

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

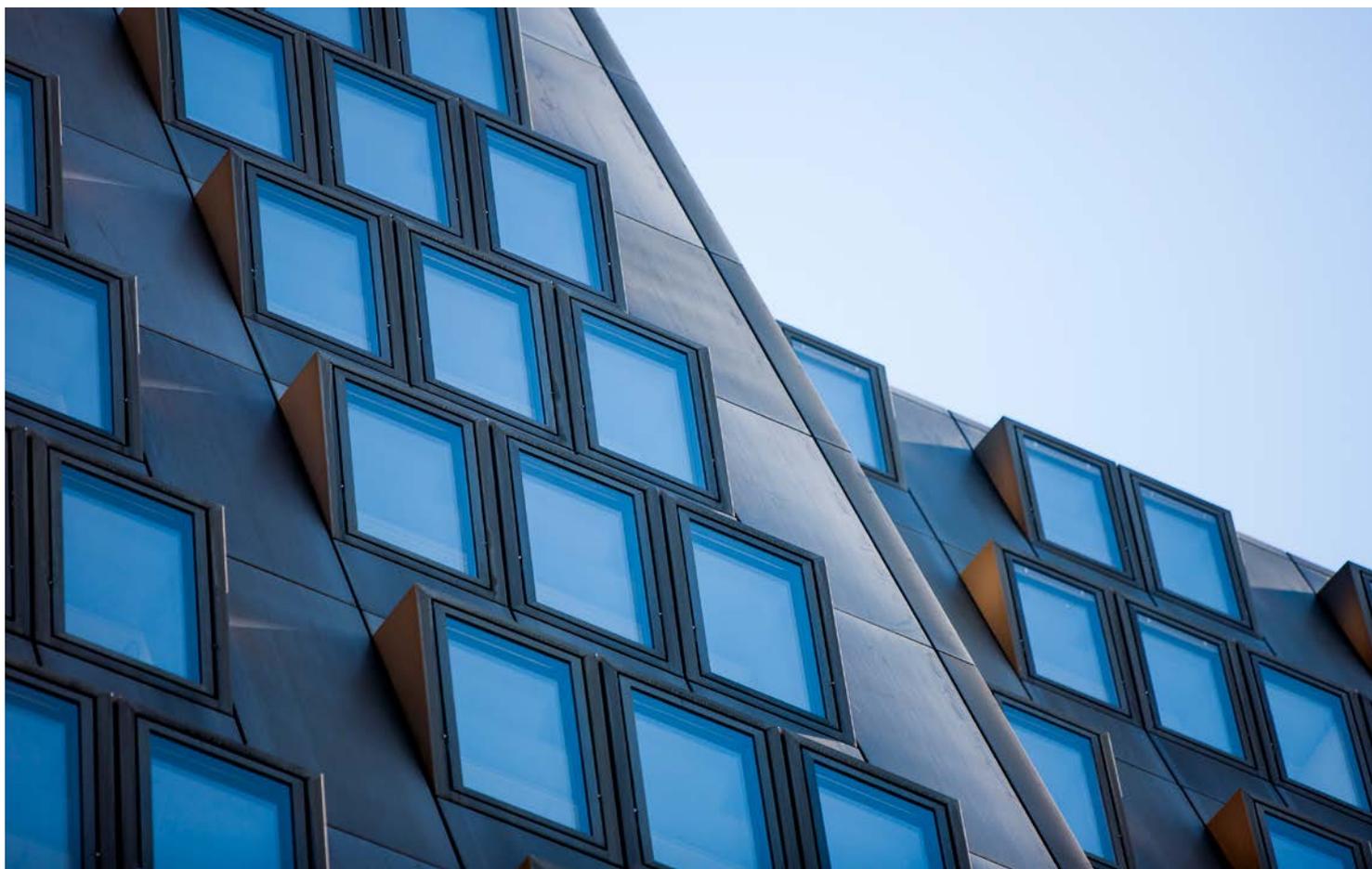
Unabhängig und objektiv für Sie.

Besetzung von Pflichtschulleitungen in der Steiermark

Reihe BUND 2021/37

Reihe STEIERMARK 2021/4

Report des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz und dem Landtag Steiermark gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

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

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

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im November 2021

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E–Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Besetzung von Pflichtschulleitungen in der Steiermark	7
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung	11
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Rahmenbedingungen	14
Entwicklung der Verfahrensregelungen	14
Zuständigkeiten im Verfahren ALT und Verfahren NEU	17
Verfahren ALT	22
Verfahren NEU	27
Besetzungsverfahren	31
Einflussnahmen	31
Überblick über die Verfahren	34
Ausschreibungen	35
Verfahrensdauer	37
Bewerbungen	40
Compliance	51
Begutachtung und Auswahl	53
Rechtsmittelverfahren	62
Schulleitungen in der Steiermark	66
Schulleitungsprofil	66
Bedarf an Schulleitungen	67
Abberufung	75
Finanzielle Entwicklung	77
Sachaufwand	77
Vergabe externes Personalberatungsunternehmen	77
Prüfungsverlangen an den RH	79
Schlussempfehlungen	80

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kompetenzverteilung im Bereich Dienstrecht für öffentliche Pflichtschulen _____	14
Tabelle 2:	Rechtsgrundlagen (Verfahren ALT und NEU) _____	16
Tabelle 3:	Zuständigkeiten (Verfahren ALT und NEU) _____	18
Tabelle 4:	Ernennungskompetenz im Ländervergleich (Verfahren NEU) ____	20
Tabelle 5:	Maximalpunkte für Auswahlkriterien (Verfahren ALT) _____	22
Tabelle 6:	Abschläge bei Kriterien (Verfahren ALT) _____	24
Tabelle 7:	Mitglieder der Begutachtungskommission (Verfahren NEU) ____	27
Tabelle 8:	Pflichtschulbesetzungsverfahren (Verfahren ALT und NEU) ____	32
Tabelle 9:	Verfahrensdauer (Verfahren ALT) _____	37
Tabelle 10:	Verfahrensdauer (Verfahren NEU) _____	38
Tabelle 11:	Verfahren und Bewerbungen – Pflichtschulen und Bundesschulen in der Steiermark (Verfahren ALT und NEU) ____	40
Tabelle 12:	Bewerbungen pro Besetzungsverfahren (Verfahren ALT) _____	41
Tabelle 13:	Bewerbungen und Ernennungen (Verfahren ALT) _____	44
Tabelle 14:	Fälle der Betrauung vor Ernennung (Verfahren ALT und NEU) ____	45
Tabelle 15:	Auswahlkriterien (Verfahren NEU) _____	57
Tabelle 16:	Entwicklung der Pflichtschulstandorte _____	66
Tabelle 17:	Anzahl der Pflichtschulleitungen _____	66
Tabelle 18:	Anteil der Pflichtschulleitungen nach Leitungsspanne _____	68

Tabelle 19: Altersstruktur der Pflichtschulleitungen _____	70
Tabelle 20: Teilnahmen Hochschullehrgang Vorqualifikation _____	73
Tabelle 21: Sachaufwand Pflichtschulleitungsbesetzungsverfahren _____	77

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ablauf Verfahren ALT und NEU _____	34
Abbildung 2:	Grund für das Ausscheiden während des Besetzungsverfahrens (Verfahren ALT) _____	48

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System (Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EUR	Euro
f(f).	folgend(e)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.e.S.	im engeren Sinn
i.V.m.	in Verbindung mit
LDG	Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz
LDHG	Steiermärkisches Landeslehrer–Diensthoheitsgesetz 1966
LGBl.	Landesgesetzblatt
PH	Pädagogische Hochschule(n)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
StLDAG	Steiermärkisches Landeslehrer–Dienstrechts–Ausführungsgesetz
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Besetzung von Pflichtschulleitungen
in der Steiermark

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
- Land Steiermark

Besetzung von Pflichtschulleitungen in der Steiermark

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Juni bis September 2020 die Besetzung der Pflichtschulleitungen in der Steiermark. Diese Sonderprüfung erfolgte aufgrund eines Verlangens von Abgeordneten des Landtags Steiermark. Prüfungsziele waren die Beantwortung der Fragestellung des Prüfungsverlangens, die Beurteilung der Rechtmäßigkeit und des Prozesses der Besetzungsverfahren für Pflichtschulleitungen in der Steiermark sowie der Bewerbungssituation, der Verfahrensdauer und der finanziellen Entwicklung. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2015 bis 2020.

Kurzfassung

Das Land Steiermark führte im Jahr 2013 ein Objektivierungsverfahren ein, um – so die damalige Begründung in den Gesetzesmaterialien – „eventuellen Vorwürfen der politischen Postenbesetzung im Schulbereich“ entgegenzuwirken. Die Auswahlkriterien wurden damit durch ein Punktesystem detailliert gewichtet, ein externes Personalberatungsunternehmen begutachtete die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale und der Landesschulrat im Hinblick auf die fachlich-pädagogische Eignung i.e.S. Mit der Bildungsreform 2017 erfolgte dann österreichweit eine grundlegende Reform der Schulleitungsbesetzung. Damit kamen im überprüften Zeitraum zwei Verfahren zur Anwendung. Es wird daher zwischen dem Verfahren vor der Bildungsreform 2017 – bis 31. Dezember 2018 (in der Folge: **Verfahren ALT**) – und dem Verfahren aufgrund der Bildungsreform 2017 – ab 1. Jänner 2019 (in der Folge: **Verfahren NEU**) – unterschieden. (TZ 2, TZ 4)

Das Verfahren NEU orientierte sich am Verfahren für Ausschreibungen des allgemeinen Verwaltungsdienstes des Bundes und führte zu einer Vergleichbarkeit der Verfahren. Verfahrensführende Behörde war – statt der Landesregierung im Verfahren ALT – die Bildungsdirektion. Die Mehrheit der Länder nahm die Bildungsreform 2017 auch zum Anlass, die Zuständigkeit zur Ernennung der Pflichtschul-

leitungen auf die jeweilige Bildungsdirektion zu übertragen, womit diese für das gesamte Verfahren zuständig war. In der Steiermark hingegen war – wie auch im Burgenland, in Salzburg und in Wien – der Ernennungsakt weiterhin der Landesregierung vorbehalten, wodurch die Abteilung 6 im Amt der Landesregierung den Regierungssitzungsantrag für die Ernennung vorbereitete – einschließlich einer abschließenden Verfahrensprüfung. Die Einbindung von zwei Behörden in der gleichen Angelegenheit ist im Sinne einer effizienten Verfahrensführung kritisch zu sehen. (TZ 3)

Der RH überprüfte die Akten zu den Besetzungsverfahren der Jahre 2015 bis 2020, um – gemäß dem Verlangen der Abgeordneten des Landtags Steiermark – Feststellungen treffen zu können, ob bzw. inwieweit die Besetzungen von Pflichtschulleitungen nach parteipolitisch motivierten Überlegungen erfolgt waren – konkret bei 101 Verfahren ALT der Jahre 2015 bis 2018 sowie bei 56 Verfahren NEU der Jahre 2019 und 2020. Ende 2020 war bei zwei Verfahren aus dem Jahr 2019 die Ernennung durch die Landesregierung noch ausständig und alle 34 Verfahren aus dem Jahr 2020 waren noch nicht abgeschlossen. Bei der Überprüfung dieser 157 Verfahren konnten keine dokumentierten Einflussnahmen oder Steuerungen festgestellt werden. (TZ 6)

Allerdings waren mögliche Einflussnahmen oder bewusste Steuerungen im Besetzungsprozess nicht gänzlich auszuschließen, dabei musste es sich nicht zwingend um parteipolitisch motivierte handeln. Dies lag zum einen an Lücken in der Nachvollziehbarkeit, etwa aufgrund mangelhafter Begründungen für die Personalauswahl in den Gutachten und Ernennungsakten. Zum anderen konnten auch im Vorfeld eines Verfahrens wesentliche Weichen gestellt worden sein, etwa über die Betrauung mit einer Schulleitung. So bedurfte eine Betrauung keines objektivierte Auswahlverfahrens, die bereits betraute Leiterin bzw. der bereits betraute Leiter hatte jedoch eine vorteilhafte Ausgangssituation im Bewerbungsprozess. Ein bedeutendes Ziel der beiden Verfahren war es, den parteipolitischen Einfluss bei der Leitungsbesetzung zu vermeiden. Dennoch gab es im Verfahren ALT Begutachtungs- und Entscheidungsgremien, die nach parteipolitischen Kriterien zusammengesetzt waren. Im Verfahren NEU gehörte die Hälfte der weisungsfrei agierenden Mitglieder der Begutachtungskommission der Landesvertretung an, bei der eine gewisse parteipolitische Ausrichtung nicht auszuschließen war. (TZ 6)

Die durchschnittliche Dauer von der Betrauung bis zur Ernennung hatte sich von 451 Tagen im Verfahren ALT auf 737 Tage im Verfahren NEU erhöht. Die Erhöhung war auf Anfangsschwierigkeiten durch die neu geschaffene Behördenorganisation, die neue Ausrichtung des Besetzungsverfahrens und die COVID-19-Pandemie zurückzuführen. (TZ 9)

Bei rd. 60 % der Verfahren ALT ging keine oder nur eine Bewerbung ein. Am Ende des Bewertungsprozesses wiesen lediglich rd. 18 % der Verfahren – aufgrund der Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen bzw. aufgrund von Rücktritten von der Bewerbung – mehr als eine verbleibende Bewerbung auf. Damit war in rd. 82 % der Verfahren keine Gegenüberstellung von grundsätzlich geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern möglich. Das Punktesystem des Verfahrens ALT, das auf eine Reihung von grundsätzlich geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten abzielte, verlor damit an Aussagekraft. Die Punkteanzahl, die eine Bewerberin bzw. ein Bewerber erreicht hatte, gab bei nur einer verbleibenden Bewerbung keinen Aufschluss darüber, in welchem Ausmaß sich diese bzw. dieser für die Leitungsstelle letztlich qualifizierte. Die geringe Anzahl an eingelangten Bewerbungen bei einem Verfahren und damit auch an Bewerbungen, die bis zum Ende im Verfahren verblieben, bewirkte, dass vielfach nicht notwendigerweise die bestgeeigneten, sondern die grundsätzlich zur Verfügung stehenden Kandidatinnen und Kandidaten die Schulleitung erhielten. (TZ 10)

Von 2015 bis 2018 ging in mehr als der Hälfte der Ernennungen die Betrauung einer Lehrperson mit der Schulleitung voraus. Dabei war in 43 % dieser Ernennungen die betraute Lehrperson nicht die einzige Kandidatin bzw. der einzige Kandidat. Es gab also eine Konkurrenzsituation. Eine Betrauung stellt einen Startvorteil für die Bewerbung dar, wie sich auch in den Beurteilungen und Gutachten der Besetzungsverfahren zeigte. Da bei einer Betrauung kein Auswahlverfahren stattfand, war bei einer zukünftigen Leitungsbesetzung eine informelle Steuerung nicht auszuschließen. Jedoch standen häufig nur wenige Lehrpersonen für eine Betrauung – ebenso wie für die Bewerbung um eine Schulleitung – zur Verfügung. Eine Betrauung bot aber auch die Möglichkeit, dass Lehrpersonen die Leitungsfunktion „erprobten“, Gefallen am Gestalten, Führen und Leiten fanden und sich in weiterer Folge um eine Schulleitung bewarben. (TZ 11, TZ 17)

Sowohl im Verfahren ALT als auch im Verfahren NEU waren Gutachten – z.B. aufgrund mangelhafter Begründungen für die Personalauswahl – nicht nachvollziehbar. Insofern gab es einen Schulungsbedarf hinsichtlich der argumentativen Ausgestaltung der Gutachten durch die Begutachtungskommission im Verfahren NEU. Die Schulung sollte eine Klärung dahingehend umfassen, was die einzelnen Auswahlkriterien tatsächlich bedeuten und wie eine Argumentationslinie schlüssig und stringent zu zeichnen wäre, so dass die Gutachten auch in einem juristischen Sinne korrekt und nachvollziehbar sind. Im Verfahren NEU änderte sich die Rolle des externen Personalberatungsunternehmens von einer über den Fortgang des Verfahrens entscheidenden Instanz zu einer beratenden. Die Beurteilung der Kandidatinnen und Kandidaten hatte Empfehlungscharakter. Das externe Personalberatungsunternehmen als beratendes Mitglied war zur zweiten Sitzung der Begutachtungskommission eingeladen und konnte dort seine Expertise einbringen. Allerdings war das

externe Personalberatungsunternehmen bisher nur bei rund einem Drittel aller zweiten Sitzungen beratend anwesend. (TZ 17)

In der Bildungsdirektion lagen keine Prognosen des mittel- und langfristigen Bedarfs bei Pflichtschulleitungen vor. Dabei war im Jahr 2020 ein Fünftel aller Pflichtschulleiterinnen und -leiter über 60 Jahre, mehr als die Hälfte über 56 Jahre alt. Diese Altersstruktur würde eine effektive Personalplanung erfordern, um zukünftig Engpässe zu vermeiden. Für die Erhebung des mittel- und langfristigen Bedarfs an Pflichtschulleitungen wäre zudem zu eruieren, welche schulorganisatorischen Maßnahmen den Bedarf an Pflichtschulleitungen verringern könnten. Es fehlte auch ein Überblick darüber, ob das bestehende Angebot für Fort- und Weiterbildungen ausreicht, um einen hinreichenden Führungskräftenachwuchs bei den Pflichtschulen heranzubilden. (TZ 22)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH die folgenden Empfehlungen an die Bildungsdirektion für Steiermark hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Geeignete Lehrpersonen wären proaktiv zu einer Bewerbung für eine Führungsrolle zu motivieren bzw. entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen zu ergreifen, um in den Schulleitungsbesetzungsverfahren auf einen größeren Kandidatenpool zurückgreifen zu können. Dafür wären die Gründe für die niedrigen Bewerberzahlen zu erheben, um darauf basierend zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen. (TZ 10, TZ 22)
- Der mittelfristige und langfristige Bedarf an Pflichtschulleitungen wäre unter Berücksichtigung schulorganisatorischer Maßnahmen zu erheben. (TZ 22)
- Bis zur Einführung eines bundesweit einheitlichen Fortbildungsangebots wären für die Mitglieder der Begutachtungskommissionen, insbesondere deren Vorsitzende, Weiterbildungsmaßnahmen zum Verfassen schlüssiger Gutachten anzubieten. Zudem sollten die Begutachtungskommissionen – unter Wahrung ihrer Weisungsfreiheit – mit der Zurverfügungstellung von weiteren Hilfsmitteln, z.B. eines Beurteilungsrasters, oder durch die Beistellung rechtskundiger Beratung unterstützt werden. (TZ 17)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Besetzung von Pflichtschulleitungen in der Steiermark						
Rechtsgrundlagen	<p>Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. I/1930 i.d.F. BGBl. I 24/2020 Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG), LGBl. 77/2010 i.d.F. 115/2017 Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz (LDG 1984), BGBl. 302/1984 i.d.F. BGBl. I 102/2018 (Verfahren ALT) bzw. i.d.F. BGBl. I 24/2020 (Verfahren NEU) Landesvertragslehrpersonengesetz 1966 (LVG), BGBl. 172/1966 i.d.F. BGBl. I 51/2019 (Verfahren ALT) bzw. i.d.F. BGBl. I 24/2020 (Verfahren NEU) Verordnung des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung, mit der die Geschäftsordnung der Begutachtungskommission für leitende Funktionen im Schuldienst erlassen wird, BGBl. II 72/2019 (Verfahren NEU) Steiermärkisches Landeslehrer-Dienstrechts-Ausführungsgesetz 2013 (StLDAG 2013), LGBl. 74/2013 (Verfahren ALT) bzw. Steiermärkisches Landeslehrer-Dienstrechts-Ausführungsgesetz 2018 (StLDAG 2018), LGBl. 72/2018 (Verfahren NEU) Steiermärkisches Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1966 (LDHG 1966), LGBl. 209/1966 i.d.F. LGBl. 4/2018 (Verfahren ALT) bzw. i.d.F. LGBl. 72/2018 (Verfahren NEU) Verordnung zum Steiermärkischen Landeslehrer-Dienstrechts-Aus- führungsgesetz 2013 (StLDAG-VO 2013), LGBl. 76/2013 (Verfahren ALT)</p>					
Schuljahre	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	Veränderung 2015/16 bis 2019/20
Steiermark	Anzahl					in %
Pflichtschulen	684	677	665	657	651	-5
Pflichtschulleitungs- besetzungsverfahren	15	41	45	0	56	273
Bewerbungen pro Pflichtschulleitungs- besetzungsverfahren im Durchschnitt	1,3	1,4	1,7	0	1,4	8
	2015	2016	2017	2018	2019 und 2020	Veränderung 2015 bis 2020
	in EUR					in %
Sachaufwand	27.074	15.290	45.214	52.312	28.215	4

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung;
Bildungsdirektion für Steiermark



Besetzung von Pflichtschulleitungen
in der Steiermark

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Mit 3. Februar 2020 stellten die Abgeordneten Mario Kunasek, Sandra Krautwaschl und Nikolaus Swatek, BSc sowie Kolleginnen und Kollegen des Landtags Steiermark gemäß Art. 127 Abs. 7 Bundes-Verfassungsgesetz¹ i.V.m. Art. 45a Landes-Verfassungsgesetz 2010² das Verlangen (EZ/OZ: 260/1) auf Durchführung einer Gebarungsüberprüfung durch den RH. Laut Verlangen sollte die Überprüfung des RH insbesondere die Frage beantworten, inwieweit Schulleitungsbesetzungen nach parteipolitisch motivierten Überlegungen und nicht nach objektiven Kriterien seit dem Jahr 2015 erfolgt waren.

Der RH überprüfte von Juni bis September 2020 das Amt der Steiermärkischen Landesregierung (in der Folge: **Amt der Landesregierung**) und die Bildungsdirektion für Steiermark (in der Folge: **Bildungsdirektion**) hinsichtlich der Besetzung der Pflichtschulleitungen in der Steiermark. Darüber hinaus holte der RH auch Auskünfte beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung ein.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beantwortung der Fragestellung des an ihn gerichteten Prüfungsverlangens sowie die Beurteilung

- der Rechtmäßigkeit,
- des Prozesses,
- der Bewerbungssituation,
- der Verfahrensdauer sowie
- der finanziellen Entwicklung

der Besetzungsverfahren für Pflichtschulleitungen in der Steiermark.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Schuljahre 2015/16 bis 2019/20 bzw. die Kalenderjahre 2015 bis 2020. Sofern für die Beurteilung relevant, berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

(2) Zur leichteren Lesbarkeit verwendet der RH die gemäß Bundesministeriengesetz in der Fassung der Novelle 2021³ geltende Bezeichnung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (in der Folge: **Ministerium**), unabhängig von im Zeitablauf eingetretenen Änderungen der Bezeichnung. Gemäß Art. 7 Bildungsreformgesetz 2017⁴ war ab 1. Jänner 2019 eine Bildungsdirektion – anstelle des jeweiligen Landesschulrats – als gemeinsame Bund-Länder-Schulbehörde einzu-

¹ BGBl. I/1930 i.d.g.F.

² LGBl. 77/2010 i.d.g.F.

³ BGBl. I 30/2021

⁴ BGBl. I 138/2017

richten. Im vorliegenden Bericht wird auf die jeweils gültige Behördenstruktur abgestellt.

(3) Zu dem im Mai 2021 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im Juli 2021 Stellung. Das Land Steiermark übermittelte seine Stellungnahme im August 2021, in der auch die Stellungnahme der Bildungsdirektion enthalten war. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an das Ministerium und an das Land Steiermark im Oktober 2021.

Rahmenbedingungen

Entwicklung der Verfahrensregelungen

- 2.1 (1) Das Verfahren zur Besetzung von Pflichtschulleitungen war sowohl in Bundes- als auch in Landesgesetzen geregelt. Dies lag daran, dass das Dienstrecht des Lehrpersonals öffentlicher Pflichtschulen⁵ sowohl in die Zuständigkeit des Bundes als auch in die der Länder fiel: Dem Bund oblag die Gesetzgebung, den Ländern die Vollziehung. Der Bund konnte zudem den Ländern die Kompetenz zur Erlassung von Ausführungsbestimmungen einräumen. Die Festlegung der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit über Lehrpersonen für öffentliche Pflichtschulen lag in der Zuständigkeit der Länder. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verteilung der Kompetenzen nach Art. 14 Bundes-Verfassungsgesetz:

Tabelle 1: Kompetenzverteilung im Bereich Dienstrecht für öffentliche Pflichtschulen

Zuständigkeit Bund	Zuständigkeit Länder
Gesetzgebung	Vollziehung
Übertragung Ausführungskompetenz an Länder	Erlassung Ausführungsbestimmungen (soweit vom Bund eingeräumt)
–	Festlegung Behördenzuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung

Quelle: Art. 14 B-VG

(2) Die Ausschreibung und Besetzung von Pflichtschulleitungen war bundesgesetzlich grundsätzlich in § 26 Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz 1984⁶ festgelegt, das vor der Bildungsreform 2017 den Ländern eine nähere Ausführung des Verfahrens einräumte.

⁵ Unter die öffentlichen Pflichtschulen fallen neben den allgemeinbildenden Pflichtschulen – zu diesen zählen Volksschulen, Neue Mittelschulen, Allgemeine Sonderschulen und Polytechnische Schulen – auch die berufsbildenden Pflichtschulen (Berufsschulen für Lehrberufe).

⁶ BGBl. 302/1984 i.d.F. BGBl. I 102/2018 (Verfahren ALT) bzw. i.d.F. BGBl. I 24/2020 (Verfahren NEU)

Bis zum Jahr 2013 war im Auswahlverfahren des Landes Steiermark keine Gewichtung der einzelnen landesrechtlich festgelegten Auswahlkriterien vorgegeben.⁷ Den eingebundenen Stellen wurde somit bei der Schulleitungsbesetzung ein großer Entscheidungsspielraum eingeräumt. Für die Erstellung von Besetzungsvorschlägen waren die Kollegien des damaligen Landesschulrats für Steiermark (in der Folge: **Landesschulrat**) bzw. der Bezirksschulräte zuständig.⁸ Diese Gremien waren verfassungsgesetzlich vorgesehen und nach dem Stärkeverhältnis der Parteien im Landtag bzw. im jeweiligen Bezirk besetzt.

