

WIFO 



ARBEITSGRUPPE VERWALTUNG NEU

Arbeitspaket 3

SCHULVERWALTUNG

INHALT

Schulverwaltung allgemein	3
1 Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung.....	22
2 Dienstrecht	29
3 Leitungsverantwortung	36
4 Personalsteuerung und Controlling.....	39
5 Aus- und Fortbildung.....	49
6 Schulaufsicht	54
7 Gebäudemanagement	59

SCHULVERWALTUNG

Die Expertengruppe bestehend aus dem Rechnungshof, dem WIFO, dem IHS, dem StA und dem KDZ wurde von der am 17. Februar 2009 unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und des Vizekanzlers eingesetzten Arbeitsgruppe beauftragt, für den Bereich "Effizienz der Verwaltung" eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen zu erarbeiten. Diese vorliegende Unterlage besteht aus einer Zusammenfassung der Kernprobleme und einer nachfolgenden Problem- und Folgewirkungsanalyse, welche die einzelnen Problemstellungen detaillierter ausführt.

Diesem Arbeitsauftrag folgend findet sich nachfolgend eine Zusammenstellung der aus der Sicht der Expertengruppe bestehenden Kernprobleme und der Folgewirkungen im Bereich Effizienz der Schulverwaltung. Diese Unterlage dient in weiterer Folge dazu, in der Arbeitsgruppe Lösungsansätze zu erarbeiten und diese auf politischer Ebene umzusetzen.

SCHULVERWALTUNG ALLGEMEIN

ZUSAMMENFASSUNG

Die derzeitige Schulverwaltung stammt aus dem Jahr 1962 und ist nicht mehr zeitgemäß. Sie ist durch vergleichsweise hohe Ausgaben (Input) und durchschnittliche Erfolge (Output) gekennzeichnet. Die durchschnittlichen Klassengrößen liegen im OECD-Durchschnitt, das Lehrer-Schüler-Verhältnis ist überdurchschnittlich gut. Demgegenüber ist die Qualität des österreichischen Bildungssystems nur

durchschnittlich (vgl. Studien PISA, TIMMS, PIRLS). Konkrete Vorgaben für bildungspolitische Ziele sind nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Die Schulqualität kann nicht beurteilt werden; die Zielerreichung ist nicht messbar.

Die Gründe liegen vor allem in der verfassungsrechtlich komplexen Kompetenzverteilung und der fehlenden Übereinstimmung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und allenfalls auch Gemeinden. Dies führt zu unterschiedlichen Sichtweisen bzw. Interessenslagen und so zu Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und Zielkonflikten. Hinzu kommt eine unzureichende Datenlage.

Weitere Strukturprobleme sind auf die uneinheitliche Schulstandortstruktur, den im internationalen Vergleich geringen Anteil der Unterrichtszeiten an der Gesamtarbeitszeit der Lehrer, die Übernahme von Verwaltungstätigkeiten durch die Lehrer sowie die verbesserungswürdige Schulaufsicht zurückzuführen.

Im Bereich der Schulverwaltung gibt es folgende Probleme:

1 Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung

- Bei den Pflichtschulen fallen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auseinander
- Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände vertreten unterschiedliche Interessen
- Kompetenzen der Schulaufsicht nur bei pädagogischen Belangen, nicht bei Angelegenheiten der Schulerhalter

2 Dienstrecht

- Dienst- und besoldungsrechtliche Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrern
- Unterschiedliche Lehrverpflichtungen für Bundes- und Landeslehrer (20 Werteeinheiten versus Jahresnorm)
- Bundeslehrer führen keine gesamthaften Ressourcenaufzeichnungen, Landeslehrer nur hinsichtlich der sonstigen Tätigkeiten
- Es fehlen Leistungsanreize (z.B. Aufstiegsmöglichkeiten)

3 **Leitungsverantwortung**

- Schulleiter haben insbesondere an großen Schulen viele Lehrer zu betreuen
- Schulleiter unterrichten selbst, auch wenn sie zur Gänze für die Aufgaben der Schulleitung freigestellt sind
- Schulleiter werden ohne besondere Managementzusatzqualifikationen aus dem Kreis der Lehrer rekrutiert
- Schulleiter sind als Schulmanager v.a. für die Unterrichtsqualität verantwortlich
- Administratoren erfüllen Verwaltungsaufgaben und werden aus dem Kreis der Lehrer rekrutiert (nicht alle Schulen haben Administratoren)

4 **Personalsteuerung und Controlling**

- Bei den Pflichtschulen fallen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auseinander
- Datenlage bei den Landeslehrern schlechter als bei den Bundeslehrern
- Intransparenz bei Personalaufwand der Landeslehrer
- Schulverwaltungen auf Länderebene weisen unterschiedlich konsistente Reaktionsweisen auf variierende Schülerzahlen auf
- Besoldung der Lehrer – wie auch der übrigen öffentlich Bediensteten – weitgehend unabhängig vom Erfolg (es gibt wenige Instrumente der Leistungsbeurteilung)
- Lehrermobilität ist gering (Durchlässigkeit zwischen den Schultypen ist nicht gegeben)
- Weitgehend fehlender strukturierter Kennzahlenvergleich sowie Erfahrungsaustausch und Lernen von Best-Practice-Beispielen
- Auf der operativen Ebene der Schulen kommt es zu keinem systematischen Qualitätsvergleich
- Lehrer an Auslandsschulen bleiben zu lange im Ausland (erworbene Erfahrungen werden nicht genutzt)

5 **Ausbildung und Fortbildung**

- Geteilte Lehrerausbildung für Bundes- und Landeslehrer
- Qualität des Unterrichts: Unterschiedliche Vorgaben für Bundes- und Landeslehrer

- Unterschiedliche Fortbildungspflichten für Bundes- und Landeslehrer
- Zeitpunkt der Fortbildung
- Keine Aufzeichnungen über die gesamte Fortbildung von Lehrern

6 Schulaufsicht

- Fehlende strategische Vorgaben durch das BMUKK
- Landesschulräte nehmen ihre Steuerungsverantwortung nicht wahr
- Länder haben unterschiedliche Diensthoheitsgesetze (Übertragung der Diensthoheit auf den Bund in W, NÖ, B, OÖ, ST)
- Fehlende Kriterien zur Beurteilung der Qualität des Unterrichts (gleichartige Maßstäbe zur Beurteilung der Schulqualität nicht festgelegt; ABER: Bildungsstandards NEU)

7 Gebäudemanagement

- Länder üben durch die Definition fixer Schulsprengel maßgeblichen Einfluss auf die erforderlichen infrastrukturellen und personellen Ressourcen aus
- Jede Gebietskörperschaft verfolgt mit den Schulstandorten eigene Interessen
- Priorität des Erhalts von Schulstandorten
- Kleinschulen, die die Auslastung nicht sicherstellen können
- Für Bundesschulen gibt es ein elektronisches Gebäude-Management-System; nicht alle Schulen sind erfasst
- Nutzung von Schulgebäuden von Schülern anderer Schulen

Eine veraltete, wenig effiziente Governance-Struktur im Schulwesen führt im Verhältnis zum finanziellen und personellen Ressourceneinsatz zu ungenügenden Leistungen. Für eine Verbesserung der Leistungen ist eine umfassende Entbürokratisierung des Bildungssystems erforderlich; verbesserte Abläufe im bestehenden System ermöglichen nur geringfügige Verbesserungen der internen Effizienz.

Die nachfolgend dargestellten Probleme sind nicht als Einzelprobleme zu verstehen, sie machen vielmehr eine Strukturreform der gesamten Schulverwaltung mit kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen erforderlich.

1. Kompetenzen

Die **Generalkompetenz im Schulwesen** liegt im Gegensatz zur grundsätzlichen Generalkompetenz der Länder (Art 15 B-VG) beim Bund (Ausnahme: land- und forstwirtschaftliches Schul- und Erziehungswesen).

2. Behördenzuständigkeit

Die Einheit des Schulwesens wird nicht nur über die Gesetzgebung, sondern maßgeblich auch durch die Vollziehung des Bundes sichergestellt.

Als Ausgleich für die Länder wurden mit föderalistischen Elementen ausgestattete Schulbehörden des Bundes in den Ländern eingerichtet (LSR, BSR). Die Länder haben die Ausführungsgesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz für die Zusammensetzung und Gliederung dieser Kollegien (im LSR und BSR).

Die Schulbehörden haben damit eine gewisse Zwitterstellung zwischen reinen Bundesbehörden und reinen Landesbehörden (organisationsrechtlich betrachtet). Die Länder wirken entscheidend am Aufbau der (unmittelbaren) Bundesschulbehörden mit und der Bund hat auf dem Gebiet seiner Schulbehörden nicht die volle Organisationshoheit.

Darüber hinaus bestehen neun unterschiedliche Diensthoheitsgesetze.

Die Länder haben im Rahmen ihrer Ausführungsgesetze unterschiedliche Regelungen über die Aufgabenverteilung (Zuständigkeiten) zwischen folgenden Behörden vorgesehen:

Landesregierung - Bezirkshauptmannschaft, Bezirkshauptmannschaft - Bezirksschulrat, Kollegium des BSR - Vorsitzender (Amt) des BSR, Landesregierung - Landesschulrat, Kollegium des LSR oder Präsidenten (Amt) des LSR und Gemeinden und Gemeindeverbände.

Schließlich wird dem Bund als Ausgleich in den Landesangelegenheiten des Schulwesens eine oberste Leitungsfunktion durch ein umfassendes Informationsrecht und ein Mangelrügerecht des BMUKK zuerkannt. Danach steht dem Bund die Befugnis zu, sich in den schulischen Angelegenheiten, die in die Vollziehung der Länder fallen, von der Einhaltung der auf Grund des Art 14 B-VG erlassenen Gesetze und Verordnungen Kenntnis zu verschaffen.

In Summe führt dieses System der Verteilung der Kompetenzen auf verschiedene Behörden mit unterschiedlichen Interessenslagen zu einer wesentlichen Verkomplizierung. Beispielsweise bedarf die Entscheidung zur Errichtung und Auflassung einer öffentlichen Pflichtschule nach einer Entscheidung durch die Gemeinde als Schulerhalter auch noch der Bewilligung der Landesregierung nach Anhörung des Landesschulrates.

3. Finanzierung

Die angesprochenen Doppelgleisigkeiten im Schulbereich und die Trennung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung führen zu Mehrkosten bzw. Ineffizienzen der Mittelverwendung.

In der Finanzierung der allgemeinbildenden Pflichtschulen wirken beispielsweise alle drei Gebietskörperschaften zusammen.

- **Land/Gemeinden** tragen den Sachaufwand und die Personalkosten für das nicht pädagogische Personal und sonstige Investitionen
Laut Prof. Lehner stieg der Finanzierungsbeitrag der Länder (ohne Wien) für die allgemeinbildenden Pflichtschulen von 58 Mill. EUR im Jahr 2000 auf 75 Mill. EUR im Jahr 2005¹.
- **Bund** refundiert den Ländern nach Maßgabe des Stellenplans die Gehälter der Pflichtschullehrer; für den über den Stellenplan hinausgehenden Teil trägt das Land die Kosten.
Refundierung des Bundes an die Länder für Lehrpersonalkosten im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen:
2001: 2.689,50 Mill. EUR = 3.895,98 EUR/Schüler; 78.599,05 EUR/Klasse
2007: 2.943,15 Mill. EUR = 4.602,76 EUR/Schüler; 93.781,93 EUR/Klasse
Somit stiegen von 2000/01 auf 2006/07 die Kosten pro Schüler um 18,14%, die Kosten pro Klasse um 19,32% (nicht inflationsbereinigt).

