeitungsdauer der Verfahren in den beiden Ländern. Die Außenstellen des Landesschulrats in Kärnten erledigten den Großteil der Bescheide innerhalb von drei Monaten und nur in Einzelfällen lag die Bearbeitungsdauer darüber. In Tirol betrug die Bearbeitungsdauer aufgrund der Beobachtungszeit innerhalb des Verfahrens durchwegs bis zu fünf Monate.
- In Kärnten kam es bevorzugt zur Feststellung des Lehrplans der allgemeinen Sonderschule in einzelnen Unterrichtsgegenständen, ansonsten galt der Regelschullehrplan. In Tirol kam für alle Unterrichtsgegenstände der Lehrplan der allgemeinen Sonderschule zur Anwendung. Dies spiegelte sich auch in der statistischen Analyse wider; hier ergaben sich signifikante Unterschiede. In Tirol konnten mehr Verbesserungen bei der Lehrplaneinstufung insofern festgestellt werden, als signifikant mehr SPF-Bescheide aufgehoben wurden.

⁴² mit Chi-Quadrat-Test

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

- Wie in **TZ 27** dargestellt, stellten die beiden Landesschulräte für die Gutachten und Lehrerbriefe/pädagogischen Berichte entsprechende Vorlagen, Formulare und Handlungsanweisungen zur Verfügung. Die Lehrpersonen sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der PBZ handhabten diese teilweise unterschiedlich, was sich in der Qualität der sonderpädagogischen Gutachten und der Lehrerbriefe/pädagogischen Berichte widerspiegelte. Während in Kärnten die sonderpädagogischen Gutachten eher in Ausnahmefällen Empfehlungen für pädagogische Fördermaßnahmen enthielten, war dies in Tirol weitgehend der Fall, wodurch auch die Tiroler SPF-Bescheide häufig Empfehlungen für Fördermaßnahmen anführten. In Kärnten verwendeten die Lehrpersonen ein Formular für die pädagogischen Berichte, in Tirol waren unterschiedliche Vorlagen – abhängig von der Bildungsregion – im Einsatz. Abgesehen von den Formularen war die Qualität der Lehrerbriefe/pädagogischen Berichte sehr unterschiedlich, die nach den Feststellungen des RH sehr von der Bearbeitungsintensität der Lehrperson abhing. Im Ländervergleich traten sowohl bei den sonderpädagogischen Gutachten als auch bei den Lehrerbriefen/pädagogischen Berichten keine signifikanten Qualitätsunterschiede auf.
- Wesentliche Unterschiede traten bei der Begründung des SPF auf. In Kärnten wurde bei beinahe drei Viertel der untersuchten Bescheide der SPF durch eine Lernbehinderung begründet, in Tirol hingegen lag eine Lernbehinderung bei rd. 50 % der Fälle vor. Keine signifikanten Unterschiede ergaben sich bei der Feststellung eines SPF im Falle einer Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen. Einigen Bescheiden lagen Diagnosen zugrunde; das Rundschreiben Nr. 23/2016 galt allerdings nur für einen Teil des Schuljahres 2016/17.
- Keine signifikanten Unterschiede ergaben sich in beiden Ländern betreffend der Erstsprache. Innerhalb der Stichprobe war die Wahrscheinlichkeit, für Kinder mit anderer Erstsprache als Deutsch einen SPF zu erhalten, in beiden Ländern gleich. Allerdings betrug der Anteil der Kinder mit anderer Erstsprache als Deutsch in beiden Ländern in der Stichprobe rd. 29 %, während dieser Anteil bei den allgemein bildenden Pflichtschulen gesamt in Kärnten bei rd. 15 % und in Tirol bei rd. 20 % lag. Kinder mit anderer Erstsprache als Deutsch durchliefen im Wesentlichen dieselben Testverfahren wie Kinder mit deutscher Muttersprache.
- Laut Stichprobe hatten Buben häufiger einen SPF als Mädchen. Besonders deutlich war dies in Tirol, wo rd. 67 % der Verfahren aus der Stichprobe Buben betrafen, auch im Vergleich zur Geschlechterverteilung bei den allgemein bildenden Pflichtschulen gesamt.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

- In Tirol stellten die SPF-Anträge vor allem die Erziehungsberechtigten (rd. 96 %), wohingegen in Kärnten die Schulleitungen rund ein Drittel der SPF-Anträge stellten.

28.2

Der RH hielt fest, dass die im Rahmen einer Stichprobe überprüften Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt und die Bescheide ordnungsgemäß erstellt worden waren. Er wies darauf hin, dass in beiden Ländern häufig die Dokumentationen zu den durchgeführten Fördermaßnahmen fehlten. Daher war für den RH nicht immer schlüssig, ob tatsächlich alle pädagogischen Maßnahmen im Rahmen des Regelschulwesens vor Antragstellung ausgeschöpft worden waren.

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Kärnten und dem Landesschulrat für Tirol, verstärkt auf die Vorlage der durchgeführten Fördermaßnahmen im Rahmen der SPF-Anträge zu achten, um die Ausschöpfung aller pädagogischen Maßnahmen im Rahmen des Regelschulwesens vor Antragstellung sicherzustellen.

Obwohl die beiden Landesschulräte für die Erstellung der Gutachten und der Lehrerbriefe/pädagogischen Berichte entsprechende Vorlagen, Formulare und Handlungsanweisungen zur Verfügung stellten, war die Qualität der Gutachten und der Lehrerbriefe/pädagogischen Berichte sehr unterschiedlich. In diesem Zusammenhang wies der RH darauf hin, dass in Kärnten weder die sonderpädagogischen Gutachten noch die SPF-Bescheide Empfehlungen für pädagogische Fördermaßnahmen enthielten. In Tirol herrschte eine große Heterogenität bei den Lehrerbriefen, was zum Teil auf die unterschiedlichen Vorgehensweisen der einzelnen Bildungsregionen zurückzuführen war.

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Kärnten, verstärkt darauf zu achten, dass die sonderpädagogischen Gutachten Empfehlungen für pädagogische Fördermaßnahmen enthalten, um die bestmögliche Förderung der Schülerinnen und Schüler sowie eine qualitativ hochwertige Beratung der Erziehungsberechtigten sicherzustellen.

Dem Landesschulrat für Tirol empfahl der RH, eine einheitliche Vorlage für die Lehrerbriefe einzuführen, um damit qualitative Mindestanforderungen sicherzustellen.

Weiters empfahl der RH dem Landesschulrat für Kärnten und dem Landesschulrat für Tirol, bei den Lehrpersonen verstärkt auf die Bedeutung der Lehrerbriefe/pädagogischen Berichte im SPF-Verfahren hinzuweisen.

Hinsichtlich einer einheitlichen Aus- bzw. Fortbildung der Gutachterinnen und Gutachter verwies der RH auf seine Empfehlung aus **TZ 22**.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Der RH verwies auf die unterschiedlichen Zugänge der beiden Landesschulräte bei der Lehrplaneinstufung im Rahmen des SPF-Verfahrens: In Kärnten wurde bevorzugt der Lehrplan der allgemeinen Sonderschule für einzelne Unterrichtsgegenstände herangezogen (bei ansonsten geltendem Regelschullehrplan), während in Tirol für alle Unterrichtsgegenstände der Lehrplan der allgemeinen Sonderschule zur Anwendung kam.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Zuge der Entwicklungsarbeit zu den Inklusiven Modellregionen die unterschiedlichen Zugänge bei der Lehrplaneinstufung zu analysieren. Basierend auf den Ergebnissen wäre österreichweit eine einheitliche Vorgehensweise festzulegen.

Unterschiede stellte der RH auch bei der Begründung des SPF fest. So begründete der Landesschulrat für Kärnten deutlich öfter einen SPF mit einer Lernbehinderung. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass lediglich einem geringen Anteil der Bescheide Diagnosen zugrunde lagen; allerdings galt das Rundschreiben Nr. 23/2016 erst ab April 2017.

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Kärnten und dem Landesschulrat für Tirol, bei der Festsetzung eines SPF insbesondere auf die Diagnose einer Behinderung (Störung) zu achten.

Der RH betonte, dass in der Stichprobe der Anteil der Kinder mit anderer Erstsprache als Deutsch in beiden Ländern rd. 29 % betrug, während dieser Anteil bei den allgemein bildenden Pflichtschulen in Kärnten bei rd. 15 % und in Tirol bei rd. 14 % lag. Gemäß Rundschreiben Nr. 23/2016 war der SPF nicht auf Schülerinnen und Schüler mit anderen Erstsprachen anzuwenden, bei denen keine diagnostizierte psychische oder physische Behinderung vorlag. Der RH wies darauf hin, dass die Testverfahren in Bezug auf Schülerinnen und Schüler mit anderer Erstsprache als Deutsch hinsichtlich ihres Sprachverständnisses nicht adaptiert waren.

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Kärnten und dem Landesschulrat für Tirol, verstärkte Aufmerksamkeit auf die SPF-Verfahren der Schülerinnen und Schüler mit anderer Erstsprache als Deutsch zu legen. Bei den Testverfahren wäre die Muttersprache der Schülerinnen und Schüler verstärkt zu berücksichtigen.

28.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei im Rahmen des Bildungsreformgesetzes 2017, insbesondere § 8 Schulpflichtgesetz 1985, das Verfahren zur Feststellung des SPF neu geregelt worden. Dies hänge mit der künftigen Wahrnehmung der Aufgaben der ZIS durch die Bildungsdirektionen eng zusammen. Beide Maßnahmen sollen ein höchstmögliches Maß an Objektivität und Praktikabilität bei der Feststellung des SPF gewährleisten. Der neue § 8 Schulpflichtgesetz 1985 enthalte

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

zunehmend auch die Verpflichtung der Bildungsdirektion, festzulegen, ob und in welchem Ausmaß der Unterricht nach dem Lehrplan einer anderen Schulart (oder der Sonderschule) zu erfolgen hat.

Darüber hinaus habe das BZIB im Rahmen der Implementierung der Inklusiven Modellregionen ein Projekt zum „Standardisierten Abklärungsverfahren“ durchgeführt, um die Verfahren zur Feststellung des SPF österreichweit qualitativ weiterzuentwickeln. Als Ergebnis seien Arbeits- und Informationsmaterialien entstanden, die impulsgebend für Abklärungsverfahren in der Schulpraxis sein sollen.

(2) Der Landesschulrat für Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das neue SPF-Verfahren zukünftig sicherstelle, dass zuerst durch Ärztinnen und Ärzte oder klinische Psychologinnen und Psychologen eine Behinderung gemäß ICD-10 diagnostiziert wird und erst in einem zweiten Schritt die Förderbedürfnisse, die sich aus dieser Behinderung ergeben, durch eine sonderpädagogische Begutachtung im Fachbereich Inklusion festgestellt werden. Auch die durchgeführten Fördermaßnahmen würden im neuen SPF-Verfahren beleuchtet und bei der neuen Gutachterausbildung thematisiert. Jedoch sei schon bisher über die Schulaufsicht sichergestellt gewesen, dass der SPF die letzte Möglichkeit im Schulsystem darstelle und vorher evidenzbasiert alle anderen Maßnahmen ausgeschöpft worden seien (Wiederholung, Wechsel von Schulstufen, mobiler Lehrereinsatz).

Im neuen Verfahren zum SPF sei zudem sichergestellt, dass das sonderpädagogische Gutachten Empfehlungen für pädagogische Fördermaßnahmen enthalte. Die Empfehlung werde in der neuen Gutachterausbildung ab Oktober 2018 im Fachbereich Inklusion umgesetzt. Im Rahmen dieser Ausbildung werde weiters ein großes Augenmerk auf die Verfahren zur Feststellung eines SPF der Schülerinnen und Schüler mit anderer Erstsprache als Deutsch gelegt.

Hinsichtlich der Bedeutung der pädagogischen Berichte werde bei der neuen Aufgabenbeschreibung des FIDS auf die Unterstützung bei der Beantragung des SPF (Antragstellung, Verfassen pädagogischer Stellungnahmen, Einschätzungen der Lehrpersonen) besonderes Augenmerk gelegt. Die Koordinatorinnen und Koordinatoren sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Fachbereich würden die Schulen auch in dieser Hinsicht enger begleiten; entsprechende Formvorlagen dazu würden seit geraumer Zeit existieren.

