

Bericht des Rechnungshofes

**Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der
allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern
Oberösterreich und Steiermark**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10

BMBF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Bildung und Frauen**

Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der
allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern
Oberösterreich und Steiermark

KURZFASSUNG _____	13
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	25
Allgemein bildende Pflichtschulen _____	26
Rechtliche Rahmenbedingungen _____	27
Entwicklung im Zeitablauf - Kennzahlen _____	54
Schulstandortkonzepte _____	66
Planungsparameter _____	73
Ausgaben _____	84
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	93

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schulwesen in Österreich _____	27
Tabelle 1:	Voraussetzungen für die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule _____	29
Abbildung 2:	Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in Oberösterreich – eine Gemeinde mit zwei Schulen (zwei Schulsprengel) _____	39
Abbildung 3:	Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in Oberösterreich – zwei Gemeinden mit jeweils einem Schulsprengel _____	40
Abbildung 4:	Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in der Steiermark _____	42
Tabelle 2:	Sprengelfremder Schulbesuch Steiermark _____	44
Abbildung 5:	Einfluss der Gebietskörperschaften auf die allgemein bildenden Pflichtschulen _____	52
Tabelle 3:	Übersicht Volksschulen _____	55
Tabelle 4:	Übersicht Hauptschulen/Neue Mittelschulen _____	55
Tabelle 5:	Übersicht Polytechnische Schulen _____	56
Tabelle 6:	Übersicht Sonderschulen _____	57
Tabelle 7:	Übersicht allgemein bildende Pflichtschulen _____	58
Tabelle 8:	Schulen pro km ² Dauersiedlungsraum _____	59
Tabelle 9:	Schulen je 100 Schüler _____	60
Tabelle 10:	Schulen je Gemeinde _____	60
Abbildung 6:	Volksschulen in Oberösterreich _____	62
Abbildung 7:	Volksschulen in der Steiermark _____	63

Tabelle 11:	Anzahl kleiner Volksschulen in Oberösterreich und der Steiermark _____	64
Abbildung 8:	Klassen je Volksschule in Oberösterreich und der Steiermark im Schuljahr 2012/2013 _____	65
Abbildung 9:	Schulbesuchsprognose Volksschulen _____	74
Abbildung 10:	Schulbesuchsprognose Hauptschulen/Neue Mittelschulen _____	75
Abbildung 11:	Schulbesuchsprognose Polytechnische Schulen _____	76
Abbildung 12:	Schulbesuchsprognose Sonderschulen _____	77
Tabelle 12:	Ganztägige Schulformen in Oberösterreich und der Steiermark – Anzahl der Schulen und Schüler sowie Anteil an Schulen und Schüler gesamt _____	79
Abbildung 13:	Schulstandorte mit ganztägiger Schulform in Oberösterreich im Schuljahr 2012/2013 _____	80
Abbildung 14:	Schulstandorte mit ganztägiger Schulform in der Steiermark im Schuljahr 2012/2013 _____	81
Tabelle 13:	Ausgaben der Gemeinden und der Länder für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen in Oberösterreich und der Steiermark _____	85
Tabelle 14:	Lehrpersonalausgaben in Oberösterreich und der Steiermark _____	88
Tabelle 15:	Schüler-Lehrer-Relationen in Oberösterreich und der Steiermark _____	89

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMBF	für Bildung und Frauen
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
f./ff.	folgend(e)
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
km ²	Quadratkilometer
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
Max.	Maximum
Min.	Minimum
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Stmk	Steiermark
TZ	Textzahl(en)

u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen

Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark

Die Länder Oberösterreich und Steiermark waren durch eine kleinteilige Schulstruktur im Pflichtschulbereich gekennzeichnet. So hatten im Schuljahr 2012/2013 in Oberösterreich 155 Volksschulen (rd. 29 %) weniger als vier Klassen. In der Steiermark traf dies auf 182 Volksschulen (rd. 39 %) zu.

Die Länder Oberösterreich und Steiermark hatten Überlegungen zur Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen angestellt. Ungeachtet bereits durchgeführter Strukturmaßnahmen – im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 wurden in Oberösterreich 24 Schulen und in der Steiermark 61 Schulen (gemeint selbständige Schulstandorte) geschlossen – bestand in beiden Ländern weiterhin Handlungsbedarf.