Im Jahr 2013 führte der Landesgesetzgeber mit dem Steiermärkischen Landeslehrer–Dienstrechts–Ausführungsgesetz 2013⁹ ein detailliertes Objektivierungsverfahren ein, um damit Objektivität und Transparenz des Leitungsbesetzungsverfahrens zu gewährleisten und „eventuellen Vorwürfen der politischen Postenbesetzung im Schulbereich“¹⁰ entgegenzuwirken.

Die landesgesetzlich festgelegten Auswahlkriterien wurden durch ein Punktesystem detailliert gewichtet, wodurch eine Reihung der Bewerberinnen und Bewerber nach dem Punkteergebnis möglich wurde. Zudem war eine Begutachtung der Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale durch ein externes Personalberatungsunternehmen und der fachlich–pädagogischen Eignung i.e.S. durch den Landesschulrat verpflichtend vorgesehen. Die Verordnung zum Steiermärkischen Landeslehrer–Dienstrechts–Ausführungsgesetz 2013¹¹ konkretisierte die Punkteberechnung. Der Landesschulrat erließ zudem Richtlinien für die Erstellung des Gutachtens über die fachlich–pädagogische Eignung i.e.S. von Bewerberinnen und Bewerbern. Die Erstellung des Besetzungsvorschlags oblag weiterhin dem Kollegium des Landesschulrats.

(3) Das Bildungsreformgesetz 2017 führte zu einer grundlegenden Reform der Schulleitungsbesetzung. Damit kamen im überprüften Zeitraum zwei Verfahren zur Anwendung. Im vorliegenden Bericht wird daher zwischen dem Verfahren vor der Bildungsreform 2017 – bis 31. Dezember 2018 (in der Folge: **Verfahren ALT**) – und dem Verfahren aufgrund der Bildungsreform 2017 – ab 1. Jänner 2019 (in der Folge: **Verfahren NEU**) – unterschieden.

Mit der Bildungsreform 2017 schaffte der Bundesverfassungsgesetzgeber im Zuge der Einrichtung der Bildungsdirektionen die Landesschulräte und ihre Kollegien ab und reformierte das Schulleitungsbesetzungsverfahren: Im Sinne einer Vereinheitlichung entfiel der Spielraum der Länder zur Erlassung eigener Verfahrensbestim-

⁷ Steiermärkisches Landeslehrer–Dienstrechts–Ausführungsgesetz (LDAG 1998), LGBl. 55/1998 i.d.F. LGBl. 52/2001

⁸ Die Bezirksschulräte wurden bereits mit dem Schulbehörden–Verwaltungsreformgesetz 2013, BGBl. I 164/2013 (mit Wirkung 1. August 2014) abgeschafft.

⁹ LGBl. 74/2013

¹⁰ Vorblatt zur Regierungsvorlage der Steiermärkischen Landesregierung vom 23. Mai 2013

¹¹ LGBl. 76/2013

mungen und die bisher in den Ländern unterschiedlich geregelten Verfahren zur Besetzung von Pflichtschulleitungen wurden durch ein bundesweit einheitliches Verfahren ersetzt. Dieses Verfahren wurde zugleich an jenes¹² zur Schulleitungsbesetzung von Bundesschulen¹³ angeglichen. Beide Verfahren orientierten sich damit am Verfahren¹⁴ zur Besetzung von leitenden Positionen im Bundesbereich.

(4) Einen Überblick über die Rechtsgrundlagen der Verfahren ALT und NEU für die Besetzung der Pflichtschulleitungen in der Steiermark gibt die folgende Tabelle:

Tabelle 2: Rechtsgrundlagen (Verfahren ALT und NEU)

Überblick	Verfahren ALT – bis 31. Dezember 2018	Verfahren NEU – ab 1. Jänner 2019
Bundesrecht	Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz 1984, BGBl. 302/1984 i.d.F. BGBl. I 102/2018	Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz 1984, BGBl. 302/1984 i.d.F. BGBl. I 24/2020
	Landesvertragslehrpersonengesetz 1966, BGBl. 172/1966 i.d.F. BGBl. I 51/2019	Landesvertragslehrpersonengesetz 1966, BGBl. 172/1966 i.d.F. BGBl. I 24/2020
	Richtlinien für die Erstellung eines Gutachtens über die fachlich–pädagogische Eignung i.e.S. von Bewerberinnen und Bewerbern bei der Auswahl von Schulleiterinnen und Schulleitern an allgemeinbildenden und berufsbildenden Pflichtschulen (Verordnung des Landesschulrats für Steiermark vom 8. Februar 2016 bzw. zuvor Verordnung 49/2007 des Landesschulrats vom 15. Oktober 2007 und Verordnung 12/2012 vom 15. Februar 2012)	Geschäftsordnung der Begutachtungskommission für leitende Funktionen im Schuldienst, BGBl. II 72/2019 (Verordnung des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung)
Landesrecht Steiermark	Steiermärkisches Landeslehrer–Dienstrechts–Ausführungsgesetz 2013, LGBl. 74/2013	Steiermärkisches Landeslehrer–Dienstrechts–Ausführungsgesetz 2018, LGBl. 72/2018 ¹
	Verordnung zum Steiermärkischen Landeslehrer–Dienstrechts–Ausführungsgesetz 2013, LGBl. 76/2013	–
	Steiermärkisches Landeslehrer–Diensthoheitsgesetz 1966, LGBl. 209/1966 i.d.F. LGBl. 4/2018	Steiermärkisches Landeslehrer–Diensthoheitsgesetz 1966, LGBl. 209/1966 i.d.F. LGBl. 72/2018

¹ Im Verfahren NEU verblieb u.a. die Ermächtigung an die Landesgesetzgebung in § 27 Abs. 1a Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz 1984, eine abweichende Regelung der Vertretung der an der Ausübung der Dienstpflichten verhinderten Leitung für längstens zwei Monate zu treffen. Der steiermärkische Landesgesetzgeber nutzte diese Ermächtigung und legte im Steiermärkischen Landeslehrer–Dienstrechts–Ausführungsgesetz 2018 eine abweichende Regelung fest.

Quellen: bezughabende Gesetze und Verordnungen

¹² §§ 207 ff. Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979), BGBl. 333/1979 i.d.F. BGBl. I 138/2017

¹³ Der Bund ist für die allgemeinbildenden höheren Schulen (AHS) und grundsätzlich für die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen (BMS und BHS) zuständig.

¹⁴ Ausschreibungsgesetz 1989, BGBl. 85/1989 i.d.F. BGBl. I 102/2018

- 2.2 Der RH anerkannte, dass mit dem im Jahr 2013 eingeführten Objektivierungsverfahren (Verfahren ALT) Schritte gesetzt wurden, die Auswahlentscheidung auf eine sachliche, nachprüfbare Grundlage zu stellen und damit einen möglichen politischen Einfluss zu verhindern.

Er hielt fest, dass mit der Bildungsreform 2017 ein bundesweit einheitliches Verfahren für die Besetzung der Pflichtschulleitungen eingeführt wurde. Der RH verwies diesbezüglich auf die Empfehlung in seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“¹⁵, österreichweit einheitliche Objektivierungsverfahren einzuführen. Er wertete es positiv, dass durch die Vereinheitlichung der Leitungsbesetzung ein Schritt in Richtung Homogenität in einem durch die Kompetenzverteilung stark zergliederten Schulwesen gesetzt wurde. Die Einführung eines bundesweit einheitlichen Verfahrens, welches sich zudem am Verfahren für Ausschreibungen des allgemeinen Verwaltungsdienstes des Bundes orientierte, führte zu einer Vergleichbarkeit der Verfahren. Für den RH lag darin die Chance auf Entwicklung einheitlicher Standards und auf damit verbundene vergleichbare Qualität.

Zuständigkeiten im Verfahren ALT und Verfahren NEU

- 3.1 (1) Für die Abwicklung des Schulleitungsbesetzungsverfahrens war die verfahrensführende Behörde zuständig. Im Verfahren ALT war dies die Steiermärkische Landesregierung (in der Folge: **Landesregierung**), im Verfahren NEU wechselte diese Zuständigkeit zur Bildungsdirektion. Die verfahrensführende Behörde hatte die Aufgabe, das Verfahren zu leiten und alle erforderlichen Beweismittel für die Beurteilung der Bewerbungen zu erheben. Neben ihrer Zuständigkeit hatte sie auch für die Weiterleitung der Verfahrensunterlagen und Kommunikation zwischen den eingebundenen Stellen und damit für den Fortgang des Verfahrens zwischen den einzelnen Verfahrensschritten zu sorgen.

Im Amt der Landesregierung oblagen der Abteilung 6 Bildung und Gesellschaft, Referat Pflichtschulen (in der Folge: **Abteilung 6**) die Aufgaben der verfahrensführenden Behörde im Verfahren ALT. In der Bildungsdirektion war im Verfahren NEU für die zu besetzenden Schulleitungen eine weisungsfreie Begutachtungskommission einzurichten, die das Verfahren ab Einlangen der Bewerbungen in der Bildungsdirektion führte.

In den Verfahrensbestimmungen war vorgesehen, dass im Rahmen der einzelnen Verfahrensschritte unterschiedliche Stellen in das Schulleitungsbesetzungsverfahren einzubinden waren. Während im Verfahren ALT die Rolle der Abteilung 6 als verfahrensführende Behörde im Vordergrund stand, die das Verfahren organisatorisch in der Hand hatte und damit Begutachtungen und Stellungnahmen von den einzelnen

¹⁵ Reihe Bund 2015/13, TZ 12

eingebundenen Stellen einholte und bewertete, verlagerten sich der Bewertungsprozess und die Entscheidungsfindung im Verfahren NEU in die Sitzungen der Begutachtungskommission.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Zuständigkeiten in einzelnen vergleichbaren Verfahrensschritten:

Tabelle 3: Zuständigkeiten (Verfahren ALT und NEU)

Verfahrensschritt	Inhalt	Zuständigkeit	
		Verfahren ALT	Verfahren NEU
Ausschreibung	Sammelausschreibung in der Grazer Zeitung – Amtsblatt für die Steiermark	Abteilung 6 ¹	Bildungsdirektion
Prüfung der Bewerbungen	Einlangen der Bewerbungen und Prüfung auf formale Anforderungen	Abteilung 6 ¹	Begutachtungskommission ² (1. Sitzung)
Begutachtung und Stellungnahmen	Überprüfung im Hinblick auf Führungs- und Managementkompetenzen ³	externes Personalberatungsunternehmen	
	Überprüfung der persönlichen, fachlichen und pädagogischen Eignung ³	Landesschulrat: Gutachterteam	Begutachtungskommission ² (2. Sitzung) ⁵
	Einbindung der Schulpartner und Personalvertretung	Schulgemeinschaftsausschuss bzw. Schulforum ⁴ (Stellungnahme)	
		Schülerhalter (Stellungnahme)	
	Personalvertretung (Stellungnahme)		
Besetzungsvorschlag bzw. Gutachten	Reihung der Bewerberinnen und Bewerber bzw. Feststellung des Eignungsmaßes	Kollegium des Landesschulrats	
Vorbereitung Regierungssitzung	Vorbereitung des Antrags für die Sitzung der Landesregierung	Abteilung 6 ¹	
Ernennung	Auswahl der zu ernennenden Bewerberin bzw. des zu ernennenden Bewerbers und Besetzung	Landesregierung	

¹ Abteilung 6 Bildung und Gesellschaft, Referat Pflichtschulen im Amt der Steiermärkischen Landesregierung

² vier stimmberechtigte Mitglieder: Bildungsdirektorin bzw. –direktor bzw. bestellte Vertretung, Schulaufsichtsorgan, Mitglied des Zentralausschusses bzw. Fachausschusses, Mitglied der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst; sowie beratende Mitglieder: externes Personalberatungsunternehmen, Elternvertretung, Schülervertretung, Schülerhalter sowie die bzw. der Gleichbehandlungsbeauftragte

³ Die Überprüfungen hatten im Verfahren ALT und NEU zum Teil eine unterschiedliche inhaltliche Ausrichtung.

⁴ Der Schulgemeinschaftsausschuss (bei Volksschulen, Neuen Mittelschulen und bestimmten Sonderschulen: das Schulforum) setzt sich aus der Schulleitung und Vertreterinnen und Vertretern der Lehrpersonen, der Schülerinnen und Schüler und der Erziehungsberechtigten zusammen und dient der Festigung und Förderung der Schulgemeinschaft.

⁵ Zusätzlich zur Teilnahme als beratendes Mitglied hatten das schulpartnerschaftliche Gremium und der Dienststellenausschuss ein Stimmrecht.

Quellen: bezughabende Gesetze und Verordnungen; Zusammenstellung: RH

Mit der Bildungsreform 2017 änderten sich die Zuständigkeiten der eingebundenen Stellen und ihre Aufgaben zum Teil erheblich. Neben der Verschiebung der Zuständigkeit der verfahrensführenden Behörde von der Landesregierung zur Bildungsdi-

reaktion kam es auch zur Auflösung der Landesschulräte (und zur Abschaffung der Kollegien) und zur Einrichtung der Bildungsdirektionen.

Eine wesentliche Aufgabenänderung ergab sich durch die veränderte Behördenstruktur: Der Landesschulrat hatte im Verfahren ALT zwei Aufgaben inne – einerseits die fachlich-pädagogische Begutachtung, die durch ein Gutachterteam¹⁶ erfolgte, und andererseits die Erstellung des Besetzungsvorschlags durch das Kollegium (Dreiervorschlag). Im Verfahren NEU war die Bildungsdirektion vom Verfahrensbeginn – mit der Ausschreibung in der Grazer Zeitung – bis zur Erstellung des Gutachtens durch die Begutachtungskommission beteiligt. Für jede zu besetzende Schulleitungsstelle war von der Bildungsdirektorin bzw. dem Bildungsdirektor eine Vorsitzende bzw. ein Vorsitzender der Begutachtungskommission einzusetzen, soweit sie bzw. er diese Aufgabe nicht selbst wahrnahm. In der Steiermark übertrug die Bildungsdirektorin den jeweiligen Vorsitz an die Bildungsregionsleitungen¹⁷. Die Landesregierung hatte – wie auch im Verfahren ALT – weiterhin die Ernennung der Schulleitung inne.

Das externe Personalberatungsunternehmen war im Verfahren ALT und NEU eingebunden. Im Verfahren ALT prüfte es die Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale. Im Verfahren NEU konnte es diesbezüglich auch beratend in der zweiten Sitzung der Begutachtungskommission mitwirken.

Während die Schulerhaltergemeinschaft und der Schulgemeinschaftsausschuss bzw. das Schulforum im Verfahren ALT eine Stellungnahme abgeben konnten, waren sie im Verfahren NEU als beratende Mitglieder in der Begutachtungskommission eingebunden. Eine Möglichkeit zur Stellungnahme hatte im Verfahren NEU neben dem Schulgemeinschaftsausschuss bzw. dem Schulforum nur mehr der zuständige Dienststellenausschuss.

Der Dienststellenausschuss hatte im Verfahren ALT die Möglichkeit zur Stellungnahme. Im Verfahren NEU waren der zuständige Zentralausschuss bzw. Fachausschuss (Personalvertretung) und die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst mit jeweils einem stimmberechtigten Mitglied (von vier) in der Begutachtungskommission vertreten.

Hinzu kam im Verfahren NEU die Einbindung der bzw. des Gleichbehandlungsbeauftragten des Landes Steiermark als beratendes Mitglied. Im Verfahren ALT war diese bzw. dieser nicht eingebunden.

¹⁶ Das Gutachterteam bestand aus drei Gutachterinnen und Gutachtern (Schulaufsicht, Schulleitung, Lehrpersonen oder Schulpsychologinnen und -psychologen).

¹⁷ Bildungsregionen sind regionale Steuerungseinheiten, deren Leitungen als Teil des Schulqualitätsmanagements in der Bildungsdirektion organisiert sind.

(2) Für die Ernennung der Pflichtschulleitungen war in der Steiermark in den Verfahren ALT und NEU jeweils die Landesregierung zuständig. Im Zuge der Bildungsreform 2017 konnten die Landesgesetzgeber die Bildungsdirektion für diese Aufgabe vorsehen. Die nachstehende Tabelle zeigt, in welchen Ländern die Bildungsdirektion im Verfahren NEU neben der allgemeinen Verfahrensführung auch für die Ernennung zuständig war bzw. in welchen Ländern die Landesregierung die Ernennungskompetenz innehatte:

Tabelle 4: Ernennungskompetenz im Ländervergleich (Verfahren NEU)

Land	Zuständigkeit Verfahren Pflichtschulbesetzung allgemein	Zuständigkeit Verfahrensschritt Ernennung
Burgenland	Bildungsdirektion	Landesregierung ¹
Kärnten	Bildungsdirektion	
Niederösterreich	Bildungsdirektion	
Oberösterreich	Bildungsdirektion	
Salzburg	Bildungsdirektion	Landesregierung
Steiermark	Bildungsdirektion	Landesregierung
Tirol	Bildungsdirektion	
Vorarlberg	Bildungsdirektion	
Wien	Bildungsdirektion	Landesregierung

¹ als „Auswahl“ bezeichnet

Quellen: Landeslehrpersonen–Diensthoheitsgesetze der Länder

In fünf Ländern wurde die Zuständigkeit zur Ernennung der Pflichtschulleitungen auf die jeweilige Bildungsdirektion übertragen, womit diese im Rahmen der Verfahrensführung für das gesamte Schulleitungsbesetzungsverfahren zuständig war. In vier Ländern hatte die Landesgesetzgebung die Zuständigkeit zur Ernennung weiterhin der Landesregierung vorbehalten.

- 3.2 (1) Der RH stellte fest, dass sowohl im Verfahren ALT als auch im Verfahren NEU eine Vielzahl an unterschiedlichen Stellen zuständig war, deren Aufgaben und Bedeutung sich durch die Verfahrensänderungen verschoben.

So kam es im Verfahren NEU – im Vergleich zu den Aufgaben des Landesschulrats im Verfahren ALT – zu einem erheblichen Zuwachs an Aufgaben für die nunmehrige Bildungsdirektion, weil dort nahezu das gesamte Verfahren angesiedelt war. Zudem nahm die Bedeutung der Landesvertretung zu: Während diese im Verfahren ALT lediglich eine Stellungnahme abgeben konnte, entsandten der Zentralausschuss bzw. der Fachausschuss und die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst im Verfahren NEU zwei von vier stimmberechtigten Mitgliedern in die Begutachtungskommission.

(2) Der RH wies schließlich darauf hin, dass in der Mehrheit der Länder die Bildungsreform 2017 auch dafür genutzt wurde, die Zuständigkeit für den abschließenden Ernennungsakt im Pflichtschulleitungsbesetzungsverfahren auf die jeweilige Bildungsdirektion zu übertragen, womit diese für das gesamte Verfahren zuständig war. In der Steiermark hingegen war dies weiterhin der Landesregierung vorbehalten, wodurch die Vorbereitung des Regierungssitzungsantrags für die Ernennung – einschließlich einer abschließenden Verfahrensprüfung – durch die Abteilung 6 im Amt der Landesregierung notwendig war. Der RH sah die Einbindung von zwei Behörden in der gleichen Angelegenheit im Sinne einer effizienten Verfahrensführung kritisch, zumal die Bildungsdirektorin den Vorsitz in den Begutachtungskommissionen nicht selbst ausübte.

Er empfahl dem Land Steiermark daher, abzuwägen, ob die Übertragung der Zuständigkeit des abschließenden Ernennungsaktes an die Bildungsdirektion im Sinne einer effizienten Verfahrensführung zielführender ist als die Ernennung durch die Landesregierung.

- 3.3 Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sich bei den Leitungsstellen im Pflichtschulbereich um Führungspositionen im Landesdienst handle, denen im Bildungsbereich große Bedeutung zukomme. Das Verfahren einschließlich der Ernennung und Verleihung habe der Landesgesetzgeber nicht in die alleinige Entscheidungsgewalt der Bildungsdirektion übertragen wollen. Darüber hinaus stehe der zusätzliche Aufwand im Amt der Landesregierung in keiner Relation zum Nutzen, der sich durch eine nachträgliche Kontrolle ergebe.

Der Verfassungsgesetzgeber und der Gesetzgeber würden vorsehen, dass die Auswahl der Pflichtschulleitungen dem landesgesetzlich zuständigen Organ obliegt. Von dieser Gesetzesermächtigung habe rund die Hälfte der Länder Gebrauch gemacht und die Ernennung bzw. Verleihung der Landesregierung übertragen. Unter diesem Gesichtspunkt des RH würde man dem Nationalrat indirekt eine ineffiziente Gesetzgebung vorwerfen.

- 3.4 Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass er bei der Überprüfung der Akten keine inhaltlichen Rückfragen durch die Abteilung 6 an die Begutachtungskommissionen bzw. keine nachweislichen Maßnahmen zur Kontrolle feststellen konnte. Die Tätigkeit der Abteilung 6 beschränkte sich auf die administrative Vorbereitung des Regierungssitzungsantrags für die Ernennung (**TZ 18**).

Bezugnehmend auf die Übertragung der Ernennung bzw. Verleihung von Leitungsfunktionen an die Landesregierungen in vier von neun Ländern stellte sich für den RH unter dem Blickwinkel der effizienten Verfahrensführung die Frage, in welchem Ausmaß die Länder die Möglichkeit der nachträglichen Kontrolle tatsächlich nutzten. In der Steiermark sah der RH in der Übertragung des Ernennungsaktes auf die

gemeinsame Bund–Länder–Behörde Bildungsdirektion eine Verfahrensvereinfachung, zumal der Einfluss des Landes über das Weisungsrecht der Präsidentin der Bildungsdirektion ohnehin gewahrt blieb. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Verfahren ALT

- 4.1 (1) Mit dem Steiermärkischen Landeslehrer–Dienstrechts–Ausführungsgesetz 2013 führte die Steiermark ein Objektivierungsverfahren (Verfahren ALT) zur Besetzung von Pflichtschulleitungen ein, welches eine Gewichtung der Auswahlkriterien in Form einer Punktebewertung vorsah. In diesem Verfahren wurden für die einzelnen Kriterien maximal erreichbare Punkte festgelegt, wodurch eine Reihung der Bewerbungen nach dem errechneten Gesamtergebnis möglich wurde. Insgesamt konnten maximal 1.000 Punkte erreicht werden. Die folgende Tabelle zeigt die Maximalpunkte für die einzelnen Auswahlkriterien:

Tabelle 5: Maximalpunkte für Auswahlkriterien (Verfahren ALT)

Auswahlkriterien		Maximalpunkte
1. fachlich–pädagogische Eignung		
1.a	Leistungsfeststellung	50
1.b	Verwendungszeiten	50
1.c	Berufsbiografie	200
1.d	fachlich–pädagogische Eignung i.e.S.	150
Summe		450
2. Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale		
2.a	Führungsqualität	70
2.b	Kommunikationsfähigkeit	70
2.c	soziale Kompetenz	70
2.d	Organisationsfähigkeit	70
2.e	Persönlichkeitsstruktur	70
Summe		350
3. Stellungnahmen		
3.a	Stellungnahme der Schulerhaltergemeinde	75
3.b	Stellungnahme des Schulforums bzw. Schulgemeinschaftsausschusses	75
3.c	Stellungnahme des Dienststellenausschusses der Personalvertretung der Landeslehrpersonen	50
Summe		200
Summe gesamt		1.000

Quelle: StLDAG 2013

Diese Auswahlkriterien waren zum Teil auf bundesrechtliche und zum Teil auf ausführende landesrechtliche Vorgaben zurückzuführen. Der Landesgesetzgeber legte für die Steiermark als zusätzliche Kriterien die Berufsbiografie¹⁸, die fachlich-pädagogische Eignung i.e.S.¹⁹ und die Kriterien der Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale fest und erweiterte das Kriterium der Verwendungszeit²⁰ auch auf andere Schularten. Daneben räumte der Landesgesetzgeber auch der Schulerhaltergemeinschaft ein Stellungnahmerecht ein und ordnete die Stellungnahmen den Auswahlkriterien zu. Eine bundesgesetzlich eingeräumte Ermächtigung zu einer landesgesetzlichen Ausführung des Stellungnahmerechts lag nicht vor.

Während die fachlich-pädagogische Eignung i.e.S. und die Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale in Form einer Begutachtung durch den Landesschulrat bzw. ein externes Personalberatungsunternehmen erhoben und die Stellungnahmen von den Schulpartnern eingeholt wurden, waren die weiteren Kriterien der fachlich-pädagogischen Eignung (ohne die fachlich-pädagogische Eignung i.e.S.) von der verfahrensführenden Behörde (Abteilung 6) aus den vorgelegten Unterlagen zu ermitteln.

(2) Die 450 Maximalpunkte der Kategorie fachlich-pädagogische Eignung wurden auf die jeweiligen Kriterien Leistungsfeststellung (50 Punkte), Verwendungszeiten (50 Punkte), Berufsbiografie²¹ (200 Punkte) und fachlich-pädagogische Eignung i.e.S. (150 Punkte) aufgeteilt. Ebenso wurden die 200 Maximalpunkte der Kategorie Stellungnahmen auf die drei Stellungnahmen Schulerhaltergemeinschaft (75 Punkte), Schulforum (75 Punkte) und Dienststellenausschuss (50 Punkte) aufgeteilt. In diesen Fällen erhielt die bzw. der Erstgereichte die Maximalpunktzahl pro Kriterium bzw. Stellungnahme. Die Maximalpunkte der Kategorie Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale wurden hingegen en bloc vergeben (350 Punkte), so dass die bzw. der Erstgereichte die Maximalpunktzahl pro Kategorie bekam.

¹⁸ Hierunter fielen im Rahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung erworbene Fähigkeiten und Kenntnisse, die eine besondere Eignung für die Schulleitung erwarten lassen, insbesondere die in der Ausschreibung allenfalls angeführten zusätzlichen fachspezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten.

¹⁹ Darunter waren Kenntnisse und Fähigkeiten im Bereich des Schul- und Landeslehrerdienstrechts, der Grundkompetenzen der Schul- und Unterrichtsentwicklung, der Bildungsplanung für den Schulstandort und der Wahrnehmungskompetenz für gesellschaftsrelevante Veränderungen mit Wirkungen auf das Bildungsgeschehen am Schulstandort zu verstehen.

²⁰ zurückgelegte Verwendungszeiten in der ausgeschriebenen Schulart, an anderen Schularten und als Schulleitung mit unterschiedlicher Gewichtung

²¹ Die 200 Punkte des Auswahlkriteriums Berufsbiografie untergliederten sich einerseits in Bildungsaktivitäten auf Basis von ECTS (Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen) – 150 Punkte – und andererseits in Bildungsaktivitäten ohne ECTS-Angabe – 50 Punkte.