(3) Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Tirol sei die Angabe der präventiven Fördermaßnahmen bewusst nicht in die Verfahrensunterlagen aufgenommen worden. Das Verfahren diene ausschließlich der Feststellung des SPF und erst nach Ausschöpfung aller Fördermaßnahmen komme es zu einer Antragstellung. Es liege im Verantwortungsbereich der PBZ-Leitungen, dies zu prüfen.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Betreffend die Qualität der Lehrerbriefe seien im Zuge des Qualitätscontrollings der SPF–Verfahren die unterschiedlichen Qualitätsstandards aufgefallen. Mit Ende des Schuljahres 2016/17 sei darauf mit Maßnahmen reagiert worden, wie der Adaptierung des Formulars, der Unterstützung der Lehrpersonen bei der Berichterstattung durch die PBZ–Leiterinnen und –Leiter, der Qualitätskontrolle durch die Landeschulaufsicht und bei Bedarf Gesprächen mit allen Beteiligten. Zudem sei bei der Überarbeitung der Formulare zur Feststellung eines SPF bzw. zur Bescheiderstellung bereits der Passus „Diagnose der Behinderung – Klassifikation nach ICD–10 und biopsychosozialer Ansatz des ICF“ aufgenommen worden.

Weiters sah der Landesschulrat für Tirol noch Handlungsbedarf in Bezug auf Kinder mit anderer Erstsprache als Deutsch. Es seien bereits erste Schritte zur Ursachenforschung anhand der bestehenden SPF–Bescheide eingeleitet worden. Ein weiterer Schritt (geplant für das Schuljahr 2018/19) sei das Herausarbeiten von notwendigen Unterstützungsmaßnahmen für die betroffenen Schulstandorte.

28.4

(1) Der RH stellte gegenüber der Bildungsdirektion Kärnten nicht in Abrede, dass Formvorlagen für die pädagogischen Berichte der Lehrpersonen vorlagen. Allerdings waren die Qualität der pädagogischen Berichte – trotz der Formvorlagen – und auch die Dokumentationen über die durchgeführten Fördermaßnahmen in der Praxis sehr unterschiedlich. Aufgrund der Qualitätsunterschiede wäre daher nach Ansicht des RH ein übergeordnetes Monitoring bzw. ein Qualitätscontrolling zweckmäßig.

(2) Der RH widersprach der Bildungsdirektion Tirol insofern, als bei den vom RH untersuchten Verfahren im von der Schule zu bearbeitenden Teil laut Formvorlage die bisherigen schulischen Unterstützungs– und Fördermaßnahmen anzugeben waren. Die Qualität der diesbezüglichen Angaben der Schulen war jedoch sehr unterschiedlich.

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?



Lehrpersonal

Allgemein bildende Pflichtschulen

Verbrauch Sonderpädagogik

29.1 (1) Die Anzahl der durch das Ministerium den Ländern zugeteilten Sonderpädagogik-Planstellen entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 17: Zugeteilte Sonderpädagogik-Planstellen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl					in %
Sonderpädagogik-Planstellen						
Österreich	6.506,2	6.451,6	6.407,7	6.387,4	6.413,0	-1,4
<i>davon</i>						
<i>Kärnten</i>	413,4	406,2	402,2	398,3	395,3	-4,4
<i>Tirol</i>	567,0	560,9	555,7	552,1	552,2	-2,6

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMB

Entsprechend der Berechnungsformel (siehe **TZ 30**) sank durch rückläufige Schülerzahlen – in Kärnten stärker als in Tirol – die zugeteilte Anzahl an Sonderpädagogik-Planstellen. Insgesamt teilte das Ministerium im Schuljahr 2015/16 den Ländern rd. 6.400 Sonderpädagogik-Planstellen zu.

(2) Nachfolgende Tabelle enthält eine Übersicht zu den Sonderpädagogik-Ressourcen für Kärnten für den Zeitraum 2011/12 bis 2015/16:

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 18: Sonderpädagogik–Ressourcen Kärnten, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl					in %
zugeteilte Planstellen durch das Bundesministerium für Bildung	413,4	406,2	402,2	398,3	395,3	-4,4
Planstellenverbrauch (geplant)¹						
Sonderschulen inklusive Kooperative Kleinklassen	156,4	132,5	132,4	118,6	109,1	-30,2
Pädagogische Beratungszentren	19,3	19,0	19,8	21,0	21,0	8,8
Integrationsstunden	268,3	300,2	297,0	303,9	318,8	18,8
Verbrauch Sonderpädagogik	444,0	451,7	449,2	443,5	448,9	1,1
Differenz = Mehrverbrauch Sonderpädagogik	-30,6	-45,5	-47	-45,2	-53,6	–
„weitere Bereiche der Sonderpädagogik“ ²	82,2	81,9	89,2	106,3	112,7	37,1
Differenz = Mehrverbrauch Sonderpädagogik gesamt	-112,8	-127,4	-136,2	-151,5	-166,3	–

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Durch den zum Teil schulübergreifenden, zum Teil bezirksweiten Einsatz der Lehrpersonen in der Sonderpädagogik war eine exakte Auswertung der verbrauchten Lehrpersonalressourcen nicht möglich. Der RH verwendete daher die vom Amt der Kärntner Landesregierung geplanten Lehrpersonalressourcen. Da teilweise innerhalb der Bezirke Umschichtungen stattfanden, weisen die angeführten Daten Unschärfen auf.

² Beratungs-, Sprachheillehrpersonen, Time-Out-Gruppen, Doppelbesetzungen, Projektschulen, Begabungs- und Begabtenförderung, Verhaltenspädagogik, Legasthenie und Dyskalkulie etc.

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; RH

In allen überprüften Schuljahren überstieg der Verbrauch an Sonderpädagogik–Planstellen die vom Ministerium zugeteilten Planstellen, wobei der Mehrverbrauch kontinuierlich von rd. 31 Planstellen (Schuljahr 2011/12) auf rd. 54 Planstellen (Schuljahr 2015/16) anstieg.

Das Amt der Kärntner Landesregierung zählte neben den Integrationsstunden, den Ressourcen für die Sonderschulen und den PBZ auch „weitere Bereiche“ (z.B. Beratungs-, Sprachheil-, Förderlehrpersonen, Begabungs- und Begabtenförderung⁴³) zu den Sonderpädagogik–Ressourcen. Nach den Stellenplan–Richtlinien waren diese weiteren Bereiche jedoch durch das Grundkontingent der für die allgemein bildenden Pflichtschulen zugeteilten Planstellen abzudecken.

Bei Berücksichtigung der Ressourcen der weiteren Bereiche der Sonderpädagogik stieg der Mehrverbrauch an und betrug beispielsweise im Schuljahr 2015/16 rd. 166 Planstellen.

⁴³ im Schuljahr 2015/16 eine Planstelle

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(3) Nachfolgende Tabelle enthält eine Übersicht zu den Sonderpädagogik-Ressourcen für Tirol für den Zeitraum 2011/12 bis 2015/16:

Tabelle 19: Sonderpädagogik-Ressourcen Tirol, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl					in %
zugeteilte Planstellen durch das Bundesministerium für Bildung	567,0	560,9	555,6	552,1	552,2	-2,6
Planstellenverbrauch						
Sonderschulen inklusive Landes- sonderschulen ¹	362,8	351,1	353,9	324,8	321,8	-11,3
Integrationsstunden ¹	180,6	188,2	194,7	214,7	222,6	23,3
Verbrauch Sonderpädagogik	543,4	539,3	548,6	539,5	544,4	0,2
Differenz = Minderverbrauch Sonderpädagogik	23,6	21,6	7,0	12,6	7,8	-
„weitere Bereiche der Sonder- pädagogik“ ²	55,0	55,1	54,9	55,3	55,3	0,7
Differenz = Mehrverbrauch gesamt	-31,4	-33,5	-47,9	-42,7	-47,5	-

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Ab dem Schuljahr 2015/16 waren aus dem Kontingent der Sonderschulen und der Integrationsstunden die Ressourcen für die PBZ zu bedienen.

² Beratungslehrpersonen, wobei sich die Stunden für Beratungslehrpersonen zum Teil aus zweckgewidmeten Stunden für Verhaltensauffälligkeiten, Lernschwächen, Entwicklungsverzögerung etc. zusammensetzen.

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung; BMB

In den überprüften Schuljahren 2011/12 bis 2015/16 lag der Planstellenverbrauch in der Sonderpädagogik in Tirol unter den vom Ministerium zugeteilten Planstellen, wobei der Minderverbrauch eine abnehmende Tendenz aufwies.

Bei Berücksichtigung der Ressourcen der weiteren Bereiche der Sonderpädagogik (Beratungslehrpersonen) ergab sich für alle überprüften Schuljahre ein Mehrverbrauch gegenüber den vom Ministerium zugeteilten Sonderpädagogik-Ressourcen. Beispielsweise betrug dieser im Schuljahr 2015/16 rd. 48 Planstellen.

(4) Die zusätzlich erforderlichen Ressourcen verursachten Stellenplanüberschreitungen, die durch die Länder zu finanzieren waren.⁴⁴

⁴⁴ Kärnten und Tirol überschritten im überprüften Zeitraum die Stellenpläne im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen. Es gab allerdings auch Länder (z.B. Oberösterreich, Steiermark), die mit den vom Ministerium zugeteilten Planstellen das Auslangen fanden.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

29.2 Der RH hielt fest, dass die vom Ministerium den Ländern zugeteilten Sonderpädagogik-Planstellen im überprüften Zeitraum aufgrund generell zurückgegangener Schülerzahlen um rd. 1 % auf rd. 6.400 Planstellen im Schuljahr 2015/16 gesunken waren. Besonders stark war der Rückgang in Kärnten mit rd. 4 %.

Während in Tirol im überprüften Zeitraum der Planstellenverbrauch im Bereich der Sonderpädagogik unter den vom Ministerium zugeteilten Planstellen lag, reichten diese in Kärnten in keinem der überprüften Schuljahre aus. Bei Berücksichtigung der Ressourcen für weitere Bereiche der Sonderpädagogik (z.B. Beratungslehrpersonen) ergab sich für beide Länder über alle überprüften Schuljahre hinweg ein Mehrverbrauch. Der Mehrverbrauch betrug im Schuljahr 2015/16 in Kärnten rd. 166 Planstellen und in Tirol rd. 48 Planstellen.

Ressourcenzuteilung

30.1 (1) Aufgrund der Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz 2001 galt seit dem Schuljahr 2001/02 nachfolgende Berechnungsformel⁴⁵ für die Sonderpädagogik-Planstellen der allgemein bildenden Pflichtschulen:

- Ermittlung der Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Volksschulen, Haupt-/ Neue Mittelschulen, Sonderschulen und den Polytechnischen Schulen sowie der Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen und der 9. Schulstufe in den mittleren und höheren Schulen (= Gesamtpopulation),
- Berechnung eines Anteils von 2,7 % von der Gesamtpopulation und
- Ermittlung der Planstellen für Sonderpädagogik, indem dieser Anteil durch 3,2 geteilt wird.

Zur Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen, der den Ländern durch sinkende Schülerzahlen und den Unterricht für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen entstand, leistete der Bund den Ländern ab dem Jahr 2005 einen Kostenersatz, der ab dem Jahr 2011 jährlich 25 Mio. EUR betrug. Da es sich um einen pauschalen Ersatz handelte, war eine Aufteilung auf die Bereiche sinkende Schülerzahlen und Sonderpädagogik nicht möglich.⁴⁶

⁴⁵ Die Berechnungsformel war in den jährlichen Stellenplanrichtlinien des Ministeriums festgehalten.

⁴⁶ Umgerechnet mit dem Durchschnittsgehalt 2015/16 resultieren aus den Strukturmitteln österreichweit rd. 604 Planstellen (davon Kärnten rd. 39 Planstellen und Tirol rd. 51 Planstellen).

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(2) Das Ministerium teilte die entsprechend der im Finanzausgleich vereinbarten Berechnungsformel ermittelten Sonderpädagogik-Planstellen den Ländern zu, die diese dann in weiterer Folge auf die Schulen (Regel- und Sonderschulen) verteilten. Diese Ressourcen waren für die Schülerinnen und Schüler mit SPF zu verwenden, allerdings war nicht festgelegt, wie viele zusätzliche Wochenstunden zur sonderpädagogischen Förderung auf eine Schülerin bzw. einen Schüler mit SPF zu entfallen hatten.

(3) Der Prozess der Zuteilung der Sonderpädagogik-Ressourcen gestaltete sich bis zum Schuljahr 2015/16 in Kärnten und Tirol ähnlich. Einen Teil der Ressourcen vergaben die jeweiligen Ämter der Landesregierungen direkt (z.B. Sonderschulen), den Rest teilten sie in Form von Bezirks- bzw. Bildungsregionskontingenten zu; innerhalb dieser bestand eine Flexibilität für Umschichtungen.