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen lag die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bezüglich der Schulerhaltung insbesondere in der Hand der Gemeinden. Bei gesamthafter Betrachtung unterlagen diese Schulen jedoch dem Einfluss sämtlicher Gebietskörperschaften. Die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen erschwerte den koordinierten Miteinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der im Bund sowie in den Ländern Oberösterreich und Steiermark durchgeführten Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der bundes- und landesgesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Festlegung von Schulstandorten und Schulsprengeln im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen – das sind die Volksschulen, Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen – sowie die Beurteilung der Entwicklung der Schulstandortstruktur und der dafür maßgeblichen Para-

meter (insbesondere Schülerzahlen) im Zeitablauf. Ein wesentliches Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung durchgeführter bzw. geplanter Maßnahmen in Bezug auf die Schulstandortstruktur sowie der diesen zugrunde liegenden Konzepte im Hinblick auf Einsparungen und Synergiepotenziale. (TZ 1, 2)

Gesetzliche Schulerhalter

Im Bereich der öffentlichen Pflichtschulen waren in den Angelegenheiten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen sowie der Festsetzung von Schulsprengeln der Bund als Grundsatzgesetzgeber und die Länder als Ausführungsgesetzgeber zuständig. In den Ländern Oberösterreich und Steiermark waren überwiegend die Gemeinden gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen. Das Land trat nur bei den Landessonderschulen als gesetzlicher Schulerhalter auf. (TZ 3, 4)

Schulerrichtung, Schulerhaltung und Schulauflassung

Unter Errichtung einer Schule war ihre Gründung und die Festsetzung ihrer örtlichen Lage – somit ein Rechtsakt und nicht der Bau eines Schulgebäudes – zu verstehen. In den Ländern Oberösterreich und Steiermark war als Folge der Regelungskompetenz der Länder die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen hinsichtlich der erforderlichen Mindestschülerzahl unterschiedlich und hinsichtlich der Zumutbarkeit des Schulwegs nicht geregelt. Dieses Auseinanderklaffen von Basisanforderungen erschwerte Verwaltungsreformbemühungen und verstärkte die Intransparenz. In der Steiermark bestanden deutlich geringere Anforderungen (Mindestschülerzahl 30 im Vergleich zu 100 in Oberösterreich) für die Errichtung von Volksschulen. Bei den Hauptschulen/Neuen Mittelschulen waren hingegen in Oberösterreich mit 120 Schülern deutlich weniger als in der Steiermark (200 Schüler) notwendig. (TZ 5)

Die Regelungen für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen waren in den Ländern Oberösterreich und Steiermark – indem ihre Ausführungsgesetze überwiegend die Bestimmungen des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes wiederholten – im Wesentlichen gleichlautend. (TZ 6)

Unter Auflassung einer Schule war ihre Schließung zu verstehen. Diese war im Wesentlichen zu veranlassen, wenn die Voraussetzungen für die Errichtung der Schule nicht mehr gegeben waren.

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

Die weiteren Voraussetzungen, insbesondere die rechtliche Verpflichtung zur Auflassung, waren in den Ländern Oberösterreich und Steiermark im Einzelnen unterschiedlich geregelt. Die Auflassung war wegen der erforderlichen Befassung sämtlicher Gebietskörperschaften, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgten, kompliziert: Entscheidung der Gemeinde, Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung. Das komplexe und aufwändige Verfahren im Zusammenhang mit der Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule verdeutlichte die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen und den dringenden Reformbedarf der österreichischen Schulverwaltung. (TZ 7)

Im Schuljahr 2012/2013 erfüllten in Oberösterreich und in der Steiermark mehrere Schulen nicht mehr die in den Landesgesetzen vorgegebenen Errichtungsvoraussetzungen: In Oberösterreich waren dies 313 Volksschulen, 34 Hauptschulen/Neue Mittelschulen, eine Polytechnische Schule und 15 Sonderschulen; in der Steiermark 62 Volksschulen, 115 Hauptschulen/Neue Mittelschulen, ebenfalls eine Polytechnische Schule und fünf Sonderschulen. (TZ 7)