Die bzw. der Erstgereichte erhielt die Maximalpunkte, die bzw. der Zweitgereichte die Maximalpunkte abzüglich eines Abschlags etc.²² Die Bewerbungen wurden bei den Auswahlkriterien im Vergleich zueinander bewertet und waren damit jeweils relativ zu den Mitbewerbungen für die konkrete Schulleitungsstelle zu sehen. Lediglich bei der Leistungsfeststellung konnten allen Bewerbungen 50 Punkte zugerechnet werden (ohne Abschlüsse) und waren daher absolut.

Der Abschlag für die Auswahlkriterien variierte zwischen den einzelnen Kriterien. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Abschlüsse:

Tabelle 6: Abschlüsse bei Kriterien (Verfahren ALT)

Auswahlkriterium		Punkte je Reihungsplatz			Punktedifferenz zwischen ersten drei Plätzen
		1. Platz	2. Platz	3. Platz	
Verwendungszeiten		50	30	10	20
Berufsbiografie ¹	mit ECTS	150	120	100	30 bzw. 20
	ohne ECTS	50	30	10	20
fachlich-pädagogische Eignung i.e.S.		150	130	110	20
Stellungnahmen ¹	Schulforum bzw. Schulgemeinschaftsausschuss	75	55	35	20
	Schulerhaltergemeinde	75	55	35	20
	Personalvertretung	50	30	10	20
Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale ¹		350	250	150	100

ECTS = Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen

Quelle: StLDAG 2013

¹ Soweit das Land Schulerhalter der Schule mit der zu besetzenden Leitungsstelle war, wurden die 75 Maximalpunkte der Stellungnahme der Schulerhaltergemeinde auf die Berufsbiografie (zusätzliche 25 Punkte) und die Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale (zusätzliche 50 Punkte) aufgeteilt (§ 4 Abs. 3 Steiermärkisches Landeslehrer-Dienstrechts-Ausführungsgesetz 2013). Die Punktedifferenz blieb für diesen Fall jedoch gleich.

Während die Abschlüsse in Form der Punktedifferenz zwischen den ersten drei Gereichten bei den Auswahlkriterien grundsätzlich im gleichen Rahmen (20 bzw. 30 Punkte Abzug) lagen, wichen diese bei der Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale deutlich ab (100 Punkte Abzug).

²² Die Bewertung der Kategorie Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale wies insofern eine Besonderheit auf, als zunächst eine Subreihung für jedes einzelne Auswahlkriterium erstellt und bewertet wurde (jeweils 70 Maximalpunkte für Führungsqualität, Kommunikationsfähigkeit, soziale Kompetenz, Organisationsfähigkeit und Persönlichkeitsstruktur) und im Anschluss aus diesen Teilergebnissen eine Gesamtreihung für die Kategorie errechnet wurde. Die Bewerberin oder der Bewerber mit dem höchsten Gesamtergebnis erhielt 350 Punkte, die oder der Zweitgereichte 250 Punkte etc.

Für den Fall eines Punktegleichstands zwischen mehreren Bewerbungen war zunächst die Bewertung bei den Auswahlkriterien der Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale ausschlaggebend. Soweit diese Punktezahl ebenso gleich war, gab die Bewertung der Verwendungszeiten den Ausschlag.

Der Landesschulrat bzw. das externe Personalberatungsunternehmen konnte im Rahmen der Begutachtung der fachlich-pädagogischen Eignung i.e.S. und der Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale auch feststellen, dass die Bewerberin bzw. der Bewerber die festzustellende Eignung nicht aufwies. Eine Nicht-Eignung hatte zur Folge, dass die Bewerberin bzw. der Bewerber aus dem Verfahren ausschied.

(3) Neben den vorgegebenen Auswahlkriterien konnten im Objektivierungsverfahren keine weiteren Kriterien berücksichtigt werden.

Für Verfahren mit nur einer Bewerbung waren u.a. folgende Vereinfachungen in den Verfahrensbestimmungen vorgesehen:

- Die Begutachtung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale war nur für die beiden Auswahlkriterien Führungsqualität und Persönlichkeitsstruktur durchzuführen.
- Die verpflichtende Vorstellung²³ entfiel, wenn der Landesschulrat als zuständige Bundesschulbehörde diese nicht als erforderlich ansah.

4.2 Der RH anerkannte, dass mit den detaillierten Vorgaben zu den einzelnen Auswahlkriterien sowie mit der Vergabe von Punkten im Objektivierungsverfahren den angeführten Zielen Objektivität und Transparenz entsprochen werden sollte.

Er wies jedoch darauf hin, dass eine Reihung basierend auf Punkten keine ausreichende Grundlage für die Ernennung liefern konnte. Vielmehr wären, wie in den **TZ 17** bis **TZ 19** dargestellt, für die Ernennung neben der rechnerischen Reihung auch die konkreten Argumente für die Punktevergabe in den einzelnen Auswahlkriterien zu berücksichtigen.

Der RH sah die Einordnung der Stellungnahmen als Auswahlkriterien kritisch: Nach seiner Rechtsansicht war diese Einordnung nicht durch die Ermächtigung zur Erlassung von Ausführungsbestimmungen gedeckt. Im Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz 1984 waren die Stellungnahmen eigens geregelt und es sah keine Möglichkeit der Einräumung eines Stellungnahmerechts für die Schulerhaltergemeinde vor.

²³ Vor Abgabe der Stellungnahmen wurden die Bewerberinnen und Bewerber im Rahmen einer Vorstellung am Schulstandort angehört.

Er wies darauf hin, dass die Bewertung der Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale durch das externe Personalberatungsunternehmen den wesentlichen Schwerpunkt im Objektivierungsverfahren darstellte und aus rechnerischen Gründen überwiegend für den Besetzungsvorschlag ausschlaggebend war. Dies ergab sich aus folgenden Vorgaben:

- Die Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale hatte – mit maximal 35 % aller Punkte – einen mehr als doppelt so großen Einfluss auf die endgültige Reihung als die fachlich-pädagogische Eignung i.e.S. (mit maximal 15 % aller Punkte). Der RH sah die Ursache dafür primär in der En-bloc-Vergabe der Punkte für die Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale.
- Dies wurde zudem dadurch verstärkt, dass die Punkteabschläge zwischen Erst- und Zweitreeihung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale im Verhältnis zu den Abschlägen bei den anderen Auswahlkriterien rund dreimal so hoch waren (100 Punkte statt 20 bzw. 30 Punkte).
- Die Bewertung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale war bei Punktegleichstand ausschlaggebend.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die vom Landesschulrat bewertete fachlich-pädagogische Eignung i.e.S. mit maximal 15 % aller zu erreichenden Punkte von untergeordneter Bedeutung im Besetzungsverfahren war. Für den RH war die – mit maximal 20 % – stärkere Gewichtung der Berufsbiografie, die im Wesentlichen die absolvierte Aus- und Weiterbildung abbildete, im Verhältnis zur Beurteilung der fachlich-pädagogischen Eignung i.e.S. nicht nachvollziehbar.

Er stellte fest, dass das Objektivierungsverfahren mit dem vorgegebenen Punktesystem keinen Spielraum für die Bewertung weiterer Qualifikationen vorsah.

Schließlich sah der RH die für den Fall eines Verfahrens mit nur einer Bewerbung vorgesehenen Vereinfachungen kritisch. Es war für ihn nicht nachvollziehbar, warum die Begutachtung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale auf zwei Auswahlkriterien reduziert werden sollte. Mit Blick auf den ohnehin hohen Einfluss der Begutachtung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale wurde diesen zwei Kriterien im vereinfachten Verfahren eine verhältnismäßig noch höhere Bedeutung eingeräumt.

Verfahren NEU

- 5.1 (1) Mit der Bildungsreform 2017 wurde das Schulleitungsbesetzungsverfahren im Pflichtschulbereich neu aufgesetzt: Das vereinheitlichte Auswahlverfahren (Verfahren NEU) war nun auf bundesrechtlicher Ebene in den §§ 26 ff. Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz 1984 und der dazu verordneten Geschäftsordnung der Begutachtungskommission für leitende Funktionen im Schuldienst²⁴ (in der Folge: **Geschäftsordnung der Begutachtungskommission**) geregelt. Das Verfahren NEU sah keine Gewichtung von Ausschreibungskriterien in Form eines Punktesystems vor, sondern fokussierte auf die Bewertung durch eine weisungsfreie Begutachtungskommission.

Die Mitglieder der Begutachtungskommission waren in der Ausübung ihres Amtes selbstständig, unabhängig und zur Verschwiegenheit verpflichtet. Die Begutachtungskommission bestand aus vier stimmberechtigten und fünf beratenden Mitgliedern. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über ihre Zusammensetzung:

Tabelle 7: Mitglieder der Begutachtungskommission (Verfahren NEU)

Mitglieder		Funktion
stimmberechtigte Mitglieder	Bildungsdirektorin bzw. –direktor oder von ihr bzw. ihm bestellte Vertretung	Vorsitz: Verhandlungsführung und Erstellung des Gutachtens Antragsrecht Stimmrecht mit Dirimierungsrecht bei Gleichstand
	von Bildungsdirektorin bzw. –direktor zu bestellendes Schulaufsichtsorgan	Antragsrecht Stimmrecht
	von Zentralausschuss bzw. Fachausschuss entsandtes Mitglied	
	von Gewerkschaft Öffentlicher Dienst entsandtes Mitglied	
beratende Mitglieder	externes Personalberatungsunternehmen	Beratung der stimmberechtigten Mitglieder
	Elternvertretung	
	Schülervertretung	
	Schulerhalter	
	Gleichbehandlungsbeauftragte bzw. –beauftragter	

Quelle: LDG 1984

Die Begutachtungskommission war beschlussfähig, wenn alle stimmberechtigten Mitglieder anwesend waren, und fasste ihre Beschlüsse mit Mehrheit durch eine offene Abstimmung der stimmberechtigten Mitglieder mittels Handzeichen. Bei Stimmgleichstand entschied die Stimme des Vorsitzes. Die Bildungsdirektion hatte (auf Verlangen des Vorsitzes) eine Schriftführung für die Sitzungen bereitzustellen.

²⁴ BGBl. II 72/2019

(2) Die Begutachtungskommission trat grundsätzlich in zwei Sitzungen zusammen: In der ersten Sitzung waren die Bewerbungen auf die Vorlage der formalen Erfordernisse und Anforderungen zu prüfen, in der zweiten Sitzung fand eine Anhörung der Bewerberinnen und Bewerber statt. Weitere Sitzungen der Begutachtungskommission konnten unter festgelegten Voraussetzungen vom Vorsitz einberufen werden, soweit dies erforderlich war.

Im Verfahren NEU mussten sich die Bewerberinnen und Bewerber mit der angestrebten Leitungsfunktion bereits vorab inhaltlich auseinandersetzen: Die Bewerbungsunterlagen hatten konkrete Darstellungen zur persönlichen, fachlichen und pädagogischen Eignung und der Führungs- und Managementkompetenz zu enthalten. Weiters mussten sie Leitungs- und Entwicklungsvorstellungen für die angestrebte Funktion unter Einbeziehung von Gender- und Diversity-Aspekten darlegen. Fehlte diese Darstellung oder waren die Ernennungserfordernisse²⁵ oder eine mindestens fünfjährige Lehrpraxis nicht gegeben, wurden die Bewerbungen in der ersten Sitzung der Begutachtungskommission als „nicht geeignet“ aus dem Verfahren ausgeschieden. Die verbleibenden Bewerbungen waren dem schulpartnerchaftlichen Gremium und dem zuständigen Dienststellenausschuss für eine Stellungnahme binnen drei Wochen zu übermitteln, wobei diesen Stellen die Möglichkeit einer Anhörung eingeräumt wurde.

Zwischen der ersten und zweiten Sitzung der Begutachtungskommission wurden die Bewerberinnen und Bewerber einem externen Personalberatungsunternehmen zugewiesen. Dieses beurteilte im Rahmen einer diagnostischen Eignungsprüfung und einer EDV-unterstützten Potenzialanalyse die Führungs- und Managementkompetenzen der Bewerberinnen und Bewerber in folgenden Bereichen:

- soziale Kompetenz,
- Kommunikationsfähigkeit, Konfliktmanagement und Besprechungsleitung,
- Organisationsfähigkeit,
- strategische Personalführung, Delegations- und Motivationsfähigkeit,
- Budget und Controlling,
- Antrieb, Initiative zum Beruf, Innovationsfreude und Kreativität.

Die Bewerberinnen und Bewerber waren für diese Kriterien nach den Stufen 1 bis 5 jeweils qualitativ absteigend zu bewerten und die Bewertung war zu begründen.

²⁵ Nach § 4 Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz 1984 waren die Ernennungserfordernisse folgende: österreichische Staatsbürgerschaft oder unbeschränkter Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt, volle Handlungsfähigkeit, persönliche und fachliche Eignung für die Erfüllung der Aufgaben, die mit der vorgesehenen Verwendung verbunden sind und ein Lebensalter von mindestens 18 Jahren bei Eintritt in den Landesdienst.

In der zweiten Sitzung überprüfte die Begutachtungskommission in Form eines strukturierten Gesprächs neben der persönlichen, fachlichen und pädagogischen Eignung die Leitungs- und Entwicklungsvorstellungen für die angestrebte Funktion unter Einbeziehung von Gender- und Diversity-Aspekten. Sie konnte auch Aspekte der Führungs- und Managementkompetenzen berücksichtigen.

Bevor die stimmberechtigten Mitglieder über das Eignungsausmaß der Bewerberinnen und Bewerber abstimmten, konnten sich diese mit den nicht stimmberechtigten Mitgliedern beraten. Bei der Abstimmung selbst durften nur die stimmberechtigten Mitglieder anwesend sein, die über jede Bewerbung getrennt einen Beschluss fassen, ob diese im „höchsten Ausmaß“, im „hohen Ausmaß“ oder im „geringen Ausmaß“ für die konkrete Leitungsstelle geeignet war.²⁶ Die stimmberechtigten Mitglieder hatten ihre Entscheidung in der Sitzung zu begründen. Aus der Geschäftsordnung ging nicht klar hervor, in welchem Ausmaß beratende Mitglieder bei der Entscheidungsfindung und der Begründung der Beurteilung miteinbezogen werden konnten.

Das Abstimmungsergebnis war in der Niederschrift festzuhalten, die von den stimmberechtigten Mitgliedern zu unterfertigen war. Im Anschluss wurde vom Vorsitz ein Gutachten erstellt. Dieses hatte im Befund die Begründung der stimmberechtigten Mitglieder und „eine Abwägung der Bewerberinnen und Bewerber in Bezug auf die zu besetzende Funktion“ zu enthalten. Weder die Verordnung noch die Erläuterungen konkretisierten die Anforderungen der durchzuführenden Abwägung.

Der Vorsitz hatte einem vom Schulforum bzw. Schulgemeinschaftsausschuss ermächtigten Mitglied auf Verlangen Einsicht in das Gutachten zu gewähren, während die Mitglieder der Begutachtungskommission weiterhin über ihre Tätigkeit in der Begutachtungskommission Verschwiegenheit bewahren mussten. Danach war das Gutachten mit den eingelangten Stellungnahmen und allen weiteren Unterlagen an die Bildungsdirektion zur Weiterleitung an die Landesregierung – als das für die Auswahl zuständige Organ – zu übermitteln. Die Landesregierung war bei ihrer Auswahl aus dem Bewerberkreis nicht an das Gutachten gebunden. Wenn sie sich jedoch für eine Bewerberin bzw. einen Bewerber entschied, die bzw. der nach dem Gutachten eine geringere Eignung aufwies, hatte sie den Zentrallausschuss auf Verlangen über die Gründe dafür zu informieren.

²⁶ Zunächst war zu jeder Bewerbung darüber abzustimmen, ob diese eine Eignung im „höchsten Ausmaß“ aufwies. Fand dieser Antrag keine ausreichende Zustimmung, wurde über eine Eignung im „hohen Ausmaß“ abgestimmt. Mangels ausreichender Zustimmung auch bei dieser wurde angenommen, dass eine Eignung im „geringen Ausmaß“ vorlag.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass das Verfahren NEU keine Gewichtung von Ausschreibungskriterien in Form eines Punktesystems mehr vorsah, sondern der Fokus auf der Beurteilung der Begutachtungskommission lag. Nach Ansicht des RH war die dort erfolgte Begutachtung und Beratung durch stimmberechtigte und beratende Mitglieder geeignet, für mehr Transparenz im Verfahren zu sorgen. Insbesondere mit der Einbindung des externen Personalberatungsunternehmens und der bzw. des Gleichbehandlungsbeauftragten als beratende Mitglieder in der Begutachtungskommission sah der RH verschiedene Perspektiven in den Beratungen berücksichtigt.

Er befürwortete die Anforderung an die Bewerberinnen und Bewerber, in den Bewerbungsunterlagen ihre Leitungs- und Entwicklungsvorstellungen und ihre Eignung hinsichtlich persönlicher, fachlicher und pädagogischer Aspekte sowie ihrer Führungs- und Managementkompetenz darzulegen. Die Einbeziehung von Gender- und Diversity-Aspekten in diese Überlegungen war geeignet, den Themen die notwendige Bedeutung zu verleihen.

Weiters sah der RH bei der Regelung des Ablaufs in der Geschäftsordnung der Begutachtungskommission Optimierungsbedarf, da diese nicht klar verständlich war. Insbesondere war aus der Geschäftsordnung nicht ableitbar, in welchem Ausmaß beratende Mitglieder bei der Entscheidungsfindung und der Begründung der Beurteilung operativ miteinbezogen werden konnten bzw. wie „eine Abwägung der Bewerberinnen und Bewerber in Bezug auf die zu besetzende Funktion“ konkret aussehen sollte. Für den RH war damit nicht gewährleistet, dass die von den Begutachtungskommissionen erstellten Gutachten rechtskonform waren.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Geschäftsordnung der Begutachtungskommission mit Blick auf die Verständlichkeit, insbesondere hinsichtlich des Ablaufs der Diskussion, der Beratung und Begründung der Abstimmung und der Anforderungen an das Gutachten, anzupassen.

Schließlich sah der RH zwischen der Verpflichtung der Mitglieder der Begutachtungskommission zur Verschwiegenheit und der möglichen Einsicht für ein vom Schulforum bzw. Schulgemeinschaftsausschuss ermächtigtes Mitglied in das Gutachten einen Widerspruch, weil dieses Mitglied nicht der Verschwiegenheit in Bezug auf die Einsichtnahme unterlag.

Der RH empfahl dem Ministerium, in einem ersten Schritt abzuwägen, ob der Nutzen aus dem Einsichtnahmerecht des vom Schulforum bzw. Schulgemeinschaftsausschuss ermächtigten Mitglieds in das Gutachten der Begutachtungskommission vor Abschluss des Besetzungsverfahrens dessen Geheimhaltungsinteressen übersteigt. Darauf basierend wäre gegebenenfalls auf eine entsprechende Adaptierung der Regelungen hinzuwirken.

- 5.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH zum Anlass einer Überprüfung der Geschäftsordnung der Begutachtungskommission nehme. Dabei werde es die Vorgabe zur Begründung der Gutachten für die Vorsitzenden der Begutachtungskommissionen im Hinblick auf die Abwägung der einzelnen Bewerbungen näher ausgestalten. Auch auf die Prüfung der Befangenheit einzelner Mitglieder in der Kommission werde durch eine eigenständige Bestimmung in der Geschäftsordnung der Begutachtungskommission zusätzliches Augenmerk gelegt.

Weiters werde das Ministerium die Empfehlung des RH zum in § 26a Abs. 10 Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz 1984 vorgesehenen Einsichtnahmerecht des vom Schulforum oder Schulgemeinschaftsausschuss ermächtigten Mitglieds in das Gutachten der Begutachtungskommission prüfen.

Besetzungsverfahren

Einflussnahmen

- 6.1 (1) Der RH überprüfte im Rahmen der Gebarungsüberprüfung die Akten zu den Besetzungsverfahren der Jahre 2015 bis 2020, um – gemäß dem Verlangen der Abgeordneten des Landtags Steiermark – Feststellungen treffen zu können, ob bzw. inwieweit Pflichtschulleitungsbesetzungen nach parteipolitisch motivierten Überlegungen erfolgt waren.

Er überprüfte dazu alle 101 Verfahren der Jahre 2015 bis 2018 (Verfahren ALT) sowie alle 56 Verfahren der Jahre 2019 und 2020 (Verfahren NEU), wobei zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bei zwei Verfahren aus dem Jahr 2019 die Ernennung durch die Landesregierung noch ausständig war und alle 34 Verfahren aus dem Jahr 2020 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen waren.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die überprüften Verfahren nach Jahren und Schularten:

Tabelle 8: Pflichtschulbesetzungsverfahren (Verfahren ALT und NEU)

Schulart	Verfahren ALT				Verfahren NEU	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Anzahl					
Volksschulen	7	8	22	9	6	9
Neue Mittelschulen	8	14	22	10	12	23
Polytechnische Schulen	0	0	0	0	1	1
Allgemeine Sonderschulen	0	0	0	0	1	0
Berufsschulen	0	0	1	0	2	1
Summe	15	22	45	19	22	34

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung;
Bildungsdirektion für Steiermark; Zusammenstellung: RH

(2) Bei den überprüften Akten konnte der RH keine dokumentierten parteipolitischen Einflussnahmen feststellen. Es gab auch keine Anzeichen für versuchte, erfolglos gebliebene Interventionen.

(3) Wenn auch das Verfahren ALT sowie das Verfahren NEU auf eine möglichst objektive und nachvollziehbare Entscheidungsfindung bei der Leitungsbesetzung abzielten, so konnte der RH mögliche Einflussnahmen oder bewusste Steuerungen im Besetzungsprozess dennoch nicht gänzlich ausschließen. Dabei musste es sich nicht zwingend um parteipolitisch motivierte handeln.

Dies lag zum einen an Lücken in der Nachvollziehbarkeit, z.B. aufgrund mangelhafter Begründungen für die Personalauswahl in den Gutachten und Ernennungsakten (**TZ 16 bis TZ 18**). Zum anderen konnten auch im Vorfeld eines Leitungsbesetzungsverfahrens wesentliche Weichen gestellt worden sein, etwa über die Betrauung mit einer Schulleitung. So bedurfte eine Betrauung²⁷ keines objektivierten Auswahlverfahrens, die bereits betraute Leiterin bzw. der bereits betraute Leiter hatte jedoch eine vorteilhafte Ausgangssituation im Bewerbungsprozess (**TZ 11**).

(4) Ein bedeutendes Ziel der beiden Verfahren war es, den parteipolitischen Einfluss bei der Leitungsbesetzung zu vermeiden. Dennoch waren nach wie vor Begutachtungs- bzw. Entscheidungsgremien nach parteipolitischen Kriterien zusammengesetzt (**TZ 14**).

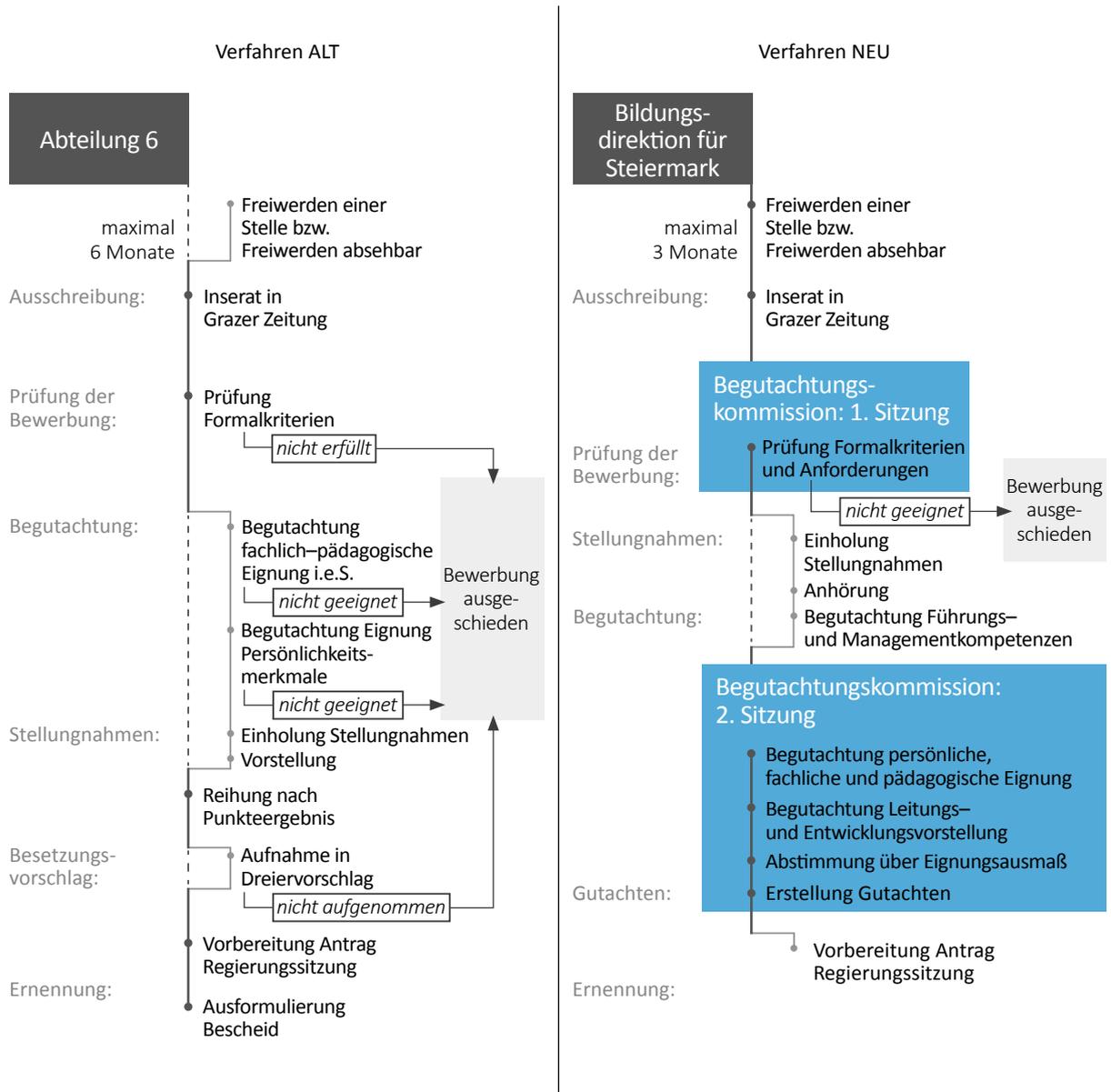
²⁷ Bis zur Ernennung einer neuen Schulleitung wurde in der Regel die dienstälteste Lehrperson mit der Schulleitung betraut oder eine bereits ernannte Schulleitung eines anderen Schulstandorts mitbetraut.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass bei der Überprüfung der Akten der Jahre 2015 bis 2020 keine dokumentierten Fälle von parteipolitischer Einflussnahme bei den Pflichtschulleitungsbesetzungen festzustellen waren. Er ortete allerdings trotz der Bestrebungen nach Objektivität Lücken in der Nachvollziehbarkeit, die in TZ 16 bis TZ 18 dargestellt werden.
- 6.3 Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Feststellung des RH, wonach Betrauungen kein objektiviertes Auswahlverfahren zugrunde liege, nicht den Tatsachen entspreche. Auch bei Betrauungen durch das Land gebe es konkrete Vorgaben, die im überprüften Zeitraum einzuhalten waren und eingehalten worden seien:
- Es werde grundsätzlich die dienstälteste an der Schule befindliche Lehrperson von der Landesregierung betraut.
 - Im Interesse einer funktionierenden Schule würden von der Landesregierung die Verzichtserklärungen der dienstältesten Lehrpersonen akzeptiert und in der Folge die bzw. der nächste Dienstälteste betraut, die bzw. der die Funktion auch wahrnehmen will.
 - Bei kurzfristigen Abwesenheiten von Leiterinnen und Leitern unter zwei Monaten übernehme die bzw. der von der Schulleitung bestimmte Leitervertreterin bzw. Leitervertreter zunächst die Leitung; werde in weiterer Folge eine Vertretung über die zwei Monate hinaus erforderlich, werde im Sinne einer funktionierenden Schule und zur Vermeidung häufiger Leiterwechsel die Leitervertreterin bzw. der Leitervertreter – unabhängig vom Dienstaltersprinzip – mit der Leitung betraut.
- 6.4 Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass die genannten Vorgaben, wie die Betrauung der dienstältesten Lehrperson, kein objektiviertes Verfahren zur Auswahl der bestgeeigneten Leitung darstellen. Mit Blick auf die festgestellte vorteilhafte Ausgangsposition sah er die Tendenz, dass in mehr als der Hälfte der Fälle der Ernennung die Betrauung einer Lehrperson mit der Schulleitung vorausging, kritisch (TZ 11).