Die Festlegung der direkten Zuteilungen und der Sonderpädagogik-Kontingente auf Ebene der Bezirke bzw. der Bildungsregionen war im Detail zwischen den Ländern Kärnten und Tirol unterschiedlich und erfolgte grundsätzlich auf Basis von Schülerzahlen.

(4) Mit den Sonderpädagogik-Ressourcen war die Problematik verbunden, dass der SPF das Recht des Kindes auf besondere Fördermaßnahmen begründete, die mit zusätzlichen Ressourcen für die Schulen verbunden waren. Dieser Konnex konnte allerdings auf Schulebene zu Fehlanreizen führen, weshalb das Projekt Inklusive Modellregionen und die Bildungsreform 2017 eine Entflechtung des SPF-Bescheids von der Ressourcenzuweisung anstrebten.

Die Richtlinie für Modellregionen sah die Entwicklung eines effizienten und bedarfsgerechten sowie weniger stigmatisierenden Modells zur Ressourcenzuteilung vor. Dafür führte das BZIB mit den als Inklusive Modellregionen definierten Ländern Kärnten, Steiermark und Tirol in den Jahren 2016 und 2017 vier Arbeitstagungen durch, wo sie ein sogenanntes „Mischmodell“ erarbeiteten. Dieses Modell setzt sich aus einer Sockelfinanzierung (fixer Betrag je Schulkind), einem indexbasierten Zuschlag⁴⁷ und dem SPF (in Anlehnung an das Schweizer Modell⁴⁸) zusammen. Auf Grundlage dieser Konzeption begannen die Inklusiven Modellregionen zur Zeit der Gebarungüberprüfung, eigene Berechnungen zu erstellen.

⁴⁷ Die Errechnung des Indexes könnte beispielsweise mit den Indikatoren Bildung der Eltern, berufliche Position der Eltern, Geburtsort der Eltern und gesprochene Sprache im Elternhaus erfolgen.

⁴⁸ vgl. Lienhard-Tuggener, Peter: Sozialindexiertes Grundangebot und individuumsbezogene Ressourcen Erfolge und Knacknüsse bei der Implementierung eines Mischmodells in Schweizer Kantonen, in: Inklusion Dokumentation, Band 3/2017, S. 16 – 21

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

30.2

Der RH hielt fest, dass der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern das Ausmaß der Sonderpädagogik–Ressourcen für die allgemein bildenden Pflichtschulen festlegte. Die Ressourcen waren für die sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit SPF einzusetzen; nicht festgelegt war jedoch, wie viele Wochenstunden auf eine Schülerin bzw. einen Schüler mit SPF zu entfallen hatten. Dadurch waren die Länder flexibel bei der Verteilung der Ressourcen und konnten auch auf veränderte Schülerzahlen reagieren. So war auch – wie in **TZ 34** dargestellt – der tatsächliche Ressourceneinsatz je Schülerin bzw. Schüler mit SPF in Kärnten und Tirol unterschiedlich.

Der Prozess zur Zuteilung der Sonderpädagogik–Ressourcen gestaltete sich bis zum Schuljahr 2015/16 in Kärnten und Tirol ähnlich. Die Festlegung der Sonderpädagogik–Kontingente war zwar im Detail unterschiedlich, erfolgte jedoch grundsätzlich auf Basis der Schülerzahlen mit SPF. Das heißt, in beiden Ländern bestand auf Schulebene der Konnex zwischen SPF–Bescheid und Ressourcen, wodurch auch die Gefahr von Fehlanreizen gegeben war. Der RH bewertete daher die Entwicklungsarbeit zur Ressourcenzuteilung im Zuge der Inklusiven Modellregionen positiv.

Angesichts des Mehrverbrauchs in Kärnten war für den RH jedoch offen, ob die im Finanzausgleich festgelegte Berechnungsformel Sonderpädagogik–Ressourcen im bedarfsgerechten Ausmaß zur Verfügung stellte. Die Strukturmittel gemäß Finanzausgleichsgesetz fingen lediglich teilweise den Mehrverbrauch auf.

Nach Ansicht des RH waren folgende Ursachen für den Mehrverbrauch ausschlaggebend:

- Die Parameter der Berechnungsformel waren insbesondere in Anbetracht der gesunkenen Schülerzahlen und der zunehmenden Integration nach beinahe 20 Jahren nicht (mehr) bedarfsgerecht und/oder
- die Treffsicherheit der Verfahren zur SPF–Feststellung war in der Praxis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unzureichend.

Wie bereits in **TZ 26** ausgeführt, bleibt nach Ansicht des RH vorerst abzuwarten, ob die geplanten Neuerungen zur Feststellung eines SPF Auswirkungen auf die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit SPF haben werden.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Berufsbildende Pflichtschulen

31.1 (1) Die Stellenplanrichtlinien für die Berufsschulen legten in den überprüften Schuljahren als Maßzahlen für IBA–Lehrlinge 0,0362 bzw. 0,0384 (wenn mehr als 50 % der Schülerinnen und Schüler am Religionsunterricht gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgesellschaften teilnahmen) fest.⁴⁹ Diese Maßzahlen waren doppelt so hoch wie für reguläre Lehrlinge.

(2) Das Ausmaß der zugeteilten und verbrauchten Ressourcen für IBA–Lehrlinge entwickelte sich in den Schuljahren 2011/12 bis 2015/16 wie folgt:

Tabelle 20: Zusätzliche Lehrpersonalressourcen für IBA–Lehrlinge, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl					in %
Österreich						
vom Bundesministerium für Bildung zugeteilte Planstellen für IBA–Lehrlinge	203,9	209,2	222,3	245,6	248,3	21,8
Kärnten						
vom Bundesministerium für Bildung zugeteilte Planstellen für IBA–Lehrlinge	10,0	12,6	13,1	14,6	15,5	55,0
verbrauchte Planstellen ¹	4,5	7,3	7,3	7,6	8,1	80,0
Differenz = Minderverbrauch	5,5	5,3	5,8	7,0	7,4	–
Tirol						
vom Bundesministerium für Bildung zugeteilte Planstellen für IBA–Lehrlinge	15,9	15,6	17,7	19,3	19,2	20,8
verbrauchte Planstellen ^{1,2}	14,9	15,1	16,3	13,3	15,9	6,7
Differenz = Minderverbrauch	1,0	0,5	1,4	6,0	3,3	–

Rundungsdifferenzen möglich

IBA = individuelle Berufsausbildung

¹ Fördermaßnahmen und IBA–Koordinationsstunden

² Laut Amt der Tiroler Landesregierung basiert der Verbrauch für die Fördermaßnahmen ausschließlich auf Prognosen der Schulen.

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Amt der Tiroler Landesregierung; BMB

Mit der kontinuierlich steigenden Anzahl von IBA–Lehrlingen (siehe Tabelle 9) stieg auch der Ressourcenverbrauch.

⁴⁹ Die Schülerzahl bzw. Anzahl der IBA–Lehrlinge multipliziert mit der Maßzahl ergibt die Planstellen für die berufsbildenden Pflichtschulen.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Die überprüften Länder verbrauchten die zusätzlichen Ressourcen nicht zur Gänze für direkte Förder- und Unterstützungsmaßnahmen der IBA-Lehrlinge. Sie teilten dem RH mit, dass sie die nicht verbrauchten Ressourcen für sonstige Fördermaßnahmen heranzogen (z.B. kleinere Gruppengrößen). Weder in Kärnten noch in Tirol war die Verwendung der überschüssigen Ressourcen für sonstige Fördermaßnahmen zentral dokumentiert.

31.2

Der RH hielt fest, dass im überprüften Zeitraum die zunehmende Anzahl von IBA-Lehrlingen zu einer Erhöhung der Ressourcenzuteilung österreichweit um rd. 22 %, in Kärnten um rd. 55 % und in Tirol um rd. 21 % führte. Allerdings verbrauchten beide Länder die zusätzlichen Ressourcen nicht zur Gänze für direkte Fördermaßnahmen der IBA-Lehrlinge. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass die Verwendung der restlichen Ressourcen sowohl in Kärnten als auch in Tirol nicht dokumentiert war.

[Der RH empfahl dem Ministerium, die Maßzahlen für die IBA-Lehrlinge zu evaluieren und gegebenenfalls deren Adaptierung zu veranlassen, um einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz sicherzustellen.](#)

31.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums stelle die Planstellenzuteilung nach den Finanzausgleichs-Verhältniszahlen ein Gesamtsystem dar, innerhalb dessen die Möglichkeit bestehe, Planstellen flexibel einzusetzen, weshalb die Länder im gegebenen Rahmen auf sich ändernde Verhältnisse reagieren könnten. Das Lehrberufspaket 2017 habe den Unterricht für dreijährige Lehrberufe von 1.200 auf 1.260 Unterrichtsstunden erhöht. Das Ministerium habe dem insofern Rechnung getragen, als es die Finanzausgleichs-Verhältniszahl um den Wert von 0,5 Unterrichtswochenstunden angehoben habe.

Dem Ministerium komme im Rahmen der Verhandlungen zum Finanzausgleich keinerlei Verhandlungsmandat zu. Die Verhandlungen würden ausschließlich durch das Bundesministerium für Finanzen im Zusammenwirken mit den Finanzreferenten der Länder erfolgen. Eine etwaige Adaptierung der Verhältniszahlen sei ebenfalls nur im Wege dieses Regimes möglich.

31.4

Der RH wies gegenüber dem Ministerium darauf hin, dass es, auch wenn es nicht direkt Verhandlungspartner bei den Finanzausgleichsverhandlungen ist, das Bundesministerium für Finanzen bei Maßnahmen betreffend das Schulwesen mit seiner Expertise über inhaltliche Wirkungen dieser Maßnahmen zu unterstützen hat.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Allgemein bildende höhere und berufsbildende mittlere und höhere Schulen

32.1

(1) Für den behinderungsspezifischen Förderunterricht für körper- und sinnesbehinderte Schülerinnen und Schüler an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen war ein Antrag der Schule an den Landesschulrat inklusive geeigneter Unterlagen (z.B. ärztliche Atteste) erforderlich. Das Ministerium stellte zusätzlich maximal vier Wochenstunden je Schülerin bzw. Schüler zur Verfügung.

(2) Für den integrativen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF an einjährigen Fachschulen für wirtschaftliche Berufe stellte das Ministerium den Schulen zusätzlich fünf Wochenstunden je Schülerin bzw. Schüler zur Verfügung.

Für die Beantragung der Zusatzressourcen für die Integration auf der 9. Schulstufe hatte das Ministerium keine spezifische Vorgehensweise bzw. speziellen Voraussetzungen (z.B. Vorlage SPF-Bescheid) festgelegt. Allerdings hatte sich bei den überprüften Landesschulräten für Kärnten und Tirol im Wesentlichen dieselbe Vorgehensweise wie beim Förderunterricht für körper- und sinnesbehinderte Kinder eingespielt. Dasselbe galt auch für den Förderunterricht der Schülerinnen und Schüler mit SPF an der Unterstufe einer allgemein bildenden höheren Schule.

(3) Die Überprüfung der Anträge für Förderunterricht für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen für das Schuljahr 2016/17 beim Landesschulrat für Tirol durch den RH ergab, dass die Anträge nicht vollständig vorlagen. Nach Auskunft des Landesschulrats für Tirol würden die fehlenden Unterlagen (z.B. ärztliche Atteste) in den einzelnen Schulen aufliegen.

32.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium keine spezifische Vorgehensweise bzw. spezielle Voraussetzungen für die Beantragung der Zusatzressourcen für die Integration auf der 9. Schulstufe und für den Förderunterricht der Schülerinnen und Schüler mit SPF an der Unterstufe einer allgemein bildenden höheren Schule festgelegt hatte. Auch war das unterschiedliche Ausmaß der zusätzlichen Ressourcen – einerseits vier Wochenstunden für Schülerinnen und Schüler mit Körper- und Sinnesbehinderungen und andererseits fünf Wochenstunden für Schülerinnen und Schüler mit SPF an einjährigen Fachschulen für wirtschaftliche Berufe – für den RH nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Vorgehensweise zur Beantragung des Förderunterrichts für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen einheitlich zu regeln.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Weiters empfahl der RH dem Ministerium, den tatsächlichen Ressourcenverbrauch für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen zu evaluieren und die Ressourcenzuteilung in einem einheitlichen Ausmaß festzulegen.

