

Bundesministerium für Bildung,
Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Wien, 13. Mai 2019
GZ 302.814/002-P1-3/19

Bundesgesetz, mit dem das Bildungsinvestitionsgesetz geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 15. April 2019, GZ: BMBWF-14.363/0001-II/3/2019, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Tagesbetreuung an AHS-Unterstufen

Der RH hat sich in seinem Bericht „Tagesbetreuung von Schülerinnen und Schülern“, Reihe Bund 2018/2, mit der gegenständlichen Materie befasst. Er empfahl dem Bildungsministerium insbesondere, den Ausbau der schulischen Tagesbetreuung im Hinblick auf die Zielerreichung weiter zu verfolgen (TZ 10) sowie Lösungsmöglichkeiten für die Ferienbetreuung auszuarbeiten (TZ 16). Der vorliegende Entwurf trägt den angeführten Empfehlungen insofern Rechnung, als der Ausbau der schulischen Tagesbetreuung weiterhin sichergestellt und auch die Ferienbetreuung bei den allgemein bildenden Pflichtschulen berücksichtigt wird. Allerdings enthält der Entwurf keine Lösungsmöglichkeiten für die Ferienbetreuung an den AHS-Unterstufen, wodurch ein essenzielles Problem der Tagesbetreuung nach wie vor nicht vollumfänglich gelöst ist.

2. Verwendung nicht verbrauchter Mittel des Bundes durch die Länder

(1) Laut Materialien hätten sich aus den bisherigen Art. 15a B-VG Vereinbarungen rd. 152 Mio. EUR nicht verwendeter Zweckzuschüsse bei den Ländern angesammelt. Im zit. Bericht kritisierte der RH, dass das Bildungsministerium mit den Ländern in der zweiten Art. 15a B-VG Vereinbarung (Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den weiteren Ausbau ganztägiger Schulformen, BGBl. I 192/2013 i.d.g.F.) keine Regelung für nicht verbrauchte Mittel vorgesehen hatte. Dadurch hatte es den Ländern jährlich die vereinbarten Zweckzuschüsse zu überweisen, obwohl sich bei diesen bereits nicht verbrauchte Mittel in beträchtlicher Höhe angesammelt hatten.

Laut vorliegendem Entwurf können die erwähnten angesammelten Beträge in den Ländern bis maximal in das Jahr 2022 übertragen werden, danach sind nicht verbrauchte Mittel endgültig an den Bund zurückzahlen. Um derartige Situationen zu vermeiden, empfahl der RH dem BMBWF in TZ 34 des zit. Berichts, sich bei Abschluss zukünftiger Art. 15a B-VG Vereinbarungen das Recht vorzubehalten, Zahlungen nur dann zu leisten, wenn dafür ein Bedarf gegeben ist bzw. bereitgestellte Mittel verbraucht sind.

§ 9 des Entwurfs sieht nunmehr die Auszahlung der Zweckzuschüsse an die Länder in der Weise vor, als sie nach vorheriger bedarfsgerechter Anforderung durch die Länder unter Berücksichtigung bereits angeforderter und nicht ausgezahlter Mittel und der Ausbaupläne gemäß § 5 Abs. 7 des Entwurfs erfolgen soll. Nicht verbrauchte Mittel eines Jahres sind spätestens im jeweils übernächsten Jahr an den Bund zurückzahlen.

Der RH sieht in den angeführten Bestimmungen die Umsetzung seiner Empfehlung.

(2) § 11 des Entwurfs enthält Regelungen zur befristeten ergänzenden Mittelverwendung für die angesammelten Zweckzuschüsse in den Ländern aus den bisherigen Art. 15a B-VG Vereinbarungen: 5 % dieser Mittel können befristet in den Jahren 2020 bis 2022 auch zur Unterstützung der pädagogischen Arbeit an den Schulen für weitere Personalkategorien eingesetzt werden (Psychologinnen und Psychologen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen). Dafür ist vom Bund bereitgestelltes Personal zu verwenden, wobei maximal 50 % der Kosten aus den angesammelten Mitteln bedeckt werden dürfen.

Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Unterricht für Kinder und Jugendliche mit Fluchterfahrung“, Reihe Bund 2019/12, TZ 20, in dem er festgehalten hat, dass das Ministerium mit der Einrichtung der Mobilen Interkulturellen Teams sowie des Projekts Schulsozialarbeit auf die Herausforderungen des durch die Fluchtbewegung bedingten Schülerzuwachses sowie der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Fluchterfahrung an österreichischen Schulen reagierte. Kritisch beurteilte der RH hingegen, die sehr knapp bemessene Laufzeit der Projekte. Er empfahl daher dem BMBWF, bei Projekten, die eine begleitende Unterstützung im sozialen Bereich ermöglichen sollen, hinkünftig auf eine adäquate Laufzeit zu achten, damit sie ihre unterstützende Wirkung auf das Schulsystem entfalten können.

Der RH sieht die geplante Regelung zur ergänzenden Mittelverwendung für die angesammelten Zweckzuschüsse insofern positiv, als sie eine Fortsetzung der begleitenden Unterstützung im sozialen Bereich ermöglicht. Eine langfristige Finanzierung der Unterstützungsdienste gewährleistet sie jedoch aufgrund der Befristung bei 2022 nicht.

(3) § 3 Abs. 2 des Entwurfs führt im Gegenzug zur Ermöglichung der Weiterverwendung der nicht verbrauchten Mittel aus den Art. 15a B-VG Vereinbarungen eine Kofinanzierung ein. Demnach dürfen die Länder den Schulerhaltern 70 % des Höchstbetrags aus Bundesmitteln gewähren. Die restlichen 30 % können die Länder aus Eigenmitteln zuschlagen, ansonsten sind sie von den Schulerhaltern selbst zu tragen.

Dazu stellte der RH in TZ 42 des Berichts „Tagesbetreuung von Schülerinnen und Schülern“, Reihe Bund 2018/2 fest, dass die in den Art. 15a B-VG Vereinbarungen enthaltene Anschubfinanzierung der Schulerhalter Gemeinden und Privatschulen außerhalb des Finanzausgleichs abgewickelt wurde, wodurch



sich die bereits bestehende Anzahl an Transferströmen zwischen den Gebietskörperschaften im Bildungsbereich erhöhte. Die ohnehin schon bestehende Komplexität der Transferbeziehungen verstärkte sich dadurch weiter, was die notwendige finanzielle Gesamtsicht erschwerte. Zudem war die Aufrechterhaltung der geschaffenen Betreuungseinrichtungen offen bzw. war nicht gesichert, ob die Gemeinden diese weiterführen: Durch den gesellschaftlichen Wandel und die Initiative des Bundes weiteten sich die Aufgaben der Gemeinden als Schulerhalter bei der schulischen Tagesbetreuung aus. Der RH empfahl daher dem BMBWF, dem Land Salzburg und der Stadt Wien, Überlegungen für eine nachhaltige Finanzierung der ganztägigen Schulformen anzustellen. Im Sinne der Transparenz wäre eine Einbeziehung der schulischen Tagesbetreuung in künftige Finanzausgleichsverhandlungen unter Beachtung der Verringerung der Komplexität der Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften anzudenken.

Der RH weist darauf hin, dass durch die geplante Kofinanzierungsmöglichkeit der Länder die bestehende Komplexität der Transferbeziehungen weiter verstärkt wird, was die finanzielle Gesamtsicht erschwert. Zwar gewährleistet die Novelle des Bildungsinvestitionsgesetzes die (Anschub-)Finanzierung der Tagesbetreuung bis zum Jahr 2033, endgültig gelöst wird damit die Finanzierungsproblematik der Tagesbetreuung allerdings nicht.

