

Schulreformen im Spiegel von Berichten des Rechnungshofes

Dieses Papier enthält eine Auswahl (keine vollständige Wiedergabe) entsprechender Kritikpunkte und Empfehlungen des RH. Der Fokus liegt jeweils auf systemischen Aspekten, es werden somit nicht alle Feststellungen des RH wiedergegeben. Die laufenden Verweise auf die jeweilige TZ in den einzelnen Berichten sollen die detaillierten Originaltexte zu den einzelnen Themen leicht auffindbar machen.

Schule und Integration

Bericht „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Reihe Bund 2013/6

+ Das BMUKK, das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) und die Statistik Austria legten ihren Auswertungen verschiedene Begriffsdefinitionen für Schüler mit Migrationshintergrund zugrunde. Das vom BMUKK verwendete Zuteilungskriterium „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“ für die besonderen Förderungsmaßnahmen hinsichtlich der Schüler mit Migrationshintergrund wich zudem vom internationalen Standard ab. Aufgrund der unterschiedlichen Begriffsverwendungen war die Vergleichbarkeit der Daten nicht gegeben (TZ 4).

+ Die zersplitterte Kompetenzlage im Bereich des allgemein bildenden Pflichtschulwesens erschwerte für das BMUKK die Entwicklung und Umsetzung einer wirkungsvollen und zielsystematischen Strategie, die mit quantifizierbaren Indikatoren unterlegt war. Die unterschiedliche kompetenzrechtliche Zuständigkeit führte auf Länderebene zu nicht standardisierten Datenerfassungen und Dokumentationen; dies minderte die Transparenz. Die bestehende Kompetenzlage – im Zuständigkeitsbereich der Länder – erschwerte es dem BMUKK, konkrete Aussagen zu Ausgaben, Verfügbarkeit und Qualität der umgesetzten Fördermaßnahmen an allgemein

bildenden Pflichtschulen in den Ländern zu treffen. Der RH empfahl dem BMUKK, im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen weiter darauf hinzuwirken, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu konzentrieren (TZ 9).

+ Im Bereich der Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund waren viele strategische Ansätze und Einzelmaßnahmen vorhanden sowie eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure – auch über das Schulsystem hinaus – aktiv. Dies erschwerte die Koordination und Abstimmung erheblich (TZ 10).

+ Kompetenz- und datenschutzrechtliche Bestimmungen standen einer direkten Weitergabe der Daten, welche die Sprachkenntnisse der Kinder betrafen, an der Schnittstelle vorschulischer Bereich zur Primarstufe entgegen. Die Schulleiter an den Volksschulen führten daher bei den jährlichen Schülereinschreibungen eigene Sprachstandsfeststellungen durch; Doppelerhebungen waren die Folge. In Wien erstellten der Stadtschulrat für Wien und die Magistratsabteilung 10 (Wiener Kindergärten) für das Schuljahr 2012/2013 eine Zustimmungserklärung für die Erziehungsberechtigten, um eine direkte Datenweitergabe zu ermöglichen. Der RH empfahl dem BMUKK, darauf hinzuwirken, dass eine direkte Datenweitergabe der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen, der darauf aufbauenden Sprachfördermaßnahmen sowie der Ergebnisse über das erreichte Sprachniveau von den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen an die Primärstufe erfolgen kann (TZ 12).

Schulbau- und -erhaltung

Bericht „Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“, Reihe Bund 2014/15

+ „Zwitterstellung“ der Landesschulräte (als mit föderalistischen Elementen ausgestattete Schulbehörden des Bundes in den Ländern) erhöhte auch bei der Verwaltung der Bundesschulen die Systemkomplexität, was zu Informationsdefiziten des BMBF führte (TZ 4).

+ Die Koordinierung der Bundes- und Pflichtschulen, beispielsweise zur Erstellung gemeinsamer bzw. abgestimmter Schulstandortkonzepte, war gesetzlich nicht normiert (TZ 4), die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum wurde dadurch erschwert, dass verschiedene Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren. Systematische Erhebungen und Aufzeichnungen zu potentiellen Standortkooperationen zwischen Bundesschulen und Pflichtschulen lagen weder in den überprüften Landesschulräten Kärnten und Salzburg noch im BMBF vor (TZ 13).

+ Das Schulentwicklungsprogramm 2008 gab für Schulentwicklung und Schulerhaltung im Bereich der Bundesschulen Grundsätze und Ziele vor. Diese waren allgemein gehalten und im Wesentlichen nicht operationalisiert. Indikatoren zur Messung der Zielerreichung fehlten. Die Controlling-Maßnahmen des BMBF betreffend die Umsetzung des Schulentwicklungsprogrammes waren schwach ausgeprägt (TZ 7).

+ Für Verwaltungsaufgaben (z.B. Administration, Bibliothek, IT-Betreuung) wurden Lehrer herangezogen. Die Durchführung solcher Tätigkeiten durch Verwaltungspersonal wäre kostengünstiger. Das Einsparungspotential betrug 13 Mio. € im Jahr.