Überblick über die Verfahren

7 Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über den Ablauf der Verfahren ALT und NEU:

Abbildung 1: Ablauf Verfahren ALT und NEU



Quelle und Darstellung: RH

Ausschreibungen

- 8.1 (1) Die Pflichtschulleitungsbesetzungsverfahren begannen mit der Ausschreibung. Im Verfahren ALT konsultierte die Abteilung 6 im Vorfeld den Landesschulrat, um einen Überblick über anstehende Ausschreibungen bei den allgemeinbildenden und berufsbildenden Pflichtschulen²⁸ zu erhalten. Die frei gewordenen Leitungsstellen mussten entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ehestens, jedoch längstens innerhalb von sechs Monaten nach dem Freiwerden ausgeschrieben werden.

Die Mehrheit der Schulleitungen wurde nach der Ruhestandsversetzung der Schulleiterin bzw. des Schulleiters ausgeschrieben. Die Abteilung 6 führte für die zu besetzenden allgemeinbildenden und berufsbildenden Pflichtschulen einmal – im Jahr 2017 zweimal – jährlich eine Sammelausschreibung durch. Je Ausschreibungstermin waren jeweils zwischen 15 und 26 Schulleitungen zu besetzen. Insgesamt gab es in den Jahren 2015 bis 2018 im Verfahren ALT 101 Ausschreibungen.

(2) Im Verfahren NEU führte die Bildungsdirektion die Ausschreibung durch; die zu besetzenden Pflichtschulleitungen waren innerhalb von drei Monaten nach ihrem Freiwerden auszuschreiben.

Die für die Ausschreibung relevanten Schulen sowie deren Schuldaten – u.a. in Bezug auf die Anzahl der dem Schulstandort zugeordneten Lehrpersonen in Vollzeit-äquivalenten (**VZÄ**) – meldete das Schulqualitätsmanagement aus den Bildungsregionen im Vorfeld an die Bildungsdirektion. Die Bildungsdirektion führte eine Liste mit den auszuschreibenden Schulleitungen inklusive entscheidungsrelevanter Informationen wie Schulgröße oder Überlegungen zur Bildung von Schulclustern.

Für die berufsbildenden Pflichtschulen meldete die zuständige Leitung des Fachbereichs Berufsschulen in der Bildungsdirektion die auszuschreibenden Schulleitungen. Im Verfahren NEU waren im überprüften Zeitraum drei Schulleitungen zu ernennen.

Nach Freigabe durch die Bildungsdirektorin war gemäß Geschäftsordnung der Bildungsdirektion für eine Entscheidung der Ausschreibung auch die Zustimmung der Präsidentin der Bildungsdirektion (hierbei handelt es sich um die Landesrätin für Bildung) notwendig. Im Jahr 2019 zog diese die Abteilung 6 für die Ausschreibungsentscheidung hinzu. Die Ausschreibungen erfolgten im November 2019 (22 Schulleitungen) und im Juni 2020 (34 Schulleitungen).

²⁸ Im überprüften Zeitraum gab es im Verfahren ALT eine Schulleitungsausschreibung hinsichtlich der berufsbildenden Pflichtschulen.

(3) Mit der Dienstrechts–Novelle 2013 – Pädagogischer Dienst (seit 1. September 2015 in Kraft) sah der Bundesgesetzgeber im Landesvertragslehrpersonen-gesetz 1966 für Landesvertragslehrpersonen eine Reduktion der Anzahl der auszuschreibenden Schulleitungen vor, indem ein Ausschreibungs– und Besetzungs-verfahren für Schulstandorte erst ab einer Schulgröße von mindestens zehn Lehr-
personen (VZÄ)²⁹ verpflichtend war. Allerdings verwies das Landesvertragslehr-
personengesetz zudem weiterhin auf das Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz 1984³⁰,
das die Ausschreibungspflicht noch für alle Schulstandorte – und somit auch für
Schulstandorte mit weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) – regelte. Erst mit der
Bildungsreform 2017 (seit 1. Jänner 2019 in Kraft) sah der Bundesgesetzgeber für
alle Landeslehrpersonen einheitlich die Ausschreibungspflicht der Pflichtschul-
leitung eines Schulstandorts ab zehn Lehrpersonen (VZÄ) vor.

In der Steiermark vollzog die Abteilung 6 diese Regelungen insofern einheitlich, als
sie – auch vor dem 1. Jänner 2019 – Schulleitungen für Standorte mit weniger als
zehn Lehrpersonen (VZÄ) generell nicht mehr ausschrieb. Die Besetzung der Leitung
dieser Schulen erfolgte durch Betrauung einer Lehrperson, die die besonderen
Ernennungserfordernisse für die betreffende Schulart erfüllte, oder durch Mitbe-
trauung einer bereits ernannten Schulleitung mit deren Zustimmung.

- 8.2 Der RH wies kritisch auf die unklare Rechtslage in Bezug auf die Ausschreibungs-
pflicht von Schulstandorten mit weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) von 1. Septem-
ber 2015 bis 31. Dezember 2018 hin, die daraus resultierte, dass das Landes-
lehrer–Dienstrechtsgesetz 1984 und das Landesvertragslehrpersonengesetz unter-
schiedliche Regelungen in diesem Zeitraum vorsahen. Trotz dieser widersprüchli-
chen Regelungen sprach nach seiner Ansicht ein Verweis des Landesvertrags-
lehrpersonengesetzes auf das Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz 1984 dafür, dass die
Ausschreibungspflicht auch für Schulen mit weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) bis
31. Dezember 2018 bestand. Der RH räumte aber ein, dass die Rechtslage mit Blick
auf das neue Lehredienstrecht nicht eindeutig war und die Vorgehensweise der
Abteilung 6 eine Verwaltungsvereinfachung darstellte.

Er sah die im Jahr 2019 zusätzlich erfolgte Einbindung der Abteilung 6 bei der
Ausschreibungsgenehmigung im Verfahren NEU durch die Präsidentin der Bildungs-
direktion im Sinne einer eindeutigen Zuordnung der Aufgaben sowie der Vermei-
dung von Doppelgleisigkeiten kritisch. Der RH hielt positiv fest, dass die Präsidentin
der Bildungsdirektion im Jahr 2020 die Abteilung 6 nicht mehr eingebunden hatte.

²⁹ § 14 Abs. 1 Landesvertragslehrpersonengesetz 1966, BGBl. 172/1966 i.d.F. BGBl. I 211/2013

³⁰ Landesvertragslehrpersonen stehen in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Land (Anwendung des Landesvertragslehrpersonengesetzes), Landeslehrpersonen (Anwendung des Landeslehrer–Dienstrechtsgesetzes 1984) stehen in einem öffentlich–rechtlichen Dienstverhältnis zum Land.

Er empfahl der Bildungsdirektion, bei der Genehmigung der Ausschreibungen weiterhin auf ihre eigenen Ressourcen im Sinne der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten zurückzugreifen.

Verfahrensdauer

- 9.1 (1) Nach dem Verfahren ALT wurden im überprüften Zeitraum 101 Pflichtschulleitungsbesetzungsverfahren durchgeführt. Davon endeten 77 mit einer Ernennung; bei 24 Verfahren konnten keine (geeigneten) Bewerberinnen und Bewerber gefunden werden. Aus diesem Grund wurden an 13 Schulstandorten – vier Volksschulen und neun Neuen Mittelschulen – Verfahren wiederholt. Die Schulleitungen in zwei Neuen Mittelschulen mussten bis 2018 viermal³¹ bzw. fünfmal ausgeschrieben werden, ohne besetzt werden zu können. Auch eine Volksschule blieb nach dem zweiten Ausschreibungsversuch vakant. Für diese Schulen kamen in weiterer Folge (Mit-)Beträugungen bzw. Schulclusterüberlegungen zum Tragen.

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittliche, die längste und die kürzeste Dauer der Abschnitte des Verfahrens ALT der 77 abgeschlossenen Verfahren:

Tabelle 9: Verfahrensdauer (Verfahren ALT)

Verfahrensdauer			
Abschnitte	Durchschnitt	Maximum	Minimum
	in Tagen		
Beträugung ¹ bis Ernennung	451	2.188	31
Pensionierung ² bis Ernennung	396	1.979	–
Ausschreibung bis Ernennung	315	933	203

¹ Beträugung aufgrund Pensionierung, Sabbatical, Todesfall, Dauerkrankenstand der ernannten Schulleitung

² Pensionierung umfasst sowohl Ruhestandsversetzung für beamtete Landeslehrpersonen als auch Ende des Dienstverhältnisses durch Pension für Landesvertragslehrpersonen.

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnung: RH

Die durchschnittliche Dauer vom Beginn einer Beträugung bis zur Ernennung betrug 451 Tage. Die längste Dauer mit 2.188 Tagen beruhte darauf, dass aufgrund einer dauerhaften Dienstverhinderung der Schulleitung seit 2012 eine Person mit der Leitung betraut war und die Leitung erst nach der Pensionierung der Schulleitung im Jahr 2017 ausgeschrieben werden konnte. Die kürzeste Beträugungszeit von einem Monat ergab sich bei einer Neuen Mittelschule, weil die Schulleitung bereits rund ein Jahr vor Pensionierung ausgeschrieben wurde. Dadurch sollte die Kontinuität der Schulentwicklung gewahrt bleiben.

³¹ Diese Schule wurde im Verfahren NEU im Jahr 2019 ein fünftes Mal ausgeschrieben.

Die durchschnittliche Dauer einer Vakanz einer Schulleitung aufgrund einer Pensionierung bis zur Ernennung betrug 396 Tage. Diese Zeitdauer berücksichtigte auch mehrmalige Ausschreibungen am selben Schulstandort, wenn sich beim ersten Verfahren keine geeignete Bewerbung fand. Dies war auch der Hintergrund für die längste diesbezügliche Dauer mit 1.979 Tagen. Auf Wunsch der Schulaufsicht und der Personalvertretung sollten Schulleitungen vor der Ruhestandsversetzung ausgeschrieben werden, um diese – möglichst ohne Betrauung – nahtlos besetzen zu können. Da bei 46 % der Schulen bereits vor der absehbaren Pensionierung die Leitungsstelle ausgeschrieben wurde, gingen die Schulleitungen nahtlos an die nachfolgend Ernannten über.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer von der Ausschreibung bis zur Ernennung betrug 315 Tage. Das längste Verfahren dauerte 933 Tage, das kürzeste 203 Tage. Die längste Dauer war darauf zurückzuführen, dass die zukünftige Leitung an ihrer bisherigen Schule als klassenführende Lehrperson die verbleibenden zwei Schuljahre beenden wollte. Auch ein langwieriges Rechtsmittelverfahren führte zu Verzögerungen (TZ 19).

(2) Nach dem Verfahren NEU wurden im überprüften Zeitraum 56 Bewerbungsverfahren gestartet. Davon konnten 41 nicht abgeschlossen werden, weil bei fünf Verfahren keine (geeignete) Bewerbung einlangte, bei zwei Verfahren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Ernennung noch ausständig war sowie bei 34 Verfahren die Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen noch liefen.

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittliche, die längste und die kürzeste Dauer der Abschnitte des Verfahrens NEU der 15 abgeschlossenen Verfahren:

Tabelle 10: Verfahrensdauer (Verfahren NEU)

Verfahrensdauer			
Abschnitte	Durchschnitt	Maximum	Minimum
	in Tagen		
Betrauung ¹ bis Ernennung	737	2.222	243
Pensionierung ² bis Ernennung	631	1.480	243
Ausschreibung bis Ernennung	321	321	321

¹ Betrauung aufgrund Pensionierung, Sabbatical, Todesfall, Dauerkrankenstand der ernannten Schulleitung

² Pensionierung umfasst sowohl Ruhestandsversetzung für beamtete Landeslehrpersonen als auch Ende des Dienstverhältnisses durch Pension für Landesvertragslehrpersonen.

Quelle: Bildungsdirektion für Steiermark; Berechnung: RH

In 14 Fällen ging der Zeitpunkt der Betrauung mit dem der Pensionierung einher, in einem Fall erfolgte die Betrauung nach Neugründung der Schule. Die durchschnittliche Dauer von der Betrauung bis zur Ernennung betrug 737 Tage. In zwei Fällen erfolgte die Ausschreibung vor der Pensionierung.

Die lange Dauer von der Betrauung bis zur Ernennung war nach Auskunft der Bildungsdirektion darauf zurückzuführen, dass die für das Ausschreibungsverfahren notwendigen Strukturen erst geschaffen werden mussten. So konnten die Begutachtungskommissionen erst nach Einrichtung der Bildungsdirektion bestellt und die Vorsitzenden zum Verfahrensablauf geschult werden. Weiters verzögerte die erst im Jahr 2020 erfolgte bundesweite Ausschreibung für ein externes Personalberatungsunternehmen die Verfahren (TZ 25). Zudem trug die COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 zur Verzögerung bei.

Die Verfahrensdauer von der Ausschreibung bis zur Ernennung war bei den 15 bereits abgeschlossenen Verfahren mit 321 Tagen gleich. Bei zwei weiteren Schulleitungen, die ebenso im Jahr 2019 ausgeschrieben waren, war nur noch die Ernennung ausständig. Insofern konnten sie nicht in die Berechnung der Verfahrensdauer einbezogen werden.

(3) Sowohl nach dem Verfahren ALT als auch nach dem Verfahren NEU waren Schulleitungsstellen innerhalb von sechs bzw. drei Monaten nach Freiwerden auszuscheiden, um möglichst rasch eine dauerhafte Schulleitung sicherzustellen. Bei einer längerfristigen Dienstverhinderung der Schulleitung bzw. erfolglosen Ausschreibungsverfahren war dies jedoch nicht immer möglich. In diesen Fällen behelfen sich die Abteilung 6 und die Bildungsdirektion mit der Betrauung von Lehrpersonen mit der Schulleitung. Diese vom Gesetzgeber vorgesehene Übergangslösung gestand den provisorisch betrauten Leiterinnen und Leitern eine Anordnungsbefugnis zu. Aber – wie auch schon die Volksanwaltschaft in ihrem Bericht 2018 an den Nationalrat und den Bundesrat³² festgestellt hatte – „[agierten sie] erfahrungsgemäß zumindest bei grundlegenden Entscheidungen eher zurückhaltend [...]“. Auch ist die Autorität provisorischer Leitungspersonen generell nicht so gefestigt wie die definitiv bestellter. Daher kann diese Konstellation zu Beeinträchtigungen des Schulbetriebes führen [...].“

- 9.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich die durchschnittliche Dauer von der Betrauung bis zur Ernennung von 451 Tagen (Verfahren ALT) auf 737 Tage (Verfahren NEU) erhöht hatte. Er räumte aber ein, dass dies auf Anfangsschwierigkeiten durch die neu geschaffene Behördenorganisation, die neue Ausrichtung des Besetzungsverfahrens und die COVID-19-Pandemie zurückzuführen war.

³² „Kontrolle der öffentlichen Verwaltung“ (Berichte an den Nationalrat und Bundesrat 2018, Kapitel 3.3.1)

Der RH sah positiv, dass bei 46 % der Schulen im Verfahren ALT die Leitungsstellen so rechtzeitig ausgeschrieben wurden, dass die Schulleitungen nahtlos nach der Pensionierung besetzt werden konnten. Ihm war bewusst, dass dies aufgrund der knappen gesetzlichen Fristen und der individuellen Wünsche der Schulleitungen im pensionsnahen Alter nicht immer möglich war und daher provisorisch betraute Schulleitungen zum Teil unvermeidbar waren. Er wies in diesem Zusammenhang aber darauf hin, dass eine lang andauernde provisorische Leitung mit Nachteilen für die Entwicklung am Standort verbunden sein konnte.

Der RH empfahl daher der Bildungsdirektion, – wenn möglich – Schulleitungen rechtzeitig auszuschreiben, so dass eine Kontinuität zwischen den ernannten Schulleitungen sichergestellt ist.

- 9.3 Die Bildungsdirektion teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass im Hinblick auf die mittlerweile geschaffenen Strukturen und in der Hoffnung, keinen durch die COVID-19-Pandemie bedingten Einschränkungen zu unterliegen, eine rechtzeitige Ausschreibung erfolgen werde.

Bewerbungen

- 10.1 Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Verfahren und Bewerbungen im überprüften Zeitraum an Pflichtschulen im Vergleich zum Bereich der Bundesschulen in der Steiermark:

Tabelle 11: Verfahren und Bewerbungen – Pflichtschulen und Bundesschulen in der Steiermark (Verfahren ALT und NEU)

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19 ¹	2019/20
Pflichtschulen ²					
Anzahl der Verfahren	15	41	45	0	56
Bewerberinnen bzw. Bewerber pro Verfahren im Durchschnitt	1,3	1,4	1,7	0	1,4
Bundesschulen					
Anzahl der Verfahren	6	2	6	1	9
Bewerberinnen bzw. Bewerber pro Verfahren im Durchschnitt	2,2	1,5	2,5	3	2,1

¹ Im Schuljahr 2018/19 gab es keine Ausschreibungen im Bereich der Pflichtschulen.

² Von 2015/16 bis 2018/19 war für Pflichtschulen das Verfahren ALT anzuwenden, 2019/20 das Verfahren NEU.

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Bildungsdirektion für Steiermark; Berechnung: RH

In den Schuljahren 2015/16 bis 2019/20 wurden 157 Verfahren zu Pflichtschulleitungen abgewickelt, im Durchschnitt mit 1,3 bis 1,7 Bewerbungen. Bei 19 Verfahren langten in diesem Zeitraum keine Bewerbungen ein. Im Vergleich dazu gab es bei den Bundesschulen in allen Verfahren zumindest eine Bewerbung; im Durchschnitt konnte auf 1,5 bis maximal drei Bewerbungen pro Verfahren zurückgegriffen werden.

Für die Jahre 2015 bis 2018 – dies betraf 101 Verfahren – war das Verfahren ALT anzuwenden. In der folgenden Tabelle werden die Besetzungsverfahren für diesen Zeitraum weiter aufgeschlüsselt, einerseits nach der Anzahl der eingegangenen Bewerbungen, andererseits nach der Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten, die nach den Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen weiterhin im Verfahren blieben.

Tabelle 12: Bewerbungen pro Besetzungsverfahren (Verfahren ALT)

	Verfahren	davon			Anteil an Verfahren gesamt
		Volksschulen	Neue Mittelschulen	Berufsschulen	
Anzahl					in %
Eingang innerhalb der Bewerbungsfrist					
keine Bewerbung	14 ¹	5	9	–	13,9
eine Bewerbung	47	16	31	–	46,5
mehr als eine Bewerbung ²	40	25	14	1	39,6
nach den Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen ³					
keine Bewerbung	24	6	18	–	23,8
eine Bewerbung	59	29	30	–	58,4
mehr als eine Bewerbung ⁴	18	11	6	1	17,8

¹ Das betraf neun Schulen, da im betreffenden Zeitraum an vier Schulen zwei- bzw. dreimal keine Bewerbungen auf eine Ausschreibung einlangten.

² Sieben Verfahren verzeichneten mehr als drei eingelangte Bewerbungen; das Maximum erreichten zwei Volksschulen in Graz-Stadt mit sieben bzw. sechs Bewerbungen.

³ Das umfasste die erste Sichtung der Unterlagen (allgemeine Bewerbungsvoraussetzungen), die Überprüfungen des Landesschulrats (fachlich-pädagogische Eignung i.e.S.) und des externen Personalberatungsunternehmens (Eignung im Hinblick auf die Persönlichkeitsmerkmale) sowie die im Laufe des Verfahrens zurückgezogenen Bewerbungen.

⁴ Das Maximum waren drei Bewerbungen (in vier Verfahren).

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Bildungsdirektion für Steiermark; Berechnung: RH

Bei rd. 60 % aller Verfahren ALT ging keine bzw. nur eine Bewerbung ein; bei rd. 18 % blieben nach den Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen bzw. aufgrund von Rücktritten von der Bewerbung mehr als eine Bewerberin bzw. ein Bewerber im Verfahren.³³

Bei nur einer im Verfahren verbleibenden Bewerbung entfiel in der Regel die Vorstellung vor dem Schulforum bzw. dem Schulgemeinschaftsausschuss, der Schulerhaltergemeinde und dem Dienststellenausschuss der Personalvertretung.

- 10.2 Der RH hielt fest, dass im überprüften Zeitraum bei rd. 60 % der Verfahren ALT keine oder nur eine Bewerbung einging. Am Ende des Bewertungsprozesses wiesen lediglich rd. 18 % der Verfahren – aufgrund der Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen bzw. aufgrund von Rücktritten von der Bewerbung – mehr als eine verbleibende Bewerbung auf. Damit war in rd. 82 % der Verfahren keine Gegenüberstellung von grundsätzlich geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern möglich. Das Punktesystem des Verfahrens ALT, das auf eine Reihung von grundsätzlich geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten abzielte, verlor damit an Aussagekraft. Die Punktezahl, die eine Bewerberin bzw. ein Bewerber erreicht hatte, gab bei nur einer verbleibenden Bewerbung keinen Aufschluss darüber, in welchem Ausmaß sich diese bzw. dieser für die Leitungsstelle qualifizierte.

Die geringe Anzahl an eingelangten Bewerbungen bei einem Verfahren und damit auch an Bewerbungen, die bis zum Ende im Verfahren verblieben, bewirkte, dass die Schulleitung vielfach nicht notwendigerweise den bestgeeigneten, sondern den grundsätzlich zur Verfügung stehenden Kandidatinnen und Kandidaten übertragen wurde. Hier ortete der RH ein mögliches Qualitätsproblem.

Der Prozess eines Besetzungsverfahrens bietet den Stakeholdern eines Schulstandorts – Behörden, Schülerschaft, Eltern, Lehrpersonal, Gemeinde – die Gelegenheit, sich auch grundsätzlich mit der inhaltlichen Positionierung der Bewerberin bzw. des Bewerbers auseinanderzusetzen, etwa im Rahmen der Vorstellung am Schulstandort oder bei einem Hearing. Der RH hielt fest, dass bei nur einer Kandidatin bzw. einem Kandidaten eine solche tiefergehende Auseinandersetzung weitgehend ausgespart blieb.

³³ Für die Jahre 2019 bis 2020 war das Verfahren NEU anzuwenden. Von den 56 Verfahren waren bis November 2020 lediglich bei 22 die Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen abgeschlossen; bei zwei Verfahren war die Ernennung noch ausständig. Aufgrund dieser geringen Fallzahlen ließ sich kein unmittelbarer Vergleich ableiten. Der Trend schien sich allerdings fortzusetzen: So gingen bei 64 % dieser 22 Verfahren keine oder nur eine Bewerbung ein; bei 23 % blieben nach den Eignungsüberprüfungen mehr als eine Bewerberin bzw. ein Bewerber im Verfahren.

Er empfahl daher der Bildungsdirektion, proaktiv geeignete Lehrpersonen zu einer Bewerbung für eine Führungsrolle zu motivieren bzw. entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen zu ergreifen, um in den Schulleitungsbesetzungsverfahren auf einen größeren Kandidatenpool zurückgreifen zu können.

- 10.3 Laut Stellungnahme der Bildungsdirektion beabsichtige sie, Leitungsstellen, welche trotz Ausschreibung nicht besetzt werden könnten, einer größeren Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen, um mehr Bewerbungswillige zu erreichen. Das Schulqualitätsmanagement werde seine Bemühungen fortsetzen, zusätzlich bzw. proaktiv geeignete Kandidatinnen und Kandidaten über offene Stellen oder in absehbarer Zeit zu erwartende Bewerbungsmöglichkeiten zu informieren.