(4) Weiters sah der RH in TZ 35 des zit. Berichts die Bedarfsmeldungen der Länder kritisch, weil die Auszahlungen unabhängig von diesen erfolgten und sie zusätzlichen Verwaltungsaufwand ohne Zusatznutzen verursachten. Er empfahl daher dem BMBWF, die Bedarfsmeldungen bei zukünftigen Art. 15a B-VG Vereinbarungen als Planungsinstrument einzusetzen und zur Steuerung zu verwenden. Insofern begrüßte der RH die in § 5 Abs. 7 des Entwurfs vorgesehenen Ausbaupläne, wodurch ein Planungsinstrument geschaffen wird, dessen Daten bei der Zuteilung der Zweckzuschüsse zu berücksichtigen sind.

In TZ 35 des zit. Berichts kritisierte der RH zudem, dass das Bildungsministerium bis 2014 keine jährlichen Berichte gemäß der ersten Art. 15a B-VG Vereinbarung von den Ländern eingefordert hatte, weil es dadurch keine Gesamtübersicht über den Stand des Ausbaus der schulischen Tagesbetreuung hatte. In § 10 Abs. 1a des vorliegenden Entwurfs ist nunmehr wiederum eine jährliche Berichtspflicht der Länder vorgesehen. In diesem Zusammenhang verweist der RH auf seine diesbezügliche Empfehlung an das BMBWF, die jährlichen Berichte von den Ländern einzufordern, um über aussagekräftige Daten für die Steuerung des weiteren Ausbaus der schulischen Tagesbetreuung zu verfügen.

3. Zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Laut den Materialien stellt das Vorhaben einen Beitrag für das Wirkungsziel „Erhöhung des Leistungs- und Bildungsniveaus der Schülerinnen und Schüler und von Zielgruppen der Erwachsenenbildung“ der Untergliederung 30 Bildung im Bundesvoranschlag 2019 dar. Als Erfolgsindikator wird das Erreichen einer Betreuungsquote von 40 % angegeben. Der RH weist darauf hin, dass der gewählte Indikator „Betreuungsquote“ allein noch keine Aussage über die Erhöhung des Leistungs- und Bildungsniveaus der Schülerinnen und Schüler enthält.

4. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Entsprechend der Kompetenzverteilung haben der Ausbau der Infrastruktur und das eingesetzte Personal für ganztägige Schulformen finanzielle Auswirkungen auf Bund, Länder und Gemeinden. Der Bund trägt die Gesamtkosten des Ausbaus an allgemein bildenden höheren Schulen und den Aufwand für die Besoldung von zusätzlichen Landeslehrpersonen an allgemein bildenden Pflichtschulen. Darüber hinaus verpflichtet sich der Bund, den Gemeinden als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen sowie den Schulerhaltern von Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht in den Jahren 2020 bis 2033 einen Teil der Kosten für die Adaptierung der Infrastruktur und die Bereitstellung von Betreuungspersonal zu ersetzen.

Den Erläuterungen zufolge erhöhen die geplanten Maßnahmen „die öffentliche Verschuldung bis zum Ende des Jahres 2048 um (...) 2.214 Mio. € (zu Preisen von 2019) gegenüber dem Basisszenario der 30-jährigen Budgetprognose gem. § 15 (2) BHG 2013“. Die jährlichen Mehrausgaben betragen in dem als repräsentativ angegebenen Kalenderjahr 2023 insgesamt rd. 89 Mio. EUR, von denen rd. 81 Mio. EUR auf den Bund entfallen.

In den Erläuterungen sind die Kofinanzierungen durch die Länder nicht dargestellt. Wenn sich bei Kofinanzierung durch die Länder der Mitteleinsatz insgesamt nicht ändert, verschiebt sich der finanzielle Mitteleinsatz von den Gemeinden zu den Ländern.

Gemäß §§ 7 ff. des Entwurfs sind die Länder – durch die Bildungsdirektion im jeweiligen Land – für die Abwicklung zuständig. Der dadurch entstehende Abwicklungsaufwand ist in den Erläuterungen – wie auch schon beim Bildungsinvestitionsgesetz – nicht dargestellt. Angaben zum Verwaltungsaufwand hinsichtlich der Abwicklung im BMBWF fehlen ebenfalls.

Aus der Sicht des RH sind die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen unvollständig. Sie entsprechen daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung, BGBl. II 490/2012.

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

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