+ Die Schüler-Lehrer-Relation (gemessen in Vollbeschäftigungsäquivalenten) lag deutlich unter dem OECD-Schnitt: im Schuljahr 2012/13 lag sie österreichweit zwischen rd. 8,3 (Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik) und rd. 11 (allgemein bildende höhere Schulen), der OECD-Schnitt lag bei rd. 14.

+ Der RH empfahl eine umfassende Reform der österreichischen Schulverwaltung mit

- Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand,
- einer einheitlichen Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele,
- Qualitätssicherung und –kontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring und

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

Im Sinne dieser Grundsätze wären prinzipiell folgende drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant:

- eine letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung (Schulorganisation), das Schulbudget und die Qualitätssicherung
- einheitliche regionale Einheiten für Ressourcenverwaltung, Steuerung, Kontrolle und Aufsicht
- sowie als unterste Ebene die Schulen (TZ 4)

Hinweis: diese zentrale Empfehlung des RH findet sich in verschiedenen Berichten der letzten Jahre. In diesem Papier wird verschiedentlich darauf referenziert.

Bericht „Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Reihe Bund 2014/12

+ Länderweise bestanden unterschiedliche Anforderungen (Mindestschüleranzahl) für die Errichtung von Volksschulen (TZ 5).

+ Die rechtlichen Bestimmungen zur Auflassung von Schulen waren länderweise unterschiedlich geregelt und kompliziert: Entscheidung der Gemeinde, Anhörung des Landesschulrates als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung. Das komplexe Verfahren verdeutlichte die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen und den dringenden Reformbedarf der österreichischen Schulverwaltung. Im Schuljahr 2012/13 erfüllten in Oberösterreich und in der Steiermark mehrere Schulen nicht mehr die in den Landesgesetzen vorgegebenen Errichtungsvoraussetzungen. Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen und bei Unterschreiten einer festzulegenden Schülermindestzahl die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren (TZ 7).

+ Schulsprengel: Die Bewilligung des sprengelfremden Schulbesuchs erforderte in der Regel komplizierte und aufwändige Verwaltungsverfahren unter Einbeziehung der beiden Schulen, des Bürgermeisters, des Bezirksschulrats und der Bezirksverwaltungsbehörde (TZ 10).

+ Gemeinden, die zu einem Schulsprengel gehörten, ohne selbst gesetzliche Schulerhalter zu sein, hatten Schulerhaltungsbeiträge zu leisten. Die Ermittlung dieser Beiträge war in Oberösterreich und der Steiermark komplex und unterschiedlich. Zusätzlich waren Gastschulbeiträge an die gesetzlichen Schulerhalter der sprengelfremden Schulen zu entrichten. Dies erschwerte die freie Auswahl der Schulen seitens der Erziehungsberechtigten, weil die Wohnsitzgemeinden aus finanziellen Gründen dem sprengelfremden Schulbesuch reserviert gegenüberstanden. Der RH empfahl dem BMBF, das komplexe Finanzierungssystem der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen in eine allfälligen Reform der Regelungen zu Schulsprengeln einfließen zu lassen und Vereinfachungen der Regelungen über die Kostentragung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zu überlegen (TZ 13).

+ Für die allgemein bildenden Pflichtschulen war die Schulerhaltung in der Hand der Gemeinden, andererseits unterlagen die Schulen bei gesamthafter Betrachtung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften. Die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen sowie das Fehlen der Gesamtsicht (z.B. zur Koordinierung der Schulstandorte) erschwerten den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden. Der RH hob Grundsätze der Schulreform und ihre organisatorische Umsetzung auf drei Ebenen hervor (TZ 14 – *konkret zitiert im Abschnitt über den RH-Bericht „Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“ TZ 4*).

+ Zur Schulerhaltung zählte auch die Bereitstellung von Schulwarten, Reinigungskräften und des sonstigen Hilfspersonals (z.B. allfällige Sekretariatskräfte). Das an einer allgemein bildenden Pflichtschule tätige pädagogische (Dienstgeber Land, finanziert vom Bund) und das nichtpädagogische Personal hatten daher unterschiedliche Dienstgeber (TZ 14).

+ Im Schuljahr 2012/13 bestanden in Oberösterreich 22, in der Steiermark 43 Volksschulen mit weniger als 25 Schülern. Vier (Oberösterreich) bzw. elf (Steiermark) dieser Volksschulen hatten sogar weniger als 15 Schüler, von den elf in der Steiermark hatten vier weniger als zehn Schüler. In Oberösterreich hatten 155 Volksschulen (rd. 29%) weniger als vier Klassen, in der Steiermark traf dies auf 182 Volksschulen (rd. 39%) zu. Im Bereich der Volksschulen war daher dringender Handlungsbedarf gegeben (TZ 17).

+ Die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung, die auch darin zum Ausdruck kam, dass für allgemein bildende Pflichtschulen und höhere Schulen jeweils verschiedene Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren, erschwerte die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum. Der RH empfahl daher Möglichkeiten der gemeinsamen Nutzung von Schulraum verstärkt zu berücksichtigen, um Synergieeffekte zu erzielen (TZ 25).