Die vom Bund refundierten Personalkosten stiegen, während die Schülerzahlen sanken.

¹ Gerhard Lehner, Länderausgaben, Tendenz in wichtigen Aufgabenbereichen, Band 104 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, 2007

PROBLEM- UND FOLGEWIRKUNGSANALYSE

PROBLEMANALYSE

1 Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung

Bei den Pflichtschulen fallen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auseinander

Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände vertreten unterschiedliche Interessen

Kompetenzen der Schulaufsicht nur bei pädagogischen Belangen, nicht bei Angelegenheiten der Schulerhalter

FOLGEWIRKUNGEN

Eine einheitlich geführte und wirkungsvolle Ressourcen- und Ausgabensteuerung fehlt. Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung kann durch die unterschiedliche Kompetenzlage nicht wahrgenommen werden.

Mehrkosten durch Doppelgleisigkeiten bei Bund und Ländern, z.B. Landeslehrer-Controlling

Doppelgleisigkeiten bei Bund und Ländern hinsichtlich Lehrercontrolling → Mehrkosten

Der Bund ist abhängig von den Angaben der Länder → Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Berichtstermine und der Inhalte der zu meldenden Daten → Überzahlungen durch den Bund

Kein einheitliches Gebäudemanagement (Standortentscheidungen), Kooperationen schwierig → Mehrkosten → die Effizienz der Pflichtschulen ist geringer als jene der Bundesschulen

Stellen Bezirksschulinspektoren Mängel bei Pflichtschulen fest (z.B. bei den Räumlichkeiten für den Turnunterricht), können sie keinen Einfluss auf die Behebung der Mängel ausüben

2 Dienstrecht

Dienst- und besoldungsrechtliche Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrern

Unterschiedliche Lehrverpflichtungen für Bundes- und Landeslehrer (20 Werteinheiten versus Jahresnorm)

Bundeslehrer führen keine gesamthaften Ressourcenaufzeichnungen, Landeslehrer nur hinsichtlich der "sonstigen Tätigkeiten"

Es fehlen Leistungsanreize (z.B. Aufstiegsmöglichkeiten)

Schulversuch "Neue Mittelschule": Trotz der Unterschiede werden dieselben Schüler unterrichtet

In HS und AHS-Unterstufe unterrichten Lehrer nach demselben Lehrplan, aber in unterschiedlichem Ausmaß und zu unterschiedlichen Gehältern

Je Schultyp unterschiedliche Nettounterrichtszeiten für Lehrer

Bundeslehrer: keine Nachvollziehbarkeit der Dienstausbung
Landeslehrer: Erbringen Nachweise zur Erfüllung ihrer Jahresnorm

Österreichische Schüler liegen im internationalen Qualitätsvergleich (PISA, TIMMS, PIRLS) nur im Mittelfeld

3 Leitungsverantwortung

Schulleiter haben insbesondere an großen Schulen viele Lehrer zu betreuen

Schulleiter unterrichten selbst, auch wenn sie zur Gänze für die Aufgaben der Schulleitung freigestellt sind

Unzureichende Kommunikation zwischen dem Schulleiter und den Lehrern

Es fehlen eine gezielte Personalentwicklung und die Steuerung der Lehrerfortbildung

Sicherung der Unterrichtsqualität nicht ausreichend wahrgenommen

Mehrkosten, weil Unterricht als Mehrdienstleistung

Schulleiter werden ohne besondere Managementzusatzqualifikationen aus dem Kreis der Lehrer rekrutiert

Schulleiter sind als Schulmanager v.a. für die Unterrichtsqualität verantwortlich, ihnen fehlen jedoch teilweise ergänzende Verantwortlichkeiten

Administratoren erfüllen Verwaltungsaufgaben und werden aus dem Kreis der Lehrer rekrutiert

Nicht alle Schulen haben Administratoren

4 Personalsteuerung und Controlling

Bei den Pflichtschulen fallen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auseinander

Datenlage bei den Landeslehrern schlechter als bei den Bundeslehrern

Es fehlt die umfassende Managementkompetenz

Schulleiter kann sich die Lehrer nicht selbst aussuchen und kann sich bei Bedarf nicht von ihnen trennen

Mehrkosten:

- teuer ausgebildete Lehrer
- Verwaltungspersonal wäre günstiger

Ungleichbehandlung von Schulen

Mehrkosten:

- Bund unterhält 2 Controllingabteilungen (für Landes- und für Bundeslehrer)
- Länder beschäftigen Personal, um nicht zu wenig Geld vom Bund zu erhalten
- Bund beschäftigt Personal, um nicht zu viel Geld an die Länder zu überweisen

Länder liefern Informationen verspätet

Intransparenz bei Personalaufwand der Landeslehrer

Schulverwaltungen auf der Ebene der Länder weisen unterschiedlich konsistente Reaktionsweisen auf variierende Schülerzahlen auf

Besoldung der Lehrer – wie auch der übrigen öffentlich Bediensteten – weitgehend unabhängig vom Erfolg

Es gibt für Lehrer – wie auch für die übrigen öffentlich Bediensteten – wenige Instrumente der Leistungsbeurteilung

Lehrermobilität ist gering

Durchlässigkeit zwischen den Schultypen ist nicht gegeben

Weitgehend fehlender strukturierter Kennzahlenvergleich sowie Erfahrungsaustausch und Lernen von Best-Practice-Beispielen sowohl schultypen- als auch standortübergreifend

Auf der operativen Ebene der Schulen kommt es zu keinem systematischen Qualitätsvergleich

Lehrer an Auslandsschulen bleiben zu lange im Ausland

Erworbene Erfahrungen werden nicht genützt

Fehllenkung von Ressourcen

Leistungsanreize kein Instrument der Personalsteuerung

Es fehlen Instrumente zur Verbesserung der Unterrichtsqualität

Schulstandortübergreifende Steuerung kaum möglich

Ein VS-Lehrer darf grundsätzlich nicht an einer HS oder AHS unterrichten, ein HS-Lehrer nicht an einer AHS
Grund: unterschiedliche Ausbildung und Dienst- und Besoldungsrechte

Systematisches Lernen voneinander auf der Ebene der einzelnen Schulen erfolgt unzulänglich

Fehlende Impulse zur Motivation

Ungenügend entwickeltes Verständnis von umfassendem Qualitätsmanagement

Wertvolle Erfahrungen gehen für das Bildungssystem verloren

Personalressourcen werden nicht bedarfsgerecht verwendet

5 Ausbildung und Fortbildung

Geteilte Lehrerausbildung für Bundes- und Landeslehrer

Universitäten: Fachliche Ausbildung im Vordergrund;
Pädagogische Hochschulen: Pädagogische Ausbildung im Vordergrund

Dennoch ist der Lehrplan für HS und AHS-Unterstufe gleich

Qualität des Unterrichts: Unterschiedliche Vorgaben für Bundes- und Landeslehrer

Lehrer an HS unterrichten auch Fächer, für die sie nicht fachgeprüft sind: Folge: Qualitätseinbußen
Bundeslehrer unterrichten nur die erlernten Fächer

Unterschiedliche Fortbildungspflichten für Bundes- und Landeslehrer

Landeslehrer: Mindestens 15 Jahresstunden
Bundeslehrer: Allgemeine Dienstpflicht

Zeitpunkt der Fortbildung

Großteils während der Unterrichtszeit → Supplierungen → Mehrkosten

Keine Aufzeichnungen über die gesamte Fortbildung von Lehrern

Die aktualisierte Qualität der Lehrer kann nicht garantiert werden

6 Schulaufsicht

Fehlende strategische Vorgaben durch das BMUKK

Unterschiedliche Vorgangsweisen der Schulaufsichtsorgane

Schulaufsicht arbeitet österreichweit inhomogen

Schulaufsichtsorgane wählen ohne Koordination mit Kollegen unterschiedliche Schwerpunkte für die Inspektion aus

Unterrichtsbeobachtungen finden nur vereinzelt statt

	Schulaufsicht als pädagogisches Kontroll- und Controllinginstrument nur bedingt tauglich
	Dauer und Umfang der Inspektionen weichen stark voneinander ab → fehlende Vergleichbarkeit
Landesschulräte nehmen ihre Steuerungsverantwortung nicht wahr	Es fehlen operationale Vorgaben, gezielte Steuerungsmaßnahmen und die Ausrichtung auf übergeordnete Ziele
	Landesschulräte verfügen über keine systematischen Informationen über aufgetretene Probleme
	Mangels geeigneter Dokumentation ist die Aufsichtstätigkeit der Schulaufsichtsorgane nur eingeschränkt nachvollziehbar
Länder haben unterschiedliche Diensthoheitsgesetze (Übertragung der Diensthoheit auf den Bund in W, NÖ, B, OÖ, ST)	Schulaufsicht hat nicht in allen Ländern die gleichen Möglichkeiten, ihre Aufgaben wirkungsvoll wahrzunehmen
Fehlende Kriterien zur Beurteilung der Qualität des Unterrichts	Schulqualität kann nicht beurteilt werden
Gleichartige Maßstäbe zur Beurteilung der Schulqualität nicht festgelegt ABER: Bildungsstandards NEU	Zielerreichung ist nicht messbar

7 Gebäudemanagement

Länder üben durch die Definition fixer Schulsprengel maßgeblichen Einfluss auf die erforderlichen infrastrukturellen und personellen Ressourcen aus

Geringe Flexibilität in Bezug auf den Erhalt bzw. die Zusammenlegung von Schulstandorten, dadurch

unzureichende Nutzung von Potenzialen für einen effizienteren Einsatz des Lehrpersonals und der schulischen Infrastruktur,

geringer Qualitätswettbewerb unter den Schulen durch

eingeschränkte Möglichkeiten der Schulauswahl für Eltern

Die Länder treffen damit auch Entscheidungen über den Aufwand sowohl von Gemeinden und Schulgemeindeverbänden (Infrastruktur und Nichtlehrerpersonal) als auch des Bundes (Landeslehrer)

Es gibt mehrere gesetzliche Schulerhalter. Jede Gebietskörperschaft verfolgt mit den Schulstandorten eigene Interessen

Wirkt personalbedarfserhöhend → Mehrkosten ohne Vorteile für die Schüler

Priorität des Erhalts von Schulstandorten

Führt bei gleichzeitigem Rückgang der Schülerzahlen zu einer relativen Erhöhung des Personalbedarfs und zu nicht optimalem Einsatz der vorhandenen Ressourcen

Mehrere Schulen gleicher Art auch an kleinen Standorten

Kleinschulen, die die Auslastung nicht sicherstellen können

Eine bundesweite Schulstandortstruktur ist nicht durchsetzbar;

Mögliche Synergien in der Schulstandortstruktur werden nicht genutzt, die Unterrichtsqualität nicht optimiert.