In Kooperation mit der Pädagogischen Hochschule Steiermark habe es bereits Erhebungen gegeben, wie viele Interessentinnen und Interessenten für Schulleitungsfunktionen vorhanden seien. Erfreulicherweise hätten diese Erhebungen zum Hochschullehrgang „Schulen professionell führen – Vorqualifikation“ hohe Teilnehmerzahlen ergeben. Zur Problematik von fehlenden Bewerbungswilligen käme es allerdings auch insofern, als sich die Tätigkeit als Lehrperson grundlegend von der Ausübung einer Schulleitungsfunktion unterscheide. Während Lehrpersonen in erster Linie pädagogisch tätig seien und eine hohe Motivation aus der Freude im Umgang mit Kindern und Jugendlichen schöpfen würden, handle es sich bei der Schulleitungsfunktion um eine klassische Managementfunktion mit stetig steigenden juristischen Anforderungen und somit im Grunde um ein gänzlich anderes Berufsbild. Dieser Gegensatz verstärke sich noch zusätzlich durch eine Erhöhung des administrativen Anteils der Schulleitungsfunktion in den letzten Jahren und könne seitens der Bildungsdirektion kaum ausgeglichen werden.

- 11.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Bewerbungen, die aufgrund der Ausschreibungen des Zeitraums 2015 bis 2018 einlangten, aufgeschlüsselt nach Schulart und Geschlecht. Der RH stellt dieser Aufstellung die Anzahl der Ernennungen gegenüber:

Tabelle 13: Bewerbungen und Ernennungen (Verfahren ALT)

	Volksschulen		Neue Mittelschulen		Berufsschulen		Summe	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Bewerbungen ¹								
Frauen	77	84,6	36	59,0	0	0,0	113	72,9
Männer	14	15,4	25	41,0	3	100,0	42	27,1
Summe	91	100,0	61	100,0	3	100,0	155	100,0
Ernennungen ²								
Frauen	34	85,0	18	50,0	0	0,0	52	67,5
Männer	6	15,0	18	50,0	1	100,0	25	32,5
Summe	40	100,0	36	100,0	1	100,0	77	100,0

¹ In 14 Verfahren langten keine Bewerbungen ein.

² In zehn der 101 Verfahren kam es mangels geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten zu keiner Ernennung.

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnung: RH

Im Zeitraum 2015 bis 2018 (Verfahren ALT) wurden rd. 73 % der Bewerbungen von Frauen eingereicht; rd. 68 % der ausgeschriebenen Leitungsstellen wurden mit Frauen neu besetzt.³⁴

Der Frauenanteil unter den Lehrpersonen lag in der Steiermark – gemäß den Daten der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ für die Schuljahre 2015/16 bis 2018/19 – für die Volksschulen bei 93 %, für die Neuen Mittelschulen bei 74 % und für die Berufsschulen bei 35 %. 89 % der Volksschulleitungen (Stand April 2020), 49 % der Neuen Mittelschulleitungen (Stand April 2020) und 24 % der Berufsschulleitungen (Stand September 2020) waren mit Frauen besetzt³⁵.

(2) Für eine Betrauung einer vakanten Schulleitung bedurfte es keines Auswahlverfahrens; sie endete mit der Ernennung einer Leitung für den Schulstandort. Eine Lehrperson konnte durch die Betrauung Führungserfahrung erwerben und dies bei einer etwaigen Bewerbung um eine Leitungsstelle für sich nutzen.

³⁴ Im Verfahren NEU (56 Verfahren) stammten 60 % der Bewerbungen von Frauen; bei den 20 abgeschlossenen Verfahren lag der Frauenanteil bei den Ernennungen bei 47 %. In den beiden Verfahren, bei denen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen abgeschlossen waren und die Ernennung noch ausständig war, wiesen Frauen die höchste Eignung auf.

³⁵ betraute und ernannte Schulleiterinnen

Die folgende Tabelle zeigt, wie vielen Ernennungen in den Jahren 2015 bis 2018 (Verfahren ALT) und 2019 bis 2020 (Verfahren NEU) eine Betrauung am Schulstandort vorausging:

Tabelle 14: Fälle der Betrauung vor Ernennung (Verfahren ALT und NEU)

	Verfahren ALT 2015 bis 2018	Verfahren NEU 2019 bis 2020
	Anzahl	
abgeschlossene Verfahren gesamt	101	20 ¹
Ernennungen gesamt	77	15
Ernennungen bereits betrauter Bewerberinnen und Bewerber	42 ²	12
<i>davon</i>		
<i>einzigste Kandidatin/einziger Kandidat</i>	24	8

¹ Im November 2020 waren bei zwei weiteren Verfahren die Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen abgeschlossen, die Ernennung war noch ausständig. Die beiden Kandidatinnen mit der höchsten Eignung waren bereits mit der Schulleitung betraut, darunter eine als die einzige Kandidatin. Bei den weiteren noch laufenden 34 Verfahren waren unter den 44 Bewerberinnen und Bewerbern 18 bereits mit der Schulleitung betraut, davon 13 als einzige Kandidatin bzw. einziger Kandidat.

² In fünf Fällen wurden Kandidatinnen und Kandidaten für einige Übergangsmonate – kurz vor ihrer Ernennung – mit der Schulleitung betraut, da sich im Verfahren abgezeichnet hatte, dass sie alleine im Verfahren verbleiben würden. Diese wurden in dieser Aufstellung nicht berücksichtigt.

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Zusammenstellung: RH

Im Verfahren ALT wurde in mehr als der Hälfte der Fälle eine bereits betraute Lehrperson zur Schulleitung ernannt; bei 43 % dieser Ernennungen war diese nicht die einzige Kandidatin bzw. der einzige Kandidat im Verfahren. Auch im Verfahren NEU ließ sich – wie die Zahlen aus den Jahren 2019 bis 2020 zeigen – eine Tendenz erkennen, bereits betraute Lehrpersonen zur Schulleitung zu ernennen.

Wie aus der Überprüfung der Akten durch den RH hervorging, wurden – insbesondere im Verfahren NEU – Lehrpersonen darauf aufmerksam gemacht, dass eine Betrauung bei einer gleichzeitigen Bewerbung in einem laufenden Bewerbungsprozess aus Compliance-Gesichtspunkten nicht mehr möglich sei. In einzelnen Fällen wurden Lehrpersonen nach ihrer Bewerbung für die Schulleitung auch wieder von der noch anzutretenden Betrauung entbunden, wenn sich zumindest noch eine weitere Kandidatin bzw. ein weiterer Kandidat um die Stelle beworben hatte.

- 11.2 (1) Der RH hielt fest, dass für den Zeitraum 2015 bis 2018 der Anteil der sich bewerbenden Frauen bzw. Männer in etwa dem Geschlechterverhältnis der Ernennungen entsprach. Der RH merkte jedoch an, dass der Frauenanteil bei den Lehrpersonen insbesondere in Neuen Mittelschulen und Berufsschulen deutlich höher war als der bei den Ernennungen in diesem Zeitraum. Der Anteil der bestellten Schulleiterinnen lag im Jahr 2020 bei den Neuen Mittelschulen mit 49 % und den Berufsschulen mit 24 % deutlich unter dem Frauenanteil der Lehrpersonen an diesen Schularten

(74 % bzw. 35 %). Nach Ansicht des RH sollte sich der tatsächliche Frauen– bzw. Männeranteil in der Personalstruktur auch in der Führungsebene widerspiegeln.

(2) Der RH hielt fest, dass im Zeitraum 2015 bis 2018 in mehr als der Hälfte der Fälle der Ernennung die Betrauung einer Lehrperson mit der Schulleitung vorausging. Dabei war in 43 % dieser Ernennungen die betraute Lehrperson nicht die einzige Kandidatin bzw. der einzige Kandidat; es gab also eine Konkurrenzsituation.

Der RH hielt weiters fest, dass eine Betrauung einen Startvorteil für die Bewerberin bzw. den Bewerber darstellte, wie sich auch in den Beurteilungen und Gutachten der Besetzungsverfahren zeigte (TZ 17). Da bei einer Betrauung kein Auswahlverfahren stattfand, war bei einer zukünftigen Leitungsbesetzung eine informelle Steuerung nicht auszuschließen.

Der RH räumte jedoch auch ein, dass häufig nur wenige Lehrpersonen für eine Betrauung – ebenso wie für die Bewerbung um eine Schulleitung – zur Verfügung standen. Die Betrauung bot auch die Möglichkeit, dass Lehrpersonen die Leitungsfunktion „erprobten“, Gefallen am Gestalten, Führen und Leiten fanden und sich in weiterer Folge um eine Schulleitung bewarben.

Im Sinne der Transparenz und Chancengleichheit empfahl der RH der Bildungsdirektion, möglichst jene Lehrpersonen nicht zu betrauen, die sich in weiterer Folge um die Schulleitung des betreffenden Schulstandorts bewerben.

Der RH hielt fest, dass ein „ergebnisoffener“ Bewerbungsprozess – etwa durch Nichteinbeziehung betrauter Lehrpersonen – einen Anreiz für zusätzliche Bewerbungen darstellen könnte. In diesem Sinne vermerkte er positiv, dass die Bildungsdirektion in einzelnen Fällen bereits darauf geachtet hatte, keine Lehrperson im Bewerberpool mit der Schulleitung zu betrauen.

- 12.1 (1) Im Laufe der Besetzungsverfahren ALT wurden 13 Bewerbungen³⁶ – 8 % aller Bewerbungen – von den Kandidatinnen und Kandidaten zurückgezogen. Bei sieben Bewerbungen erfolgte dies vor den Eignungsüberprüfungen, bei zwei Bewerbungen (betreffend eine Person) währenddessen. Vier Bewerbungen wurden nach den Eignungsüberprüfungen zurückgezogen, wobei eine Kandidatin erstgereiht, alle weiteren jeweils zweitgereiht waren.

Bei zwei Schulen verblieb nach dem Rücktritt – bzw. nach den negativen Bewertungen anderer Kandidatinnen und Kandidaten – mehr als eine Person im Verfahren, eine Schulleitung musste neu ausgeschrieben werden. In weiteren zehn Verfahren blieb eine einzige Bewerbung aufrecht.

³⁶ Drei davon betrafen Mehrfachbewerbungen.

Für den Rücktritt von der Bewerbung ließen sich – neben privaten Gründen – folgende Beweggründe erkennen:

- dokumentierte atmosphärische Motive: In einer Volksschule begleiteten Interventionen des Schulforums und einer Lehrervertretungsorganisation die Ausschreibung der Leitungsstelle. Sie traten dafür ein, dass zwecks Kontinuität die mit der Schulleitung betraute Lehrperson bis zu deren absehbarer Pensionierung diese Funktion weiter ausüben sollte. Nachdem zwei weitere Bewerberinnen bei den Eignungsüberprüfungen ausgeschieden waren, trat auch die verbleibende erstgereichte Kandidatin von ihrer Bewerbung zurück. Die Schulleitung wurde im Jahr darauf erneut ausgeschrieben; die Kandidatin bewarb sich kein weiteres Mal um diese Stelle.
- Konkurrenzsituation: In zwei Fällen war dokumentiert, dass sich eine Kandidatin und ein Kandidat bei der Abteilung 6 darüber erkundigten, wie viele Bewerbungen eingegangen seien bzw. an welcher Stelle der Reihung sie bzw. er sich befinde. In der Folge zogen beide die Bewerbung zurück. Eine Bewerberin begründete ihren Rückzug damit, dass sie sich angesichts der Betrauung ihres Mitkandidaten keine Chancen ausrechne. Von zwölf Verfahren, in denen 13 Bewerbungen zurückgezogen wurden, war in sechs Fällen eine Bewerberin bzw. ein Bewerber bereits mit der Leitung betraut. In einem Fall erklärte die Kandidatin, sie müsse aufgrund der anstehenden Betrauung ihre Bewerbung zurückziehen. Eine Aufklärung durch die Abteilung 6 dahingehend, dass sie statt eines Rücktritts von der Bewerbung auch um die Aufhebung der Betrauung ersuchen könne bzw. dass sich in anderen Verfahren auch betraute Lehrpersonen beworben hatten, war im Akt nicht dokumentiert.

(2) Im Verfahren NEU wurde in den 22 Verfahren, in denen die Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen abgeschlossen waren, eine Bewerbung zurückgezogen, also in 5 % der Bewerbungen.

- 12.2 Der RH hielt fest, dass im Verfahren ALT 8 % aller Bewerbungen zurückgezogen wurden. Aufgrund der geringen Fallzahlen ließ sich kein unmittelbarer zahlenmäßiger Vergleich mit dem Verfahren NEU anstellen. Der RH hielt allerdings die Struktur des Verfahrens NEU für zweckmäßig, um primär Kandidatinnen und Kandidaten zu gewinnen, die sich den Schritt zur Bewerbung bewusst überlegen, etwa im Zusammenhang mit der erforderlichen Ausarbeitung umfangreicher Bewerbungsunterlagen.

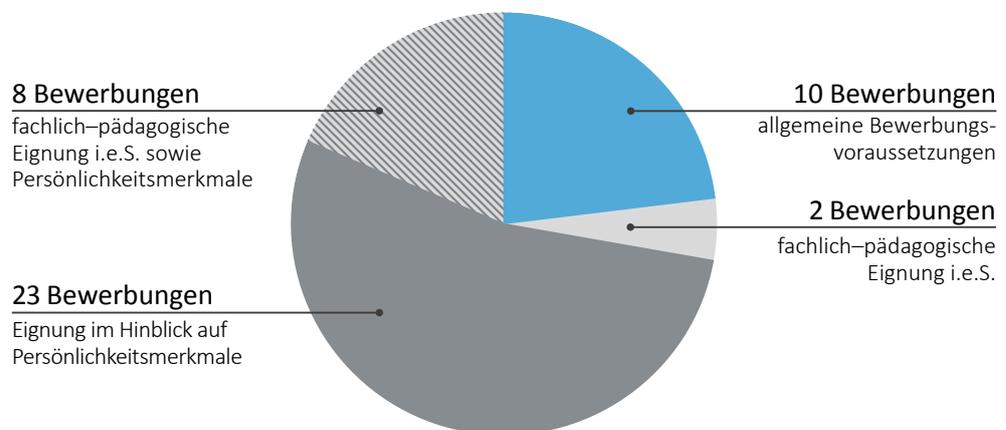
Weiters hielt er fest, dass im Verfahren ALT Bewerberinnen und Bewerber angesichts der Konkurrenzsituation ihre Bewerbung zurückzogen. Der RH kritisierte, dass die Abteilung 6 weder auf eine Vertraulichkeit hinsichtlich der Bewerbungs- und Konkurrenzsituation achtete noch Bewerberinnen und Bewerber dazu motivierte, auch dann im Verfahren zu bleiben, wenn sie etwa nicht erstgereiht waren.

Im Zusammenhang mit der geringen Anzahl an Bewerbungen und der damit einhergehenden qualitativen Auswirkungen auf das Verfahren (**TZ 10**) bewertete er eine gesamthafte bewerberbezogene Beurteilung, die den Fokus von der Konkurrenzsituation nimmt – so wie dies das Verfahren NEU vorsah –, als positiven Anreiz, um mehr Bewerberinnen und Bewerber bis zur endgültigen Entscheidung im Verfahren zu halten.

- 13.1 (1) Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 (Verfahren ALT) schieden aufgrund negativer Beurteilungen 43 Bewerbungen (28 %) aus dem laufenden Verfahren aus. Dies resultierte aus der ersten Sichtung der Bewerbungsunterlagen durch die Abteilung 6 hinsichtlich der allgemeinen Bewerbungsvoraussetzungen, aus den Überprüfungen der fachlich-pädagogischen Eignung i.e.S. durch das Gutachterteam im Landesschulrat sowie – betreffend die Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale – durch das externe Personalberatungsunternehmen.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick, in welchem Abschnitt des Besetzungsverfahrens Bewerberinnen und Bewerber ausschieden:

Abbildung 2: Grund für das Ausscheiden während des Besetzungsverfahrens (Verfahren ALT)



Anmerkung: Aufgrund von Mehrfachbewerbungen betrafen die zehn Bewerbungen, die bei der ersten Prüfung (Bewerbungsvoraussetzungen) aus dem Verfahren ausschieden, vier Personen.

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung: RH

Das Ausscheiden von 31 Bewerbungen (72 % aller Bewerbungen) ging u.a. auf die Bewertung des externen Personalberatungsunternehmens zurück. In acht der 31 Fälle deckte sich das negative Ergebnis mit dem der Überprüfung der fachlich-pädagogischen Eignung i.e.S. durch das Gutachterteam im Landesschulrat. Nur in zwei Fällen schieden Bewerbungen aus dem Verfahren aus, da sie – entgegen der positiven Bewertung des Personalberatungsunternehmens – eine unzureichende fachlich-pädagogische Eignung i.e.S. aufwiesen.

In der Abbildung 2 sind Mehrfachbewerbungen mit inbegriffen. So bewarben sich sechs Lehrpersonen – nach einer negativen Bewertung – bei einer neuerlichen Ausschreibung desselben Schulstandorts erneut, 14 Lehrpersonen bewarben sich an verschiedenen Schulstandorten parallel bzw. in zeitlicher Abfolge mehrfach.

In fünf Fällen verbesserten sich Lehrpersonen bei der nochmaligen Bewerbung um denselben Schulstandort innerhalb eines halben Jahres deutlich bei der Eignungsüberprüfung durch das externe Personalberatungsunternehmen (von einer negativen Bewertung auf eine positive, ohne dass das Personalberatungsunternehmen die Verbesserung des Ergebnisses plausibel und nachvollziehbar argumentierte), drei von ihnen wurden dann auch zur Schulleitung ernannt. In einem Fall bewarb sich eine Lehrperson zu einem Ausschreibungstermin bei drei unterschiedlichen Schulen: In allen drei Schulen wurde die Kandidatin durch das Personalberatungsunternehmen negativ bewertet; die Beurteilung der fachlich-pädagogischen Eignung i.e.S. fiel unterschiedlich aus. Obwohl das Gutachterteam beinahe ident zusammengesetzt war, wurde die Kandidatin – bei unterschiedlichen Fragestellungen – am selben Tag in einem Verfahren negativ, in den beiden anderen positiv bewertet, wengleich die Kandidatin auch hier dem Gutachterteam als „wenig geeignet, die Volksschule mit Erfolg leiten zu können“ erschien.

(2) Bei den 22 Verfahren des Verfahrens NEU, in denen die Voraussetzungs- und Eignungsüberprüfungen abgeschlossen waren, schieden zehn von 34 Bewerbungen (29 %) nach der Prüfung der Bewerbungsvoraussetzungen auf Basis der Bewerbungsunterlagen aus. Nur eine Person wurde nach der zweiten Sitzung vor der Begutachtungskommission als „im geringen Ausmaß geeignet“ beurteilt.

Von den Bewerbungen, die aus dem Verfahren ausgeschieden wurden, stammten eine von einer Mehrfachbewerberin – sie erfüllte in beiden Verfahren die Bewerbungsvoraussetzungen nicht – sowie drei von weiteren drei Lehrpersonen, die auch beim Verfahren ALT negativ beurteilt worden waren.

- 13.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Beurteilung des externen Personalberatungsunternehmens einen bedeutenden Einfluss darauf hatte, ob eine Kandidatin bzw. ein Kandidat weiter im Verfahren verbleiben konnte (**TZ 4**). So gingen im Verfahren ALT 31 von 43 ausgeschiedenen Bewerbungen u.a. auf die negative Beurteilung des externen

Personalberatungsunternehmens zurück. In acht Fällen deckte sich das Ergebnis mit der negativen Beurteilung des Gutachterteams im Landesschulrat. Zwei Bewerbungen schieden – trotz einer positiven Beurteilung durch das externe Personalberatungsunternehmen – aufgrund einer unzureichenden fachlich-pädagogischen Eignung i.e.S. aus dem Verfahren aus.

Weiters wies der RH darauf hin, dass in diversen Fällen von Mehrfachbewerbungen die Eignungsüberprüfungen in den einzelnen Verfahren – etwa innerhalb eines halben Jahres, aber auch innerhalb eines Tages – unterschiedliche Ergebnisse aufwiesen. Auch wenn bei jeder Eignungsüberprüfung die Tagesverfassung ebenso eine Rolle spielt wie die Erfahrung mit den Testformaten, wäre es gerade in solchen Fällen unerlässlich, die Entwicklung der Kandidatin bzw. des Kandidaten nachvollziehbar zu dokumentieren und die Verbesserung des Ergebnisses plausibel zu argumentieren. Da die Ergebnisse der Überprüfungen durch das externe Personalberatungsunternehmen und das Gutachterteam im Landesschulrat letztlich ausschlaggebend für die Beurteilung der Eignung der Kandidatin bzw. des Kandidaten waren, sah der RH die fehlende sachliche Begründung für die deutliche Verbesserung innerhalb eines so kurzen Zeitraums kritisch (TZ 17).

(2) Der RH hielt fest, dass im Verfahren NEU bereits 29 % der Bewerbungen nach der Prüfung der Bewerbungsanforderungen anhand der Bewerbungsunterlagen ausschieden. Aufgrund von umfangreicheren und detaillierteren Bewerbungsunterlagen konnte sich die Begutachtungskommission schon im Vorfeld ein Bild über Erfahrungen, Kompetenzen und Vorstellungen im Zusammenhang mit einer Leitungsfunktion am betreffenden Schulstandort machen. Der RH wertete es – auch aus Kosten- und Ressourcengründen – positiv, dass bereits am Beginn des Verfahrens (erste Sitzung) unzureichende Bewerbungen ausgeschieden wurden. Damit wurden die Bewerberinnen und Bewerber nicht an das externe Personalberatungsunternehmen weitergeleitet bzw. durften sie sich in weiterer Folge nicht dem Hearing in der zweiten Sitzung stellen.

Compliance

14.1 (1) Folgende Gremien waren – neben dem externen Personalberatungsunternehmen – für die Begutachtung bzw. die Kandidatenauswahl zuständig:

- Verfahren ALT:
 - das Gutachterteam des Landesschulrats, das die fachlich–pädagogische Eignung i.e.S. der Kandidatinnen und Kandidaten überprüfte,
 - die „Schulpartner“ (Schulforum bzw. Schulgemeinschaftsausschuss, Schulerhaltergemeinde, Dienststellenausschuss der Personalvertretung), die Stellungnahmen zu den Bewerberinnen und Bewerbern abgeben konnten, sowie
 - das Kollegium, das – angesiedelt im Landesschulrat – der Landesregierung einen Besetzungsvorschlag („Dreivorschlag“) zu unterbreiten hatte.
- Verfahren NEU:
 - die Begutachtungskommission der Bildungsdirektion, welche die Bewerbungen beurteilte.

Bei Befangenheit eines Mitglieds dieser Gremien konnte gemäß § 7 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991³⁷ dieses Mitglied nicht an der Begutachtung bzw. Kandidatenauswahl mitwirken bzw. musste eine Vertretung veranlassen.

Für die Begutachtungskommission war die Vorgangsweise zur Abklärung einer Befangenheit zusätzlich in ihrer Geschäftsordnung explizit geregelt. Demnach hatte sich die bzw. der Vorsitzende bereits eingangs zu versichern, dass kein stimmberechtigtes Mitglied hinsichtlich einer Bewerberin bzw. eines Bewerbers befangen war. In den Protokollen zur ersten Sitzung war – im Gegensatz zum Thema der Verschwiegenheit – Befangenheit nicht standardmäßig als Tagesordnungspunkt aufgenommen. Im überprüften Zeitraum kam – laut den Protokollen – das Thema Befangenheit in keinem der Verfahren zum Tragen.

(2) Die Zusammensetzung der Gremien war im Verfahren ALT folgendermaßen bestimmt:

- Kollegium: Gemäß Bundes–Verfassungsgesetz waren die stimmberechtigten Mitglieder der Kollegien der Landesschulräte nach dem Stärkeverhältnis der Parteien im Landtag zu bestellen. Die Bestellung aller oder eines Teils der Mitglieder der Kollegien durch den Landtag war zulässig.
- Gutachterteam: Hier gab es keine gesetzlichen Vorgaben. Laut Auskunft der Bildungsdirektion sei an die zuständige Schulaufsicht der Auftrag ergangen, bei der Zusammensetzung der Gutachterteams für die fachlich–pädagogische Eignung i.e.S. – sofern der politische Hintergrund der Assessorinnen und Assessoren bekannt

³⁷ BGBl. 51/1991 i.d.g.F.

war – auf eine ausgewogene Besetzung (Lehrerbund – Teilorganisation des Österreichischen Arbeitnehmerinnen– und Arbeitnehmerbundes Steiermark – bzw. SLÖ – Sozialdemokratische Lehrer und Lehrerinnen Österreich) zu achten. Allerdings sei nicht bei allen Assessorinnen und Assessoren eine politische Zuordnung möglich gewesen.

Die Begutachtungskommission (Verfahren NEU) setzte sich aus zwei Mitgliedern aus der Bildungsdirektion – darunter die bzw. der von der Bildungsdirektorin bestellte Vorsitzende – sowie zwei Mitgliedern der Landesvertretung zusammen: eines vom zuständigen Fachausschuss bzw. Zentralausschuss (Personalvertretung) sowie eines von der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst. Bei Stimmengleichstand kam der bzw. dem Vorsitzenden das Dirimierungsrecht zu. Damit sollte ein leichtes Übergewicht der für die Organisation verantwortlichen Mitglieder gegenüber den eher den Interessen der Bediensteten verpflichteten Mitgliedern sichergestellt werden. Eine parteipolitische Zuordnung der Mitglieder der Landesvertretung war in den jeweiligen Gremien in der Steiermark gegeben.

- 14.2 (1) Der RH hielt fest, dass für die Begutachtungs– bzw. Entscheidungsgremien der beiden Verfahren die Befangenheitsregeln des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes galten. In den Protokollen (Verfahren NEU) wurde das Thema Befangenheit allerdings nicht standardmäßig behandelt. Auch wenn keine Befangenheit vorlag, so sollte dies dokumentiert und von den Mitgliedern der Begutachtungskommission mit ihrer Unterschrift bestätigt werden.

Der RH empfahl der Bildungsdirektion, darauf hinzuwirken, dass in den Begutachtungskommissionen das Thema Befangenheit nachweislich behandelt wird.

- (2) Der RH hielt fest, dass das Begutachtungs– sowie das Entscheidungsgremium des Verfahrens ALT eine parteipolitische Dimension aufwiesen, obwohl es im Jahr 2013 ein Ziel der damaligen Neuausrichtung des Verfahrens war, parteipolitischen Einfluss weitgehend zu minimieren.