+ Der Bund refundierte den Ländern die Lehrpersonalausgaben im Rahmen der genehmigten Stellenpläne. Kleinschulen verbrauchten zur Erfüllung des Lehrplans mehr Ressourcen, als nach den Stellenplanrichtlinien für diese Schulen jeweils zur Verfügung standen. Ein Ausgleich erfolgte zu Lasten größerer Schulstandorte. Der RH empfahl, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung konsequent fortzusetzen und verwies auf seine bereits 2012 ausgesprochene Empfehlung, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren (TZ 28).

Bericht „Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Reihe Bund 2012/12

+ Für die öffentlichen Pflichtschulen bestand hinsichtlich der Schulerhaltung – anders als für die mittleren und höheren Schulen – nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes. Die unmittelbar anwendbaren Vorschriften waren der Ausführungsgesetzgebungskompetenz der Länder

vorbehalten. Die Ausführungsgesetze legten das Land, die Gemeinden oder Gemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter fest (TZ 2,5).

+ Die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung kam unter anderem auch darin zum Ausdruck, dass alle Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren. Dies erschwerte die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum. Der RH empfahl den überprüften Ländern, in Abstimmung mit dem BMUKK eine schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum anzustreben (TZ 3).

+ Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich aus der zur Zeit der Gebarungsprüfung geltenden Rechtslage die – Spannungsfelder begünstigende – Situation, dass einerseits die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung – soweit sie die Schulerhaltung betraf – insbesondere in der Hand der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände lag, andererseits die Schulen bei gesamthafter Betrachtung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften unterlagen. Die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen erschwerte den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden (bzw. Gemeindeverbänden). Der RH nennt die auch in anderen hier zitierten Berichten dargelegten Grundsätze für eine Organisationsreform und drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten (TZ 4).

+ Das an einer allgemein bildenden Pflichtschule tätige pädagogische und nichtpädagogische Personal hatte unterschiedliche Dienstgeber: Lehrer das Land (finanziert vom Bund), Schulwarte, Reinigungskräfte und sonstiges Hilfspersonal die Gemeinde bzw. den Schulgemeinerverband (TZ 4).

+ Mit der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen waren alle Gebietskörperschaften befasst. Die Länder übten überdies durch die Definition der Schulsprengel maßgeblichen Einfluss auf die personellen und infrastrukturellen Ressourcen aus. Flächendeckende Schulstandortkonzepte der Regionen (unter Berücksichtigung von Synergien mit angrenzenden Regionen) wurden dadurch erschwert (TZ 4).

+ Die Bildung von Schulgemeindeverbänden als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen war unterschiedlich geregelt. Als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber bestanden im Einzelnen unterschiedliche Regelungen. Das Auseinanderklaffen von Basisanforderungen erschwerte Verwaltungsreformbemühungen und verstärkte die Intransparenz (TZ 5,6).

Schulverwaltung

Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrerpersonalverwaltung“, Reihe Bund 2015/13

+ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mai bis Juni 2014) waren in Oberösterreich in Summe 20 Behörden (Landesregierung, Landesschulrat, 18 Bezirksschulräte) und in Tirol 21 Behörden (Landesregierung, neun Bezirksverwaltungsbehörden, Landesschulrat, zehn Bezirksschulräte) mit Agenden der Bundes- und Landeslehrer befasst (TZ 2).

+ Obwohl die Schulaufsicht ausschließlich Bundeskompetenz war, bestand eine komplexe und differenzierte Organisationsstruktur nach Schularten. Zudem unterschieden sich die Aufgaben der Schulaufsichtsorgane in den Ländern je nach vorgenommener Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer (TZ 9).

+ Kennzahlen zur Schulorganisation für das Schuljahr 2012/2013 bestätigten – insbesondere für Volksschulen – die Kleinstrukturiertheit der allgemein bildenden Pflichtschulen in Tirol: So lag die durchschnittliche Anzahl an Schülern je Volksschule in Tirol bei 73,90 Schülern, während sich dieser Wert österreichweit auf 106,02 belief. Sehr deutlich war auch der Unterschied zu den OECD-Durchschnittswerten für die Kennzahlen Schüler je Klasse und Schüler je Lehrer (TZ 11).

+ In Oberösterreich und Tirol kamen an den Pflichtschulen zur Schülerdaten- und Lehrerverwaltung unterschiedliche Softwareprodukte zum Einsatz.

Während das Dienstreisemanagement für die Tiroler Landeslehrer einen durchgängigen Workflow aufwies, war dies in Oberösterreich nicht der Fall (TZ 13).

+ Die aktiven und pensionierten Landeslehrer wurden sowohl in Oberösterreich als auch in Tirol vom jeweiligen Land, dem Landesschulrat und dem BMBF verwaltet (TZ 16).

+ Der Personaleinsatz für die Bundeslehrerpersonalverwaltung war in Tirol geringer als in Oberösterreich. Bei der Landeslehrerpersonalverwaltung verhielt es sich umgekehrt. Während in Bezug auf die Bundeslehrerpersonalverwaltung die Verwaltungsabteilungen im Landesschulrat für Tirol effizienter als jene des Landesschulrats für Oberösterreich arbeiteten, war der Personaleinsatz der Schulaufsicht bzw. der pädagogischen Abteilungen im Landesschulrat für Tirol wesentlich höher als im Landesschulrat für Oberösterreich (TZ 17).