Bundesländer legen für die Pflichtschulen Schulsprengel fest

Die Landesregierungen treffen Entscheidungen über den Aufwand von Gemeinden und Schulgemeindeverbänden (Schulerhalter)

Schulraumnutzung für Schüler anderer Schulen schwierig

Optimierte Nutzung von Schulraum schulübergreifend kaum praktiziert

Hoher Koordinationsaufwand; unterschiedliche Kompetenzen (Berufsschulen der Länder versus BMHS des Bundes)

Für Bundesschulen gibt es ein elektronisches Gebäude-Management-System; für Pflichtschulen fehlt ein derartiges österreichweites System

Gesamtsicht über die Schulgebäude fehlt – trotz Gebäude-Managementsystem fehlt die Gesamtübersicht über den Bau- und Sicherheitszustand der Schulgebäude auch bei Bundesschulen

Über die Pflichtschulen können nur die Länder Auskunft geben

QUELLEN

Rechnungshof

- Reihe Bund 2008/11, Lehrerfortbildung, Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2008/9, Bewegungserziehung an Schulen
- Reihe Bund 2007/4, Landesschulrat für Salzburg: Ausgewählte Bereiche der Verwaltung
- Reihe Bund 2007/2, Lehrpersonalplanung, Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht
- Reihe Bund 2006/3, Lehrerfortbildung
- Reihe Bund 2005/10, Bundesschulzentrum Linz - Auhof
- Reihe Bund 2003/3, Besoldung der Landeslehrer
- Reihe Niederösterreich 2005/1, Kostenfaktoren im Schulwesen
- Reihe Niederösterreich 2007/4, Gemeindeverband Hauptsschulgemeinde Gmünd
- Reihe Vorarlberg 2005/2, Lehrpersonalplanung
- Reihe Vorarlberg 2008/3, Schulerhalterverband Hauptschule Sulz-Röthis

WIFO

- Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A., Kostal, T., 2008, Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich, Wien

IHS

- Berhard Felderer, Hermann Kuschej, Lorenz Lassnigg, et al. (2007): Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung (IHS-Forschungsbericht im Auftrag des BMUKK). Wien: Institut für Höhere Studien.
- Berhard Felderer, Hermann Kuschej, Lorenz Lassnigg, Ulrich A. Schuh, (2009): Organisation und Effizienz der Schulverwaltung. Problemdefinitionen und Lösungsansätze unter Gesichtspunkten einer Verwaltungsreform, Positionspapier, Wien, Institut für Höhere Studien.

Lorenz Lassnigg, Stefan Vogtenhuber (2009): Governance-Faktoren, Schülerleistungen und Selektivität der Schulen, in: Schreiner, Claudia; Schwantner, Ursula (Hrsg.), PISA 2006. Österreichischer Expertenbericht zum Naturwissenschafts-Schwerpunkt, Leykam, Graz, S. 376-386.

KDZ

Bauer, Helfried (Hrsg.), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, Wien-Graz 2008

SCHULVERWALTUNG – KOMPETENZEN

	Allgemeinbildende Schulen			Berufsbildende Schulen			Land- und Forstwirtschaftliche Schulen			
	Pflichtschulen		Höhere Schulen	Pflichtschulen	Mittlere Schulen	Höhere Schulen	Pflichtschulen	Mittlere Schulen		Höhere Schulen
	VS, HS, SS	PS	AHS	BS	HaSch, FS	HTL, HAK, TGM	BS	LW	FW	LuF
Äußere Organisation der Schulen	Grundsatzgesetzte: Bund Ausführungsgesetze: Land Vollziehung: Land		Bund	Grundsatzgesetzte: Bund Ausführungsgesetze: Land Vollziehung: Land	Bund		Grundsatzgesetzte: Bund Ausführungsgesetze: Land Vollziehung: Land		Bund	
Gesetzlicher Schulerhalter	Gemeinde/Gemeindeverband/ Land		Bund	Land	Bund		Land		Bund	
Lehrer-Dienstrecht	Gesetzgebung: Bund Vollziehung: Land		Bund	Gesetzgebung: Bund Vollziehung: Land	Bund		Gesetzgebung: Bund Vollziehung: Land		Bund	
Diensthoheit über Lehrer	Land Bund, wenn übertragen (Landeslehrer-Diensthoheitsge- setze)		Bund	Land Bund, wenn übertragen (Landeslehrer-D iensthoheits- gesetze)	Bund		Land Bund, wenn übertragen (Landeslehrer-Diensthoheitsge- setze)		Bund	
Bezahlung der Lehrer	Land zahlt / Bund refundiert zu 100%		Bund	Land zahlt / Bund refundiert zu 50%	Bund		Land zahlt / Bund refundiert zu 50%		Bund	
Verwaltungspersonal	Gesetzlicher Schulerhalter									
Bezahlung Verwaltungspersonal	Gesetzlicher Schulerhalter									
Schulaufsicht	Bund						Land		Bund	
Lehrerausbildung	Bund (BMUKK, PH)		Bund (BMWF, Unis)	Bund (BMUKK, PH)	Bund (BMWF, Unis)		Bund (HS für Agrar- und Umweltpädagogik)			Bund (BMWF, Uni Boku)
Lehrerfortbildung	Bund (BMUKK, PH)						Bund (HS für Agrar- und Umweltpädagogik)			
Lebensjahre der Schüler	6 – 14	14 – 15	10 – 18	15 – 18	14 – 18	14 – 19	15 – 18	14 – 18	14 – 18	14 – 19

ORGANE DER SCHULVERWALTUNG

	Allgemeinbildende Schulen			Berufsbildende Schulen			Land- und Forstwirtschaftliche Schulen			
	Pflichtschulen		Höhere Schulen	Pflichtschulen	Mittlere Schulen	Höhere Schulen	Pflichtschulen	Mittlere Schulen		Höhere Schulen
	VS, HS, SS	PS	AHS	BS	HaSch, FS	HTL, HAK, TGM	BS	LW	FW	LuF
Aufbau der Schule	Schule									
Organisation der Schule	Schule									
Errichtung der Schule	Schulerhalter; Anhörung LSR; Bewilligung der LReg		LSR/BMUKK	Amt der LReg / in Stmk und Tirol ist der Berufsschulbeirat zu hören	LSR/BMUKK		Amt der LReg / der LuF Schulbeirat ist zu hören		BMLFUW	
Erhaltung der Schule	Bürgermeister/Gemeinderat/ Obmann des Schulgemeindevverbandes		LSR/BMUKK	Amt der LReg	LSR/BMUKK		Amt der LReg		BMLFUW	
Auflassung der Schule	Schulerhalter; Anhörung LSR; Bewilligung der LReg		LSR/BMUKK	Amt der LReg / in Stmk und Tirol ist der Berufsschulbeirat zu hören	LSR/BMUKK		Amt der LReg / der LuF Schulbeirat ist zu hören		BMLFUW	
Einteilung der Schulsprengel	Amt der LReg		Es gibt keine	Amt der LReg	Es gibt keine		Amt der LReg	Es gibt keine		
Festlegung der Klassenschülerzahlen	Schule									
Unterrichtszeit	Schule									
Lehrpläne	BMUKK (Rahmenlehrpläne) / Schule (im schulautonomen Bereich)						BMUKK/BMLFUW / der LuF Schulbeirat ist zu hören		BMUKK/BMLFUW	
Schüleraufnahme	Schule									
Schülerverwaltung	Schule									
Notenvergabe	Lehrer/Lehrerkonferenz									

ORGANE DER SCHULVERWALTUNG

	Allgemeinbildende Schulen			Berufsbildende Schulen			Land- und Forstwirtschaftliche Schulen			
	Pflichtschulen		Höhere Schulen	Pflichtschulen	Mittlere Schulen	Höhere Schulen	Pflichtschulen	Mittlere Schulen		Höhere Schulen
	VS, HS, SS	PS	AHS	BS	HaSch, FS	HTL, HAK, TGM	BS	LW	FW	LuF
Schulaufsicht	BSR/BMUKK		LSR/BMUKK			Amt der LReg			BMUKK	
Aufnahme der Lehrer	Amt der LReg /LSR (unterschiedliche Diensthoheitsgesetze der Länder)		LSR	Amt der LReg /LSR	LSR		Amt der LReg		BMLFUW	
Versetzung von Lehrern	Amt der LReg /LSR (unterschiedliche Diensthoheitsgesetze der Länder)		LSR	Amt der LReg /LSR (unterschiedliche Diensthoheitsgesetze der Länder)	LSR		Amt der LReg		BMLFUW	
Lehrerausbildung	PH/BMUKK		Unis/BMWF	PH/BMUKK	Unis/BMWF		Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik / Unis (hängt vom Fach ab)		Uni Boku / BMWF	
Lehrerfortbildung	Schulleiter/Schulaufsicht/PH/BMUKK					Schulleiter/Schulaufsicht/Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik/BMUKK				
Disziplinarrecht der Lehrer	Disziplinarkommissionen bei: B – LSR K – LReg O – BSR N – BSR S – LReg St – LSR T – LReg V – BH W – SSR		Disziplinar-kommissionen bei LSR	Disziplinar-kommissionen bei: B – LSR K – LReg O – LSR N – LSR S – LReg St – LSR T – LReg V – LReg W – SSR	Disziplinar-kommissionen bei LSR		Disziplinar-kommissionen bei Amt der LReg	Disziplinar-kommissionen bei Amt der LReg	Disziplinar-kommissionen bei BMLFUW	Disziplinar-kommissionen bei BMLFUW

1 DOPPELGLEISIGKEITEN IN DER VERWALTUNG

1 Kompetenzen

Öffentliche Pflichtschulen	Schulerhalter: Lehrer:	Gemeinde/Gemeindeverband/Land stellt das Land ein (Beamter/VB/Sondervertrag)
Bundesschulen - mittlere und höhere Schulen	Schulerhalter: Lehrer:	Bund stellt der Bund ein (Beamter/VB/Sondervertrag)
Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen und mittlere landwirtschaftliche Schulen	Schulerhalter: Lehrer:	Land stellt das Land ein (Beamter/VB/Sondervertrag)
Höhere Land- und forstwirtschaftliche Schulen und mittlere forstwirtschaftliche Schulen	Schulerhalter: Lehrer:	Bund stellt das Land ein (Beamter/VB/Sondervertrag)

2 Behördenzuständigkeit

Öffentliche Pflichtschulen	Diensthoeheit:	Ämter der Landesregierung	
	Äußere Organisation:	Grundsatzgesetze:	Bund
		Ausführungsgesetze:	Land
		Vollziehung:	Ämter der Landesregierung
	Schulaufsicht:	Bezirksschulräte des Bundes	
Lehrpläne:	BMUKK (Rahmen), Schulen (im autonomen Bereich)		
Controlling der Lehrer:	BMUKK/Ämter der Landesregierung		
Bundesschulen	Diensthoeheit:	BMUKK/LSR	
	Äußere Organisation:	BMUKK/LSR	
	Schulaufsicht:	LSR	
	Lehrpläne:	BMUKK (Rahmen), Schulen (im autonomen Bereich)	
	Controlling der Lehrer:	BMUKK	

Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen
und mittlere landwirtschaftliche Schulen

Diensthöheit:
Äußere Organisation:
Schulaufsicht:
Lehrpläne:
Controlling der Lehrer:

Ämter der Landesregierung
Ämter der Landesregierung
Ämter der Landesregierung
BMUKK (Rahmen), Schulen (im autonomen Bereich)
Ämter der Landesregierung

Höhere Land- und forstwirtschaftliche Schulen
und mittlere forstwirtschaftliche Schulen

Diensthöheit:
Äußere Organisation:
Schulaufsicht:
Lehrpläne:
Controlling der Lehrer:

BMLFUW
BMLFUW
BMUKK
BMUKK
BMLFUW

3 Finanzierung (der Lehrer)

Öffentliche Pflichtschulen

Land zahlt, Bund refundiert zu 100 %
übriger Personal- und Sachaufwand: Schulerhalter

Berufsbildende Pflichtschulen

Land zahlt, Bund refundiert zu 50 %
übriger Personal- und Sachaufwand: Schulerhalter

Bundesschulen - mittlere und höhere Schulen

Bund

Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen
und mittlere landwirtschaftliche Schulen

Land zahlt, Bund refundiert zu 50 %
übriger Personal- und Sachaufwand: Schulerhalter

Höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen
und mittlere forstwirtschaftliche Schulen

Bund

1 DOPPELGLEISIGKEITEN IN DER VERWALTUNG – KURZFASSUNG

Problemanalyse

Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bei den Pflichtschulen

Verschiedene Schulerhalter vertreten unterschiedliche Interessen

Kompetenzen der Schulaufsicht (Bund) bei Pflichtschulen (Gemeinde/Gemeindeverband/Land) eingeschränkt

Folgewirkungen

Eine einheitlich geführte und wirkungsvolle Ressourcen- und Ausgabensteuerung fehlt. Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung kann durch die unterschiedliche Kompetenzlage nicht ausreichend wahrgenommen werden.