Schulsprengel

Der Schulsprengel war das rechtlich umschriebene Einzugsgebiet der jeweiligen Schule. Die Sprengelteilung diente einer geordneten und möglichst gleichmäßigen Zuweisung der schulpflichtigen Kinder an die einzelnen öffentlichen Pflichtschulen der betreffenden Schulart. Gleichzeitig legte sie die Grenzen der dem gesetzlichen Schulerhalter insbesondere in finanzieller Hinsicht auferlegten Anforderungen fest. Im Einzelnen bestanden in den Ländern Oberösterreich und Steiermark unterschiedliche Regelungen. Insbesondere war für die Bildung, Änderung und Aufhebung der Schulsprengel in Oberösterreich die Bezirksverwaltungsbehörde, in der Steiermark die Landesregierung zuständig. Ähnlich wie bei der Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen waren bei der Festsetzung der Schulsprengel mehrere Gebietskörperschaften befasst, die unterschiedliche Interessen verfolgten; dies trug insgesamt zur Erhöhung der Systemkomplexität bei. (TZ 8)

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark waren Schulsprengel eingerichtet. Zweckmäßig war, dass insbesondere große Gemeinden (z.B. Linz und Graz) von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, für mehrere im Gebiet einer Gemeinde bestehende Schulen derselben Schulart einen gemeinsamen Schulsprengel festzulegen, Gebrauch gemacht hatten. Als Besonderheit bestanden in

Oberösterreich Schulsprengel, die sich über Oberösterreich hinaus auf angrenzende Länder (Niederösterreich und Salzburg) erstreckten bzw. aus diesen nach Oberösterreich hineinreichten. (TZ 9)

In den Ländern Oberösterreich und Steiermark bestanden für den sprengelfremden Schulbesuch unterschiedliche Regelungen zur Behördenzuständigkeit und zum Verfahren der Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs. Die Bewilligung des sprengelfremden Schulbesuchs erforderte in der Regel komplizierte und aufwändige Verwaltungsverfahren unter Einbeziehung der beiden Schulen, des Bürgermeisters, des Bezirksschulrats und der Bezirksverwaltungsbehörde. In beiden Ländern war von der Gemeinde, in der der Gast Schüler seinen Wohnsitz hatte, ein Gastschulbeitrag an die aufnehmende Schule zu leisten. Ohne Verwaltungsverfahren liefen jene Fälle ab, in denen sich die beteiligten Gemeinden gütlich einigten (Oberösterreich) bzw. ein Rechtsanspruch auf die Aufnahme in die sprengelfremde Schule bestand (nur in der Steiermark). (TZ 10)

In Oberösterreich waren jene Schüler, die eine sprengelfremde Schule besuchten, als solche nicht erfasst. Somit konnte keine Relation dieser Schüler zur Gesamtschülerzahl hergestellt werden und es standen keine Entscheidungsgrundlagen für eine allfällige Flexibilisierung der Schulsprengel zur Verfügung. (TZ 11)

In der Steiermark hatte der sprengelfremde Schulbesuch eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung, weil rd. 6 % der Schüler der allgemein bildenden Pflichtschulen eine sprengelfremde Schule besuchten. (TZ 11)

Die Schulsprengel-Regelung verursachte ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, einen Schulplatz in zumutbarer Entfernung bereitzustellen, und dem Wunsch nach freier Schulwahl. Das Streben nach Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit des finanziellen Aufwands stand dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nach freier Schulwahl und Wettbewerb zwischen den Schulen gegenüber. (TZ 12)

Die bestehende Rechtslage ermöglichte durch die Festlegung von Berechtigungssprengeln – dies war jenes im Unterschied zum Pflichtsprengel in der Regel größere Gebiet, in dem die dort wohnenden Schulpflichtigen berechtigt, aber nicht verpflichtet waren, diese Schule zu besuchen – sowie von gemeinsamen Schulsprengeln eine gewisse Flexibilisierung. Zudem bestanden in der Steiermark zusätzliche Erleichterungen für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und beim Besuch ganztägiger Schulformen: Hier war

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

der gesetzliche Schulerhalter verpflichtet, sprengelfremde Schüler ohne Bewilligungsverfahren aufzunehmen. (TZ 12)

Den 2008 ausgearbeiteten Entwurf einer Novelle des Pflichtschul-erhaltungs-Grundsatzgesetzes, der eine weitergehende Flexibilisierung der Schulsprengel-Regelung zum Ziel hatte, verfolgte das BMBWF nicht weiter. (TZ 12)