Ferner kritisierte der RH, dass beim Landesschulrat für Tirol die Anträge für den Förderunterricht für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen für das Schuljahr 2016/17 nicht vollständig vorlagen.

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Tirol, in Hinkunft dafür zu sorgen, dass die Anträge für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen lückenlos und vollständig vorliegen.

32.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums handle es sich beim behinderungsspezifischen Förderunterricht für Schülerinnen und Schüler mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren Schulen sowie an berufsbildenden mittleren und höheren Schulen und beim integrativen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF an einjährigen Fachschulen für wirtschaftliche Berufe um unterschiedliche Sachverhalte. Dies rechtfertige unterschiedliche Formen der Förderung und daher auch unterschiedliche Formen der Ressourcenbewirtschaftung. Das Ministerium werde das Potenzial für eine Vereinheitlichung jedenfalls prüfen.

Die Evaluierung des Mitteleinsatzes und die Qualität der dem Budget- und Personalcontrolling zugrunde liegenden Daten sei dem Ministerium ein wesentliches Anliegen. Laufende Evaluierungen und ein ständiges Hinterfragen der Qualität der in den Informationssystemen von den Schulen zur Verfügung gestellten Daten zähle daher zu den Kernaufgaben des Controllings im Ministerium. Praktisch umgesetzt werde dies beispielsweise dadurch, dass den Landesschulräten IT-Standardberichte zur Qualitätssicherung der Daten zur Verfügung gestellt und diese laufend verbessert würden, bei den Tagungen mit den Beauftragten der Landesschulräte die Datenqualität laufend thematisiert werde und durch die Zentralstelle periodisch spezielle evaluationsbasierte Initiativen zur Steigerung der Datenqualität vorgenommen würden. Dem Ministerium sei bewusst, dass trotzdem in manchen Bereichen die Datenqualität verbesserungswürdig sei. Unabhängig davon habe es gemeinsam mit den Landesschulräten für die Zuteilung der Ressourcen des Schuljahres 2018/19 ein Maßnahmenbündel entwickelt, das zu einer weiteren Vereinheitlichung der Verfahren und zur Steigerung der Datenqualität beitragen würde. So seien mehrere zweckgebundene Zuschläge, wie die Zuschläge für den behinderungsspezifischen Förderunterricht für Schülerinnen und Schüler mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren Schulen sowie berufsbildenden mittleren und höheren Schulen und den integrativen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF an einjährigen Fachschulen für wirtschaftliche Be-

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

rufe auf Abrufkontingente umgestellt worden. Es erfolge damit zunächst eine provisorische Zuteilung nach den bisherigen Modalitäten, die endgültige Zuteilung richte sich jedoch nach dem tatsächlichen Verbrauch, der sich aus der Lehrfächerverteilung ableite. Dies führe zu einer Vereinheitlichung, verunmögliche den zweckfremden Mitteleinsatz und werde die Datenqualität nachhaltig steigern.

(2) Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Tirol werde im Rahmen der für die Bildungsreform notwendigen Adaptierungen der SPF-Verfahren auch der Verfahrensablauf für die Bundesschulen analysiert und ähnlich wie im Pflichtschulbereich einem Qualitätsmonitoring unterzogen werden.

32.4

Der RH stellte gegenüber dem Ministerium nicht in Abrede, dass es sich beim behinderungsspezifischen Förderunterricht für Schülerinnen und Schüler mit Körper- und Sinnesbehinderungen sowie beim integrativen Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF um unterschiedliche Sachverhalte handelt. Allerdings ändert das nichts an der Tatsache, dass das Ministerium seinen nachgeordneten Dienststellen (Bildungsdirektionen) keine Verfahrensanweisungen (z.B. in Form eines Rundschreibens oder Erlasses) zur Verfügung stellte, wie die Zusatzressourcen für die Integration auf der 9. Schulstufe und für den Förderunterricht der Schülerinnen und Schüler mit SPF an der Unterstufe einer allgemein bildenden höheren Schule zu beantragen, einzusetzen etc. waren. Da sich in der Praxis eine ähnliche Vorgehensweise wie beim behinderungsspezifischen Förderunterricht für Schülerinnen und Schüler mit Körper- und Sinnesbehinderungen etabliert hatte, war es für den RH naheliegend, dass sich die erforderliche Verfahrensanweisung an der im Alltag vorgefundenen Übung orientiert.

33.1

Das Ministerium teilte die Ressourcen für Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen in Form von zweckgebundenen Zuschlägen zu. Diese Zuschläge waren widmungsgemäß zu verwenden, ein Verbrauch für andere Schulbereiche oder Zwecke war nicht vorgesehen. Allerdings ergaben die Überprüfungen des RH, dass die Ressourcendaten des Ministeriums bezüglich der Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen nicht valide waren. Dies lag im Wesentlichen an fehlerhaften Eingaben der Schulen.

Nachfolgende Tabelle enthält daher lediglich die korrigierten Daten für Kärnten und Tirol:

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 21: Zusätzliche Lehrpersonalressourcen für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	Anzahl Wochenstunden					in %
Kärnten						
zugeteilte Ressourcen	151,0	189,3	182,0	187,0	239,0	58,3
verbrauchte Ressourcen	102,2	142,1	149,9	188,3	208,2	103,7
Differenz = Minderverbrauch	48,8	47,2	32,1	-1,3	30,8	-
Tirol						
zugeteilte Ressourcen	120,0	103,4	162,1	161,6	176,0	46,7
verbrauchte Ressourcen	114,0	97,4	136,9	149,6	152,0	33,3
Differenz = Minderverbrauch	6,0	6,0	25,2	12,0	24,0	-

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Landesschulrat für Kärnten; Landesschulrat für Tirol

Sowohl in Kärnten als auch in Tirol stiegen die verbrauchten Ressourcen für den Förderunterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF bzw. Körper- und Sinnesbehinderungen an. Beide Landesschulräte verbrauchten nicht – mit Ausnahme Kärntens im Schuljahr 2014/15 – die gesamten beantragten bzw. zugeordneten Ressourcen.

33.2

Der RH wies kritisch auf die nicht validen Ressourcendaten des Ministeriums bezüglich des Förderunterrichts von Schülerinnen und Schülern mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen hin. Eine Verwendung für andere Schulbereiche oder Zwecke konnte nicht ausgeschlossen werden. Außerdem wies der RH auf die im Wesentlichen zu hohen Ressourcenzuteilungen hin.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung aus **TZ 8**, wonach die allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen im Wege der Landesschulräte anzuweisen wären, für eine ordnungsgemäße Erfassung der Schüler- und Ressourcendaten zu sorgen. Ebenso hätte das Ministerium verstärkt die Eingaben der Schulen zu Schülerinnen und Schülern mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen zu kontrollieren.

Zudem wiederholte der RH seine an das Ministerium gerichtete Empfehlung aus **TZ 32**, den tatsächlichen Ressourcenverbrauch für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen zu evaluieren und die Ressourcenzuteilung in einem einheitlichen Ausmaß festzulegen.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Lehrpersonaleinsatz je Schülerin bzw. Schüler

34.1 Zusammengefasst ergab sich für den zusätzlichen Lehrpersonaleinsatz je Schülerin bzw. Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen und je IBA-Lehrling folgendes Bild:

Tabelle 22: Zusätzlicher Lehrpersonaleinsatz je Schülerin bzw. Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen und je IBA-Lehrling, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Durchschnitt 2011/12 bis 2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	in Wochenstunden						in %
zusätzlicher Lehrpersonaleinsatz							
Kärnten							
je Sonderschülerin bzw. –schüler ¹	7,2	6,1	6,8	6,5	7,4	6,8	2,8
je Integrationsschülerin bzw. –schüler ²	3,8	4,3	4,1	4,0	4,0	4,0	5,3
je Schülerin bzw. Schüler mit SPF ³	4,8	4,9	4,9	4,7	4,7	4,8	-2,1
je Schülerin bzw. Schüler an APS ⁴	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	33,3
je IBA-Lehrling	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	25,0
je Schülerin bzw. Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an AHS und BMHS	3,4	3	3,3	3,4	2,3	3,1	-32,4
Tirol							
je Sonderschülerin bzw. –schüler ¹	6,5	6,5	6,9	6,5	6,6	6,6	1,5
je Integrationsschülerin bzw. –schüler ²	4,0	4,1	4,0	4,2	4,3	4,1	7,5
je Schülerin bzw. Schüler mit SPF ³	5,4	5,4	5,5	5,3	5,4	5,4	–
je Schülerin bzw. Schüler an APS ⁴	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	50,0
je IBA-Lehrling	0,8	0,9	0,8	0,6	0,7	0,8	-12,5
je Schülerin bzw. Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an AHS und BMHS	4,6	3,5	3,6	3,2	3,0	3,6	-34,8

Rundungsdifferenzen möglich

AHS = allgemein bildende höhere Schulen

APS = allgemein bildende Pflichtschulen

BMHS = berufsbildende mittlere und höhere Schulen

IBA = individuelle Berufsausbildung

SPF = sonderpädagogischer Förderbedarf

¹ Ressourcen Sonderschulen/Schülerzahl mit SPF an Sonderschulen

² Ressourcen Integrationsstunden/Schülerzahl mit SPF an Regelschulen

³ Ressourcen für Sonderschulen, Integrationsstunden und PBZ/Schülerzahl mit SPF

⁴ gesamte Ressourcen für Sonderpädagogik (z.B. inklusive Beratungslehrpersonen)/Schülerzahl an allgemein bildenden Pflichtschulen

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Amt der Tiroler Landesregierung; BMB; Landesschulrat für Kärnten; Landesschulrat für Tirol; RH

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

In den Sonderschulen war der Lehrpersonaleinsatz am höchsten, wobei hier der durchschnittliche Personaleinsatz in Kärnten über jenem in Tirol lag. Umgekehrt setzte das Land Kärnten an den Regelschulen im Durchschnitt weniger zusätzliches Lehrpersonal für den integrativen Unterricht ein als das Land Tirol. Auch der durchschnittliche zusätzliche Lehrpersonaleinsatz bezogen auf alle Schülerinnen und Schüler mit SPF war in Kärnten geringer als in Tirol. Allerdings lag Kärnten bei Betrachtung des gesamten zusätzlichen Lehrpersonaleinsatzes in der Sonderpädagogik (einschließlich z.B. Beratungslehrpersonen, Sprachheillehrpersonen) bezogen auf die Gesamtschülerzahl an allgemein bildenden Pflichtschulen über Tirol.

Am geringsten war der zusätzliche Lehrpersonaleinsatz für die IBA-Lehrlinge, wobei hier erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern Kärnten und Tirol auftraten.

An den allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen lag der durchschnittliche zusätzliche Lehrpersonaleinsatz in Kärnten bei rund drei Wochenstunden und in Tirol bei rund vier Wochenstunden.

34.2

(1) Die vergleichende Betrachtung bei den allgemein bildenden Pflichtschulen zeigte, dass

- in einem System mit einer weitgehend inklusiven Schulentwicklung (Kärnten) der zusätzliche Lehrpersonaleinsatz für Schülerinnen und Schüler mit SPF wirtschaftlicher erfolgte als
- in einem System, in dem Schülerinnen und Schüler mit SPF in etwa zur Hälfte an Sonderschulen und zur Hälfte an Regelschulen integrativ unterrichtet wurden (Tirol).

Der RH betonte ausdrücklich, dass seine Ausführungen lediglich auf den zusätzlichen Lehrpersonaleinsatz fokussierten und weitere, mit einem inklusiven Unterricht einhergehende Ausgaben (z.B. zur Herstellung der Barrierefreiheit der Schulgebäude) aufgrund der Schwierigkeit, diese zu quantifizieren, nicht einbezog (siehe [TZ 37](#)).

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass in Kärnten der gesamte zusätzliche Lehrpersonaleinsatz in der Sonderpädagogik (einschließlich Beratungslehrpersonen, Sprachheillehrpersonen etc.), bezogen auf die Gesamtschülerzahl an allgemein bildenden Pflichtschulen, deutlich höher war als jener in Tirol. Dieser zusätzliche Lehrpersonaleinsatz hatte jedoch keine unmittelbaren Auswirkungen auf die SPF-Quote, weil diese in Kärnten sowohl über dem Österreich-Durchschnitt als auch über jener in Tirol lag (siehe Tabelle 5). In diesem Zusammenhang verwies der

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

RH auf einen Bericht des Kärntner Landesrechnungshofes „Allgemeinbildende Pflichtschulen“ (LRH–GUE–5/2017), in dem dieser die hohe ungenutzte Personalreserve und die geringe Ausnutzung der Supplieverpflichtung bei den Lehrpersonen der allgemein bildenden Pflichtschulen kritisierte, u.a. auch für den Bereich der Sonderpädagogik.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, in den sonstigen Bereichen der Sonderpädagogik (Beratungslehrpersonen, Sprachheillehrpersonen etc.) für einen effizienten Lehrpersonaleinsatz zu sorgen.