+ Die Personalaufwendungen für die Verwaltung eines Bundeslehrers waren in Oberösterreich mit 247 EUR um rd. 20% höher als in Tirol (rd. 206 EUR); bei den Landeslehrern hingegen waren sie in Tirol mit rd. 237 EUR um rd. 10% höher als in Oberösterreich (rd. 215 EUR). Im Bereich der Landeslehrerpersonalverwaltung führte der RH die in Tirol höheren Aufwendungen vor allem auf die unterschiedliche Altersstruktur zurück (TZ 18).

+ Der Bund und das Land Oberösterreich schlossen im Jahr 1971 einen Vertrag über den Mehraufwand des Landesschulrates für Oberösterreich aus der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer. Es war nicht gewährleistet, dass das vereinbarte Verrechnungsmodell nach mehr als 40 Jahren noch geeignet war, den Mehraufwand wenigstens näherungsweise abzubilden. Eine nicht gerechtfertigte Kostenüberwälzung an die jeweils andere Gebietskörperschaft war nicht auszuschließen (TZ 19).

+ Das Land Oberösterreich verrechnete im Rahmen des Vertrags für die Besoldungsabwicklung 117,72 EUR je Fall, demgegenüber stellte die Bundesrechenzentrum GmbH ihren Kunden pro Abrechnungsfall 44,16 EUR in

Rechnung. Aus Gründen der Verwaltungseffizienz wäre zu überlegen, ob nicht sämtliche aktiven Landeslehrer Österreichs von der Bundesrechenzentrum GmbH abgerechnet werden sollten. Allein für das Land Oberösterreich wäre eine Kostenreduktion bis zu rd. 1,59 Mio. EUR jährlich zu erwarten (TZ 20).

+ Zusammenfassende Beurteilung: Die Lehrerpersonalverwaltung war gekennzeichnet durch:

- unterschiedliche Behördenstrukturen für die Bundes- und Landeslehrerpersonalverwaltung (TZ 2),
- eine Vielzahl an befassten Behörden sowie Organisationseinheiten und daraus resultierende komplexe Abläufe, insbesondere bei den Landeslehrern (TZ 16),
- Verwaltungsmehraufwand durch Unterschiede im Dienst- und Besoldungsrecht der Bundes- und Landeslehrer (TZ 15)
- Verbesserungspotential bei administrativen Abläufen (TZ 17),
- Ineffizienzen aufgrund der länderweise unterschiedlichen Abwicklung (z.B. wesentlich höhere Kosten für die Besoldungsabwicklung bei den Landeslehrern in Oberösterreich als bei den Bundeslehrern, heterogener Softwareeinsatz in den Pflichtschulen) (TZ 13 und 20),
- komplizierte Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften (TZ 19) und
- erhöhter Verwaltungsaufwand bei der komplexen Abrechnung des Mehraufwands aus der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer und damit verbundener Unsicherheiten bezüglich der Kostengerechtigkeit zwischen den Gebietskörperschaften (TZ 20).

Die komplexe Kompetenzverteilung im Schulwesen war ursächlich für die dargestellten Problembereiche. Die Kompetenzverteilung bedingte Ineffizienzen und verhinderte einen einheitlichen, auf Synergien ausgerichteten Vollzug. Zudem verschärfte das Auseinanderfallen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Pflichtschulen die Ineffizienzen in der Schulverwaltung. Der RH verwies auf die in anderen Berichten des RH bereits dargelegten Grundsätze für eine Organisationsreform der Schulverwaltung und daraus resultierende drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten (TZ 22).

Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13

+ Der Landesschulrat als bundesunmittelbare Behörde unterlag einem starken Landeseinfluss, weil der Landeshauptmann dem Landesschulrat als Präsident vorstand und den Amtsführenden Präsidenten ernennen und jederzeit abberufen konnte. Im Sinne einer klaren – der Bundesministerin für Bildung und Frauen verpflichteten – Amtsführung war diese politische Doppelspitze nicht mehr zweckmäßig und überdies kostenintensiv (TZ 4).

+ Der Amtsführende Präsident des Landesschulrates für Tirol (2010 bis 2013) bekam ohne gesetzliche Grundlage einen Dienstwagen vom Land zur Verfügung gestellt. Entgegen der Landesreisegebührenvorschrift wurde ihm überdies Kilometergeld für die Fahrten zwischen Dienstort und Wohnort gewährt. Zudem refundierte ihm das Land Tirol Hotelrechnungen auch innerhalb Tirols (nur außerhalb zulässig) bzw. über die vorgeschriebene Höchstgrenze hinaus (TZ 5,6).

+ Im Jahr 2013 machten die Repräsentationsaufwendungen des Amtsführenden Präsidenten in Oberösterreich das 3,5-Fache jener des Amtsführenden Präsidenten in Tirol aus. Die Erfassung der Repräsentationsaufwendungen beim Landesschulrat für Oberösterreich war intransparent. Das Land Tirol forderte keine Belege über die Verwendung der Verfügungsmittel ein und überprüfte deren widmungsgemäße Verwendung nicht (TZ 7).