Zur Zusammensetzung und zur Rolle des Kollegiums verwies der RH auf seinen Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“³⁸, wonach er die „Zuständigkeit der fraktionell besetzten Kollegien zur Erstattung von Besetzungsvorschlägen [...] aufgrund des Anscheins des Parteienproporz und des Umstands, dass ein demokratisches Abstimmungsverfahren über eine Organbesetzung den Rechtmäßigkeitsanforderungen nicht entsprechen muss, [für] problematisch“ hielt. Der RH räumte allerdings ein, dass der Entscheidungsspielraum des Kollegiums aufgrund der vorgelagerten, durch ein Punktesystem weitgehend objektivierten Beurteilung der Bewerbungen eingeschränkt worden war.

³⁸ Reihe Bund 2015/13, TZ 12

Der RH kritisierte, dass der Landesschulrat bei der Zusammensetzung des Gutachterteams zur Überprüfung der fachlich–pädagogischen Eignung i.e.S. (Verfahren ALT) ohne gesetzliche Notwendigkeit parteipolitische Kriterien heranzog. Insofern wertete er es als positiv, dass im Verfahren NEU keine parteipolitisch zusammengesetzten Gremien – wie das Kollegium oder das Gutachterteam im Verfahren ALT – im Leitungsbesetzungsverfahren eingesetzt wurden. Er räumte allerdings ein, dass die Hälfte der weisungsfrei agierenden Mitglieder der Begutachtungskommission der Landesvertretung angehörte, bei der eine gewisse parteipolitische Ausrichtung nicht auszuschließen war.

- 14.3 Die Bildungsdirektion teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Begutachtungskommissionen im Hinblick auf die Wahrnehmung einer etwaigen vorliegenden Befangenheit zu einer sensibleren Vorgehensweise und entsprechenden Dokumentation anhalten werde. Sie werde die Aufnahme eines verpflichtenden Tagesordnungspunkts „Befangenheit“ von den Begutachtungskommissionen einfordern.

Begutachtung und Auswahl

- 15 Der RH überprüfte die Bewertungen der eingelangten Bewerbungen hinsichtlich ihrer Nachvollziehbarkeit. Im Verfahren ALT, das auf dem Prinzip der Reihung beruhte, analysierte er, ob die Punktevergabe in den einzelnen Aspekten nachvollziehbar und begründet erfolgt war. Im Verfahren NEU, das auf eine gesamthafte bewerberbezogene Beurteilung abzielte, überprüfte der RH die Schlüssigkeit der Argumentation in den Gutachten. Darüber hinaus überprüfte er in den beiden Verfahren, ob im Ernennungsakt eine nachvollziehbare Abwägung der Eignung der einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten vorlag, welche die Auswahl begründete.

Fachlich–pädagogische Eignung (Verfahren ALT)

- 16.1 (1) Die fachlich–pädagogische Eignung umfasste folgende Teilaspekte, die alle einzeln nach dem Reihungsprinzip anhand von Punkten bewertet wurden:
- Leistungsfeststellung,
 - Verwendungszeiten,
 - Berufsbiografie,
 - fachlich–pädagogische Eignung i.e.S.

Die Abteilung 6 forderte von den Bewerberinnen und Bewerbern die Vorlage weder der Leistungsfeststellung noch der Zeugnisse über den Abschluss von (zusätzlichen) Lehramtsprüfungen. Einige Bewerberinnen und Bewerber legten diese Dokumente freiwillig bei. Diese Informationen hatten die Bewerberinnen und Bewerber – ebenso wie die Verwendungszeiten – in einen standardisierten Bewerbungsbogen einzutragen, der von der zuständigen Pflichtschulinspektorin bzw. vom zuständigen Pflicht-

schulinspektor zu unterzeichnen war. Bei der Überprüfung der Akten stellte der RH fest, dass in den Fällen, in denen die Dokumente nicht beigelegt waren, die Bewerbungsbögen wie vorgesehen unterzeichnet waren; in zahlreichen anderen Fällen fehlte die Unterschrift auf den Bewerbungsbögen, wodurch das Vier-Augen-Prinzip nicht gewahrt wurde.

(2) Gemäß Verordnung zum Steiermärkischen Landeslehrer-Dienstrechts-Ausführungsgesetz 2013 wurden im Rahmen der Berufsbiografie „zusätzliche Lehramtsprüfungen, Studien an Universitäten und Fachhochschulen (z.B. Studium der Psychologie, der Pädagogik, der Rechtswissenschaften, Betriebswirtschaftslehre), Seminare sowie sonstige Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen (z.B. Managementausbildung, Kommunikationstraining) bewertet, die für die Leiterfunktion von Bedeutung sind.“ Bei der Überprüfung der Akten stellte der RH allerdings fest, dass teilweise idente Lehrgänge bei einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten unterschiedlich bewertet wurden. Ein Zusammenhang mit besonderen Anforderungen an den Schulstandort ließ sich nicht erkennen. So wurden z.B. die Lehrgänge Erweiterungsprüfung Sprachheilpädagogik, Erweiterungsprüfung Informatik, Montessori-Pädagogik oder Motopädagogik in manchen Fällen anerkannt, in anderen nicht. Es gab vonseiten der Abteilung 6 keine Aufstellung darüber, welche Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen als „für die Leiterfunktion von Bedeutung“ zu werten waren.

Die Bildungsaktivitäten waren bei ihrer Bewertung danach zu untergliedern, ob sie auf Basis des Europäischen Systems zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (**ECTS**) bewertbar waren. Je nach Gruppe („ECTS-Basis“ oder „ohne ECTS“) wurde ein anderes Punkteschema angewandt. Bei der Überprüfung der Akten stellte der RH fest, dass manche Lehrgänge, z.B. Lehramtsprüfung für Allgemeine Sonderschulen, immer – unabhängig davon, ob sie vor bzw. nach der Einführung von ECTS im Rahmen des Bologna-Prozesses absolviert wurden – bei der Bewertung in ECTS-Punkte umgelegt wurden, während andere Lehrgänge danach bepunktet wurden, ob auf dem Zeugnis ECTS-Punkte ausgewiesen waren. In einigen Fällen wurden einzelne Lehrveranstaltungszeugnisse auf Basis der ausgewiesenen ECTS-Punkte bewertet, auch wenn die diesbezüglichen Studien (noch) nicht abgeschlossen waren.

Bildungsaktivitäten, die nicht auf ECTS-Basis bewertbar waren, mussten zumindest eine einwöchige Dauer (40 Stunden) und ein Ausmaß von zumindest acht Stunden täglich aufweisen sowie mit einer Prüfung abgeschlossen werden. Aufgrund dieser Vorgabe konnten zahlreiche Fortbildungen an der Pädagogischen Hochschule, die für die Leitungsfunktion relevante Themen behandelten und gerade als Vorbereitung für eine Leitungsfunktion an Schulen konzipiert worden waren, nicht berücksichtigt werden, z.B. „Steuerung von Qualität am Schulstandort: Auf dem Weg zur lernenden Organisation“, „Konfliktbearbeitung am Beispiel der Gewaltfreien

Kommunikation“, „Leadership: Kollegiales Coaching als Unterstützungsinstrument für Führungskräfte“.

Die aufgezeigten Mängel in Bezug auf die Bildungsaktivitäten waren aufgrund der Punkteanzahl in keinem der überprüften Verfahren ausschlaggebend für das Endergebnis des Besetzungsverfahrens.

16.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Abteilung 6 – mangels obligatorischer Vorlage von Dokumenten in den Bewerbungsunterlagen – nicht die Richtigkeit der Informationen aus dem Bewerbungsbogen in Bezug auf die Leistungsfeststellung sowie die Berufsbiografie (Lehramtsprüfungen) überprüfte. Insbesondere bei von der Pflichtschulinspektorin bzw. dem Pflichtschulinspektor nicht unterzeichneten Bewerbungsbögen fehlte damit entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip eine wichtige Kontrollinstanz.

(2) Im Zusammenhang mit der Bildungsbiografie kritisierte der RH die intransparente Bewertung der Bildungsaktivitäten. So wurden mangels einer Auflistung der für die Leitungsfunktion relevanten Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in einigen Fällen dieselben Bildungsaktivitäten bei einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten unterschiedlich gewertet. Auch die Gliederung der Bildungsaktivitäten in die Bewertungskategorien „ECTS-Basis“ bzw. „ohne ECTS“ war für den RH nicht nachvollziehbar. Der Zeitpunkt einer Qualifizierung vor bzw. nach dem Bologna-Prozess sollte für die Punktevergabe nicht ausschlaggebend sein, sondern vielmehr deren Qualität.

Der RH hielt jedoch auch fest, dass diese vorgefundenen Mängel in keinem der überprüften Verfahren ausschlaggebend für das Endergebnis des Besetzungsverfahrens waren.

Weiters hielt er fest, dass diverse Fortbildungen der Pädagogischen Hochschule, die für die Leitungsfunktion an Schulen relevante Themen behandelten, bei der Bewertung nicht berücksichtigt werden konnten, da sie die Vorgabe der Verordnung zum Steiermärkischen Landeslehrer-Dienstrechts-Ausführungsgesetz 2013 hinsichtlich der Dauer bzw. der Abschlussprüfung nicht erfüllten. Besonders fortbildungsaffine Lehrpersonen hatten damit im Bewerbungsprozess keine vorteilhaftere Position als Lehrpersonen, die wenig bzw. nicht an Fortbildungen teilnahmen. Der RH ortete hier einen fehlenden Anreiz für Lehrpersonen, sich – auch hinsichtlich einer möglichen Führungsrolle – weiterzubilden. Er wertete positiv, dass – wie dies aus den überprüften Gutachten hervorging (TZ 17) – im Verfahren NEU den Bildungsaktivitäten der Kandidatinnen und Kandidaten, insbesondere jenen, die sich auf eine Leitungsfunktion vorbereiteten, größere Bedeutung beigemessen wurde.

Gutachten

17.1 (1) Im Verfahren ALT gab die Abteilung 6 als verfahrensführende Behörde zwei „Gutachten“ (Beurteilungen) „in Auftrag“, die in die Gesamtbewertung einfließen: hinsichtlich der fachlich-pädagogischen Eignung i.e.S. beim Landesschulrat sowie hinsichtlich der Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale beim externen Personalberatungsunternehmen. Diese waren für die Punktevergabe in den jeweiligen Bereichen zuständig, wobei der RH bei der Überprüfung der Akten mangels ausreichender verbaler Begründungen Lücken in der Nachvollziehbarkeit ortete:

- Die fachlich-pädagogischen Gutachten i.e.S. bezogen sich in allen überprüften Fällen nicht auf die laut Verordnung zum Steiermärkischen Landeslehrer-Dienstrechts-Ausführungsgesetz 2013 zu beurteilenden Kriterien, sondern thematisierten in einem kurzen Absatz insbesondere auch Persönlichkeitsmerkmale und Vortragstechniken. In den Gutachten wurde auf den jeweils verwendeten Fragenpool Bezug genommen, der nur im Landesschulrat, nicht jedoch in der Abteilung 6 bekannt war. Die Antworten der Kandidatinnen und Kandidaten auf die Fragen waren nicht im Gutachten bzw. im Akt protokolliert.
- Die Beurteilung der Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale durch das externe Personalberatungsunternehmen hatte im überprüften Zeitraum weniger die Form eines differenziert argumentierten Gutachtens, sondern war vielmehr als eine Rückmeldung für die Kandidatin bzw. den Kandidaten konzipiert, in der mögliche Entwicklungspotenziale aufgezeigt wurden. Die laut Verordnung zum Steiermärkischen Landeslehrer-Dienstrechts-Ausführungsgesetz 2013 zu beurteilenden Kriterien wurden darin nicht einzeln argumentativ aufgerollt.

Bei der Überprüfung der Akten konnte der RH keine dokumentierten inhaltlichen Rückfragen bzw. keine Aufträge zur Präzisierung von der Abteilung 6 an den Landesschulrat bzw. an das externe Personalberatungsunternehmen vorfinden. Dies betraf insbesondere auch die Fälle, die aufgrund einer in den Gutachten festgestellten Nicht-Eignung aus dem Verfahren ausschieden.

(2) Im Verfahren NEU änderte sich die Rolle des externen Personalberatungsunternehmens von einer über den Fortgang des Verfahrens entscheidenden Instanz zu einer beratenden. Die Beurteilung der Kandidatinnen und Kandidaten hatte Empfehlungscharakter. Im Verfahren NEU hatte das externe Personalberatungsunternehmen gemäß der Geschäftsordnung der Begutachtungskommission Führungs- und Managementkompetenzen zu überprüfen; die Beurteilungskriterien aus dem Verfahren ALT wurden angepasst und erweitert. In der Beurteilung wurden sämtliche Kriterien auf einer Skala von 1 bis 5 bewertet. Die verbale Argumentation blieb nach wie vor rudimentär. Jedoch war das externe Personalberatungsunternehmen als beratendes Mitglied zur zweiten Sitzung eingeladen und konnte dort seine Expertise einbringen.

Im überprüften Zeitraum war das externe Personalberatungsunternehmen von den 17 abgehaltenen zweiten Sitzungen bei fünf vertreten.

(3) In den Gutachten des Verfahrens NEU wurde – im Sinne der Transparenz und einer gesamthaften Darstellung der Bewerberin bzw. des Bewerbers (mit den jeweiligen Erfahrungen sowie Aus-, Fort- und Weiterbildungen) – die Befragung während des Kandidaten-Hearings als Anhang protokolliert; weiters hatte die Begutachtungskommission in der Bewertung einzeln auf die Auswahlkriterien einzugehen, bevor sie in ein abschließendes Fazit über die Eignung der Kandidatin bzw. des Kandidaten („im höchsten/hohen/geringen Ausmaß“) überleitete. In fünf der 17 vorliegenden, vom RH überprüften Gutachten wurden die einzelnen Auswahlkriterien nicht gesondert behandelt.

Die Auswahlkriterien im Verfahren NEU lassen sich wie folgt unter den Aspekten Persönlichkeitsmerkmale bzw. fachlich-pädagogische sowie administrative Kompetenzen zusammenfassen:

Tabelle 15: Auswahlkriterien (Verfahren NEU)

Auswahlkriterien im Verfahren NEU	
Persönlichkeitsmerkmale	fachlich-pädagogische sowie administrative Kompetenzen
<ul style="list-style-type: none"> • Leitungskompetenz, Organisationstalent, Personalentwicklungskompetenz • Kommunikationskompetenz, Verhandlungsgeschick • hohes Maß an sozialer Kompetenz 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzen und Praxis im Projekt- und Qualitätsmanagement • Kompetenzen und Praxis in für die Schulleitung einschlägigen pädagogischen und administrativen Handlungsfeldern (§ 56 Schulunterrichtsgesetz) • Erfahrungen in der Kooperation mit außerschulischen Einrichtungen (z.B. Wirtschaft, Kunst, Kultur, Sport) bzw. internationale Erfahrungen • Aus- und Weiterbildungen, insbesondere im Bereich Management • grundlegende EDV-Kenntnisse

Quelle: Bildungsdirektion für Steiermark

Insbesondere bei den Auswahlkriterien betreffend Persönlichkeitsmerkmale ortete der RH bei der Überprüfung der Akten Unstimmigkeiten in der Argumentation: So wurde vielfach das Kriterium „Leitungskompetenz, Organisationstalent, Personalentwicklungskompetenz“ primär als Leitungserfahrung im schulischen (etwa als eine mit der Schulleitung betraute Lehrperson oder eine Lehrperson in der Personalvertretung) oder außerschulischen Bereich argumentiert; die Kriterien „Kommunikationskompetenz, Verhandlungsgeschick“ sowie „soziale Kompetenz“ wurden zumeist anhand einer Tätigkeit in einem Verein, der Personalvertretung oder als Lehrperson belegt. „Kompetenz“ wurde also mit „Erfahrung“ gleichgesetzt, wenn-

gleich das Kriterium Kompetenz auf eine qualitative Betrachtung abzielt, die durch Ergebnisse aus Persönlichkeitstests, dokumentierte bzw. geschilderte berufliche Erfolge oder durch Erfahrungsberichte über die bereits erfolgte Zusammenarbeit in den Stellungnahmen begründet werden könnte. Nur vier der 17 vorliegenden Gutachten verwiesen in ihrer Argumentation auf die Beurteilung des externen Personalberatungsunternehmens.

Die Gleichsetzung von Leitungserfahrung und Leitungskompetenz kann insbesondere dann im Sinne der Chancengleichheit problematisch sein, wenn unter mehreren Bewerbungen eine Kandidatin bzw. ein Kandidat bereits mit der Schulleitung betraut ist. So wurde in einem Fall in einem Gutachten darauf hingewiesen, dass ein Kandidat seine Leitungskompetenz nicht belegen könne. Im Gegensatz zu seinem Konkurrenten war er auch nicht bereits mit der Schulleitung betraut.

Zuständig und verantwortlich für das Gutachten war die bzw. der Vorsitzende der Begutachtungskommission; im überprüften Zeitraum wurde der Vorsitz stets an die Leitung der jeweiligen Bildungsregion übertragen. Die Abteilung Personal Pflichtschulen in der Bildungsdirektion schulte die Vorsitzenden hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen, des Ablaufs des Verfahrens und der grundsätzlichen Ausgestaltung des Gutachtens (inklusive Vorlage eines Mustergutachtens).

- 17.2 (1) Der RH hielt fest, dass im Verfahren ALT sowohl im Gutachten der fachlich-pädagogischen Eignung i.e.S. durch das Gutachterteam des Landesschulrats als auch in der Beurteilung der Eignung im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale durch das externe Personalberatungsunternehmen die Punktevergabe nicht nachvollziehbar im Zusammenhang mit den Kriterien der Verordnung zum Steiermärkischen Landeslehrer-Dienstrechts-Ausführungsgesetz 2013 argumentiert war. Er hielt kritisch fest, dass die Abteilung 6 als verfahrensführende Behörde die Gutachten nicht auf Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit hin prüfte und keine inhaltlichen Rückfragen bzw. Aufträge zur Präzisierung an den Landesschulrat bzw. an das externe Personalberatungsunternehmen richtete. Gerade angesichts der Bedeutung, welche insbesondere die Beurteilung des externen Personalberatungsunternehmens für den Ausgang des Verfahrens (TZ 4 und TZ 13) hatte, wäre eine konzise, nachvollziehbare Begründung der Punktevergabe von besonderer Notwendigkeit gewesen.

(2) Der RH beurteilte die neue Rolle des externen Personalberatungsunternehmens als begleitende, beratende Instanz im Verfahren NEU als positiv. Durch dessen beratende Anwesenheit bei den zweiten Sitzungen konnte die Perspektive einer professionellen Personalberatung in die Bewertung der Bewerbungen einfließen. Die Personalberatung konnte durch ihre inhaltliche Expertise – im Sinne eines Know-how-Transfers – die Begutachtungskommission inhaltlich sensibilisieren. Der RH merkte jedoch kritisch an, dass das externe Personalberatungsunternehmen bis zur

Zeit der Gebarungsüberprüfung nur bei rund einem Drittel aller zweiten Sitzungen beratend anwesend war.

Er empfahl der Bildungsdirektion, darauf hinzuwirken, dass das externe Personalberatungsunternehmen beratend bei möglichst allen zweiten Sitzungen der Begutachtungskommission anwesend ist, so dass auch die Perspektive des Personalberatungsunternehmens verstärkt bei der Beurteilung der Bewerbungen berücksichtigt wird. Besonders relevant ist dies bei Verfahren mit mehreren Kandidatinnen und Kandidaten.

(3) Der RH wertete positiv, dass im Verfahren NEU das Gutachten – gemeinsam mit den Protokollen zu den Sitzungen – den Prozess der Entscheidungsfindung und die Bewertung der Bewerbungen weitgehend transparent abbildete.

Er anerkannte, dass die Abteilung Personal Pflichtschulen in der Bildungsdirektion die Vorsitzenden der Begutachtungskommission in die rechtlichen und administrativen Belange des neu eingeführten Verfahrens einschulte. Der RH ortete aber weiteren Schulungsbedarf hinsichtlich der argumentativen Ausgestaltung der Gutachten. Diese Schulungsmaßnahme sollte eine Klärung dahingehend umfassen, was die einzelnen Auswahlkriterien tatsächlich bedeuten und wie eine Argumentationslinie schlüssig und stringent zu zeichnen wäre, so dass die Gutachten auch in einem juristischen Sinne korrekt und nachvollziehbar sind.

Der RH empfahl dem Ministerium, für bundesweit einheitliche Fortbildungen für die Mitglieder der Begutachtungskommissionen zu sorgen, die u.a. einen Fokus auf die rechtskonforme Ausgestaltung der Gutachten legen sollten.

Bis zur Einführung eines solchen Fortbildungsangebots empfahl er der Bildungsdirektion, Weiterbildungsmaßnahmen zum Verfassen schlüssiger Gutachten für die Mitglieder der Begutachtungskommissionen, insbesondere deren Vorsitzende, anzubieten. Zudem sollten die Begutachtungskommissionen – unter Wahrung ihrer Weisungsfreiheit – mit der Zurverfügungstellung von weiteren Hilfsmitteln, z.B. eines Beurteilungsrasters, oder durch die Beistellung rechtskundiger Beratung unterstützt werden.

17.3 (1) Das Ministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zu einer bundesweit einheitlichen Fortbildung zustimmend auf. Es werde prüfen, in welcher Form und in welchem institutionellen Rahmen die Fortbildungen am zweckmäßigsten durchzuführen seien.

(2) Die Bildungsdirektion teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Begutachtungskommissionen dahingehend unterstützen werde, die Qualität der Gutachten zu erhöhen. Insbesondere die Darstellung der Abwägung und Beurteilung der Kandi-

datinnen und Kandidaten sowie die Trennung zwischen Erfahrung und Kompetenz sollten durch eine interne Fortbildung der Bildungsdirektion verbessert werden. Entscheidungsgrundlagen müssten schlüssig und nachvollziehbar sein; eine praxisorientierte Nachschulung sei in Vorbereitung. Eine Nutzung des diesbezüglich bereits zielgerichtet vorhandenen Online-Schulungsangebots des Bundes sei wünschenswert. Dieses sei der Bildungsdirektion nicht im erforderlichen bzw. wünschenswerten Ausmaß zugänglich.

Die Bildungsdirektion beabsichtige, eine Teilnahme einer Vertreterin bzw. eines Vertreters des externen Personalberatungsunternehmens bei der zweiten Sitzung standardisiert vorzusehen und die diesbezüglichen Kosten zu übernehmen.

Ernennungsakt

- 18.1 (1) Laut Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes³⁹ ist die abwägende Gegenüberstellung der Qualifikationen der einzelnen Bewerberinnen und Bewerber wesentlich, um die Entscheidung über die Verleihung der Leitungsstelle zu begründen. Diese Begründung hatte – auf Basis der Gutachten, welche die verfahrensführende Behörde (Abteilung 6 im Verfahren ALT bzw. die Bildungsdirektion im Verfahren NEU) bereitstellte – den Beschluss durch die Landesregierung über die Ernennung zu untermauern. In diesem Zusammenhang waren Feststellungen zu treffen, aufgrund derer beurteilt werden konnte, ob tatsächlich die bestgeeignete Bewerberin bzw. der bestgeeignete Bewerber ernannt wurde.

Die beiden Verfahren gingen dabei von grundsätzlich unterschiedlichen Prämissen aus:

- Das Verfahren ALT zielte bereits bei der Bewertung sämtlicher Teilaspekte auf eine Reihung ab; die bestgeeignete Kandidatin bzw. der bestgeeignete Kandidat war die bzw. der mit dem Punktehöchststand.
- Im Verfahren NEU wurde jede Kandidatin bzw. jeder Kandidat hinsichtlich der Auswahlkriterien für sich alleine betrachtet bewertet und als „im höchsten/hohen/geringen Ausmaß“ für die Schulleitung qualifiziert erachtet. Ex-aequo-Stellungen waren somit möglich.

(2) Im Verfahren ALT war diese Gegenüberstellung der Qualifikationen der einzelnen Bewerberinnen und Bewerber im Antrag der Landesrätin auf Beschlussfassung in der Landesregierung (Regierungsantrag) – vorbereitet durch die Abteilung 6 – sowie im Bescheid, den die Abteilung 6 im Anschluss an die Regierungssitzung den Kandidatinnen und Kandidaten übermittelte, dokumentiert. Darin war abgebildet, wie viele Punkte die einzelnen Bewerberinnen und Bewerber für die jeweiligen Auswahl-

³⁹ VwGH 3. Juli 2020, Ra 2019/12/0061–8

kriterien erlangten; die Kandidatin bzw. der Kandidat mit der höchsten Punkteanzahl gewann – im überprüften Zeitraum ausnahmslos – das Auswahlverfahren. Eine abschließende verbale Begründung, wie es zu dieser Punktevergabe kam und warum sich letztlich die jeweilige Kandidatin bzw. der jeweilige Kandidat als die bzw. der für den Schulstandort bestgeeignete qualifizierte, war weder im Bescheid noch im Ernennungsakt ersichtlich.

(3) Im Verfahren NEU übermittelte die Bildungsdirektion der Abteilung 6 die Gutachten, Protokolle und Bewerbungsunterlagen der einzelnen Verfahren, so dass diese administrativ die Regierungssitzungen, in denen die Ernennung beschlossen werden sollte, vorbereitete. Inhaltliche Rückfragen durch die Abteilung 6 an die Begutachtungskommission bezüglich der Gutachten fand der RH bei der Überprüfung der Akten nicht dokumentiert vor. Im Regierungsantrag wurden die einzelnen Bewerberinnen und Bewerber und das jeweilige Ausmaß ihrer Eignung genannt. Die Kandidatin bzw. der Kandidat, die bzw. der laut Begutachtungskommission am besten geeignet war, wurde für die Schulleitung vorgeschlagen. Zu einer Ex-aequo-Stellung mehrerer Bewerbungen, bei der sich die Landesregierung für die bestgeeignete Kandidatin bzw. den bestgeeigneten Kandidaten entscheiden hätte müssen, kam es im überprüften Zeitraum nicht. Die Abteilung 6 informierte die Kandidatin bzw. den Kandidaten, die bzw. der zur Schulleitung ernannt wurde, über den Beschluss der Landesregierung; ein Bescheid, der – wie im Verfahren ALT – an alle Bewerberinnen und Bewerber erging und in dem deren Reihung ersichtlich war, war im Verfahren NEU nicht vorgesehen.