(2) Der RH verwies auf den vergleichsweise geringen zusätzlichen Lehrpersonaleinsatz an berufsbildenden Pflichtschulen und die Unterschiede zwischen den Ländern Kärnten und Tirol.

Er bekräftigte seine Empfehlung aus **TZ 31**, wonach das Ministerium die Maßzahlen für die Ressourcenzuteilung für die IBA–Lehrlinge evaluieren und gegebenenfalls deren Adaptierung veranlassen soll.

(3) Der RH wies darauf hin, dass der durchschnittliche zusätzliche Lehrpersonaleinsatz an den allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen in Tirol (rund vier Wochenstunden) höher war als in Kärnten (rund drei Wochenstunden).

Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung aus **TZ 32**, den tatsächlichen Ressourcenverbrauch für Schülerinnen und Schüler mit SPF bzw. mit Körper– und Sinnesbehinderungen zu evaluieren und die Ressourcenzuteilung in einem einheitlichen Ausmaß festzulegen.

34.3

(1) Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme bezüglich der Ressourcen für die IBA–Lehrlinge auf seine Stellungnahme zu **TZ 31** und für die allgemein bildenden höheren Schulen sowie für die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen auf seine Stellungnahme zu **TZ 32**.

(2) Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Lehrpersonaleinsatz in der Sonderpädagogik auf Basis der pädagogischen Empfehlung und fachlichen Expertise des Landesschulrats erfolge.

Pflege– und Hilfspersonal

Zuständigkeiten

35.1 (1) Mit der zunehmenden Integration von Kindern mit Behinderungen in den Regelunterricht ergab sich die Frage, wer allfällig erforderliches Pflege– und Hilfspersonal beizustellen und zu finanzieren hatte. Der Bund (das damalige Bundeskanzleramt) vertrat mit Bezug auf die Erläuterungen zum 15. Schulorganisationsgesetz die Rechtsmeinung, dass das Hilfspersonal zu Lasten des Schulerhalters gehe, und bezog sich auf die Ausführungen des § 10 Pflichtschulerhaltungs–Grundsatzgesetz. Allerdings thematisierte die zitierte Regelung nicht das Pflege– und Hilfspersonal für Kinder mit Behinderungen.

Für die öffentlichen mittleren und höheren Schulen (Bundesschulen) bestand eine Gesetzgebungs– und Vollziehungskompetenz des Bundes.

(2) Aufgrund der unklaren Rechtslage handhabten der Bund bzw. die einzelnen Länder die Thematik des Pflege– und Hilfspersonals für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen unterschiedlich:

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 23: Übersicht Pflege- und Hilfspersonal an allgemein bildenden Pflichtschulen in Kärnten und Tirol und an Bundesschulen

	allgemein bildende Pflichtschulen		Bundesschulen
	Kärnten	Tirol	alle Bundesländer
Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • § 1 Abs. 4 Kärntner Schulgesetz¹ • Richtlinie des Landes Kärnten zur Förderung der Schulasistenz für Kinder/Jugendliche mit Autismus-Spektrum-Störung seit Schuljahr 2013/14 	<ul style="list-style-type: none"> • § 14 Tiroler Rehabilitationsgesetz² • „SchulassistentInnen-Richtlinie“ – für Zuschüsse des Landes zu Schulassistentinnen und –assistenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Rundschreiben Nr. 7/2017 „Persönliche Assistenz für körperbehinderte Schüler und Schülerinnen in Bildungseinrichtungen des Bundes“³ (Februar 2017) • keine Verfahrensanweisung für Gebärdendolmetscherinnen und –dolmetscher an Bundesschulen
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • pflegerisch–helfende Tätigkeiten: für Kinder mit schwerer Beeinträchtigung im Bereich der Selbstversorgung oder Mobilität • Kinder mit diagnostiziertem Asperger Syndrom oder High Functioning Autismus 	<ul style="list-style-type: none"> • für Schülerinnen und Schüler mit Pflegegeld der Stufen 5, 6 oder 7 • für Schülerinnen und Schüler mit Pflegegeld der Stufen 1, 2, 3 oder 4 und Bestätigung der zuständigen Außenstelle des Landschulrats über erforderliche ergänzende nicht-pädagogische Betreuung in der Schule • für Schülerinnen und Schüler mit erhöhter Familienbeihilfe • seit Schuljahr 2011/12 auch für Kinder mit Autismus-Spektrum-Störung 	<ul style="list-style-type: none"> • persönliche Assistenz: Schülerinnen und Schüler mit körperlicher Behinderung der Pflegestufe 5, 6 oder 7 (in begründeten Ausnahmefällen ab Pflegestufe 3) • Gebärdendolmetscherinnen und –dolmetscher: ärztliches Attest
Ausmaß	für Kinder/Jugendliche mit Autismus-Spektrum-Störung Stunden pro Woche: <ul style="list-style-type: none"> • Volksschule maximal 15 • Neue Mittelschule bzw. Polytechnische Schule maximal 25 	Stunden pro Woche: <ul style="list-style-type: none"> • maximal 23 Stunden (à 60 Minuten) • 15,77 EUR pro tatsächlich geleisteter Stunde 	<ul style="list-style-type: none"> • persönliche Assistenz: ab Schuljahr 2016/17 26,80 EUR pro tatsächlich gehaltener Stunde • Gebärdendolmetscherinnen und –dolmetscher: maximal 82 EUR pro Stunde
Ausbildung Hilfspersonal	für Kinder/Jugendliche mit Autismus-Spektrum-Störung einschlägige Ausbildung als Anstellungsvoraussetzung	keine spezifische Ausbildung erforderlich	<ul style="list-style-type: none"> • keine spezifische Ausbildung erforderlich • Ausbildung Gebärdendolmetsch
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • pflegerisch–helfende Tätigkeiten: 100 % Schulerhalter (Gemeinden und Gemeindeverbände) • Schulasistenz: 50 % Land Kärnten; 50 % Schulerhalter (Gemeinden und Gemeindeverbände) 	65 % Land Tirol 35 % Gemeinden	100 % Bund

¹ LGBl. Nr. 58/2000 i.d.g.F.

² LGBl. Nr. 58/1983 i.d.g.F.

³ in Orientierung an die Richtlinie „Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz“ des damaligen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Amt der Tiroler Landesregierung; BMB

Unterschiede traten bei den Rechtsgrundlagen, beim Empfängerkreis, bei Ausmaß und Höhe der Kostentragung, bei der Ausbildung des Personals und bei der Finanzierung auf.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(3) Mit Schreiben vom Mai 2017 ersuchte das Ministerium den Verfassungsdienst beim damaligen Bundeskanzleramt um die Erstellung eines rechtlichen Gutachtens zur Frage, wem (dem Bund oder den Ländern) die Bereitstellung und die damit verbundene Finanzierung von Pflegebetreuungspersonal an Schulen, sowohl an Pflichtschulen als auch an mittleren und höheren Schulen, obliege.

Das Ministerium differenzierte in der Anfrage zwischen medizinischer Pflege auf der einen und Pflege im Sinn von Pflegebetreuung auf der anderen Seite. Bei der medizinischen Pflege stünde der Aspekt der medizinischen Versorgung im Vordergrund, während für die Pflegebetreuung die Unterstützung bei der Verrichtung alltäglicher Handlungen und damit der soziale Charakter das entscheidende Kriterium darstelle.⁵⁰ Für die Pflegebetreuung skizzierte die Anfrage zwei Lösungsansätze, wobei

- der erste Ansatz nach Art. 15 B-VG zum Ergebnis führt, dass die Bereitstellung und Finanzierung von notwendigem Pflegepersonal an Schulen Aufgabe der Länder sei;
- der zweite Ansatz über § 8 Abs. 2 Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz⁵¹ in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 B-VG ergibt, dass der Bund für das barrierefreie Erbringen des öffentlichen Guts Unterricht verantwortlich sei. Das heißt, wenn Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen aufgrund fehlender Pflegebetreuung den Schulalltag nicht bewältigen können, stelle dies eine Barriere dar.

Bei Beendigung der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle lag das Gutachten des Verfassungsdienstes noch nicht vor.

Die entsprechende Bestimmung des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes (§ 8 Abs. 2) trat mit 1. Jänner 2011 in Kraft.

35.2

Der RH hielt kritisch fest, dass aufgrund der unklaren Rechtslage der Bund bzw. die einzelnen Länder die Thematik des Pflege- und Hilfspersonals für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen unterschiedlich handhabten. Dies konnte insbesondere bei Übergängen von einer auf eine andere Schulart zu Problemen führen (siehe [TZ 36](#)).

⁵⁰ Persönliche Assistenzen führen im Wesentlichen Pflegebetreuung durch. Ihre Aufgaben bestehen darin, die Beeinträchtigung im Sinne der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers auszugleichen. Im schulischen Kontext kommen als Hilfestellung im Rahmen der persönlichen Assistenz u.a. in Betracht: Arbeitsvor- und -nachbereitung (z.B. Inbetriebnahme eines Laptops), Handreichung während des Unterrichts bzw. der Lehrveranstaltung, Unterstützung beim Raumwechsel, Assistenz während der Pausen, Körperpflege während der in der Bildungseinrichtung verbrachten Zeit, Hilfe beim Aus- und Ankleiden, Hilfe beim Einnehmen von Mahlzeiten.

⁵¹ BGBl. I Nr. 82/2005 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Ferner kritisierte der RH, dass sich das Ministerium erst im Jahr 2017 – mehr als sechs Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmung des Bundes–Behindertengleichstellungsgesetzes – um die rechtliche Klärung der Beistellung und Finanzierung von Pflege– und Hilfspersonal für Schulen bemühte.

Der RH empfahl dem Ministerium, die rechtliche Klärung der Beistellung und Finanzierung von Pflege– und Hilfspersonal für Schulen herbeizuführen und erforderlichenfalls einen Gesetzesvorschlag zur Verankerung in den Schulgesetzen vorzubereiten.

Der RH hielt kritisch fest, dass – mit Ausnahme der Schulassistenten für Kinder und Jugendliche mit Autismus–Spektrum–Störung in Kärnten – keine Ausbildungserfordernisse für die Schul– bzw. persönliche Assistenz bestanden. Aufgrund der Besonderheiten der Assistenzleistungen im schulischen Kontext wären nach Ansicht des RH eine einheitliche Mindestausbildung und Aufgabenbeschreibung zweckmäßig.

Der RH empfahl dem Ministerium, gemeinsam mit den wesentlichen Stakeholdern im Zuge der Entwicklungsarbeit für die Inklusiven Modellregionen ein Curriculum für die Ausbildung zur Schulassistenten und eine Aufgabenbeschreibung zu erstellen. In weiterer Folge ist auf entsprechende Angebote an den Pädagogischen Hochschulen und die Anwendung der Aufgabenbeschreibungen hinzuwirken.

Wenn auch das Ministerium den Einsatz von Gebärdendolmetscherinnen und –dolmetschern an Bundesschulen in derselben Weise abwickelte wie die persönliche Assistenz, verwies der RH kritisch auf die fehlende Verfahrensanweisung für die Landesschulräte.

Vorbehaltlich der Klärung der Rechtslage zum Pflege– und Hilfspersonal im Schulbereich empfahl der RH dem Ministerium, eine einheitliche Verfahrensanweisung für den Einsatz von Pflege– und Hilfspersonal sowie Gebärdendolmetscherinnen und –dolmetschern an Bundesschulen zu erlassen.

35.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums bedeute die Harmonisierung schulrechtlicher Grundlagen in Bezug auf Unterstützungsleistungen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen im Sinne von § 3 Bundes–Behindertengleichstellungsgesetz das Schaffen eines durchsetzbaren Rechtsanspruchs auf derartige Leistungen. Dabei gehe es neben dem Sichern des Anspruchs auch um das Festlegen von Kriterien, die für dessen Gewährung erfüllt sein müssen, sowie um das finanzielle und organisatorische Bereitstellen. Dabei sei grundsätzlich zu beachten, dass die Zuständigkeit des Ministeriums keine pflegerischen Unterstützungsleistungen umfasse, weil der zum Sozialwesen gehörende Bereich der Pflege in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache sei. Die Errichtung und Finanzierung eines leistungs-

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

fähigen inklusiven Bildungssystems sei eine den gesamten staatlichen Bereich betreffende Aufgabe, wobei jede Gebietskörperschaft die ihr nach der Kompetenzverteilung des B-VG zukommenden Verantwortlichkeiten zu tragen habe. Zur Abklärung der kompetenzrechtlichen Fragen habe das Ministerium am 20. Mai 2017 den Verfassungsdienst um Erstellung eines Gutachtens gebeten. Das Ersuchen sei am 27. Juni 2018 urgirt worden; das erbetene Gutachten liege noch nicht vor.