+ In den fünf einwohnerstärksten Ländern Österreichs (also auch in Oberösterreich) war verfassungsrechtlich ein Vizepräsident des Landesschulrats vorgesehen. Aufgrund des sehr eingeschränkten und nicht detailliert festgelegten Aufgabenbereichs des Vizepräsidenten oblag das Ausmaß der Amtsführung dem Engagement des jeweiligen Organwalters (TZ 8).

+ Die Bestellung der überwiegenden Teils der stimmberechtigten Mitglieder der Kollegien durch die Landesregierung nach dem Stärkeverhältnis der im Landtag vertretenen politischen Parteien bedeutete eine weitere Verschränkung der Landes- und Bundesvollziehung, welche den Grundsatz der

Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand unterlief (TZ 9,11).

+ Die Zuständigkeit der fraktionell besetzten Kollegien zur Erstattung von Besetzungsvorschlägen war aufgrund des Anscheins des Parteienproporz und des Umstands, dass ein demokratisches Abstimmungsverfahren über eine Organbesetzung den Rechtmäßigkeitsanforderungen nicht entsprechen muss, problematisch (TZ 12).

+ Da das BMBF praktisch keine Möglichkeit hatte, die Organisationsstrukturen der Landesschulräte zu beeinflussen, gab es vielfältige Unterschiede zwischen den beiden überprüften Landesschulräten. Beispielsweise waren die Rechtsabteilungen nach unterschiedlichen Kriterien ausgerichtet. Beim Landesschulrat Oberösterreich bestanden Mehrfachunterstellungen (TZ 17).

+ Die Ebene der Bezirksschulräte war durch eine komplexe Verwaltungsstruktur mit starkem Einfluss des Landes auf die Schulbehörden des Bundes gekennzeichnet. Beispielsweise bestanden aufwändige Abläufe und Zustimmungserfordernisse für Personalaufnahmen im Verwaltungsbereich der Bezirksschulräte (TZ 18).

+ Mit dem Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz 2013 wurde mit Wirkung vom 1. August 2014 die Behördeninstanz der Bezirksschulräte abgeschafft. Die Aufgaben der Bezirksschulräte waren weiterhin – nunmehr unter der Zuständigkeit der Landesschulräte – in den „Außenstellen des Landesschulrats“ wahrzunehmen. Die Bezirksschulinspektoren führten ab 1. August 2014 die Bezeichnung Pflichtschulinspektoren. Eine Aufgabenreform fand somit nicht statt (TZ 20).

+ Während in Österreich Schulleiter und hochrangige Führungskräfte im Bundesdienst, wie etwa Sektionschefs, auf fünf Jahre befristet (mit Verlängerungsmöglichkeit) bestellt werden, war für Schulaufsichtsorgane keine gesetzliche Befristung vorgesehen. Allfällige Fehlbesetzungen konnten nur schwer revidiert werden (TZ 42).

+ Die Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol führten ihre Aufgaben mit deutlich höherem Personaleinsatz und höheren Personalausgaben durch als im

Personalplan und im finanzgesetzlichen Ansatz/Detailbudget ausgewiesen; die Budgetwahrheit fehlte (TZ 44).

+ Die Länder Oberösterreich und Tirol zahlten seit Jahrzehnten an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes – sowohl Bundes- als auch Landesbedienstete – verschiedene regelmäßige Vergütungen aus. Die zusätzlichen Vergütungen der Länder stellten einen Eingriff in die Diensthoheit des Bundes (bei Bundesbediensteten) dar; sie waren auch aus wirtschaftlichen Gründen abzulehnen (TZ 45).

Finanzierung Landeslehrer

Bericht „Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/12 (behandelt Umsetzung Bericht über Finanzierung der Landeslehrer 2012/4)

+ Die Empfehlung, auf Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken, wurde nicht umgesetzt. Die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen erforderte ein Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und jener der Länder; der dadurch bewirkte Koordinationsaufwand begünstigte das Entstehen von Ineffizienzen (TZ 2).

+ Das BMBF setzte die Empfehlung, den elektronischen Stellenplan auch für die berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen, aufgrund budgetärer Restriktionen nicht um. Durch den Einsatz des elektronischen Stellenplans könnten die Arbeitsabläufe zur Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne beschleunigt und effizienter gestaltet werden (TZ 3).

+ Die empfohlenen Evaluationen der Schüler-Lehrer Verhältniszahlen, der Maßzahl für den sonderpädagogischen Förderbedarf und der zweckgebundenen Zuschläge an den allgemein bildenden Pflichtschulen setzte das BMBF um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation unberücksichtigt (TZ 4,5,6).

+ Die Empfehlung zur Änderung der Landeslehrer-Controllingverordnung – im Sinne einer Zugrundelegung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch – setzten das BMBF und das BMF nicht um. Die derzeitige Berechnung der Rückforderungsansprüche des BMBF bewirkte, dass die Länder bei Stellenplanüberschreitungen lediglich die niedrigeren Normkosten zu tragen hatten, wodurch falsche Anreize gesetzt, keine Kostenwahrheit und keine effiziente Ressourcenverteilung gewährleistet wurden. DAS BMBF initiierte im überprüften Zeitraum zweimal eine Änderung im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung, die letztlich beide scheiterten. Der Rückforderungsanspruch des BMBF im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen hätte sich im Schuljahr 2013/14 bei Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um 29 Mio. € bzw. für den gesamten überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 121 Mio. € erhöht (TZ 10).

Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4

+ Prüfung umfasst Bund und die Länder Kärnten, Niederösterreich und Salzburg.

+ Für Angelegenheiten des Dienstrechts der Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen war – abweichend von der grundsätzlich alleinigen Zuständigkeit des Bundes im Schulwesen – der Bund nur für die Gesetzgebung, die Länder hingegen für die Vollziehung zuständig. In Gesetzgebung und Vollziehung allein zuständig waren die Länder in einem Teilbereich des Landeslehrer-Dienstrechts, nämlich hinsichtlich der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit. Das hatte zur Folge, dass die Behördenzuständigkeit für die Diensthoheitsangelegenheiten der Landeslehrer in den Ländern – infolge jeweils eigener Landeslehrer-Diensthoheitsgesetze – unterschiedlich geregelt war. In den überprüften Ländern Kärnten und Salzburg waren hierfür zuständig die Schulabteilungen bei den Ämtern der Landesregierung und die Bezirksverwaltungsbehörden; es erfolgte keine Übertragung der Diensthoheit der Landeslehrer an Organe des Bundes. In Niederösterreich war die Diensthoheit im Sinne mittelbarer Landesverwaltung an die Organe des Bundes (Landesschulrat und Bezirksschulrat) übertragen. Die Schulbehörden des Bundes in den Ländern waren in diesem Fall funktionell, nicht jedoch

organisatorisch der Landesregierung unterstellt. Aus dieser geschilderten Vielschichtigkeit der Schulverwaltung resultierte, dass die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung der betroffenen Gebietskörperschaften vielfach auseinanderklaffte, insbesondere in folgenden Aufgabenbereichen:

- Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne
- Budgetplanung und Budgetverantwortung
- Dienstzuteilung und Mittelverwendung sowie
- Landeslehrer-Controlling.

Der hiedurch erforderliche Koordinationsaufwand begünstigte das Entstehen von Ineffizienzen. Der RH empfahl dem BMUKK und den überprüften Ländern im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren. (TZ 2).

+ Durch die – aufgrund der Gesetzeslage – notwendige Einbindung einer Vielzahl von Bundes- und Landesstellen bei der Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne war eine komplexe Verfahrensablaufstruktur gegeben. Die Einführung des elektronischen Stellenplans für die allgemein bildenden Pflichtschulen ermöglichte den Ländern die automationsunterstützte Übermittlung ihrer Landesstellenpläne an das BMUKK. Dadurch verbesserte sich die Genauigkeit und Einheitlichkeit der Daten, ein vereinfachter Datenabgleich war möglich. Für die berufsbildenden Pflichtschulen war der elektronische Stellenplan noch nicht vorgesehen (TZ 5,6).

+ In die Berechnung der Zahl der Planstellen für die allgemein bildenden Pflichtschulen flossen folgende Parameter ein: das Grundkontingent, der sonderpädagogische Förderbedarf und die zweckgebundenen Zuschläge (TZ 7-9).

+ Für die Berechnungsgrundlagen des BMUKK für die geltenden Verhältniszahlen wurden keine bildungspolitisch begründbaren Parameter herangezogen. Eine Evaluierung der Verhältniszahl ist bis zum Ende der

Gebarungsüberprüfung nicht erfolgt, weshalb der RH eine solche empfahl (TZ 7).

+ Das BMUKK setzte zur Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs eine Maßzahl von 2,7% aller Schüler fest, die bei der Berechnung des Grundkontingents an Planstellen berücksichtigt wurde. In den überprüften Ländern lag jedoch der tatsächliche Anteil der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Schuljahren 2007/2008 bis 2009/2010 zwischen 3,61 und 4,11%. Der RH empfahl dem BMUKK, die geltende Maßzahl im Rahmen einer Evaluierung der bestehenden Verhältniszahlen mit zu berücksichtigen (TZ 8).

+ Unter zweckgebundene Zuschläge fallen z.B. Planstellen für Sprachförderkurse bzw. Planstellen für Tagesbetreuung. Im überprüften Zeitraum stellte das BMUKK bis zu 13 verschiedene zweckgebundene Zuschläge zur Verfügung. Der RH empfahl dem BMUKK, die zweckgebundenen Zuschläge mit dem Ziel der Konsolidierung zu überprüfen und etwaiges Optimierungspotenzial bei einer Evaluierung der Verhältniszahlen zu berücksichtigen (TZ 9).

+ Zur Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen (sinkende Schülerzahlen, Unterricht für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen) an allgemein bildenden Pflichtschulen stellte der Bund den Länder im Finanzausgleichsgesetz 2005 zusätzliche Finanzmittel als Kostenersatz für die Besoldung von Landeslehrern zur Verfügung (so genannte Strukturmittel). Für die Jahre 2005 bis 2007 beliefen sich diese Strukturmittel jährlich auf 12 Mill. EUR. Die im Paktum zum Finanzausgleich 2007 vorgesehene Arbeitsgruppe, die ein allfälliges Weiterbestehen der Strukturprobleme hätte evaluieren sollen, wurde nicht eingerichtet. Im Finanzausgleichsgesetz 2008 wurden die jährlichen Strukturmittel für die Jahre 2008 bis 2010 auf 24 Mill. EUR und für die Jahre 2011 bis 2013 auf 25 Mill. EUR erhöht. Berechnungsergebnisse, die eine Verdoppelung der Strukturmittel rechtfertigten, konnten weder vom BMUKK noch vom BMF vorgelegt werden. Der RH empfahl dem BMUKK und dem BMF eine Evaluierung der Strukturprobleme durchzuführen (TZ 13).