Mehrkosten durch Doppelgleisigkeiten bei Bund und Ländern, z.B. Landeslehrer-Controlling

Kein einheitliches Gebäudemanagement (Standortentscheidungen), Kooperationen schwierig

Stellen Bezirksschulinspektoren Mängel bei Pflichtschulen fest (z.B. bei den Räumlichkeiten für den Turnunterricht), können sie keinen Einfluss auf die Behebung der Mängel ausüben

1 DOPPELGLEISIGKEITEN IN DER VERWALTUNG – LANGFASSUNG

Problemanalyse

Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bei den Pflichtschulen

Folgewirkungen

Die Länder stellen die Landeslehrer ein und üben die Diensthoheit aus. Sie treffen damit auch Entscheidungen über die Schulstruktur und üben die Dienstgeberrolle aus (Pragmatisierungen, Frühpensionierungen).

Der Bund refundiert den Ländern den Personalaufwand im Rahmen der Stellenpläne zu 100 % bzw. 50 % und übt die Schulaufsicht aus. Die mangelnde Diensthoheitskompetenz des Bundes bei den Landeslehrern führt zu zahlloser Personalsteuerung. Er ist im Landeslehrerbereich abhängig von den Informationen aus den Ländern.

Auf Bundesebene fehlt daher eine einheitlich geführte und wirkungsvolle Ressourcen- und Ausgabensteuerung bei den Landeslehrern. Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung kann durch die unterschiedliche Kompetenzlage nicht ausreichend wahrgenommen werden.

Doppelgleisigkeiten beim Lehrer-Controlling

Das BMUKK hat jeweils eigene Abteilungen für das Controlling der Landes- und der Bundeslehrer. Die Notwendigkeit für das Controlling der Landeslehrer ergibt sich aus der Pflicht des Bundes gegenüber den Ländern zur Refundierung der Lehrpersonalkosten (vgl. FAG). Als Rechtsgrundlage dient die eigens dafür geschaffene Landeslehrer-Controllingverordnung.

Im Landeslehrerbereich beschäftigt der Bund Personal, um sicherzustellen, dass der Bund nicht zu viel Geld an die Länder überweist. Die Länder beschäftigen Personal, um sicherzustellen, dass die Länder nicht zu wenig Geld vom Bund erhalten.

Geteilte Zuständigkeiten führen zu Doppelgleisigkeiten im BMUKK, zu einem erhöhten Datenerfassungs- und Berichtsaufwand für die Länder, zu einem erhöhten Koordinationsbedarf und zu eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten des Bundes gegenüber den Ländern. Daraus resultieren Mehrkosten.

Stellenplanüberschreitungen der Länder führen zu Rückabwicklungen der Kosten

Bei Rückabwicklungen wird das Gehalt eines Lehrers der Entlohnungsgruppe IIL (I2a2) zugrunde gelegt. Die durchschnittlichen Personalkosten für Landeslehrer sind zum Teil höher. Dadurch finanziert der Bund die Kosten für überzogene Planstellen und bekommt nur einen Anteil dieser Kosten ohne Zinsen ersetzt.

Abhängigkeit des Bundes von den Angaben der Länder

Die Länder kommen ihren Informationspflichten nicht immer rechtzeitig nach. Die von den Ländern angeforderten Beträge übersteigen das gesetzlich zulässige Ausmaß.

Der Bund hat keinen Einblick in die Pflichtschullehrerbesoldung und den konkreten Pflichtschullehrereinsatz durch die Länder. Er hat keinen Einfluss auf die Höhe der Gehälter; die Länder stellen die Lehrer entweder als Beamte, Vertragsbedienstete oder mit Sondervertrag an. Unterschiedliche Kosten sind die Folge.

Bis heute ist es nicht möglich, aussagekräftige Daten über die Lehrerbeschäftigung zu produzieren. Selbst der in der politischen Diskussion so wichtige Indikator der Klassenschülerzahl ist nicht wirklich aussagekräftig, da die effektiven Gruppengrößen durch Teilungsziffern um einiges niedriger liegen.

Verschiedene Interessen

Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände vertreten unterschiedliche Interessen

Bundeseinheitliche Konzepte, z.B. bei Schulstandorten, Klassenschülerzahlen, sind schwierig umzusetzen.

Bei den öffentlichen Pflichtschulen zum Teil niedrige Klassenschülerzahlen als Folge kleinräumiger Schulstrukturen. Daraus resultieren Mehrkosten.

Die empirischen Analysen des IHS deuten an, dass die interne Effizienz im Bereich der Landesschulen geringer ist als im Bereich der Bundesschulen.

Kompetenzen der Schulaufsicht

Kompetenzen der Schulaufsicht (Bund) bei Pflichtschulen
(Gemeinde/Gemeindeverband/Land) eingeschränkt

Stellen Bezirksschulinspektoren Mängel an Schulen fest (z.B. hinsichtlich der Räumlichkeiten für den Turnunterricht), melden sie dies der Schulabteilung des Amtes der Landesregierung; die Bundesbediensteten haben aber keine Einflussmöglichkeit auf die Behebung der Mängel. Bei festgestellten Mängeln im Lehrerbereich ist für weitere Schritte nicht der Bezirksschulinspektor, sondern das Land zuständig, bei dem die Diensthöhe liegt.

2 DIENSTRECHT

1 Kompetenzen

Öffentliche Pflichtschulen

Gesetzgebung: Bund
Vollziehung: Land (Art. 14 Abs. 2 B-VG)

Bundesschulen - mittlere und höhere Schulen

Gesetzgebung: Bund
Vollziehung: Bund (Art. 14 Abs. 1 B-VG)

Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen
und mittlere landwirtschaftliche Schulen

Gesetzgebung: Land
Vollziehung: Land (Art. 14a Abs. 1 B-VG)

Höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen
und mittlere forstwirtschaftliche Schulen

Gesetzgebung: Bund
Vollziehung: Bund (Art. 14a Abs. 2 lit e B-VG)

2 Behördenzuständigkeit

Öffentliche Pflichtschulen

Ämter der Landesregierung
in W, NÖ, B, OÖ und ST Übertragung der Agenden auf LSR
vgl. Art. 97 Abs. 2 B-VG sowie jeweils gültige Landeslehrer-Diensthoheitsgesetze

Bundesschulen - mittlere und höhere Schulen

BMUKK, Landesschulräte

Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen
und mittlere landwirtschaftliche Schulen

Ämter der Landesregierung

Höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen
und mittlere forstwirtschaftliche Schulen

BMLFUW

3 Finanzierung (der Lehrer)

Öffentliche Pflichtschulen	Land zahlt, Bund refundiert zu 100 %
Berufsbildende Pflichtschulen	Land zahlt, Bund refundiert zu 50 %
Bundesschulen - mittlere und höhere Schulen	Bund
Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen und mittlere landwirtschaftliche Schulen	Land zahlt, Bund refundiert zu 50 %
Höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen und mittlere forstwirtschaftliche Schulen	Bund

2 DIENSTRECHT – KURZFASSUNG

Problemanalyse

Dienst- und besoldungsrechtliche Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrern

Unterschiedliche Lehrverpflichtungen für Bundes- und Landeslehrer (20 Werteinheiten versus Jahresnorm)

Bundeslehrer führen keine gesamthaften Ressourcenaufzeichnungen, Landeslehrer nur hinsichtlich der sonstigen Tätigkeiten

Es fehlen Leistungsanreize (z.B. Aufstiegsmöglichkeiten)

Folgewirkungen

Schulversuch "Neue Mittelschule": Trotz der Unterschiede werden dieselben Schüler unterrichtet.

Je Schultyp unterschiedliche Nettounterrichtszeiten für Lehrer. Gleicher Lehrplan für HS und AHS-Unterstufe, dennoch unterschiedliche Besoldung und Arbeitszeit. Für Landeslehrer ist Mindestmaß an Fortbildungszeiten gesetzlich fixiert, Bundeslehrer haben bloß allgemeine Dienstpflicht.

Bundeslehrer: keine Nachvollziehbarkeit der Dienstausübung
Landeslehrer: erbringen Nachweise zur Erfüllung ihrer Jahresnorm

Österreichische Schüler liegen im internationalen Qualitätsvergleich (PISA, TIMMS, PIRLS) nur im Mittelfeld

2 DIENSTRECHT – LANGFASSUNG

Problemanalyse

Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrern

Unterschiedliche Lehrverpflichtungen:

- Bundeslehrer und luf Landeslehrer = 20 Werteinheiten für eine Vollzeitbeschäftigung
(Quelle: § 2 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz);
- übrige Landeslehrer = Jahresnormmodell ausgedrückt in Stunden (1.776) – getrennt nach
 - * Unterricht: 720-792 Jahresstunden;
 - * Vor- und Nachbereitung: 600-660 Jahresstunden;
 - * sonstige Tätigkeiten: Reststunden zur Erfüllung der Jahresnorm
(Quelle: § 43 LDG)

Folgewirkungen

Unterschiedliches jährliches Stundenausmaß für die Unterrichtstätigkeit:

- Nach der OECD-Studie "Bildung auf einen Blick 2008" betragen die Nettounterrichtszeiten:
 - 774 in der Primarstufe,
 - 607 in der Sekundarstufe 1,
 - 589 in der Sekundarstufe 2.

Der OECD-Durchschnitt betrug 812/717/667, die Höchstwerte beliefen sich auf 1.080/1.080/1.080 in den USA.

Die Anzahl jener Staaten (von insgesamt 25 ausgewerteten Staaten) mit weniger Stunden als in Österreich betrug 8/6/7.