Betreffend die Ausbildung für die Schulassistenten (persönliche Assistenz) gehöre diese Ausbildung nicht zu jenen Bereichen, in welchen die Pädagogischen Hochschulen berechtigt seien, nach Maßgabe des Bedarfs ordentliche Studien anzubieten (siehe § 38 Hochschulgesetz 2005).

Zur einheitlichen Verfahrensanweisung für den Einsatz von Pflege- und Hilfspersonal sowie Gebärdendolmetscherinnen und -dolmetschern warte das Ministerium das Gutachten des Verfassungsdienstes ab, um sodann die Möglichkeiten der Vereinheitlichung zu prüfen.

35.4

Der RH entgegnete dem Ministerium, dass er mit seiner Empfehlung für eine Ausbildung zur Schulassistenten keinesfalls auf ein Lehramtsstudium nach § 38 Hochschulgesetz 2005 abzielte. Vielmehr konnten Pädagogische Hochschulen nach § 39 Hochschulgesetz 2005 Hochschullehrgänge in allgemeinen pädagogischen Professionsfeldern der Betreuung von Kindern und Jugendlichen einrichten. Auch im Rahmen der eigenen Rechtspersönlichkeit der Pädagogischen Hochschule können in sämtlichen pädagogischen Berufsfeldern Hochschullehrgänge eingerichtet werden, die auf andere pädagogische Berufsfelder als jene der Bachelor- und Masterstudien ausgerichtet sind. Der RH verwies beispielsweise auf den in Kooperation zwischen Land Oberösterreich und der Pädagogischen Hochschule Oberösterreich durchgeführten Lehrgang „Assistenz Integration in Kinderbetreuungseinrichtungen und in Schulen“.

Assistenzpersonal für Schülerinnen und Schüler mit Autismus-Spektrum-Störung

36.1

Entsprechend dem Rundschreiben Nr. 7/2017 gewährte das Ministerium eine persönliche Assistenz für Schülerinnen und Schüler in begründeten Fällen ab der Pflegestufe 3, ansonsten ab der Pflegestufe 5 (siehe Tabelle 23). Da Schülerinnen und Schüler mit Autismus-Spektrum-Störung meist keine Pflegestufe aufwiesen, stellte das Ministerium für sie auch keine persönliche Assistenz bereit.

Im Pflichtschulbereich stellten die Länder und Gemeinden häufig Assistenzen für Kinder mit Autismus-Spektrum-Störung zur Verfügung, so auch in Kärnten und Tirol (siehe Tabelle 23). Bei Übertritt eines Kindes mit Autismus-Spektrum-Störung von einer Volksschule bzw. einer Neuen Mittelschule in eine allgemein bildende

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

höhere Schule oder berufsbildende mittlere und höhere Schule fiel daher die Assistenz weg, wodurch der Schulbesuch für diese Schülerin bzw. diesen Schüler schwer möglich war.

Anstelle einer persönlichen Assistenz konnten Schülerinnen und Schüler mit Autismus–Spektrum–Störung vier Wochenstunden aus dem Behindertenkontingent für Bundesschulen (siehe **TZ 31**) in Anspruch nehmen. Die vier Wochenstunden konnten in acht Assistenzstunden umgewandelt werden. Dennoch traten Fälle auf, in denen Schülerinnen und Schüler mit Autismus–Spektrum–Störung wegen fehlender oder zu geringer persönlicher Assistenz keine weiterführende Schule (Bundesschule) besuchen konnten.

36.2

Der RH anerkannte die Initiativen des Landes Kärnten und des Landes Tirol zur Unterstützung des Assistenzpersonals für Kinder mit Autismus–Spektrum–Störung im Pflichtschulbereich.

Er wies kritisch auf die Lücke in der Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit Autismus–Spektrum–Störung an Bundesschulen hin. Insbesondere auch deswegen, weil die beiden überprüften Länder im allgemein bildenden Pflichtschulbereich die schulische Laufbahn dieser Schülergruppe durch entsprechendes Assistenzpersonal unterstützten. Die Orientierung des Ministeriums an der Richtlinie des damaligen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zur Gewährung der persönlichen Assistenz war grundsätzlich zweckmäßig. Auch anerkannte der RH das Bemühen des Ministeriums, für diese Schülergruppe zumindest die Ressourcen aus dem Behindertenkontingent zur Verfügung zu stellen. Allerdings wären nach Ansicht des RH für Schülerinnen und Schüler mit Autismus–Spektrum–Störung weitergehende Maßnahmen erforderlich, damit sie auch Bundesschulen absolvieren können.

Vorbehaltlich der Klärung der Rechtslage zum Pflege– und Hilfspersonal im Schulbereich empfahl der RH dem Ministerium, seine Unterstützungsleistungen für Schülerinnen und Schüler mit Körper– und Sinnesbehinderungen bzw. mit sonstigen Beeinträchtigungen (z.B. Autismus–Spektrum–Störung) an Bundesschulen zu analysieren und sie derart zu gestalten, dass allen geeigneten Schülerinnen und Schülern der Besuch von Bundesschulen ermöglicht wird.

36.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es ihm ein großes Anliegen, dass Schülerinnen und Schülern mit Körper– und Sinnesbehinderungen bzw. mit sonstigen Beeinträchtigungen der Besuch von Bundesschulen ermöglicht werde. Das Ergebnis des Gutachtens des Verfassungsdiensts sei abzuwarten.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Ausgaben für den Schulbetrieb

Allgemein bildende Pflichtschulen

37.1

(1) Bei den allgemein bildenden Pflichtschulen waren im Wesentlichen die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände als Schulerhalter für das barrierefreie Schulgebäude inklusive Spezialausstattung, die behindertengerechten Unterrichtsmittel sowie das Pflege- und Hilfspersonal⁵² zuständig.

Da in den Rechenwerken der Gemeinden die mit dem Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF zusätzlich anfallenden Ausgaben⁵³ nicht separat, sondern auf den entsprechenden Konten der allgemein bildenden Pflichtschulen erfasst waren, war den Ämtern der Landesregierungen eine getrennte Darstellung dieser Ausgaben nicht möglich. Zum Teil erfassten die Gemeinden die Ausgaben auch unter dem Ansatz „210 Allgemeinbildende Pflichtschulen, gemeinsame Kosten“, beispielsweise dann, wenn mehrere Schulen gemeinsam in einem Gebäude untergebracht waren. Zudem erfolgte die barrierefreie Erschließung von Schulgebäuden häufig im Zuge von Großprojekten (Generalsanierungen, Zu-, Um- und Neubauten), weshalb eine gesonderte Darstellung der getätigten Investitionsmaßnahmen nicht möglich war.

Die Länder waren Dienstgeber für das Lehrpersonal der allgemein bildenden Pflichtschulen, das der Bund innerhalb der genehmigten Stellenpläne bezahlte. Das darüber hinaus angestellte Lehrpersonal war von den Ländern zu finanzieren. In Kärnten und Tirol finanzierten die Länder auch teilweise das Unterstützungs- und Assistenzpersonal sowie die Investitionen für die Barrierefreiheit der Schulgebäude.

(2) Nachfolgende Tabelle enthält die Ausgaben – soweit eine eindeutige Quantifizierung möglich war – für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF an den Kärntner allgemein bildenden Pflichtschulen:

⁵² vorbehaltlich der Klärung der Rechtslage (siehe [TZ 35](#))

⁵³ zusätzliche Ausgaben insofern, als sie kausal mit den Schülerinnen und Schülern mit SPF in Zusammenhang stehen und zusätzlich zum Regelbetrieb anfallen

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Tabelle 24: Ausgaben für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Kärntner allgemein bildenden Pflichtschulen, 2012 bis 2016

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 bis 2016
allgemein bildende Pflichtschulen	in 1.000 EUR					in %
Gemeinden						
Schulerhaltung Sonderschulen ¹	2.131,4	2.408,2	2.271,5	1.936,0	2.045,5	-4,0
Land						
Lehrpersonal Sonderpädagogik ^{2,4}	27.842,8	28.325,7	28.168,9	27.811,4	28.150,1	1,1
Schulerhaltung Landessonderschulen ³	582,8	549,2	564,5	467,3	485,5	-16,7
Kooperative Kleinklassen						
bauliche Maßnahmen (Kärntner Schulbaufonds)	–	33,8	999,4	326,2	156,1	–
Investitionskostenzuschüsse	–	–	114,5	–	31,7	–
Betriebs- und Personalkostenzuschüsse für Behindertenfachkräfte	–	102,6	151,5	318,7	452,3	–
Behindertenpädagoginnen und –pädagogen	521,5	489,1	482,5	595,4	680,9	30,6
Time-out-Gruppen Sozialpädagoginnen und –pädagogen ⁴	17,5	34,3	60,5	499,4	547,8	3.030,3
Schulassistent für Kinder mit Autismus-Spektrum-Störung ^{4,5}	–	–	30,0	277,4	239,2	–
Summe	31.096,0	31.942,9	32.843,3	32.231,8	32.789,1	5,4

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Ansatz 213 Sonderschulen ohne Vermögensänderungskonten und Kapitaltransferzahlungen

² Lehrpersonal für Sonderschulen, Integrationsstunden und Pädagogische Beratungszentren, bewertet zu Durchschnittskosten

³ laut Rechnungsabschlüssen Land Kärnten

⁴ Ausgaben beziehen sich auf das Schuljahr (2011/12 bis 2015/16)

⁵ Die Ausgaben für die Förderung der Schulassistent für Kinder mit Autismus-Spektrum-Störung fielen in derselben Höhe auch bei den Schulerhaltern an.

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; BMB; RH

Mit der Einführung der Kooperativen Kleinklassen entstanden folgende Ausgaben: Bauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit den Kooperativen Kleinklassen – insbesondere zur Herstellung der Barrierefreiheit – finanzierte der Kärntner Schulbaufonds. Die Grundausstattung der Klassen- und Rückzugsräume sowie etwaiges Betreuungspersonal für die Nachmittagsbetreuung (nicht in Tabelle 24 erfasst) finanzierten die Schulerhalter. Zusätzliche Finanzierung erfolgte durch die Sozialabteilung des Landes Kärnten (Ausstattung Therapieräume und –material). Ebenso stellte das Land Kärnten die Behindertenpädagoginnen und –pädagogen, Behindertenfachkräfte sowie das Personal für die Ergo-, Logo- und Physiotherapie bereit.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Der Amtsvortrag zum Beschluss der Kärntner Landesregierung zur Umsetzung der Kooperativen Kleinklassen aus 2012 enthielt eine Kostendarstellung, wonach die Kooperativen Kleinklassen kostengünstiger wären als die Generalsanierung des Sozialpädagogischen Zentrums des Landes Kärnten – bfz. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unterschritten die tatsächlichen Ausgaben für bauliche Maßnahmen (Kärntner Schulbaufonds) und die Investitionskostenzuschüsse die geplanten Ausgaben. Erheblich darüber waren jedoch die Ausgaben für die Behindertenfachkräfte sowie die Behindertenpädagoginnen und –pädagogen.