+ Der Bund trug die Kosten der Besoldung der Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen zu 100% und jene an berufsbildenden Pflichtschulen zu 50%. Der Bund kam für die jeweiligen Besoldungskosten im Ausmaß des genehmigten Stellenplans auf. Die Besoldungskosten für jene Landeslehrer, die vom genehmigten Stellenplan nicht gedeckt waren, hatten die Länder zu tragen (Stellenplanüberschreitung) (TZ 16).

+ Die vom BMUKK gemäß der Landeslehrer-Controllingverordnung berechneten Besoldungskosten (im Sinne von Normkosten) für eine Planstelle waren im Schuljahr 2009/10 gegenüber den tatsächlichen durchschnittlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land um rd. 14.300 EUR bis 20.500 EUR zu gering. Der Rückforderungsanspruch des BMUKK wäre bei der Anwendung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten im Schuljahr 2009/2010 um rd. 33 Mill. EUR höher gewesen. Durch die in der Landeslehrer-Controllingverordnung festgelegte Berechnung des Rückforderungsanspruchs war eine Zuordnung der Besoldungskosten nach den tatsächlichen Gegebenheiten und somit nach dem Verursacherprinzip nicht gewährleistet. Erst eine Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten je Land würde das Kostenbewusstsein der Länder in Bezug auf ihre Landeslehrer stärken und die Steuerung des Personaleinsatzes optimieren. Der RH empfahl dem BMUKK, dem BMF und den überprüften Ländern, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen wurden (TZ 18).

+ In den Bereichen Budgetplanung und Budgetvollzug, Mitverwendungen und Dienstzuteilungen sowie bei der Gewinnung weiterführender Informationen zu Personaleinsatz und zu den Besoldungskosten der Landeslehrer führten die bestehenden Strukturen (Einbindung einer Vielzahl an Organisationseinheiten des Bundes und der Länder) zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und zu einem Anstieg des Erfassungs- und Abstimmungsaufwands für die Länder. Dieser Mehraufwand war allerdings mangels einer kostenrechnerisch verwertbaren Grundlage nicht monetär quantifizierbar (TZ 17,19,20).

Lehrerpensionen

Bericht „Landeslehrerpensionen“, Reihe Bund 2015/12

- + Die Kompetenzverteilung war verfassungsrechtlich komplex und die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen den Gebietskörperschaften getrennt (TZ 3).

- + Die überwiegende Inanspruchnahme der Hacklerregelung-ALT (Ruhestandsversetzung ab dem vollendeten 60. Lebensjahr) ergab in Verbindung mit einem bestimmten Prozentsatz von krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen ein durchschnittliches Pensionsantrittsalter der Landeslehrerbeamten im Zeitraum 2008-2013 von lediglich 59,6 Jahren. Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Bundeslehrerbeamten belief sich im Zeitraum 2008 bis 2013 auf durchschnittlich 61,2 Jahre (TZ 48).

- + Der RH hatte die Mehrausgaben für einen Ruhestand in der Hacklerregelung-ALT gegenüber einer Versetzung in den Ruhestand zum Regelpensionsalter mit 65 Jahren berechnet. Diese Mehrausgaben beliefen sich auf Dauer des Ruhestandes auf über 180.000 EUR (Geldwert 2006). Eine Abschätzung der Ausgaben des Bundes auf Gesamtpensionsdauer der zwischen 2008 und 2013 erfolgten 12.440 vorzeitigen Ruhestandsversetzungen der Landeslehrerbeamten und Bundeslehrerbeamten nach der Hacklerregelung-ALT ergab gegenüber einer Ruhestandsversetzung mit 65 Jahren auf Gesamtpensionsdauer gerechnet Mehrausgaben von über 2 Mrd. EUR (Geldwert 2006) (TZ 49).

Neue Mittelschule

Bericht „Modellversuch Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12

- + Entgegen der gesetzlichen Vorgabe zur verpflichtenden wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation der NMS-Modellversuche, kam es zur flächendeckenden Einführung der NMS an Hauptschulen vor Vorliegen der

Evaluationsergebnisse. Eine zentrale Entscheidungsgrundlage für diese wichtige bildungspolitische Maßnahme mit weitreichenden finanziellen Auswirkungen lag nicht vor (TZ 2).

+ Das Ziel der Verschiebung der Bildungslaufbahnentscheidung von zehn auf 14 Jahre wurde nicht erreicht. Volksschulabsolventen mussten nach wie vor zwischen AHS und NMS wählen (TZ 4).