Eine Studie des SORA-Instituts aus 2000 ergab auf Basis einer Lehrerbefragung wesentlich geringere Jahresarbeitszeiten für den Unterricht in Österreich (ohne Administratoren und Direktoren):

VS und SS:	670 Stunden/Jahr
HS und PS:	571 Stunden/Jahr
AHS:	518 Stunden/Jahr
BMHS:	594 Stunden/Jahr
BS:	569 Stunden/Jahr

Die Gehälter lagen sowohl für Lehrer der Primarstufe als auch der Sekundarstufe 1 und 2 am Ende der Lehrtätigkeit deutlich über dem OECD-Durchschnitt, zu Beginn und nach 15 Jahren der Lehrtätigkeit deutlich darunter. (Quelle: OECD, "Bildung auf einen Blick 2008")

Unterschiedliche Fortbildungsverpflichtung

Für Bundeslehrer und für Landeslehrer nur im Rahmen der allgemeinen Dienstpflichten (§ 58 BDG; § 51 Abs. 2 SchUG)
Für übrige Landeslehrer besteht eine ausdrückliche Fortbildungspflicht mit 15 Jahresstunden (§ 43 LDG)

Unterschiedliche Entlohnung der Bundes- und Landeslehrer

Vergleich der Gehälter:

Einstiegsgehälter:	Bundeslehrer	2.059,10 EUR (VB)
		2.108,00 EUR (Beamter)
Mit 40 Lebensjahren:	Landeslehrer	1.838,80 EUR (VB)
		1.916,90 EUR (Beamter)
	Bundeslehrer	3.174,40 EUR (VB)
		3.165,50 EUR (Beamter)
Laufbahnende:	Landeslehrer	3.036,50 EUR (VB)
		2.913,40 EUR (Beamter)
	Bundeslehrer	4.909,90 EUR (VB)
		4.969,30 EUR (Beamter)
	Landeslehrer	4.301,10 EUR (VB)
		4.038,80 EUR (Beamter)

Gleicher Lehrplan für HS und AHS-Unterstufe, dennoch unterschiedliche Besoldung und Arbeitszeit. Diese Unterschiede sind sachlich nicht gerechtfertigt.

In Salzburg, Kärnten, Tirol und Vorarlberg ist die Diensthoheit nicht auf den Landesschulrat übertragen

In diesen Ländern kommt es zu Einschränkungen der Kompetenzen der Bezirksschulinspektoren, insbesondere bei der Steuerung des Personaleinsatzes.

Ressourcen

Bundeslehrer führen keine gesamthaften Ressourcenaufzeichnungen, Landeslehrer nur hinsichtlich der sonstigen Tätigkeiten

Bundeslehrer: keine Nachvollziehbarkeit der Dienstausbildung
Landeslehrer: erbringen Nachweise zur Erfüllung ihrer Jahresnorm

Qualität

Die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen wirken sich auf die Unterrichtsqualität aus

Internationale Qualitätsvergleiche ergaben folgende Ergebnisse:

PISA 2006: Getestet wurden Schüler im Alter von 15/16 Jahren: Schwerpunkt Naturwissenschaft: im Mittel 511 Punkte für die österreichischen Schüler (11 Punkte über dem OECD-Schnitt). Rang 12 unter 30 OECD-Ländern.

Rang 12 unter 30 OECD-Ländern.

Lesekompetenz: im Mittel 490 Punkte für die österreichischen Schüler (OECD-Mittel 492). Rang 16 unter 29 OECD-Ländern.

Mathematik: im Mittel 505 Punkte für die österreichischen Schüler (7 Punkte über dem OECD-Schnitt). Rang 13 unter 30 OECD-Ländern.

PIRLS 2006 - Lesen in der Grundschule: im Mittel 538 Punkte für die österreichischen Schüler. Rang 20 unter 45 Teilnehmerländern, bzw. Rang 12 unter 19 OECD-Ländern.

TIMMS 2007, Mathematik und Naturwissenschaften in der Grundschule:

Mathematikkompetenz: im Mittel 505 Punkte für die österreichischen Schüler (Mittelwert von 14 EU-Staaten: 514). Rang 9 unter 14 EU-Ländern, Rang 10 unter 16 OECD-Ländern, Rang 17 unter 36 Teilnehmerländern.

Naturwissenschaftskompetenz: im Mittel 526 Punkte (Mittelwert von 14 EU-Staaten: 525). Rang 7 von 14 EU-Staaten, Rang 9 von 16 OECD-Staaten, Rang 15 von 36 Teilnehmerländern.

Das Bildungssystem in Österreich, wo sehr früh beginnend mehrmals

fundamentale Bildungswegentscheidungen anstehen, ist nur bedingt in der Lage, soziale Selektion zu vermeiden und Chancengleichheit zu realisieren.

Aus den Vergleichsuntersuchungen kann man indirekt für Österreich davon ausgehen, dass die unzureichende Governance-Struktur das Leistungsniveau der Schüler im Durchschnitt um den möglichen Lernfortschritt mehrerer Schuljahre vermindert. Da die neueren Wachstumsmodelle deutlich stärkere Effekte der Leistungen im Vergleich zu den Aufwendungen bzw. Schuljahren ergeben, ist davon auszugehen, dass die ungenügenden Leistungen des Schulwesens nennenswerte Wohlfahrtsverluste kosten. Durch die aktuelle Weltwirtschaftskrise wird dies mittelfristig noch eher verschärft.

Karriereplanung

Es fehlt insbesondere ein mittleres Management an den Schulen. Zwischen Schulleiter und Lehrkörper sind grundsätzlich keine ausgeprägten weiteren hierarchischen Ebenen gesetzlich vorgesehen.

In der Schulorganisation gibt es für Lehrer wenige Aufstiegsmöglichkeiten.

3 LEITUNGSVERANTWORTUNG

3 LEITUNGSVERANTWORTUNG – KURZFASSUNG

Problemanalyse

Schulleiter haben insbesondere an großen Schulen viele Lehrer zu betreuen

Schulleiter unterrichten selbst, auch wenn sie zur Gänze für die Aufgaben der Schulleitung freigestellt sind

Schulleiter werden ohne besondere Managementzusatzqualifikationen aus dem Kreis der Lehrer rekrutiert

Schulleiter als Schulmanager für die Unterrichtsqualität verantwortlich, ihnen fehlen jedoch teilweise ergänzende Verantwortlichkeiten

Unterrichtende Schulleiter auf Basis von Mehrdienstleistungen

Administratoren erfüllen Verwaltungsaufgaben und werden aus dem Kreis der Lehrer rekrutiert (nicht alle Schulen haben Administratoren)

Folgewirkungen

Fehlende Personalsteuerung und Steuerung der Lehrerfortbildung

Sicherung der Unterrichtsqualität nicht ausreichend wahrgenommen

Mehrkosten, weil Unterricht als Mehrdienstleistung

Es fehlt die umfassende Management-Kompetenz

Schulleiter hat in Personalfragen keine Entscheidungsbefugnis

Vernachlässigung der Sicherung der Unterrichtsqualität; Mehrkosten

Mehrkosten:

- teuer ausgebildete Lehrer
- Verwaltungspersonal wäre günstiger

Ungleichbehandlung von Schulen

3 LEITUNGSVERANTWORTUNG – LANGFASSUNG

Problemanalyse

Schulleiter als Dienstvorgesetzte

Schulleiter haben insbesondere an großen Schulen viele Lehrer zu betreuen

Rekrutierung der Schulleiter

Schulleiter werden ohne besondere Managementzusatzqualifikationen aus dem Kreis der Lehrer bestellt

Es gibt keine Ausbildung für Schulleiter

Folgewirkungen

Die Dienstpflichten der Schulleiter im Hinblick auf die einzelnen Lehrer (Dienstaufsicht, Unterrichtsbeobachtung, Qualitätssicherung, Mitarbeitergespräche, etc.) nehmen im Ausmaß der unterstellten Lehrer zu.

Mitarbeitergespräche zwischen Direktor und Lehrer finden kaum statt (sie sind für Lehrer auch nicht gesetzlich vorgesehen). Dadurch entsteht das Problem der unzureichenden Kommunikation. Es fehlt eine gezielte Personalentwicklung. Eine Steuerung der Fortbildung der Lehrer durch die Schulleiter fehlt weitgehend, ausgenommen bei den berufsbildenden Pflichtschulen.

Schulleiter haben überwiegend Leitungs-, Management- und Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Die Lehrerausbildung enthält keine darauf abgestellte Ausbildungsschwerpunkte. Die Direktorenschulung an den Pädagogischen Hochschulen nach deren Bestellung enthält keine Management-Ausbildung.

Es gibt kein Aufgabenprofil für Schulleiter im Sinne einer Arbeitsplatzbeschreibung

Schulleiter als Schulmanager

Schulleiter sind für die Unterrichtsqualität an ihren Schulen verantwortlich, ihnen fehlen jedoch teilweise ergänzende Verantwortlichkeiten

Schulleiter als Lehrer

Schulleiter unterrichten zum Teil selbst

Administratoren

Die Administratoren erfüllen Verwaltungsaufgaben, sind aber ausgebildete Lehrer

Ein Aufgabenprofil als Voraussetzung für Bewerbungen kann nicht herangezogen werden.

Schulleiter hat in Personalfragen (Einstellung, Versetzung, Vertragsverlängerung, Auflösung des Arbeitsverhältnisses) keine Entscheidungsbefugnis.

Damit verbleibt weniger Zeit für die Kernaufgaben der Schulleiter. Sie vernachlässigen die Sicherung der Unterrichtsqualität. Unterricht der Direktoren führt zu Überstunden (Mehrdienstleistungen) und damit zu höheren Kosten.

Eine Besetzung mit Verwaltungsbediensteten würde Einsparungen von jährlich rd. 7 Mill. EUR bedeuten.

4 PERSONALSTEUERUNG UND CONTROLLING

1 Kompetenzen

Öffentliche Pflichtschulen	Land
Bundesschulen - mittlere und höhere Schulen	Bund
Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen und mittlere landwirtschaftliche Schulen	Land
Höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen und mittlere forstwirtschaftliche Schulen	Bund

2 Behördenzuständigkeit

Öffentliche Pflichtschulen	Schulabteilungen in den Ämtern der Landesregierung, Abteilung III/7 im BMUKK
Bundesschulen	Abteilung III/6 im BMUKK
Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen und mittlere landwirtschaftliche Schulen	Ämter der Landesregierung
Höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen und mittlere forstwirtschaftliche Schulen	BMLFUW

3 Finanzierung (der Lehrer)

Öffentliche Pflichtschulen	Land zahlt, Bund refundiert zu 100 %
Berufsbildende Pflichtschulen	Land zahlt, Bund refundiert zu 50 %
Bundesschulen	Bund
Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen und mittlere landwirtschaftliche Schulen	Land zahlt, Bund refundiert zu 50 %
Höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen und mittlere forstwirtschaftliche Schulen	Bund

4 PERSONALSTEUERUNG UND CONTROLLING – KURZFASSUNG

Problemanalyse

Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bei Pflichtschulen

Schlechtere Datenlage bei den Landeslehrern als bei den Bundeslehrern

Intransparenz bei Personalaufwand der Landeslehrer

Schulverwaltungen auf der Ebene der Länder weisen unterschiedlich konsistente Reaktionsweisen auf variierende Schülerzahlen auf

Besoldung der Lehrer – wie auch der übrigen öffentlich Bediensteten – weitgehend unabhängig vom Erfolg

Es gibt für Lehrer – wie auch für die übrigen öffentlich Bediensteten – wenige Instrumente der Leistungsbeurteilung

Lehrermobilität ist gering

Keine Durchlässigkeit beim Lehrereinsatz zwischen den Schultypen; geringe Lehrermobilität

Folgewirkungen

Es entstehen Mehrkosten: Steuerung und Controlling der Landeslehrer sowohl beim Bund als auch in den Ländern

Länder liefern dem Bund Informationen verspätet und fordern zu viel Geld vom Bund an.