(3) In Tirol fielen im Zeitraum 2012 bis 2016 nachfolgende Ausgaben – soweit eine eindeutige Quantifizierung möglich war – für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF an den allgemein bildenden Pflichtschulen an:

Tabelle 25: Ausgaben für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Tiroler allgemein bildenden Pflichtschulen, 2012 bis 2016

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 bis 2016
allgemein bildende Pflichtschulen	in 1.000 EUR					in %
Gemeinden						
Schulerhaltung Sonderschulen ¹	4.384,8	4.592,5	4.847,3	5.090,7	5.828,3	32,9
Land						
Lehrpersonal Sonderpädagogik ^{2,5}	31.592,3	31.351,5	31.894,8	31.359,7	31.649,1	0,2
Schulerhaltung Landessonderschulen ³	5.454,0	5.894,3	5.478,8	6.563,6	7.641,8	40,1
Schulassistent ^{4,5}	1.051,8	1.919,3	2.193,6	2.555,1	2.946,9	180,2
Summe	42.482,9	43.757,6	44.414,5	45.569,1	48.066,1	13,1

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Ansatz 213 Sonderschulen ohne Vermögensänderungskonten und Kapitaltransferzahlungen

² Lehrpersonal für Sonderschulen und Integrationsstunden, bewertet zu Durchschnittskosten

³ laut Rechnungsabschlüssen Land Tirol; Steigerung der Ausgaben durch barrierefreie Gestaltung der Landessonderschulen Mils und Kramsach 2014 und 2015 sowie thermische Sanierung der Landessonderschule Mils im Jahr 2016

⁴ Finanzierung Land Tirol 65 %, Gemeinden 35 %

⁵ Ausgaben beziehen sich auf das Schuljahr (2011/12 bis 2015/16)

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung; BMB; RH

Am höchsten war die Steigerungsrate bei den Ausgaben für die Zuschüsse zur Schulassistent; sie verdreifachten sich beinahe im überprüften Zeitraum und beliefen sich im Schuljahr 2015/16 auf rd. 2,95 Mio. EUR. Die betreute Schülerzahl erhöhte sich um rd. 42 %. Zudem stiegen die Ausgaben für die Erhaltung der Landessonderschulen aufgrund notwendiger Umbaumaßnahmen zur Gewährung der Barrierefreiheit.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(4) Das Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 sah bis 1. September 2018 die einvernehmliche Vorbereitung der Aufgabenorientierung im Bereich der Pflichtschule (6 – 15 Jahre) und deren Umsetzung als Pilotprojekt ab 1. Jänner 2019 vor.

37.2

Der RH hielt fest, dass mit dem Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF zusätzliche Ausgaben verbunden waren. Die Zuständigkeiten und die Finanzierung waren bei den allgemein bildenden Pflichtschulen vielschichtig, weil alle drei Gebietskörperschaften involviert waren. Auch die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände waren als Schulerhalter gefordert, die vielfältigen Anforderungen für einen integrativen/inklusive Unterricht in finanzieller Hinsicht zu erfüllen.

Der Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen erforderte generell höheren Abstimmungs- und Koordinationsbedarf sämtlicher involvierter Stellen. Nach Ansicht des RH sollten vor allem in diesem Kontext zersplitterte Zuständigkeiten nicht zum Nachteil der Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen reichen.

Der RH hielt fest, dass aufgrund der Datenlage keine bzw. nur in Ansätzen Aussagen zur Höhe der Ausgaben der Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF möglich waren. Eine abschließende Beurteilung der Ausgaben für den Unterricht der Schülerinnen und Schüler mit SPF war mangels vollständiger finanzieller Daten für den allgemein bildenden Pflichtschulbereich daher nicht möglich.

Der RH erachtete dies vor allem im Zusammenhang mit der beabsichtigten Vorbereitung und der Pilotierung des aufgabenorientierten Finanzausgleichs im Bereich der Pflichtschulen für nachteilig.

Der RH empfahl dem Land Kärnten und dem Land Tirol, im Bereich der Pflichtschulen die zusätzlichen Kosten der Schulerhalter (Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) im Zusammenhang mit einem inklusiven Bildungssystem im Rahmen des aufgabenorientierten Finanzausgleichs einzubringen.

Der RH wies auf die stark gestiegenen Ausgaben des Landes Kärnten sowie der betroffenen Schulerhalter in Bezug auf die Kooperativen Kleinklassen, die Timeout-Gruppen und die Schulassistenten für Kinder mit Autismus-Spektrum-Störung hin. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass die Kostendarstellung zur Umsetzung der Kooperativen Kleinklassen die zusätzlichen Personalausgaben für Behindertenfachkräfte sowie für Behindertenpädagoginnen und -pädagogen nur unzureichend darstellte.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Ferner verwies der RH auf die zusätzlichen Ausgaben des Landes Tirol und der betroffenen Schulerhalter, die durch den Unterricht für Schülerinnen und Schülern mit SPF entstanden. Insbesondere stiegen die Ausgaben für die Schulassistentinnen und –assistenten stark an.

Der RH wies darauf hin, dass sich Österreich mit Ratifizierung der VN–Behindertenrechtskonvention zur Implementierung eines inklusiven Bildungssystems verpflichtete und die damit verbundenen Ausgaben dem Grunde nach in Kauf nahm. Trotz der eingegangenen Verpflichtung waren nach Ansicht des RH die befassten Gebietskörperschaften und öffentlichen Stellen dazu angehalten, ein inklusives Bildungssystem unter Wahrung der Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu implementieren.

37.3

(1) Laut Stellungnahme des Landes Tirol sei in den Verhandlungen zum Finanzausgleich 2017 auch der SPF thematisiert worden. Der Bund habe die Wünsche der Länder unter Hinweis auf die im Rahmen der Sprachförderung zur Verfügung stehenden Mittel zurückgewiesen. Auch bei den Strukturmitteln gemäß Finanzausgleichsgesetz seien die Mittel des Jahres 2016 für die Jahre 2017 bis 2021 fortgeschrieben worden.

Im Paktum über den Finanzausgleich sei ab dem Jahr 2017 als erster Schritt eine Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden teilweise durch eine aufgabenorientierte Verteilung im Bereich der Elementarbildung und in weiterer Folge im Bereich der Pflichtschulen vorgesehen. Dafür stelle der Bund aber keine zusätzlichen Mittel bereit; vielmehr solle ein Teil der Ertragsanteile der Gemeinden nach aufgabenorientierten Kriterien verteilt werden.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten erscheine die Empfehlung der Berücksichtigung der Kosten im Rahmen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs grundsätzlich positiv, jedoch ließen die Verhandlungen bzw. Vorschläge zu einem aufgabenorientierten Finanzausgleich bislang eher eine komplexere und bürokratischere Umsetzung vermuten.

37.4

Der RH informierte die Länder Kärnten und Tirol, dass mit der Novelle (BGBl. I Nr. 106/2018) vom 28. Dezember 2018 zum Finanzausgleichsgesetz 2017 die Bestimmungen in § 15 über die Aufgabenorientierung bei der Verteilung der Ertragsanteile aufgehoben wurde. Laut den Erläuterungen zur Novelle soll dieser Teil des Paktums bis zu den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen nicht mehr verfolgt werden. Der RH drängt allerdings weiter darauf, die Finanzierung der zusätzlichen Kosten der Schulerhalter im Zusammenhang mit einem inklusiven Bildungssystem zu klären.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Berufsbildende Pflichtschulen

38.1 An den Kärntner und Tiroler Fachberufsschulen fielen für den Unterricht der IBA-Lehrlinge im Wesentlichen die Ausgaben für den zusätzlichen Einsatz von Lehrpersonal an. Weiters hatten die Länder Kärnten und Tirol als Schulerhalter Ausgaben im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit der Schulgebäude:

Tabelle 26: Ausgaben für zusätzliches Lehrpersonal für IBA-Lehrlinge und für Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit der Schulgebäude in Kärnten und Tirol, 2012 bis 2016

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 bis 2016
	in 1.000 EUR					in %
Fachberufsschulen Kärnten						
Lehrpersonal ^{1,2}	284,6	459,6	457,6	476,6	505,7	77,7
Investitionen Barrierefreiheit	66,1	327,3	17,8	13,6	198,4	200,2
Summe	350,7	786,9	475,4	490,2	704,1	100,7
Fachberufsschulen Tirol						
Lehrpersonal ^{1,2}	710,8	766,9	858,5	677,9	837,2	17,8
Investitionen Barrierefreiheit	220,0	502,0	69,0	363,0	–	–
Summe	930,8	1.268,9	927,5	1.040,9	837,2	-10,1

Rundungsdifferenzen möglich

¹ bewertet mit Durchschnittskosten je Lehrperson; finanziert zu 50 % Land Kärnten bzw. Land Tirol und zu 50 % Bund

² bezieht sich jeweils auf das Schuljahr, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Amt der Tiroler Landesregierung; BMB; RH

38.2 Der RH hielt fest, dass bei den berufsbildenden Pflichtschulen vor allem Ausgaben für das Lehrpersonal für die Förder- und Unterstützungsmaßnahmen der IBA-Lehrlinge anfielen. Zum unterschiedlichen Lehrpersonaleinsatz in den Ländern Kärnten und Tirol verwies der RH auf die Ausführungen in **TZ 30** und **TZ 33**.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Allgemein bildende höhere und berufsbildende mittlere und höhere Schulen

39.1 (1) Nachfolgende Tabelle enthält die zusätzlichen Auszahlungen für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an den allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen in Kärnten und Tirol:

Tabelle 27: Bundesministerium für Bildung – zusätzliche Auszahlungen für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen in Kärnten und Tirol, Schuljahre 2011/12 bis 2015/16

Schuljahr	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	Veränderung 2011/12 bis 2015/16
	in 1.000 EUR					in %
Kärnten						
Lehrpersonen ¹	376,0	522,8	551,5	692,8	766,0	103,7
persönliche Assistenzen und Gebärdendolmetsch	46,8	66,3	83,6	139,4	136,7	192,1
Summe	422,8	589,1	635,1	832,2	902,7	113,5
Tirol						
Lehrpersonen ²	419,3	358,3	503,8	550,2	559,2	33,4
persönliche Assistenzen ³	31,7	27,9	17,7	95,4	117,0	269,1
Summe	451,0	386,2	521,5	645,6	676,2	49,9

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Bundeslehrpersonen sowie Sonderpädagoginnen und –pädagogen (Landeslehrpersonen)

² Bundeslehrpersonen; keine Darstellung der Beratungslehrpersonen der Landesblinden- und –sehbehindertenschule, weil keine Refundierung erfolgte.

³ In Tirol fielen keine Auszahlungen für Gebärdendolmetsch an.

Quellen: Landesschulräte für Kärnten und Tirol

Im Schuljahr 2015/16 fielen durchschnittlich in Kärnten rd. 10.000 EUR und in Tirol rd. 13.000 EUR zusätzliche Auszahlungen je Schülerin bzw. Schüler mit SPF bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an.

Sowohl die Anzahl jener Schülerinnen und Schüler, die eine persönliche Assistenz oder eine Gebärdendolmetscherin bzw. einen –dolmetscher in Anspruch nahmen, als auch die damit verbundenen Auszahlungen erfuhren im überprüften Zeitraum in Kärnten und Tirol, aber auch österreichweit, einen starken Anstieg. Das Ministerium begründete dies vor allem mit der zunehmenden Bekanntheit der Unterstützungsmöglichkeiten.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

(2) Im Schuljahr 2015/16 schaffte der Landesschulrat für Tirol einen Therapie–Arbeitstisch um rd. 2.300 EUR für einen Schüler an einer allgemein bildenden höheren Schule an. Im Landesschulrat für Kärnten fielen diesbezüglich keine Auszahlungen an.

Weiters realisierte das Ministerium die erforderlichen baulichen Maßnahmen nach dem Bundes–Behindertengleichstellungsgesetz für die Bundesschulen in zwei Varianten:

- Die Landesschulräte führten die notwendigen baulichen Maßnahmen im Rahmen ihrer Gebäudeinstandhaltungspflicht durch. Das Ministerium teilte dafür im Zeitraum 2012 bis 2016 folgende zweckgewidmete Budgetmittel zu:

Tabelle 28: Bundesministerium für Bildung – Investitionsauszahlungen zur Realisierung der Barrierefreiheit an Bundesschulen, 2012 bis 2016

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	Summe
	in 1.000 EUR					
Österreich	21.375,0	21.375,0	11.157,7	14.405,6	5.024,0	73.337,3
<i>davon</i>						
<i>Kärnten</i>	414,6	384,0	334,7	2.607,2	424,5	4.165,0
<i>Tirol</i>	1.935,8	1.651,3	787,0	1.099,9	200,0	5.674,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMB; Landesschulrat für Kärnten; Landesschulrat für Tirol

- Darüber hinaus erfolgten bauliche Maßnahmen nach dem Bundes–Behindertengleichstellungsgesetz im Rahmen von Großprojekten (Generalsanierungen, Um–, Zu– und Neubauten). In diesen Fällen waren die Kosten für die Herstellung der Barrierefreiheit in den Gesamtprojektkosten enthalten, die das Ministerium über die Mietverträge mit dem jeweiligen Abwickler (Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. oder Dritte) finanzierte. Eine gesonderte Darstellung der zur Herstellung der Barrierefreiheit angefallenen Kosten war daher nicht möglich.