(4) Die Landesregierung war im Verfahren ALT und NEU nicht an die aus diesen Verfahren hervorgegangenen Bestimmungsvorschläge gebunden. Im überprüften Zeitraum wich sie bei der Ernennung nie von diesen ab.

- 18.2 Der RH hielt fest, dass sowohl im Verfahren ALT als auch im Verfahren NEU durch das Punktesystem bzw. durch das Ausmaß der Eignung der Bewerberinnen und Bewerber eine Reihung ersichtlich und im Regierungsantrag bzw. im Verfahren ALT auch im Bescheid an die Kandidatinnen und Kandidaten dokumentiert war. Er stellte allerdings kritisch fest, dass die entsprechend der Judikatur erforderliche abwägende Gegenüberstellung der Qualifikationen der einzelnen Bewerberinnen und Bewerber mangels einer verbalen Begründung fehlte. Diesbezüglich verwies er auf das Risiko von aufwändigen Rechtsmittelverfahren (TZ 19). Insbesondere da im Verfahren NEU eine Ex-aequo-Stellung der Bewerbungen möglich war, ortete der RH die besondere Notwendigkeit einer dokumentierten abwägenden Argumentation.

Der RH empfahl daher der Bildungsdirektion und dem Land Steiermark, darauf zu achten, dass im Sinne der Rechtsprechung der Höchstgerichte entscheidende Punkte, Gründe und Gegengründe für die zu treffende Auswahl unter den vorgeschlagenen Bewerberinnen und Bewerbern im Akt einander gegenüberzustellen und entsprechend nachvollziehbar zu begründen sind.

Rechtsmittelverfahren

- 19.1 (1) In Bezug auf die Frage einer Parteistellung von Bewerberinnen und Bewerbern im Pflichtschulleitungsbesetzungsverfahren bestand eine Divergenz zwischen der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes: Anders als der Verwaltungsgerichtshof⁴⁰, der einer Bewerberin bzw. einem Bewerber um die Verleihung einer Leitungsstelle mangels rechtlicher Verdichtung eine Parteistellung absprach, hatte der Verfassungsgerichtshof⁴¹ in zahlreichen Erkenntnissen ausgesprochen, dass der Bewerberin bzw. dem Bewerber in einem solchen Verfahren Parteistellung dann zukam, wenn sie bzw. er in einen verbindlichen Besetzungsvorschlag aufgenommen war.

Im Verfahren ALT konnten somit unterlegene Bewerberinnen und Bewerber am Ende des Verfahrens hinsichtlich der bescheidmäßigen Erledigung eine Überprüfung vor den Verwaltungsgerichten und gegebenenfalls den Höchstgerichten erwirken. Zudem standen ihnen eine Anfechtung wegen Diskriminierung und eine Schadenersatzforderung offen.

Im Verfahren NEU schloss der Gesetzgeber die Parteistellung der Bewerberinnen und Bewerber explizit aus und beseitigte damit die Möglichkeit von Anfechtungen. Damit sollte die Situation von langen provisorischen Betrauungen während solcher Rechtsmittelverfahren vermieden und die Rechtsunsicherheit in Bezug auf ein Bestehen der Parteistellung beseitigt werden. Den unterlegenen Bewerberinnen und Bewerbern stand damit nur mehr der Weg offen, eine mögliche Ungleichbehandlung⁴² nach den Gleichbehandlungsgesetzen⁴³ geltend zu machen.⁴⁴

⁴⁰ VwGH 29. November 2005, 2005/12/0216

⁴¹ VfGH 1. Oktober 1990, B 51/90, VfSlg. 12.477/1990

⁴² Diskriminierungsgründe nach den Gleichbehandlungsgesetzen waren: Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung und Identität.

⁴³ Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, BGBl. 100/1993 i.d.F. BGBl. I 24/2020 bzw. Landes-Gleichbehandlungsgesetz, LGBl. Steiermark 66/2004 i.d.F. LGBl. 104/2017; Behinderteneinstellungsgesetz, BGBl. 22/1970 i.d.F. BGBl. I 135/2020

⁴⁴ Sie konnten sich dabei einerseits an die Landes-Gleichbehandlungskommission wenden oder andererseits Ersatz des Vermögensschadens und Entschädigung für die erlittene persönliche Beeinträchtigung vom Dienstgeber (für Pragmatisierte mittels Antrag) bzw. vor den ordentlichen Gerichten (für Vertragsbedienstete im Klagsweg) begehren.

(2) Im überprüften Zeitraum gab es ein Rechtsmittelverfahren⁴⁵ (zum Verfahren ALT), das aufgrund der Anrufung mehrerer Höchstgerichte sehr langwierig war. Ein in Bezug auf eine Volksschulleitungsstelle unterlegener Bewerber legte Anfang Oktober 2017 ein Rechtsmittel ein, um seine Zweitreehung im Leitungsbesetzungsverfahren durch das Landesverwaltungsgericht überprüfen zu lassen. Dieses wies mit seinem Erkenntnis Anfang 2018 die Beschwerde als unbegründet ab.

In weiterer Folge wandte sich der Beschwerdeführer an den Verfassungsgerichtshof, der im Juni 2018 das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts wegen Verletzung des Rechts auf Gleichheit vor dem Gesetz mit der Begründung aufhob, dass dieses nur die Parteistellung verneint habe, „ohne auf die Auswahlkriterien sowie Kenntnisse und Fähigkeiten der Bewerber einzugehen und diese gegenüberzustellen oder die im Bescheid getroffene Beurteilung einer Überprüfung zu unterziehen“. Weiters habe es das Landesverwaltungsgericht unterlassen, „sich mit den Qualifikationen der in den Besetzungsvorschlag aufgenommenen Bewerber und den der Entscheidung zugrunde liegenden Gutachten auseinanderzusetzen“. Das Landesverwaltungsgericht habe somit keine eigenen Ermittlungen durchgeführt.

Nachdem das Landesverwaltungsgericht sowohl das Gutachten des externen Personalberatungsunternehmens als auch das des Landesschulrats angefordert hatte, kam es im Dezember 2018 zu einer mündlichen Verhandlung. Schließlich wies das Landesverwaltungsgericht im Jänner 2019 die Beschwerde erneut als unbegründet ab. Die belangte Behörde – die verfahrensführende Abteilung 6 – hätte eine Schlüssigkeitsprüfung hinsichtlich der Gutachten vornehmen müssen. Da diese Schlüssigkeitsprüfung nunmehr durch das Landesverwaltungsgericht durchgeführt worden sei, sei der Mangel des erstinstanzlichen Verfahrens dadurch saniert.

Dagegen wurde erneut ein Rechtsmittel erhoben. Im Juli 2020 hob der Verwaltungsgerichtshof das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts wegen Rechtswidrigkeit auf, weil die vom Verfassungsgerichtshof ursprünglich geforderte Prüfung des angefochtenen Bescheids hinsichtlich der Auswahlentscheidung durch das Landesverwaltungsgericht erneut unterblieben war.

Zusammengefasst hielt der Verwaltungsgerichtshof Folgendes fest: Die Dienstbehörde – für das Verfahren ALT die Landesregierung bzw. Abteilung 6 – sei im Verfahren nicht von der Verpflichtung entbunden, Feststellungen zu treffen, aufgrund derer überprüft werden konnte, ob tatsächlich die bestgeeignete Bewerberin bzw. der bestgeeignete Bewerber ernannt wurde. Sachverständige könnten den Behörden bei der Ermittlung von für die rechtliche Beurteilung einschlägigen Tatsachen behilflich sein, die Subsumierung aber, also die Beurteilung der Frage, ob bestimmte Tatsachen gesetzliche Tatbestände erfüllen, sei von den Behörden im Rahmen der

⁴⁵ VwGH 3. Juli 2020, Ra 2019/12/0061–8

rechtlichen Beurteilung auszusprechen. Die Prüfung der Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit eines Gutachtens sei nur möglich, wenn die angestellten Überlegungen (hier die nachvollziehbare Begründung der besseren Eignung einer Bewerberin bzw. eines Bewerbers in den einzelnen beurteilten Gesichtspunkten) im Gutachten dargestellt seien. Bei Fehlen einer solchen Darstellung könne ein Ergänzungsauftrag erteilt oder ein neues Gutachten eingeholt werden.

(3) Die von der Landesregierung ernannte Schulleitung leitete seit November 2017 die betreffende Schule, jedoch war das Rechtsmittelverfahren zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen. Damit bestanden seit rund drei Jahren Ungewissheiten sowohl bei der Schulleitung und dem unterlegenen Mitbewerber als auch am Schulstandort.

19.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass sich durch den Entfall der Parteistellung im Pflichtschulleitungsbesetzungsverfahren für unterlegene Bewerberinnen und Bewerber die Rechtsmittelmöglichkeiten reduziert hatten. Er sah die damit verbundene Vermeidung von Ungewissheiten an Schulstandorten zweckmäßig. Er wies jedoch darauf hin, dass damit eine Reduktion des Rechtsschutzes einherging. Nach wie vor konnten aber Schadenersatzansprüche wegen Ungleichbehandlung geltend gemacht werden. Dadurch war eine rechtliche Überprüfung der Verfahren weiterhin möglich.

(2) Der RH verwies auf folgende Aspekte der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes in Bezug auf das Verfahren ALT:

- Die Dienstbehörde war verpflichtet, Feststellungen zur Eignung der Bewerberinnen und Bewerber inklusive einer Gegenüberstellung ihrer Qualifikationen zu treffen, um damit eine nachgelagerte Überprüfung der Auswahlentscheidung zu ermöglichen.
- Die Beiziehung von Sachverständigen befreite die Behörde nicht von der Subsumtion in der rechtlichen Beurteilung.
- Soweit ein Sachverständigengutachten nicht schlüssig und nachvollziehbar war, bestand für die Behörde die Möglichkeit, einen Ergänzungsauftrag zu erteilen oder ein neues Gutachten einzuholen.

Nach Ansicht des RH waren diese Punkte auch für das Verfahren NEU relevant. Zusätzliche eigene Erhebungen bei nicht schlüssigen und nicht nachvollziehbaren Gutachten standen für den RH nicht im Widerspruch zur grundsätzlichen Weisungsfreiheit der Begutachtungskommission.

Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in **TZ 18**, entscheidende Punkte, Gründe und Gegengründe für die zu treffende Auswahl im Akt einander gegenüberzustellen und nachvollziehbar zu begründen.

Darüber hinaus empfahl er der Bildungsdirektion und dem Land Steiermark, darauf zu achten, dass die für die Auswahlentscheidung relevanten Entscheidungsgrundlagen (Gutachten, Beurteilung durch das externe Personalberatungsunternehmen etc.) schlüssig und nachvollziehbar sind bzw. bei Bedarf zusätzliche Erhebungen durchzuführen.

- 19.3 Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, auf diese Empfehlung besonderes Augenmerk zu legen. Es verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 3 und auf die große Bedeutung der Mitwirkung der Landesregierung, um auf etwaige Fehler und/oder Mängel der Bildungsdirektion als verfahrensführender Behörde rechtzeitig aufmerksam zu machen. Insbesondere könne die Landesregierung noch zusätzliche Erhebungen und Ergänzungen einfordern.
- 19.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung in TZ 3.

Schulleitungen in der Steiermark

Schulleitungsprofil

- 20 Das Anforderungsprofil einer Schulleitung wird im § 56 Abs. 2 Schulunterrichtsgesetz⁴⁶ definiert. Demnach sind Schulleitungen aller Schularten die unmittelbaren Vorgesetzten aller an der Schule tätigen Lehrpersonen sowie des Unterstützungspersonals. Sie zeichnen verantwortlich für das Qualitätsmanagement der Schule, die Schul- und Unterrichtsentwicklung, die Führung und Personalentwicklung, die Außenbeziehungen (u.a. Eltern, Schulerhalter) sowie für die Umsetzung bildungspolitischer Reformen.

Zur Orientierung für die Aufgabenbewältigung der Schulleitungen veröffentlichte das Ministerium im September 2019 ein Schulleitungsprofil, das elf Kernaufgaben definierte:

- strategische Ausrichtung des schulischen Bildungsangebots,
- kontinuierliche Weiterentwicklung des Unterrichts,
- Aufbau von Strukturen und Prozessen,
- Personal- und Sachmittelbewirtschaftung,
- Auswahl an Lehrpersonen,
- Personalentwicklung von Lehrpersonen,
- Führung des Verwaltungs- und Unterstützungspersonals,
- interne und externe Kommunikation,
- Konflikt- und Krisenmanagement,
- Selbstreflexion und Selbstentwicklung sowie
- Schulleitung strukturieren und organisieren.

Dieses Schulleitungsprofil sollte den Schulleitungen eine Orientierung für ihre Managementaufgaben unter Berücksichtigung der mit der Bildungsreform 2017 erweiterten Schulautonomie geben und zu einem gemeinsamen Führungsverständnis aller Schulleitungen österreichweit führen. Außerdem stellte es eine Basis für sämtliche Aus-, Fort- und Weiterbildungen für Schulleitungen dar.

⁴⁶ BGBl. 472/1986 i.d.g.F.

Bedarf an Schulleitungen

21.1 (1) Die Anzahl der Pflichtschulstandorte in der Steiermark entwickelte sich in den Schuljahren 2015/16 bis 2019/20 wie folgt:

Tabelle 16: Entwicklung der Pflichtschulstandorte

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	Veränderung 2015/16 bis 2019/20
	Anzahl					in %
Volksschulen	448	445	438	435	431	-3,8
Neue Mittelschulen	162	162	161	161	158	-2,5
Polytechnische Schulen	29	29	29	29	29	0,0
Allgemeine Sonderschulen	25	21	20	18	18	-28,0
Berufsschulen	19	19	19	16	16	-15,8
Summe	683	676	667	659	652	-4,5

Quelle: Bildungsdirektion für Steiermark

In den Schuljahren 2015/16 bis 2019/20 sank die Anzahl der Pflichtschulen um rd. 5 % von 683 auf 652. Die Anzahl der Volksschulen verringerte sich am stärksten (um 17 Standorte), bei den anderen Schularten betraf die Reduktion zwischen drei und sieben Standorte.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Pflichtschulleitungen zum Stand April bzw. September 2020 aufgeschlüsselt nach Schularten:

Tabelle 17: Anzahl der Pflichtschulleitungen

	Volksschulen	Neue Mittelschulen	Polytechni- sche Schulen	Allgemeine Sonderschulen	Berufs- schulen	Summe
	Anzahl					
Pflichtschulleitungen	391	154	26	14	16	601

Stand April 2020 (allgemeinbildende Pflichtschulleitungen) bzw. September 2020 (berufsbildende Pflichtschulleitungen)

Quelle: Bildungsdirektion für Steiermark

Den 652 Pflichtschulstandorten im Schuljahr 2019/20 standen 601 Pflichtschulleitungen (Stand April bzw. September 2020) gegenüber. Die geringere Anzahl an Leitungen im Vergleich zu den Schulstandorten folgte aus Mitbetrauungen von Schulleitungen. Eine Mitbetrauung lag vor, wenn eine bereits bestehende Schulleitung mit ihrer Zustimmung aus besonderen Gründen, die mit der Erhaltung von Schulstandorten oder einer höheren Schulorganisation im Zusammenhang standen, zusätzlich mit der Leitung einer oder zwei weiterer allgemeinbildender Pflicht-

schulen betraut wurde. Im Schuljahr 2019/20 waren rd. 50 Schulstandorte (rd. 8 % aller Pflichtschulstandorte) durch eine andere Schulleitung mitbetraut.

(3) Im Schuljahr 2019/20 wurden 20 % aller Pflichtschulstandorte auf Basis einer Betrauung geleitet, 128 allgemeinbildende und vier berufsbildende. Folgende Hintergründe waren für Betrauungen denkbar:

- Die Schulleitung am Schulstandort war seit mehr als zwei Monaten verhindert (z.B. Krankenstand, Sabbatical). Die Betrauung war bis zur Rückkehr der verhinderten Schulleitung befristet.
- Die Schulleitung konnte im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens nicht besetzt werden. Die Betrauung dauerte bis zum Abschluss eines erfolgreichen Ausschreibungsverfahrens an.
- Die Einbeziehung eines Schulstandorts in einen Schulcluster oder eine andere wesentliche organisatorische Maßnahme war in Aussicht genommen. Die Ausschreibung der Schulleitungsstelle konnte für einen Zeitraum von insgesamt zwei Jahren aufgeschoben werden.
- Der Schulstandort wies weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) auf. Die Betrauung war unbefristet.

Eine Übersicht, wie viele Standorte mit weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) ausgestattet waren, lag in der Bildungsdirektion nicht vor.

Da die Bildungsdirektion dem RH nur die Anzahl der Lehrpersonen je allgemeinbildende Pflichtschule vorlegen konnte, schätzte er auf Basis dieser Daten den Anteil der Schulen mit weniger als zehn Lehrpersonen, für die keine Ausschreibung mehr durchzuführen war. Dies betraf im Jahr 2019 in der Steiermark 61 % der Volksschulen, 1 % der Neuen Mittelschulen, 82 % der Polytechnischen Schulen und 58 % der Allgemeinen Sonderschulen. Somit waren für beinahe die Hälfte (47 %) aller Pflichtschulstandorte keine Ausschreibungs- und Besetzungsverfahren mehr vorgesehen und war zukünftig von einer erheblichen Reduktion der Ausschreibungsverfahren im Pflichtschulbereich auszugehen.

(4) Der Bundesgesetzgeber schloss nicht explizit aus, dass in den Fällen einer Mitbetreuung von Schulstandorten einer Schulleitung in Summe mehr als zehn Lehrpersonen (VZÄ) unterstehen konnten, die einzelnen Schulleitungen aber nicht auszu-schreiben waren, weil die jeweiligen Standorte weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) aufwiesen.

Im Juni 2020 wurden in der Steiermark fünf Pflichtschulcluster mit jeweils zwei und einmal drei Schulen eingerichtet. Die Einrichtung von Pflichtschulclustern war von der Zustimmung mehrerer Stakeholder (u.a. des Schulerhalters) abhängig. Zudem gab es weitere Vorgaben, etwa einen örtlichen Abstand zwischen den Schulstandorten und ein – im Gegensatz zur Mitbetreuung erforderliches – Ausschreibungsverfahren der Schulclusterleitung.

(5) Der Bundesgesetzgeber wollte mit der Einführung der Leitungsspanne von mindestens zehn Lehrpersonen (VZÄ) den Aspekt der Führung im Aufgabenspektrum der Schulleitungsfunktion besonders betonen. Die folgende Tabelle zeigt für die jeweiligen Schularten die Schulleitungen gegliedert nach deren Leitungsspanne im Schuljahr 2019/20:

Tabelle 18: Anteil der Pflichtschulleitungen nach Leitungsspanne

Leitungsspanne (= Anzahl Lehrpersonen)	Volksschulen	Neue Mittelschulen	Polytechnische Schulen	Allgemeine Sonderschulen	Berufsschulen
	in % ¹				
0 bis 5	36,3	0,0	39,3	17,6	0,0
6 bis 10	24,9	1,3	42,9	41,2	0,0
11 bis 20	28,6	34,4	14,3	23,5	0,0
21 bis 30	8,1	40,8	3,6	11,8	12,5
31 bis 40	1,2	20,4	0,0	5,9	37,5
41 und mehr	0,9	3,2	0,0	0,0	50,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bildungsdirektion für Steiermark; Berechnung: RH

¹ von den Pflichtschulleitungen gesamt je Schulart

Die Pflichtschulleitungen verfügten zum Teil über sehr unterschiedliche Leitungsspannen. Bei den Volksschulen, Polytechnischen Schulen und Allgemeinen Sonderschulen überwog die Anzahl der kleineren Schulstandorte mit bis zu zehn Lehrpersonen. Schulleitungen an Neuen Mittelschulen übten ihre Leitungsfunktion in rd. 99 % der Fälle über mehr als zehn Lehrpersonen aus. Die größten Schulstandorte der Pflichtschulen betrafen die Berufsschulen, wo es Schulleitungen erst ab Schulstandorten mit mehr als 20 Lehrpersonen gab. Bei 50 % der Berufsschulleitungen umfasste die Leitungsspanne mehr als 40 Lehrpersonen.

21.2 Der RH wies darauf hin, dass 20 % aller Pflichtschulleitungen in der Steiermark im Schuljahr 2019/20 nicht durch ein Ausschreibungsverfahren, sondern durch Betrauung besetzt waren. Der Anteil an Betrauungen wird sich nach Schätzungen des RH zukünftig erheblich erhöhen, da 47 % aller Pflichtschulstandorte weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) aufwiesen. Seiner Ansicht nach war dies auf die Kleinteiligkeit der Pflichtschulstandorte in der Steiermark zurückzuführen, weil bei den Volksschulen, Polytechnischen Schulen und Allgemeinen Sonderschulen die Anzahl der kleineren Schulstandorte mit bis zu zehn Lehrpersonen überwog.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Bildungsdirektion keine Angaben machen konnte, wie viele Schulstandorte mit weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) ausgestattet waren. Damit hatte sie keinen Überblick, wie viele Schulstandorte keiner Ausschreibungspflicht mehr unterlagen. Für das in **TZ 22** angeführte erforderliche Monitoring des zukünftigen Bedarfs an Schulleitungen fehlte nach Ansicht des RH daher die notwendige Datengrundlage.

Der RH empfahl der Bildungsdirektion, regelmäßig die Schulstandorte mit weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) für das notwendige Monitoring des zukünftigen Bedarfs an Schulleitungen zu erheben.

Da im Schuljahr 2019/20 rd. 50 Schulstandorte (rd. 8 % aller 652 Schulstandorte) von der Schulleitung eines anderen Schulstandorts mitgeleitet wurden, zeigte sich, dass Mitbetrauungen ein nicht unbeachtliches Instrument der Pflichtschulleitungsbesetzung waren. Der RH wies darauf hin, dass die Mitbetrauung einer Pflichtschulleitung mit mehreren Schulstandorten, die weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) aufwiesen, zu einer wesentlich größeren Leitungsspanne führen konnte und zudem unbefristet erfolgte. Seiner Ansicht nach stand dies – ungeachtet der rechtskonformen Mitbetrauungen – in einem möglichen Widerspruch zur intendierten Ausschreibungspflicht ab zehn Lehrpersonen (VZÄ). Zudem war die Mitbetrauung wesentlich einfacher anzuwenden als die Errichtung eines Pflichtschulclusters. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geringe Anzahl von fünf Pflichtschulclustern in der Steiermark könnte nach Ansicht des RH darauf hinweisen.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, Überlegungen anzustellen, wie eine Ausschreibung von Schulleitungen an mehreren (mit-)betrauten Schulstandorten mit jeweils weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ), die insgesamt aber mehr als zehn Lehrpersonen umfassten, sichergestellt werden kann. Gegebenenfalls wäre auf eine klarstellende Regelung hinzuwirken, dass nur im Ausschreibungsverfahren ernannte Schulleitungen mit anderen Schulstandorten mitbetraut werden dürfen.

- 21.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Wege der Mitbetrauung bis zu zwei weitere Schulen derselben Schulleitung unterstellt werden könnten. Für Schulen ab einer Größe von zehn Lehrpersonen (VZÄ) sei die Ausschreibung der Leitungsfunktion verbindlich vorgegeben, so dass diesbezüglich eine „Mitleitung“ im Wege einer Mitbetrauung ausscheide bzw. eine bereits ausgesprochene Mitbetrauung zu beenden sei. Es sei nicht auszuschließen, dass im Falle der Leitung einer oder zwei weiterer Kleinschulen mit jeweils weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) im Wege einer Mitbetrauung in Summe die für die Ausschreibung einer Schule vorgesehenen 10 VZÄ überschritten werden. Für solche Fälle sei mittelfristig die Einrichtung eines Schulclusters anzustreben. Eine vorübergehende Leitung dieser Schulen durch eine Person im Wege der Mitbetrauung könne einen zielführenden Zwischenschritt bis zur Einrichtung eines Schulclusters darstellen.
- 21.4 Der RH betonte gegenüber dem Ministerium, dass Mitbetrauungen ein Zwischenschritt bis zur Errichtung eines Schulclusters bleiben und zu keinem Dauerzustand werden sollten. In diesem Sinne verblieb der RH bei seiner Empfehlung.
- 22.1 (1) Der Bedarf an Pflichtschulleitungen hing von vielfältigen Faktoren ab. Maßgeblichen Einfluss hatten u.a. die Altersstruktur der aktiven Pflichtschulleitungen, die Schulorganisation sowie die dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Rahmenbedingungen.

Die folgende Tabelle zeigt die Altersstruktur der aktiven Pflichtschulleitungen in der Steiermark mit Stand 8. April 2020:

Tabelle 19: Altersstruktur der Pflichtschulleitungen

Alterskategorie	Volksschulen	Neue Mittelschulen	Polytechnische Schulen	Allgemeine Sonderschulen	Allgemeine Pflichtschulen gesamt	Berufsschulen
vollendete Lebensjahre	in % ¹					
bis 30	1,0	2,6	3,9	0,0	1,5	0,0
31 bis 40	10,5	7,1	11,5	7,1	9,6	0,0
41 bis 50	23,5	11,7	7,7	7,1	19,3	12,5
51 bis 55	19,4	14,3	11,5	28,6	18,0	6,3
56 bis 60	30,4	30,5	38,5	50,0	31,3	50,0
über 60	15,1	33,8	26,9	7,1	20,3	31,3

Stand 8. April 2020
Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bildungsdirektion für Steiermark

¹ von den Pflichtschulleitungen gesamt je Schulart

Der Anteil der Pflichtschulleitungen mit einem Alter über 55 Jahren war in allen Pflichtschularten mit Abstand der größte. Dies bedeutet, dass innerhalb der nächsten zehn Jahre (bis zum Jahr 2030) die Leitungen von rd. 46 % der Volksschulen, von rd. 64 % der Neuen Mittelschulen, von rd. 65 % der Polytechnischen Schulen, von rd. 57 % der Allgemeinen Sonderschulen und von rd. 81 % der Berufsschulen in Pension gehen werden. Dies betraf insgesamt 315 Pflichtschulleitungen, somit rd. 52 % aller Pflichtschulleitungen. 124 Schulleitungen (rd. 21 %) waren über 60 Jahre alt und werden innerhalb der nächsten fünf Jahre in die Pension übertreten.