Fehllenkung von Ressourcen

Leistungsanreize werden nicht als Instrument der Personalsteuerung eingesetzt; es fehlen Instrumente zur Verbesserung der Unterrichtsqualität.

Schulstandortübergreifende Steuerung kaum möglich.

Ein VS-Lehrer darf grundsätzlich nicht an einer HS oder AHS unterrichten, ein HS-Lehrer nicht an einer AHS.
Grund: unterschiedliche Ausbildung sowie Dienst- und Besoldungsrechte

Weitgehend fehlender strukturierter Kennzahlenvergleich sowie Erfahrungsaustausch und Lernen von Best-Practice-Beispielen sowohl schultypen- als auch standortübergreifend

Auf der operativen Ebene der Schulen kommt es zu keinem systematischen Qualitätsvergleich

Keine Nutzung der Erfahrungen von Lehrern an Auslandsschulen im österreichischen Schulsystem

Systematisches Lernen voneinander auf der Ebene der einzelnen Schulen erfolgt unzulänglich.

Fehlende Impulse zur Motivation.

Ungenügend entwickeltes Verständnis von umfassendem Qualitätsmanagement.

Wertvolle Erfahrungen gehen für das Bildungssystem verloren.

4 PERSONALSTEUERUNG UND CONTROLLING – LANGFASSUNG

Problemanalyse

Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

Bei Pflichtschulen fallen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auseinander

Folgewirkungen

Das BMUKK hat jeweils eigene Abteilungen für das Controlling der Landes- und der Bundeslehrer. Die Notwendigkeit für das Controlling der Landeslehrer ergibt sich aus der Pflicht des Bundes gegenüber den Ländern zur Refundierung der Lehrpersonalkosten (vgl. FAG). Als Rechtsgrundlage dient die eigens dafür geschaffene Landeslehrer-Controllingverordnung.

Im Landeslehrerbereich beschäftigt der Bund Personal, um sicherzustellen, dass der Bund nicht zu viel Geld an die Länder überweist. Die Länder beschäftigen Personal, um sicherzustellen, dass die Länder nicht zu wenig Geld vom Bund erhalten.

In jenen Ländern, in denen die Agenden der Diensthoheit nicht auf den Landesschulrat übertragen sind, kommt es zu Einschränkungen bei der Steuerung des Personaleinsatzes; dennoch refundiert der Bund den Ländern die Kosten der Landeslehrer zu 100 % bzw. 50 %; dadurch Auseinanderfallen von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung.

Der Lehrerstundenbedarf hängt wesentlich von der Klassengröße ab. Vergleich Schuljahre 2000/2001 - 2007/2008 (Quelle: Statistik Austria)

VS und HS:

Anteil der Klassen mit bis zu 15 Schülern und zwischen 16 und 20 Schülern angestiegen ↗

Anteil der Klassen mit mehr als 20 Schülern gesunken ↘

AHS-Unterstufe:

Anteil der Klassen mit 21 bis 25 und 26 bis 30 Schülern angestiegen ↗

Anteil der Klassen mit 16 bis 20 Klassen und mit mehr als 30 Schülern gesunken ↘

Durchschnittliche Klassengröße 2006:

Primarstufe 19,7 Schüler

Sekundarstufe 1 23,9 Schüler.

Damit lag Österreich unter dem OECD-Durchschnitt mit 21,5/24,0.

15 von 24 Ländern wiesen in der Primarstufe höhere

Klassenschülerzahlen aus, in der Sekundarstufe 1 waren es 9 von 21 (Quelle: OECD, Bildung auf einen Blick 2008).

Die Senkung der gesetzlichen Klassenschülerhöchstzahl auf 25 wird zu einer weiteren Senkung der Durchschnittszahlen führen.

Kleinere Klassen führen zu einer Vermehrung der Klassenzahlen und erhöhen den Lehrerbedarf. Höhere Personalkosten sind die Folge. International umstritten sind die Auswirkungen kleiner Klassen auf die Unterrichtsqualität. Die Abschätzung der Auswirkungen wird dadurch erschwert, dass der Zusammenhang zwischen Klassengröße und Leistung der Schüler nicht linear ausfällt. Die Klassengröße ist nur einer von vielen Faktoren, die die Interaktionen zwischen Lehrern und Schülern beeinflussen (Quelle: OECD, Bildung auf einen Blick 2008).

Die Datenlage ist bei den Bundeslehrern besser als bei den Landeslehrern. Das BMUKK ist von den Informationen der Länder abhängig.

Die wesentlichsten finanziellen Aufwendungen entstehen aus dem Personalaufwand, der für die Mehrzahl des lehrenden Personals (die Landeslehrer) nach kaum nachvollziehbaren Kriterien ermittelt wird.

Nach dem FAG refundiert der Bund den Ländern die Kosten der Lehrerbesoldung auf Basis der genehmigten Stellenpläne.

Schulverwaltungen auf der Ebene der Länder weisen unterschiedlich konsistente Reaktionsweisen auf variierende Schülerzahlen auf

Die Länder kommen ihren Informationspflichten nicht immer rechtzeitig nach. Der Bund hat keinen Einblick in die Pflichtschullehrerbesoldung und den konkreten Pflichtschullehrereinsatz durch die Länder.

RH-Prüfungen zeigten, dass von den Ländern angeforderte Beträge das gesetzlich zulässige Ausmaß überstiegen.

Es bestehen nur unzureichende Möglichkeiten, aussagekräftige Daten über die Lehrerbeschäftigung zu erstellen. Auch der Indikator "Klassenschülerzahl" ist nicht wirklich aussagekräftig, da die effektiven Gruppengrößen durch Teilungsziffern um einiges niedriger liegen.

Der Bund hat keinen Einfluss auf die Höhe der Gehälter; die Länder stellen die Lehrer entweder als Beamte, Vertragsbedienstete oder mit Sondervertrag an. Unterschiedliche Kosten sind die Folge.

Die durchschnittlichen Klassenschülerzahlen berücksichtigen nicht die Klassenteilungen. Das führt – neben anderen Faktoren – zu einem niedrigen durchschnittlichen Lehrer-Schüler-Verhältnis.

Das österreichische System weicht sehr weitgehend von einem effizienten Governance-System im Bildungswesen ab. Dessen Struktur ist durch ein Auseinanderfallen von Steuerungskompetenz und Kostenträgerschaft gekennzeichnet und begründet aufgrund fehlender Leistungsanreize ein prinzipielles organisatorisches Defizit.

Zu Dienstrecht (besoldungsrechtliche Unterschiede)

Die näherungsweise Eruiierung der administrativen Effizienz des Bildungswesens, also der Relation von Lehrerressourcen und Personalkosten, zeigt für Österreich im internationalen Vergleich eine auffällige Diskrepanz von errechneten Kosten auf Basis des Grundgehaltsschemas und der tatsächlichen Kosten. Es bestehen offenkundig zu wenige Anreize, die verfügbaren Ressourcen effizienter einzusetzen.

Der Kostenersatz des Bundes an die Länder für die Besoldung der Pflichtschullehrer bemisst sich an den jeweiligen Schülerzahlen. Seit 2001/2002 waren die Schülerzahlen im Pflichtschulbereich konstant stark rückläufig. Dennoch blieben der Ressourceneinsatz und damit die Kostenpflicht des Bundes nahezu unverändert. Seit 2007/2008 absorbiert v.a. die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl den gesamten demografisch bedingten Planstellenrückgang.

System der Besoldung

Die Besoldung der Lehrer – wie auch der übrigen öffentlich Bediensteten – ist weitgehend unabhängig vom Erfolg

Es gibt für Lehrer – wie auch für die übrigen öffentlich Bediensteten – wenige Instrumente der Leistungsbeurteilung

Es wird nicht einmal überprüft, welche Wirkungen Lehrerfortbildungsveranstaltungen auf den Unterricht und den Lernertrag der Schüler entfalten.

Leistungsanreize werden nicht als Instrument der Personalsteuerung eingesetzt; es fehlen Instrumente zur Verbesserung der Unterrichtsqualität.

Lehrermobilität

Die Durchlässigkeit zwischen den Schultypen ist für Lehrer v.a. wegen der unterschiedlichen Ausbildung nicht gegeben.

Die Lehrermobilität ist gering. Es bestehen keine Anreize, den Schulstandort zu wechseln.

Ein HS-Lehrer darf grundsätzlich nicht ohne weiteres an einer AHS unterrichten. Gleiches gilt auch für eine VS-Lehrerin, wenn sie an einem anderen Schultyp unterrichten wollte.

Eine schulstandortübergreifende Personalsteuerung ist kaum möglich.

Der Personaleinsatz ist aufgrund bestehender Regelungssysteme kaum steuerbar; insbesondere bei den Landeslehrer intransparent.

Fehlendes Benchmarking/Benchlearning

Weitgehend fehlender strukturierter Kennzahlenvergleich (Input-, Leistungs- und Qualitätskennzahlen) sowie Erfahrungsaustausch und Lernen von Best-Practice-Beispielen sowohl schultypenübergreifend (z.B. zwischen AHS, BHS, HS) als auch standortübergreifend (z.B. über Bundesländergrenzen hinweg)

Auf der operativen Ebene der Schulen kommt es zu keinem systematischen Qualitätsvergleich (z.B. gleichzeitig über Leistungsqualität, über Schüler-, Elternzufriedenheit, über Zufriedenheit der Mitarbeiter u.a. mit der Leitung) und zur gemeinsamen Diskussion von Verbesserungsmaßnahmen

Systematisches Lernen voneinander auf der Ebene der einzelnen Schulen bzw. Schulzentren durch (moderierten) Austausch von Erfahrungen sowie von erfolgreichen Verbesserungsmaßnahmen erfolgt unzulänglich.

Fehlende Impulse zur Motivation und kaum neue Vorstellungen über Verbesserungen.

Ungenügend entwickeltes Verständnis von umfassendem Qualitätsmanagement auf Basis von selbstkritischer Selbstbewertung (mit dem CAF der Europäischen Union) und fehlende Diskussion von Verbesserungsvorstellungen und -vorschlägen an der Basis

Auslandslehrer

Lehrer an Auslandsschulen bleiben oft jahrzehntelang, manchmal bis zur Pension, im Ausland.

Die im Ausland erworbenen Erfahrungen fließen nicht in das österreichische Schulsystem zurück. Selbst wenn Auslandslehrer nach Österreich zurückkehren, bringen sie ihre Erfahrungen nicht in die Schulen ein, weil sie dort unterrichten, wo sie vor ihrem Auslandsengagement waren und entsprechend ihrer Vorverwendung eingesetzt werden.