39.2

(1) Wie in **TZ 36** festgestellt, war in Tirol der Ressourceneinsatz höher als in Kärnten, was sich schließlich in den Auszahlungen pro Schülerin bzw. Schüler mit SPF bzw. mit Körper– und Sinnesbehinderungen widerspiegelte.

(2) Der RH anerkannte die Bemühungen des Ministeriums sowie der Landesschulräte für Kärnten und Tirol zur Herstellung der weitgehenden Barrierefreiheit der Schulgebäude. Dafür fielen an den Bundesschulen im überprüften Zeitraum österreichweit rd. 73,34 Mio. EUR (davon für Kärnten rd. 4,17 Mio. EUR und für Tirol rd. 5,67 Mio. EUR) an Auszahlungen an.

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

Schlussempfehlungen

40 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (1) Entscheidungen, die grundsätzlich alle Schulstufen und –formen (allgemein bildend und berufsbildend) betreffen, wären ressortintern abzustimmen und sämtliche Schulen wären bei Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems einzubeziehen. Um ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen (einschließlich Elementarpädagogik und Erwachsenenbildung) etablieren zu können, wäre darauf hinzuwirken, gemeinsam mit den dafür zuständigen Ressorts (Sektionen für Frauen und Gleichbehandlung sowie Familien und Jugend im Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sowie Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus) ein übergreifendes Bildungskonzept zu erstellen. **(TZ 3, TZ 13)**
- (2) Im Zuge der Entwicklungsarbeit zu den Inklusiven Modellregionen wären die verschiedenen schulrechtlichen Grundlagen mit der Zielsetzung einer Harmonisierung zu evaluieren, um weitgehend dieselben Rahmenbedingungen für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper– und Sinnesbehinderungen und für Lehrlinge in der individuellen Berufsausbildung sicherzustellen. **(TZ 7)**
- (3) Im Wege der Landesschulräte/Bildungsdirektionen wären die allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen anzuweisen, für eine ordnungsgemäße Erfassung der Schüler– und Ressourcendaten zu sorgen. Ebenso wären die Eingaben der Schulen zu Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper– und Sinnesbehinderungen verstärkt durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung zu kontrollieren. **(TZ 8, TZ 33)**
- (4) Die abweichende Geschlechterverteilung bei den Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf gegenüber der Grundgesamtheit wäre detailliert zu untersuchen und gegebenenfalls wären Maßnahmen zu setzen, die diesen geschlechterspezifischen Unterschieden entgegenwirken. **(TZ 9)**

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

- (5) Die datenschutzrelevanten Aspekte der Bestimmung zur Löschung der Daten zum sonderpädagogischen Förderbedarf im Bildungsdokumentationsgesetz wären gegen den Informationsnutzen zusätzlicher Analysen (z.B. bildungsbezogenes Erwerbskarrierenmonitoring) abzuwägen und gegebenenfalls wäre ein Gesetzesvorschlag vorzubereiten, der die anonymisierte Weiterverarbeitung der Daten zum sonderpädagogischen Förderbedarf ermöglicht. **(TZ 12)**
- (6) Angesichts der zunehmenden Bedeutung der individuellen Berufsausbildung wäre auf die Erfassung einer individuellen Berufsausbildung bei den Schülerdaten im Rahmen der Bildungsdokumentation hinzuwirken und ein entsprechender Gesetzesvorschlag wäre auszuarbeiten. **(TZ 12)**
- (7) Nach Abschluss des Projekts Inklusive Modellregionen wäre ein übergreifendes Resümee über die einzelnen inklusiven Maßnahmen zu ziehen und eine Präzisierung des Inklusionsansatzes im Bildungssystem vorzunehmen. **(TZ 13)**
- (8) Im Zuge der Entwicklungsarbeit zu den Inklusiven Modellregionen wäre die „Qualität der Inklusion“ besonders zu forcieren. Dafür wären konkrete Ziele und darauf aufbauend messbare Indikatoren, die eine Beurteilung des Grads der Zielerreichung ermöglichen, zu definieren. **(TZ 14)**
- (9) Unter dem Aspekt „voneinander zu lernen“ wären die Landesschulräte der noch nicht als Modellregionen deklarierten Länder bei künftigen Konzeptüberarbeitungen einzubeziehen. **(TZ 14)**
- (10) Eine ausreichende Personalausstattung der Pädagogischen Beratungszentren wäre anhand von österreichweiten Benchmarks festzulegen. **(TZ 20)**
- (11) Künftig wäre den Landesschulräten/Bildungsdirektionen ein nach Kennzahlen (z.B. ähnlich wie für den Sachaufwand der Bundesschulen) berechnetes Budget für die Pädagogischen Beratungszentren zur Verfügung zu stellen. **(TZ 21)**
- (12) Es wäre darauf hinzuwirken, dass einheitliche Ausbildungen und Fortbildungsveranstaltungen für die sonderpädagogische Gutachtenerstellung an den Pädagogischen Hochschulen angeboten werden. **(TZ 22)**
- (13) Eine bundesweit einheitliche Ausbildung für die Funktion der Leitung der Pädagogischen Beratungszentren wäre zu installieren, um durchgehend qualitativ hochwertige integrations- und inklusionsfördernde Maßnahmen garantieren zu können. **(TZ 22)**

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

- (14) Die Zuständigkeit der Pädagogischen Beratungszentren wäre auf die Schülerinnen und Schüler aller Schultypen zu erweitern, um einer Schnittstellenproblematik vorzubeugen. (TZ 25)
- (15) Im Zuge der Entwicklungsarbeit zu den Inklusiven Modellregionen wären die unterschiedlichen Zugänge bei der Lehrplaneinstufung im Rahmen des Verfahrens zum sonderpädagogischen Förderbedarf zu analysieren. Basierend auf den Ergebnissen wäre österreichweit eine einheitliche Vorgehensweise festzulegen. (TZ 28)
- (16) Die Maßzahlen für die Lehrlinge in der individuellen Berufsausbildung wären zu evaluieren und gegebenenfalls deren Adaptierung zu veranlassen, um einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz sicherzustellen. (TZ 31, TZ 34)
- (17) Die Vorgehensweise zur Beantragung des Förderunterrichts für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen wäre einheitlich zu regeln. (TZ 32, TZ 33)
- (18) Der tatsächliche Ressourcenverbrauch für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen wäre zu evaluieren und die Ressourcenzuteilung in einem einheitlichen Ausmaß festzulegen. (TZ 32, TZ 34)
- (19) Die rechtliche Klärung der Beistellung und Finanzierung von Pflege- und Hilfspersonal für Schulen wäre herbeizuführen und erforderlichenfalls wäre ein Gesetzesvorschlag zur Verankerung in den Schulgesetzen vorzubereiten. (TZ 35)
- (20) Mit den wesentlichen Stakeholdern wäre im Zuge der Entwicklungsarbeit für die Inklusiven Modellregionen ein Curriculum für die Ausbildung zur Schulassistentin und eine Aufgabenbeschreibung dieser Tätigkeit zu erstellen. In weiterer Folge wäre auf entsprechende Angebote an den Pädagogischen Hochschulen und die Anwendung der Aufgabenbeschreibungen hinzuwirken. (TZ 35)
- (21) Vorbehaltlich der Klärung der Rechtslage zum Pflege- und Hilfspersonal im Schulbereich wäre eine einheitliche Verfahrensanweisung für den Einsatz von Pflege- und Hilfspersonal sowie Gebärdendolmetscherinnen und -dolmetschern an Bundesschulen zu erlassen. (TZ 35)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

- (22) Vorbehaltlich der Klärung der Rechtslage zum Pflege- und Hilfspersonal im Schulbereich wären die Unterstützungsleistungen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung für Schülerinnen und Schüler mit Körper- und Sinnesbehinderungen bzw. mit sonstigen Beeinträchtigungen (z.B. Autismus-Spektrum-Störung) an Bundesschulen zu analysieren und derart zu gestalten, dass allen geeigneten Schülerinnen und Schülern der Besuch von Bundesschulen ermöglicht wird. (TZ 36)

Landesschulrat/Bildungsdirektion für Kärnten

- (23) Der Lehrpersonaleinsatz an den Pädagogischen Beratungszentren wäre zu reduzieren. (TZ 20)
- (24) Der Sachaufwand für die Pädagogischen Beratungszentren wäre im Sinne einer sparsamen Verwaltungsführung zu reduzieren. (TZ 21)
- (25) Ein übergeordnetes Monitoring der Anträge für einen sonderpädagogischen Förderbedarf und gegebenenfalls der Bescheide zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs wäre einzuführen, mit der Konsequenz, den Prozess zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs zu erneuern und die Verfahren zum sonderpädagogischen Förderbedarf zu reduzieren. (TZ 27)
- (26) Es wäre verstärkt darauf zu achten, dass die sonderpädagogischen Gutachten Empfehlungen für pädagogische Fördermaßnahmen enthalten, um die bestmögliche Förderung der Schülerinnen und Schüler sowie eine qualitativ hochwertige Beratung der Erziehungsberechtigten sicherzustellen. (TZ 28)
- (27) In den sonstigen Bereichen der Sonderpädagogik (Beratungslehrpersonen, Sprachheillehrpersonen etc.) wäre für einen effizienten Lehrpersonaleinsatz zu sorgen. (TZ 34)

Landesschulrat/Bildungsdirektion für Tirol

- (28) Zur besseren Vernetzung der in der Beratung tätigen Lehrpersonen wären Landeskoordinatorinnen bzw. -koordinatoren für die einzelnen Fachbereiche zu nominieren. (TZ 19)
- (29) Es wäre anzustreben, dass alle in der Sonderpädagogik eingesetzten Lehrpersonen über eine einschlägige sonderpädagogische Ausbildung verfügen. (TZ 22)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?

- (30) Eine einheitliche Vorlage für die Lehrerbriefe wäre einzuführen, um damit qualitative Mindestanforderungen sicherzustellen. (TZ 28)
- (31) In Hinkunft wäre dafür zu sorgen, dass die Anträge für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bzw. mit Körper- und Sinnesbehinderungen an allgemein bildenden höheren und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen lückenlos und vollständig vorliegen. (TZ 32)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung; Landesschulrat/ Bildungsdirektion für Kärnten; Landesschulrat/Bildungsdirektion für Tirol

- (32) Es wäre dafür zu sorgen, dass die als sonderpädagogische Gutachterinnen bzw. Gutachter eingesetzten Personen über eine einheitliche Ausbildung verfügen. (TZ 22)

Landesschulrat/Bildungsdirektion für Kärnten; Landesschulrat/Bildungsdirektion für Tirol

- (33) Bei der Festsetzung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs wäre insbesondere auf die Diagnose einer Behinderung (Störung) zu achten. (TZ 28)
- (34) Verstärkte Aufmerksamkeit wäre auf die Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs der Schülerinnen und Schüler mit anderer Erstsprache als Deutsch zu legen. Bei den Testverfahren wäre die Muttersprache der Schülerinnen und Schüler verstärkt zu berücksichtigen. (TZ 28)
- (35) Auf die Vorlage der durchgeführten Fördermaßnahmen im Rahmen der Anträge für sonderpädagogischen Förderbedarf wäre verstärkt zu achten, um die Ausschöpfung aller pädagogischen Maßnahmen im Rahmen des Regelschulwesens vor Antragstellung sicherzustellen. (TZ 28)
- (36) Bei den Lehrpersonen wäre auf die Bedeutung der Lehrerbriefe/pädagogischen Berichte im Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs verstärkt hinzuweisen. (TZ 28)

Bericht des Rechnungshofes

Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?



Land Kärnten

- (37) Die Bestimmung im Kärntner Schulgesetz zur Sonderfinanzierung der Bereitstellung und Koordination sonderpädagogischer Maßnahmen wäre zu streichen. (TZ 21)

Land Tirol

- (38) IT-mäßig auswertbare Aufzeichnungen über die eingesetzten Lehrpersonen wären zu führen. (TZ 22)

Land Kärnten; Land Tirol

- (39) Im Bereich der Pflichtschulen wären die zusätzlichen Kosten der Schulerhalter (Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) im Zusammenhang mit einem inklusiven Bildungssystem zu klären. (TZ 37)

Land Tirol; Landesschulrat/Bildungsdirektion für Tirol

- (40) Die Bemühungen zur Etablierung eines inklusiven Schulsystems wären fortzusetzen. (TZ 24)

Bericht des Rechnungshofes



Inklusiver Unterricht:
Was leistet Österreichs Schulsystem?



Wien, im Jänner 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