In der Bildungsdirektion wurden jährlich die anstehenden notwendigen Neubesetzungen durch Meldung des Schulqualitätsmanagements erhoben (**TZ 8**); darüber hinaus lag weder eine mittelfristige noch eine langfristige Prognose der Pensionsantritte der Pflichtschulleitungen vor. Zwar war die Heranziehung exakter Planungsdaten insofern schwierig, als die Schulleitungen im Fall einer Korridor pension⁴⁷ erst spätestens drei Monate vor ihrem Pensionsantritt diesen bekannt geben mussten. Eine strukturierte Erhebung der voraussichtlich geplanten Pensionsantritte der Pflichtschulleitungen – etwa im Rahmen der Bilanz- und Zielvereinbarungsgespräche – oder die Schätzung dieser aufgrund vergangener Erfahrungswerte lag zur Zeit der Gebarungüberprüfung in der Bildungsdirektion nicht vor.

(2) Als wesentliche Personalentwicklungsmaßnahme in Bezug auf den Führungskräfte nachwuchs bei den Pflichtschulen dienten Fort- und Weiterbildungen zu schulleitungsrelevanten Themen. Um auf die veränderten Rahmenbedingungen von und Anforderungen an Schulleitungen einzugehen, führte die Pädagogische Hochschule Steiermark im Schuljahr 2018/19 den Hochschullehrgang „Schulen professionell führen – Vorqualifikation“ (in der Folge: **Hochschullehrgang Vorqualifikation**) ein. Der Lehrgang war der erste Teil eines 60 ECTS-Anrechnungspunkte umfassenden Hochschullehrgangs „Schulen professionell führen“. Dieser war von Schulleitungen, die nach der Bildungsreform 2017 ernannt wurden, verpflichtend binnen vier Jahren und sechs Monaten erfolgreich zu absolvieren. Ziel dieses Hochschullehrgangs war die Professionalisierung von Lehrpersonen aller Schultypen, die sich in Zukunft für eine Schulleitung oder eine andere Führungsposition im Bildungsbereich bewerben wollten. Nach der Absolvierung des Hochschullehrgangs sollten die Absolventinnen und Absolventen befähigt sein, bei Übernahme einer Führungsposition die Gestaltungsspielräume in ihrem Verantwortungsbereich professionell zu nutzen.

⁴⁷ § 13c Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz 1984: Die Landeslehrperson kann durch schriftliche Erklärung, aus dem Dienststand ausscheiden zu wollen, ihre Versetzung in den Ruhestand frühestens mit Ablauf des Monats bewirken, in dem sie ihr 62. Lebensjahr vollendet hat, wenn sie zum Zeitpunkt der Wirksamkeit der Versetzung in den Ruhestand eine ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit (pensionswirksame Zeit) von 480 Monaten aufweist.

Die folgende Tabelle zeigt die Teilnahmen von Lehrpersonen aus dem Pflichtschulbereich in den Studienjahren 2018/19 und 2019/20 am Hochschullehrgang Vorqualifikation:

Tabelle 20: Teilnahmen Hochschullehrgang Vorqualifikation

teilnehmende Lehrpersonen aus	2018/19	2019/20
	in Köpfen	
Volksschulen	15	9
Neuen Mittelschulen	14	7
Polytechnischen Schulen	2	0
Berufsschulen	20	1
Summe	51	17

Quelle: PH Steiermark

Das Interesse an der Teilnahme am Hochschullehrgang Vorqualifikation war wesentlich höher, als Plätze vorhanden waren. So mussten 64 Interessentinnen bzw. Interessenten im Studienjahr 2018/19 und 80 im Studienjahr 2019/20 abgewiesen werden. Für das Studienjahr 2020/21 gab es 125 Anmeldungen, von denen 55 in den Lehrgang aufgenommen werden konnten.

Darüber hinaus gab es an der Pädagogischen Hochschule Steiermark weitere Fort- und Weiterbildungsangebote, die den Themenkreis Schulleitung abdeckten. Eine Analyse der Teilnehmerzahl von noch nicht in Leitungsfunktion stehenden Lehrpersonen aus dem Pflichtschulbereich lag in der Bildungsdirektion nicht vor. Insofern konnten auch schulartenspezifisch keine Aussagen getroffen werden, ob das Ausmaß dieser Personalentwicklungsmaßnahme für potenzielle zukünftige Pflichtschulleitungen ausreichend war.

Die Schulleitung vor Ort konnte potenziell für Führungsaufgaben geeignete Lehrpersonen in ihrem Personalstand durch Personalentwicklungsmaßnahmen fördern, etwa indem sie sie mit leitungsspezifischen Aufgaben betraute oder ihnen diesbezügliche Fort- und Weiterbildung nahelegte.

(3) In den Schuljahren 2015/16 bis 2019/20 langten bei Pflichtschulen durchschnittlich 1,3 bis 1,7 Bewerbungen je Ausschreibungsverfahren ein (**TZ 10**). Wie in **TZ 9** und **TZ 10** dargestellt, konnten im Verfahren ALT bei 24 Verfahren und im Verfahren NEU bei fünf Verfahren – das waren 24 % aller Verfahren – keine (geeigneten) Bewerberinnen und Bewerber gefunden werden. In der Bildungsdirektion brachten die involvierten Abteilungen aufgrund ihrer Erfahrungen und persönlichen Eindrücke zahlreiche Gründe vor, warum im Pflichtschulleitungsbereich wenige Bewerbungen einlangten. An kleinen Pflichtschulstandorten war die Schulleitung nicht gänzlich

vom Unterricht freigestellt. Dies könne neben fehlender administrativer Unterstützung, einer zu geringen Leitungszulage, der höheren Verantwortung aufgrund der Schulautonomie sowie immer umfangreicherer Aufgaben die Attraktivität einer Pflichtschulleitungsfunktion verringern. Allerdings basierten die angeführten Gründe für die geringe Anzahl an Bewerbungen auf keiner Erhebung.

(4) Der mittel– bis langfristige Bedarf an Pflichtschulleitungen konnte durch schulorganisatorische Maßnahmen, wie die Auflösung von kleinen Schulstandorten, die Bildung von Schulclustern oder die Mitbetrauung von Schulleitungen mit zusätzlichen Schulstandorten, verringert werden.

- 22.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der Bildungsdirektion keine Prognosen des mittel– und langfristigen Pflichtschulleitungsbedarfs vorlagen. Er hielt fest, dass im Jahr 2020 rd. 21 % aller Pflichtschulleitungen über 60 Jahre alt und mehr als die Hälfte über 55 Jahre alt waren. Nach Ansicht des RH erforderte insbesondere die Altersstruktur der Pflichtschulleitungen eine effektive Personalplanung, um zukünftig Engpässe zu vermeiden. Für die Erhebung des mittel– und langfristigen Bedarfs an Pflichtschulleitungen wäre zudem zu eruieren, welche realisierbaren schulorganisatorischen Maßnahmen den Bedarf an Pflichtschulleitungen verringern könnten.⁴⁸

Der RH empfahl daher der Bildungsdirektion, den mittelfristigen und langfristigen Bedarf an Pflichtschulleitungen unter Berücksichtigung schulorganisatorischer Maßnahmen zu erheben.

Er wies zudem darauf hin, dass kein Überblick darüber vorlag, ob das bestehende Angebot für Fort– und Weiterbildungen ausreicht, um einen hinreichenden Führungskräftenachwuchs bei den Pflichtschulen heranzubilden. Aufgrund der großen Nachfrage am Hochschullehrgang Vorqualifikation, die durch das bestehende Angebot nicht gedeckt werden konnte, könnte eine Ausweitung der Fort– und Weiterbildung notwendig sein.

Der RH empfahl der Bildungsdirektion, ein zielgerichtetes und ausreichendes Fort– und Weiterbildungsangebot an der Pädagogischen Hochschule Steiermark für den Führungskräftenachwuchs bei den Pflichtschulen sicherzustellen. Dieses sollte die Bedarfsanalyse berücksichtigen, so dass ausreichend potenzielle Schulleitungen zur Verfügung stehen.

⁴⁸ In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seinen Bericht „Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“ (Reihe Bund 2014/12), in dem er in TZ 19 dem Land Steiermark empfohlen hatte, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen unter Berücksichtigung eines umfassenden Konzepts und der höchstgerichtlichen Entscheidung konsequent fortzusetzen.

Schließlich verwies der RH auf die geringen Bewerberzahlen (durchschnittlich 1,3 bis 1,7 Bewerbungen je Verfahren) sowie auf den hohen Anteil an Verfahren, die ohne (geeignete) Bewerberinnen und Bewerber beendet wurden (rd. 24 %). Er hielt fest, dass die Gründe für die niedrigen Bewerberzahlen ausschließlich auf Erfahrungswerten beruhten.

Ergänzend zu seiner Empfehlung in [TZ 10](#) empfahl er der Bildungsdirektion, die Gründe für die niedrigen Bewerberzahlen zu erheben, um darauf basierend zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen.

- 22.3 Die Bildungsdirektion teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie ein detaillierteres Monitoring des zukünftigen Bedarfs an Schulleitungen beabsichtige. Durch eine Kombination aus unterschiedlichsten Informationen – wie dem regelmäßig dokumentierten Stand der Clusterüberlegungen durch die Abteilung „Schulorganisation Pflichtschulen“, statistische Auswertungen über gesetzliche Ruhestandsversetzungen durch die Dienstrechtsabteilung, Entwicklung der Schülerzahlen und statistische Erfassung der VZÄ – könnten Entwicklungen abgeschätzt werden. Für eine Feinsteuerung würden nach wie vor die jeweils zuständigen Schulqualitätsmanagerinnen und –manager wertvolle Hinweise liefern, insbesondere was die persönlichen Absichten von Schulleitungen (z.B. Wunsch nach Rückernennung, vorzeitige Ruhestandsversetzung, Familienplanung) betreffe.

Abberufung

- 23.1 Mit der Bildungsreform 2017 änderte sich auch die Rechtslage zur Abberufung von ernannten Pflichtschulleitungen. Nach der alten Rechtslage waren Ernennungen zu Pflichtschulleitungen zunächst für vier Jahre wirksam; spätestens drei Monate vor Ablauf dieses Zeitraums musste die Nichtbewährung ausgesprochen werden. Dies war nur aufgrund von Gutachten sowohl des Landesschulrats als auch des Schulforums bzw. des Schulgemeinschaftsausschusses zulässig. In der Praxis war die geforderte Gutachtenqualität durch das Schulforum bzw. den Schulgemeinschaftsausschuss ohne rechtskundige Unterstützung schwierig zu erreichen. Somit war die Abberufung durch die betroffene Schulleitung leicht anfechtbar. Im überprüften Zeitraum kam es zu keiner Abberufung.

Nach der neuen Rechtslage waren Ernennungen auf Planstellen für leitende Funktionen zunächst für fünf Jahre wirksam. Die Bildungsdirektion hatte der Schulleitung vor Ablauf dieses Zeitraums mitzuteilen, ob sie unbefristet ernannt wird. Die Angabe von Gründen war nicht notwendig, wodurch eine neue Ausschreibung der Stelle wesentlich einfacher wurde. Zudem konnte die Bildungsdirektion die Schulleitung, die sich auf ihrem Arbeitsplatz nicht bewährt hatte, nach vorheriger Befassung des zuständigen Personalvertretungsorgans von der Leitungsfunktion vorzeitig abberufen. Ein Gutachten des Schulforums bzw. des Schulgemeinschaftsausschusses war

nicht mehr notwendig. Seit Bestehen der neuen Regelung ab dem Jahr 2019 kam es in einem Fall zu einem Auslaufen der Schulleitung sowie zu einer Abberufung. Die Gründe für Letztere waren – gemäß Rückmeldungen von Schulqualitätsmanagement, Schulerhalter, Elternverein und Personalvertretung sowie einzelnen Lehrpersonen – massive Probleme am Schulstandort aufgrund eines entgegen dem Gebot des achtungsvollen Umgangs (Mobbingverbot) gelebten Führungsstils.

- 23.2 Nach Ansicht des RH waren rechtliche Hürden für eine erfolgreiche Abberufung von nicht geeigneten Pflichtschulleitungen vor der Bildungsreform 2017, wie das erforderliche Gutachten des Schulforums bzw. des Schulgemeinschaftsausschusses, einer positiven Lernsituation am Schulstandort nicht förderlich, sondern führten zu langen konfliktbehafteten Situationen. Insofern bewertete er das seit der Bildungsreform 2017 mögliche Auslaufen der Schulleitung sowie eine Abberufung ohne Gutachten des Schulforums bzw. des Schulgemeinschaftsausschusses als zweckmäßig.

Der RH empfahl der Bildungsdirektion, nach sorgfältiger Überprüfung und rechtlicher Abwägung die Instrumente des Auslaufens und der Abberufung von Schulleitungen bei Nichtbewährung im Interesse aller Stakeholder zu nutzen, um langfristige Nachteile für betroffene Schulstandorte zu vermeiden.

- 23.3 Die Bildungsdirektion teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass diese Empfehlung laufend umgesetzt werde. Seit Einführung einer „in der Praxis tatsächlich umsetzbaren“ Abberufungsmöglichkeit von Schulleitungen im Jänner 2019 seien insgesamt drei Schulleitungen mangels Bewährung in dieser Funktion (einmal davon vorzeitig) abberufen worden. Es gebe mittlerweile zwei gerichtliche Entscheidungen, die den Rechtsstandpunkt und die Vorgehensweise der Bildungsdirektion als rechtskonform bestätigten.

Finanzielle Entwicklung

Sachaufwand

- 24 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Sachaufwands für die Pflichtschul-leitungsbesetzungsverfahren in den Jahren 2015 bis 2020:

Tabelle 21: Sachaufwand Pflichtschulleitungsbesetzungsverfahren

	Land				Bildungsdirektion
	2015	2016	2017	2018	2019 und 2020
	in EUR				
externes Personalberatungs- unternehmen	27.074	15.290	45.214	52.312	27.272
Veröffentlichung Grazer Zeitung	–	–	–	–	943
Summe	27.074	15.290	45.214	52.312	28.215

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung;
Bildungsdirektion für Steiermark

Der Sachaufwand fiel in den Jahren 2015 bis 2020 im Wesentlichen für das externe Personalberatungsunternehmen an. Im Verfahren ALT trug das Land Steiermark diese Aufwendungen; diese schwankten jährlich zwischen 15.290 EUR und 52.312 EUR. Ab dem Verfahren NEU fiel aufgrund der Zuständigkeitsänderungen der Aufwand für das externe Personalberatungsunternehmen bei der Bildungsdirektion an. Laut Angabe der Bildungsdirektion waren 27.272 EUR für das externe Personalberatungsunternehmen angefallen. Zudem verrechnete die Grazer Zeitung der Bildungsdirektion die Kosten für die Veröffentlichung der Ausschreibungen der Pflichtschulleitungen in Höhe von 943 EUR.

Vergabe externes Personalberatungsunternehmen

- 25.1 (1) Im Verfahren ALT war die Einbeziehung eines externen Personalberatungsunternehmens zur Bewertung der Eignung der Persönlichkeitsmerkmale der Bewerberinnen und Bewerber vorgesehen. Das Land Steiermark beauftragte zur Abwicklung des Ausschreibungsverfahrens im Jahr 2013 eine Rechtsanwaltskanzlei. Diese ermittelte im Rahmen eines einstufigen Verhandlungsverfahrens nach europaweiter Bekanntmachung den Bestbieter und erhielt dafür ein Honorar von 14.400 EUR.

Im Jänner 2014 ging ein externes Personalberatungsunternehmen mit einem Einheitspreis pro Bewerbung von 760 EUR für ein vollständiges und von 580 EUR für ein verkürztes Verfahren als Bestbieter hervor und erhielt den Zuschlag. Ende 2018 endete die Vereinbarung des Landes Steiermark mit dem externen Personalbera-

tungsunternehmen aufgrund der Änderung der gesetzlichen Grundlagen und Zuständigkeiten im Verfahren NEU.

(2) Im Verfahren NEU war ebenfalls die Einbeziehung eines externen Personalberatungsunternehmens zur Bewertung der Führungs- und Managementkompetenzen der Bewerberinnen und Bewerber vorgesehen. Die Bildungsdirektion wartete mit der Beauftragung zu, da durch das Ministerium eine österreichweite Ausschreibung eines externen Personalberatungsunternehmens geplant war. Das Ministerium startete mit der Interessentensuche im Mai 2019; im September 2020 erfolgte die Zuschlagserteilung.

Durch diese Verzögerung zog die Bildungsdirektion das bisher vom Land beauftragte externe Personalberatungsunternehmen heran. Nach Auskunft der Bildungsdirektion habe es eine Vereinbarung gegeben. Diese wurde dem RH trotz mehrmaliger Aufforderung nicht übermittelt. Auch legte die Bildungsdirektion den Inhalt einer mündlichen Vereinbarung nicht vor. Insofern war dem RH die Überprüfung von Vertragsinhalten verwehrt, z.B. die Angemessenheit des Entgelts, Haftungsfragen, Geheimhaltungspflichten oder die Rechtmäßigkeit der Vereinbarung, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung von Vergabevorschriften.

- 25.2 Der RH kritisierte die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Vereinbarung der Bildungsdirektion mit dem externen Personalberatungsunternehmen, weil der Inhalt des nur mündlich abgeschlossenen Vertrags nicht vorgelegt wurde. Er räumte ein, dass bis zur verspäteten österreichweiten Beauftragung eine vorübergehende Vereinbarung mit einem externen Personalberatungsunternehmen notwendig war, um der Verpflichtung zur Ausschreibung der Pflichtschulleitungsstellen nachkommen zu können. Nach Ansicht des RH bedarf aber auch ein vorübergehender Vertrag im Sinne der Rechtssicherheit einer sorgfältigen und insbesondere einer schriftlichen Vereinbarung sämtlicher Vertragsinhalte.

Der RH empfahl der Bildungsdirektion, grundsätzlich (vorübergehende) Vereinbarungen im Sinne der Rechtssicherheit schriftlich abzuschließen.

Prüfungsverlangen an den RH

- 26 Auf Verlangen von Mitgliedern des Landtags Steiermark gemäß Art. 127 Abs. 7 Bundes–Verfassungsgesetz i.V.m. Art. 45a Landes–Verfassungsgesetz 2010 überprüfte der RH die Besetzung der Pflichtschulleitungen in der Steiermark. Der Antrag enthielt folgende Frage:

Inwieweit waren Schulleitungsbesetzungen nach parteipolitisch motivierten Überlegungen und nicht nach objektiven Kriterien seit dem Jahr 2015 erfolgt?

Der RH überprüfte zur Beantwortung dieser Frage die Akten zu den Besetzungsverfahren der Jahre 2015 bis 2020 (konkret bei 101 Verfahren ALT der Jahre 2015 bis 2018 sowie bei 56 Verfahren NEU der Jahre 2019 und 2020).⁴⁹

Bei der Überprüfung dieser 157 Verfahren konnten keine dokumentierten Einflussnahmen oder Steuerungen festgestellt werden.

Allerdings waren mögliche Einflussnahmen oder bewusste Steuerungen im Besetzungsprozess nicht gänzlich auszuschließen, dabei musste es sich nicht zwingend um parteipolitisch motivierte handeln. Dies lag zum einen an Lücken in der Nachvollziehbarkeit, etwa aufgrund mangelhafter Begründungen für die Personalauswahl in den Gutachten und Ernennungsakten. Zum anderen konnten auch im Vorfeld eines Verfahrens wesentliche Weichen gestellt worden sein, etwa über die Betrauung mit einer Schulleitung. So bedurfte eine Betrauung keines objektivierten Auswahlverfahrens, die bereits betraute Leiterin bzw. der bereits betraute Leiter hatte jedoch eine vorteilhafte Ausgangssituation im Bewerbungsprozess. Ein bedeutendes Ziel der beiden Verfahren war es, den parteipolitischen Einfluss bei der Leitungsbesetzung zu vermeiden. Dennoch gab es im Verfahren ALT Begutachtungs– und Entscheidungsgremien, die nach parteipolitischen Kriterien zusammengesetzt waren. Im Verfahren NEU gehörte die Hälfte der weisungsfrei agierenden Mitglieder der Begutachtungskommission der Landesvertretung an, bei der eine gewisse parteipolitische Ausrichtung nicht auszuschließen war.

⁴⁹ Ende 2020 war bei zwei Verfahren aus dem Jahr 2019 die Ernennung durch die Landesregierung noch ausständig und alle 34 Verfahren aus dem Jahr 2020 waren noch nicht abgeschlossen.

Schlussempfehlungen

27 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bildungsdirektion für Steiermark

- (1) Bei der Genehmigung der Ausschreibungen wäre weiterhin auf die eigenen Ressourcen im Sinne der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten zurückzugreifen. **(TZ 8)**
- (2) Wenn möglich wären Schulleitungen rechtzeitig auszuschreiben, so dass eine Kontinuität zwischen den ernannten Schulleitungen sichergestellt ist. **(TZ 9)**
- (3) Geeignete Lehrpersonen wären proaktiv zu einer Bewerbung für eine Führungsrolle zu motivieren bzw. entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen zu ergreifen, um in den Schulleitungsbesetzungsverfahren auf einen größeren Kandidatenpool zurückgreifen zu können. **(TZ 10)** Dafür wären die Gründe für die niedrigen Bewerberzahlen zu erheben, um darauf basierend zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen. **(TZ 22)**
- (4) Im Sinne der Transparenz und Chancengleichheit wären möglichst jene Lehrpersonen nicht mit der Schulleitung zu betrauen, die sich in weiterer Folge um die Schulleitung des betreffenden Schulstandorts bewerben. **(TZ 11)**
- (5) Es wäre darauf hinzuwirken, dass in den Begutachtungskommissionen das Thema Befangenheit nachweislich behandelt wird. **(TZ 14)**
- (6) Es wäre darauf hinzuwirken, dass das externe Personalberatungsunternehmen beratend bei möglichst allen zweiten Sitzungen der Begutachtungskommission anwesend ist, so dass auch die Perspektive des Personalberatungsunternehmens verstärkt bei der Beurteilung der Bewerbungen berücksichtigt wird. Besonders relevant ist dies bei Verfahren mit mehreren Kandidatinnen und Kandidaten. **(TZ 17)**
- (7) Bis zur Einführung eines bundesweit einheitlichen Fortbildungsangebots wären für die Mitglieder der Begutachtungskommissionen, insbesondere deren Vorsitzende, Weiterbildungsmaßnahmen zum Verfassen schlüssiger Gutachten anzubieten. Zudem sollten die Begutachtungskommissionen – unter Wahrung ihrer Weisungsfreiheit – mit der Zurverfügungstellung von weiteren Hilfsmitteln, z.B. eines Beurteilungsrasters, oder durch die Beistellung rechtskundiger Beratung unterstützt werden. **(TZ 17)**

- (8) Die Schulstandorte mit weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ) wären regelmäßig für das notwendige Monitoring des zukünftigen Bedarfs an Schulleitungen zu erheben. (TZ 21)
- (9) Der mittelfristige und langfristige Bedarf an Pflichtschulleitungen wäre unter Berücksichtigung schulorganisatorischer Maßnahmen zu erheben. (TZ 22)
- (10) Ein zielgerichtetes und ausreichendes Fort- und Weiterbildungsangebot wäre an der Pädagogischen Hochschule Steiermark für den Führungskräftenachwuchs bei den Pflichtschulen sicherzustellen. Dieses sollte die Bedarfsanalyse berücksichtigen, so dass ausreichend potenzielle Schulleitungen zur Verfügung stehen. (TZ 22)
- (11) Nach sorgfältiger Überprüfung und rechtlicher Abwägung wären die Instrumente des Auslaufens und der Abberufung von Schulleitungen bei Nichtbewährung im Interesse aller Stakeholder zu nutzen, um langfristige Nachteile für betroffene Schulstandorte zu vermeiden. (TZ 23)
- (12) Im Sinne der Rechtssicherheit wären grundsätzlich (vorübergehende) Vereinbarungen schriftlich abzuschließen. (TZ 25)

Land Steiermark

- (13) Es wäre abzuwägen, ob die Übertragung der Zuständigkeit des abschließenden Ernennungsaktes an die Bildungsdirektion für Steiermark im Sinne einer effizienten Verfahrensführung zielführender ist als die Ernennung durch die Landesregierung. (TZ 3)

Bildungsdirektion für Steiermark; Land Steiermark

- (14) Es wäre darauf zu achten, dass im Sinne der Rechtsprechung der Höchstgerichte entscheidende Punkte, Gründe und Gegengründe für die zu treffende Auswahl unter den vorgeschlagenen Bewerberinnen und Bewerbern im Akt einander gegenüberzustellen und nachvollziehbar zu begründen sind. (TZ 18)
- (15) Es wäre darauf zu achten, dass die für die Auswahlentscheidung relevanten Entscheidungsgrundlagen (Gutachten, Beurteilung durch das externe Personalberatungsunternehmen etc.) schlüssig und nachvollziehbar sind bzw. wären bei Bedarf zusätzliche Erhebungen durchzuführen. (TZ 19)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (16) Die Geschäftsordnung der Begutachtungskommission für leitende Funktionen im Schuldienst wäre mit Blick auf die Verständlichkeit, insbesondere hinsichtlich des Ablaufs der Diskussion, der Beratung und Begründung der Abstimmung und der Anforderungen an das Gutachten, anzupassen. (TZ 5)
- (17) In einem ersten Schritt wäre abzuwägen, ob der Nutzen aus dem Einsichtnahmerecht des vom Schulforum bzw. Schulgemeinschaftsausschuss ermächtigten Mitglieds in das Gutachten der Begutachtungskommission vor Abschluss des Besetzungsverfahrens dessen Geheimhaltungsinteressen übersteigt. Darauf basierend wäre gegebenenfalls auf eine entsprechende Änderung der Regelungen hinzuwirken. (TZ 5)
- (18) Für bundesweit einheitliche Fortbildungen für die Mitglieder der Begutachtungskommissionen wäre zu sorgen, die u.a. einen Fokus auf die rechtskonforme Ausgestaltung der Gutachten legen sollten. (TZ 17)
- (19) Überlegungen wären anzustellen, wie eine Ausschreibung von Schulleitungen an mehreren (mit-)betrauten Schulstandorten mit jeweils weniger als zehn Lehrpersonen (VZÄ), die insgesamt aber mehr als zehn Lehrpersonen umfassen, sichergestellt werden kann. Gegebenenfalls wäre auf eine klarstellende Regelung hinzuwirken, dass nur im Ausschreibungsverfahren ernannte Schulleitungen mit anderen Schulstandorten mitbetraut werden dürfen. (TZ 21)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im November 2021

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