5 AUS- UND FORTBILDUNG

1 Kompetenzen

Art. 14 B-VG: "Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung auf dem Gebiet des Schulwesens" (inkl. Universitäten und Hochschule)

2 Behördenzuständigkeit

Universitäten (Ausbildung der Bundeslehrer) – BMWF

Pädagogische Hochschulen (Ausbildung der Landeslehrer und Fortbildung sämtlicher Lehrer) – BMUKK

3 Finanzierung

Folgt der Behördenzuständigkeit

5 AUS- UND FORTBILDUNG – KURZFASSUNG

Problemanalyse

Geteilte Lehrerausbildung für Bundes- und Landeslehrer

Qualität des Unterrichts: Unterschiedliche Vorgaben für Bundes- und Landeslehrer

Unterschiedliche Fortbildungspflichten für Bundes- und Landeslehrer

Zeitpunkt der Fortbildung

Keine lehrerbezogenen Aufzeichnungen über die Fortbildung

Folgewirkungen

Unterschiedliche Ausbildungsschwerpunkte:

Universitäten: Fachliche Ausbildung im Vordergrund

Pädagogische Hochschulen: Pädagogische Ausbildung im Vordergrund

Trotz desselben Lehrplans an HS und AHS-Unterstufe werden die Lehrer unterschiedlich ausgebildet.

Lehrer an HS unterrichten auch Fächer, für die sie nicht fachgeprüft sind. Folge: Qualitätseinbußen

Bundeslehrer unterrichten nur die erlernten Fächer

Landeslehrer: mindestens 15 Jahresstunden

Bundeslehrer: allgemeine Dienstpflicht (BDG, § 51 Abs. 2 SchuG)

Vorwiegend während der Unterrichtszeit. Folge: Supplierungen, Mehrkosten

Die aktualisierte Qualität der Lehrer kann nicht garantiert werden

5 AUS- UND FORTBILDUNG – LANGFASSUNG

Problemanalyse

Geteilte Lehrerausbildung für Bundes- und Landeslehrer

Landeslehrer werden an den Pädagogischen Hochschulen ausgebildet

Bundeslehrer werden an den Universitäten ausgebildet

Qualität des Unterrichts

Gemäß § 43 Abs. 4 des Landeslehrer-Dienstrechtsgesetzes hat der Landeslehrer erforderlichenfalls auch Unterricht in den Unterrichtsgegenständen zu erteilen, für die er nicht lehrbefähigt ist. Eine vergleichbare Bestimmung gibt es für Bundeslehrer nicht

Englisch an Volksschulen: es besteht eine große Bandbreite der Kenntnisse von Volksschulabgängern zwischen "nichts" und "Anfängerkenntnissen"

Die Qualifikationen von Volksschullehrern sind im Unterrichtsfach Bewegung und Sport mangelhaft

Folgewirkungen

Unterschiedliche Ausbildungsschwerpunkte:
Universitäten: fachliche Ausbildung im Vordergrund
Pädagogische Hochschulen: pädagogische Ausbildung im Vordergrund

Trotz desselben Lehrplans an HS und AHS-Unterstufe werden die Lehrer unterschiedlich ausgebildet.

Qualitätseinbußen

Zu Beginn der Sekundarstufe I besteht ein Koordinierungs- und Aufholbedarf, um gleiche Startbedingungen für alle Schüler zu schaffen

Studienergebnisse geben Auskunft über den schlechten Gesundheits- und Fitnesszustand der Schüler

Auswahlverfahren zur Feststellung der Berufseignung:

- Universitäten: Für die Lehramtsstudien Bewegung und Sport sowie die künstlerischen Unterrichtsfächer muss eine Aufnahme- bzw. Eignungsprüfung absolviert werden. Alle anderen Lehramtsstudien können an Universitäten ohne Aufnahmeverfahren begonnen werden.
- Pädagogische Hochschulen: Um an einer Pädagogischen Hochschule ein Lehramt studieren zu können, muss ein Aufnahmeverfahren absolviert werden

Lehrer aus dem berufsbildenden Bereich kommen verstärkt aus der beruflichen Praxis. Allgemein bildende Lehrer unterrichten bereits nach Abschluss ihres Studiums

Fortbildung

Pflichtschullehrer sind zur Fortbildung im Ausmaß von mindestens 15 Jahresstunden verpflichtet. Für Bundeslehrer ist die Fortbildung nur eine nicht quantifizierte Dienstpflicht

Verbesserung der Unterrichtsqualität wäre erforderlich
Voraussetzung: Änderungen in der Ausbildung

Es ist nicht garantiert, dass die Geeignetsten und Besten für den Lehrberuf ausgebildet werden.

Die außerschulische Berufspraxis wirkt sich positiv auf die Unterrichtsqualität aus.

Die Durchlässigkeit vom und zum Arbeitsmarkt ist schwach.

Das Fortbildungsverhalten der Lehrer ist demgemäß unterschiedlich: zu je einem Drittel intensiv, mäßig, gar nicht.

Fortbildung findet zu einem großen Teil in der Unterrichtszeit statt

Dadurch werden Stundensupplierungen nötig. Mehrkosten sind die Folge.

Lehrerfortbildung in der Unterrichtszeit verursacht enorme Kosten im Schulbetrieb: nach BMF-Schätzungen entsteht dadurch ein vermeidbarer Supplierbedarf von 33.000 Stunden mit Ausgaben von bis zu 85 Mill. EUR. Zusätzlich entfallen rd. 17.000 Unterrichtsstunden im Wert von rd. 40 Mill. EUR ersatzlos (zu Lasten der Schüler).

Länder-Erlässe und Richtlinien aus 2008 erlauben noch immer die Fortbildung in der Unterrichtszeit (Wien: 26 Stunden jährlich; Salzburg: 10 Schultage pro Jahr).

Die Angebote der Pädagogischen Hochschulen sind nicht genügend auf die Erfordernisse des Schulbetriebes abgestimmt.

Reisekosten für Fortbildungsveranstaltungen unterschiedlich gehandhabt

Pflichtschullehrer erhalten die Reisekosten von den Ländern abgegolten.

Bundeslehrer: Reisekosten werden vom Bund nicht oder nur zum Teil abgegolten.

Eine Steuerung der Lehrerfortbildung durch die Schulleiter fehlt weitgehend (ausgenommen bei den berufsbildenden Pflichtschulen)

Qualitätsdefizite werden nicht erkannt und nicht gezielt behoben.

Aufzeichnungen und Informationen über das Ausmaß der gesamten Fortbildung je Lehrer existieren nicht.

Die aktualisierte Qualität der Lehrer kann nicht gesteuert und damit auch nicht garantiert werden.

6 SCHULAUF SICHT

1 Kompetenzen

Grundsatz: alle Schulen Bund

Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen
und mittlere landwirtschaftliche Schulen Land

2 Behördenzuständigkeit

Grundsatz: Alle Schulen BMUKK und Landes- und Bezirksschulräte

Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen
und mittlere landwirtschaftliche Schulen Ämter der Landesregierung

3 Finanzierung (der Lehrer)

Grundsatz: Alle Schulen Bund

Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen
und mittlere landwirtschaftliche Schulen Land

6 SCHULAUF SICHT – KURZFASSUNG

Problemanalyse

Fehlende strategische Vorgaben durch das BMUKK

Im BMUKK sind 2 Sektionen befasst

Landesschulräte nehmen ihre Steuerungsverantwortung nicht wahr

Länder haben unterschiedliche Diensthoeheitsgesetze (Übertragung der Diensthoeheit auf den Bund in W, NÖ, B, OÖ, ST)

Folgewirkungen

Unterschiedliche Vorgangsweisen der Schulaufsichtsorgane;
Schulaufsicht arbeitet österreichweit inhomogen;
Schulaufsichtsorgane wählen ohne Koordination mit Kollegen unterschiedliche Schwerpunkte für die Inspektion aus.

Unterrichtsbeobachtungen finden nur vereinzelt statt.

Schulaufsicht als pädagogisches Kontroll- und Controllinginstrument nur bedingt tauglich.

Dauer und Umfang der Inspektionen weichen stark voneinander ab
→ fehlende Vergleichbarkeit

Es fehlen operationale Vorgaben, gezielte Steuerungsmaßnahmen und die Ausrichtung auf übergeordnete Ziele.

Landesschulräte verfügen über keine systematischen Informationen über aufgetretene Probleme.

Mangels geeigneter Dokumentation ist die Aufsichtstätigkeit der Schulaufsichtsorgane nur eingeschränkt nachvollziehbar.

Schulaufsicht hat nicht in allen Ländern die gleichen Möglichkeiten, ihre Aufgaben wirkungsvoll wahrzunehmen.

Fehlende Kriterien zur Beurteilung der Qualität des Unterrichts

Gleichartige Maßstäbe zur Beurteilung der Schulqualität nicht festgelegt

ABER: Bildungsstandards NEU

Schulqualität kann nicht beurteilt werden.

Zielerreichung ist nicht messbar.

6 SCHULAUF SICHT – LANGFASSUNG

Problemanalyse

Strategische Vorgaben durch das BMUKK

Das BMUKK unterließ die verbindliche Vorgabe konkreter strategischer Ziele. Es gibt zwar eine Vorgabe des BMUKK für die Schulaufsicht (Aufgabenprofil der Schulaufsicht, Jahr 2000). Diese ist modern ausgelegt, sehr allgemein gehalten und umfasst sehr unterschiedliche Tätigkeiten (Personalverwaltung, Service und Beratung, strategisches regionales Bildungsmanagement, Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung, Schulinspektion). Es fehlen strategische Vorgaben für die Tätigkeit der Schulaufsichtsorgane, Schulprogramme, konkrete Handlungsanweisungen sowie Instrumente für die Umsetzung an den Schulen

Folgewirkungen

Die Schulaufsicht – bestehend aus Landesschul-, Bezirksschul-, Berufsschul- und Fachinspektoren – arbeitet österreichweit inhomogen. Die Schulaufsichtsorgane nehmen ihre Inspektionstätigkeit in unterschiedlicher Weise wahr und wählen ihre Inspektionsschwerpunkte selbst aus. Koordinationen mit anderen Kollegen finden wenig statt. Dauer und Umfang der Inspektionen weichen vielfach stark voneinander ab. Einheitliche Standards fehlen. Die pädagogische Qualitätssicherung ist lückenhaft.

Messung der Zielerreichung – Qualitätskriterien

Gleichartige Beurteilungsmaßstäbe zur Beurteilung der Schulqualität sind nicht festgelegt

Die Schulqualität kann nicht beurteilt werden. Die Zielerreichung ist nicht messbar.

Wahrnehmung der strategischen Verantwortung durch das BMUKK

Im BMUKK sind die Zuständigkeiten auf 2 Sektionen (Allgemeinbildendes und Berufsbildendes Schulwesen) aufgeteilt

Dadurch gibt es unterschiedliche Vorgangsweisen und einen unterschiedlichen Einsatz der Schulaufsicht als pädagogisches Kontroll- und Controllinginstrument.

Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung durch die Landesschulräte

Die Landesschulräte nehmen die erforderliche Steuerung nicht wahr. Es fehlen operative Vorgaben für die Tätigkeit der Schulaufsicht auf Landes-, Bezirks- und Schulebene

Die Landesschulräte verfügen über keine systematischen Informationen über aufgetretene Probleme. Sie verabsäumen es, durch gezielte Steuerungsmaßnahmen die Vielzahl an Einzelmaßnahmen auf Ebene der Bezirksschulräte zu koordinieren und auf übergeordnete Ziele auszurichten.