+ Die AHS-Unterstufen und die Hauptschulen – und in der Folge auch die Modellversuche – unterlagen wegen der verfassungsrechtlich komplexen Kompetenzverteilung und der fehlenden Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben und Finanzierungsverantwortung völlig unterschiedlichen Regelungen. Mit den Angelegenheiten der Hauptschulen waren alle Gebietskörperschaften – Bund, Länder und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände – befasst, mit der AHS nur der Bund. Dies führte zu unterschiedlichen Sichtweisen bzw. Interessenlagen und zu Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und Zielkonflikten (TZ 5).

+ Das BMUKK begann erst im Herbst 2008 mit Begleitmaßnahmen zur Umsetzung der NMS-Modellversuche. Zu diesem Zeitpunkt hatte Vorarlberg bereits eine etablierte Projektstruktur. Die Koordination und Abstimmung zwischen dem BMUKK und dem Land bzw. dem Landesschulrat für Vorarlberg bei der Durchführung der NMS-Modellversuche waren mangelhaft. Die Strukturen des BMUKK und Vorarlbergs wiesen daher zahlreiche Parallelen und Doppelgleisigkeiten auf (TZ 9).

+ Eine genaue Berechnung der bundesweiten Lehrpersonalkosten für die Hauptschulen bzw. NMS-Modellversuche war nicht möglich. Ursächlich dafür war das Auseinanderfallen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Pflichtschulbereich. Das BMUKK stellte den Ländern zwar eine bestimmte Anzahl an Planstellen für Hauptschulen inkl. NMS zur Verfügung, diese Planstellen konnten jedoch innerhalb der verschiedenen Schularten der allgemein bildenden Pflichtschulen umgeschichtet werden. Die Lehrpersonalkosten je Schüler betragen im Schuljahr 2011/2012 an Hauptschulen bundesweit rd. 6.600 EUR. An den NMS-Modellversuchen waren

diese wegen des verschränkten Lehrereinsatzes wesentlich höher (rd. 7.200 EUR). Im Gegensatz dazu lagen die Lehrerpersonalkosten je Schüler an den AHS-Unterstufen bei rd. 4.700 EUR. Die hohen Kostenunterschiede waren auf die größeren Klassen in den AHS-Unterstufen, das zusätzliche Lehr- und Unterstützungspersonal in den Hauptschulen bzw. NMS-Modellversuchen und die Kleinstrukturiertheit des österreichischen Pflichtschulwesens zurückzuführen (TZ 32).

+ Der RH beanstandete, dass es dem BMUKK bis zum Schuljahr 2011/2012 nicht möglich war, die tatsächlichen Lehrerpersonalkosten für die Hauptschulen zu ermitteln. Ursächlich dafür waren nach Ansicht des RH das Auseinanderfallen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Pflichtschulbereich. Der RH empfahl die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu konzentrieren (TZ 32).

+ Zwischen Bundes- und Landeslehrern bestanden vielfältige dienstrechtliche und besoldungsrechtliche Unterschiede, die den angestrebten verschränkten Lehrereinsatz wesentlich erschwerten. Ebenso führten die unterschiedlichen Regelungen praktisch zur Undurchlässigkeit zwischen beiden Lehrergruppen. Bei den NMS-Modellversuchen ergab sich folgende Situation: Bundeslehrer unterrichteten denselben Unterrichtsgegenstand wie Landeslehrer, bekamen dafür jedoch mehr bezahlt und arbeiteten kürzer. Die höhere Bezahlung der Bundeslehrer war auf deren universitäre und länger dauernde Ausbildung zurückzuführen. Nach Ansicht des RH verdeutlichte dies den dringenden Reformbedarf in Richtung einheitlicher Lehrerausbildung (d.h. Grundausbildung mit anschließender modularer Struktur, die die Durchlässigkeit zwischen den Schulformen ermöglicht) und einheitliches Dienstrecht für sämtliche Lehrer (TZ 42).

+ Die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen führte bei der Planung der Personalressourcen für den verschränkten Lehrereinsatz an den NMS-Modellversuchen zu einem komplexen Zuteilungsmechanismus. Aufgrund des Auseinanderklaffens der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bei den Pflichtschulen (Hauptschulen) mussten neben den Schulleitungen der NMS-Modellversuche und der AHS/BMHS sechs

Abteilungen des Bundes und die Schulabteilungen der Länder tätig werden. Sachliche Zusammenhänge erforderten ein Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und jener der Länder; die Doppelgleisigkeiten bewirkten zusätzlichen Koordinationsaufwand und förderten Ineffizienzen bei der Planung des verschränkten Lehrereinsatzes für die NMS-Modellversuche (TZ 43).

+ Der verschränkte Lehrereinsatz erforderte einen Informationsaustausch zwischen NMS-Modellversuchsschule und Stammschule bezüglich besoldungsrelevanter Daten der Bundeslehrer. Da die Schulen nicht über dieselbe Unterrichtsverwaltungssoftware verfügten, erschwerte dies den Informationsaustausch zwischen den Schulen und es bestand erhöhter Verwaltungsaufwand. Wegen der Inkompatibilität der Systeme bestand keine einheitliche Datenlage und erhöhte Fehleranfälligkeit. Der RH empfahl dem BMUKK, auf den Einsatz einheitlicher Schulverwaltungsprogramme hinzuwirken (TZ 51).