Kompetenzen der Schulaufsichtsorgane

Die Kompetenzen der Bezirksschulräte sind in jenen Ländern wesentlich eingeschränkt, in denen die Diensthoheit über die Landeslehrer nicht den Schulbehörden des Bundes übertragen sind (Kärnten, Salzburg, Tirol, Vorarlberg)

Dadurch kommt es zu Erschwernissen bei der Steuerung des Personaleinsatzes. Stellen Bezirksschulräte Mängel an Schulen fest (z.B. hinsichtlich der Räumlichkeiten für den Turnunterricht), melden sie dies der Schulabteilung des Amtes der Landesregierung; die Bundesbediensteten haben aber keine Einflussmöglichkeit auf die Behebung der Mängel. Bei festgestellten Mängeln im Lehrerbereich ist für weitere Schritte nicht der Bezirksschulinspektor, sondern das

Land zuständig, bei dem die Diensthoheit liegt.

Wahrnehmung der Aufgaben durch die Schulaufsichtsorgane

Die Aufsichtstätigkeit der Schulaufsichtsorgane ist uneinheitlich dokumentiert

Die Aufsichtstätigkeit ist nur eingeschränkt nachvollziehbar. Die Tätigkeitsberichte sind hinsichtlich Umfang, Gliederung, Inhalt und Aussagewert sehr unterschiedlich.

Unterrichtsbeobachtungen finden nur vereinzelt statt

Die Schulaufsicht kann die Unterrichtsqualität und die Einhaltung der Lehrpläne nicht beurteilen.

Der Betreuungsumfang der Inspektoren ist in den Ländern sehr unterschiedlich

Die Betreuungsintensität hinsichtlich der Lehrer ist uneinheitlich.

Die Schulaufsicht übt ihre vorgesehene Brückenfunktion zwischen der Unterrichtspraxis und der Lehreraus- und -fortbildung nicht ausreichend effektiv aus

Mangels unmittelbar verfügbarer Unterlagen bzw. Daten wird weder eine zielgerichtete Bildungsplanung noch eine Personalentwicklung betrieben.

7 GEBÄUDEMANAGEMENT

1 Kompetenzen

Öffentliche Pflichtschulen	Schulerhalter	Gemeinde/Gemeindeverband/Land
Bundesschulen - mittlere und höhere Schulen	Schulerhalter	Bund
Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen und mittlere landwirtschaftliche Schulen	Schulerhalter	Land
Höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen und mittlere forstwirtschaftliche Schulen	Schulerhalter	Bund

2 Behördenzuständigkeit

Öffentliche Pflichtschulen	Ämter der Landesregierung
Bundesschulen	BMUKK/Landesschulrat
Land- und forstwirtschaftliche Pflichtschulen und mittlere landwirtschaftliche Schulen	Ämter der Landesregierung
Höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen und mittlere forstwirtschaftliche Schulen	BMLFUW

3 Finanzierung (der Lehrer)

Folgt der Kompetenz des Schulerhalters

7 GEBÄUDEMANAGEMENT – KURZFASSUNG

Problemanalyse

Länder üben durch die Definition fixer Schulsprengel maßgeblichen Einfluss auf die erforderlichen infrastrukturellen und personellen Ressourcen aus

Folgewirkungen

- Geringe Flexibilität in Bezug auf den Erhalt bzw. die Zusammenlegung von Schulstandorten, dadurch
- unzureichende Nutzung von Potenzialen für einen effizienteren Einsatz des Lehrpersonals und der schulischen Infrastruktur,
- geringer Qualitätswettbewerb unter den Schulen durch
- eingeschränkte Möglichkeiten der Schulauswahl für Eltern.

Die Länder treffen damit auch Entscheidungen über den Aufwand sowohl von Gemeinden und Schulgemeindeverbänden (Infrastruktur und Nichtlehrerpersonal) als auch des Bundes (Landeslehrer).

Es gibt mehrere gesetzliche Schulerhalter. Jede Gebietskörperschaft verfolgt mit den Schulstandorten eigene Interessen

Priorität des Erhalts von Schulstandorten

Mehrere Schulen gleicher Art auch an kleinen Standorten

Kleinschulen, die die Auslastung nicht sicherstellen können

Schulraumnutzung für Schüler anderer Schulen schwierig

Für Bundesschulen gibt es ein elektronisches Gebäude-Management-System; für Pflichtschulen fehlt ein derartiges österreichweites System

Wirkt personalbedarfserhöhend → Mehrkosten ohne Vorteile für die Schüler.

Führt bei gleichzeitigem Rückgang der Schülerzahlen zu einer relativen Erhöhung des Personalbedarfs und zu suboptimalem Einsatz der vorhandenen Ressourcen.

Eine bundesweite Schulstandortstruktur ist nicht durchsetzbar.

Mögliche Synergien in der Schulstandortstruktur werden nicht genutzt, die Unterrichtsqualität nicht optimiert.

Optimierte Nutzung von Schulraum schulübergreifend kaum praktiziert.

Hoher Koordinationsaufwand; unterschiedliche Kompetenzen (Berufsschulen der Länder versus BMHS des Bundes).

Gesamtsicht über die Schulgebäude fehlt; trotz Gebäude-Managementsystem fehlt die Gesamtübersicht über den Bau- und Sicherheitszustand der Schulgebäude auch bei Bundesschulen.

Über die Pflichtschulen können nur die Länder Auskunft geben.

7 GEBÄUDEMANAGEMENT – LANGFASSUNG

Problemanalyse

Schulstandorte und Schulsprengel

Länder üben durch die Definition fixer Schulsprengel maßgeblichen Einfluss auf die erforderlichen infrastrukturellen und personellen Ressourcen aus

Folgewirkungen

- Geringe Flexibilität in Bezug auf den Erhalt bzw. die Zusammenlegung von Schulstandorten, dadurch
- unzureichende Nutzung von Potenzialen für einen effizienteren Einsatz des Lehrpersonals und der schulischen Infrastruktur,

geringer Qualitätswettbewerb unter den Schulen durch

eingeschränkte Möglichkeiten der Schulauswahl für Eltern.

Die Länder treffen damit auch Entscheidungen über den Aufwand sowohl von Gemeinden und Schulgemeindeverbänden (Infrastruktur und Nichtlehrerpersonal) als auch des Bundes (Landeslehrer).

Die Entscheidung über Einrichtung oder Schließung einer allgemeinen Pflichtschule wird anhand der Definition von Schulsprengeln von der Landesregierung getroffen, wobei der Aufwand für die Errichtung und Erhaltung dieser Schulen von den Gemeinden bzw. Schulgemeindeverbänden zu erbringen ist. Die Länder üben im Pflichtschulbereich über die Mitbestimmung bei der faktischen Definition der Klassenschülerzahlen und bei der Definition

Jede Gebietskörperschaft verfolgt mit den Schulstandorten eigene Interessen.

Priorität des Erhalts von Schulstandorten

Im Bereich der Pflichtschulen gibt es Kleinschulen, die Probleme mit der Auslastung haben (Schülerrückgänge im ländlichen Raum, Zuwächse in Ballungszentren).

Es gibt mehrere Schulen gleicher Art auch an kleinen Standorten.

Schulverwaltung

von Schulsprengeln maßgeblichen Einfluss auf die erforderlichen infrastrukturellen und personellen (Landeslehrer) Ressourcen aus, wobei in beiden Fällen Kriterien des Klassen- bzw. Schulerhalts eine Rolle spielen. Dagegen unterliegen allgemein- bzw. berufsbildende mittlere und höhere Schulen keiner Sprengelzuordnung.

Dadurch ergeben sich nicht abgestimmte Vorgangsweisen; Mehrkosten sind die Folge.

Führt bei gleichzeitigem Rückgang der Schülerzahlen zu einer relativen Erhöhung des Personalbedarfs und zu nicht optimalem Einsatz der vorhandenen Ressourcen.

Die Schulerhalter sind nicht zu Schließungen bereit.

Eine bundesweite Schulstandortstruktur ist wegen der unterschiedlichen Kompetenzen nicht möglich.

Die Priorität des Erhalts von autonomen Schulstandorten bei gleichzeitigem Rückgang der Schülerzahlen führt sukzessive zu einem suboptimalen Einsatz der vorhandenen Ressourcen und zu einer relativen Erhöhung des Personalbedarfs, ohne dass sich dadurch die Qualität des Unterrichts verbessern würde. Die Schwelle für die Zusammenlegung von Schulstandorten ist sehr hoch und erfolgt erst bei einem überdurchschnittlichen Rückgang der Schülerzahlen.

Das wirkt personalbedarfserhöhend, ohne dass dies den Schülern unmittelbar zugute kommt.

Schulraumnutzung

Die Nutzung von Schulgebäuden von Schülern anderer Schulen wird kaum praktiziert

Für den Bereich der Sekundarstufe I besteht eine Konkurrenz der Schulerhalterschaft zwischen Pflichtschulerhaltern (Gemeinden) und dem Bund als Erhalter der AHS-Unterstufe.

Für den Bereich der Ausbildung nach Abschluss der Sekundarstufe I besteht im Bereich der berufsbildenden Ausbildung Konkurrenz zwischen den bundeseigenen mittleren und höheren berufsbildenden Schulen und den als Pflichtschulen geführten Berufsschulen.

Elektronisches Gebäudemanagement

Das BMUKK hat zwar für die Bundesschulen ein elektronisches System zum Management von Schulanlagen und Bildungs-(Amts-)Gebäuden in Verwendung, die Basisdaten sind jedoch unvollständig erfasst.

Für die Pflichtschulen stehen den Landesschulräten nur vereinzelt Daten zur Verfügung.

Wegen des hohen Koordinationsaufwandes und der unterschiedlichen Kompetenzen sind schul-(erhalter-)übergreifende Synergien kaum realisierbar.

Unsicherheit bei der Erstellung von Bedarfsprognosen: beide Schulerhalter halten Schulraum für denselben Schüler vorrätig.

Bei gleichzeitig leer stehender Kapazität der einen Schulform kann der Schulerhalter der anderen Schulform zu volkswirtschaftlich nicht sinnvollen Investitionen gezwungen sein.

Ein Kapazitätsausgleich etwa bei Werkstätten und Spezialgeräten ist zwischen den Bundes- und den Berufsschulen nur unter erschwerten Bedingungen möglich.

Der Sanierungsbedarf und die entsprechenden Kosten sind flächendeckend unbekannt.

Sportanlagen sind insbesondere im Volksschulbereich mangelhaft.

Es fehlt eine Gesamtübersicht über den Zustand von Sportanlagen.

Kosten für den Bau, den Betrieb und die Sanierung von Schulgebäuden

Der Betrieb und die Sanierung von Schulgebäuden erfolgt zum Teil mit und zum Teil ohne PPP-Modelle.

Es gibt Schulen, bei denen der Schulerhalter nicht auch Eigentümer (z.B. BIG, LIG) des Schulgebäudes ist.

Mangels Vergleichsdaten ist nicht bekannt, welche Variante die wirtschaftlichere ist. Man benötigt Vergleichsdaten und gleiche Standards.

Bei Bau und Sanierung von Schulgebäuden wirken sich Entscheidungen über Größe, Beschaffenheit, verwendete Materialien, etc. auf die Kosten aus. Mangels geeigneter Daten lässt sich nicht beurteilen, welche Rolle das Auseinanderfallen von Schulerhalter und Eigentümer des Schulgebäudes spielt.