Finanzierung der Schulerhaltung

Grundsätzlich hatten die gesetzlichen Schulerhalter die Kosten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen zu tragen. Gemeinden, die zu einem Schulsprengel gehörten, ohne selbst gesetzliche Schulerhalter zu sein, hatten zur Bestreitung des Schulsachaufwands an den gesetzlichen Schulerhalter (= Schulstandortgemeinde) Schulerhaltungsbeiträge zu leisten. Die Ermittlung dieser Beiträge war in beiden überprüften Ländern komplex; die Berechnungsmethoden unterschieden sich in Oberösterreich und der Steiermark hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen und des Aufteilungsschlüssels. (TZ 13)

Durch die Vorschreibung von Schulerhaltungsbeiträgen an die sprengelangehörigen Gemeinden konnte die Finanzierungsverantwortung dieser Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein. Zusätzlich waren Gastschulbeiträge an die gesetzlichen Schulerhalter der sprengelfremden Schulen zu entrichten. Durch den sprengelfremden Schulbesuch waren die Wohnsitzgemeinden somit regelmäßig mit zusätzlichen finanziellen Belastungen konfrontiert. Dies erschwerte die freie Auswahl der Schulen seitens der Erziehungsberechtigten, weil die Wohnsitzgemeinden aus finanziellen Gründen dem sprengelfremden Schulbesuch reserviert gegenüber standen. (TZ 13)

Kompetenzzersplitterung

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich aus der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Rechtslage die – Spannungsfelder begünstigende – Situation, dass einerseits die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung – soweit sie die Schulerhaltung betraf – insbesondere in der Hand der Gemeinden konzentriert war, andererseits die Schulen bei gesamthafter Betrachtung

tung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften unterlagen. Die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen sowie das Fehlen der Gesamtsicht (z.B. zur Koordination der Schulstandorte) erschwerten den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden. (TZ 14)

Zur Schulerhaltung zählte auch die Beistellung von Schulwarten, Reinigungskräften und des sonstigen Hilfspersonals (z.B. allfällige Sekretariatskräfte). Das an einer allgemein bildenden Pflichtschule tätige pädagogische und nichtpädagogische Personal hatte daher unterschiedliche Dienstgeber: Für die Lehrer war das Land (finanziert vom Bund) Dienstgeber, für die Schulwarte, Reinigungskräfte und das sonstige Hilfspersonal die Gemeinde. (TZ 14)

Die Gemeindeaufsicht oblag dem Land. Die Sicherstellung der Unterrichtsqualität fiel in den Verantwortungsbereich des Schulleiters. Die Aufsicht über die Qualität des Unterrichts war Aufgabe des örtlich zuständigen Bezirksschulinspektors, einem Schulaufsichtsorgan des Bundes. Allenfalls festgestellte Mängel, die das Schulgebäude oder dessen Ausstattung betrafen, konnte der Bezirksschulinspektor nicht unmittelbar, sondern nur im Wege der Gemeinde und in weiterer Folge des Amtes der Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde beheben lassen. (TZ 14)

Entwicklung im Zeitablauf

Im Schuljahr 2012/2013 bestanden in Oberösterreich bzw. in der Steiermark 541 bzw. 470 Volksschulen, 224 bzw. 167 Hauptschulen/Neue Mittelschulen, jeweils 29 selbständige Polytechnische Schulen und 27 bzw. 25 selbständige Sonderschulen. An 23 bzw. zwölf Hauptschulstandorten wurden Polytechnische Schulen und an acht bzw. 13 Volksschulstandorten Sonderschulen als angeschlossene Klassen geführt. Mit Ausnahme der Sonderschulen in der Steiermark war in beiden Ländern vom Schuljahr 2007/2008 bis zum Schuljahr 2012/2013 die Anzahl der Schulen in allen Schularten der allgemein bildenden Schulen gesunken. (TZ 15)

Im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 verzeichneten die allgemein bildenden Pflichtschulen einen Schülerrückgang von rd. 11 % (Oberösterreich) bzw. rd. 10 % (Steiermark). Dieser Schülerrückgang führte in abgeschwächter Form auch zu einer Verminderung der Anzahl der Schulen und Klassen. Der Rückgang der Anzahl der Schulen war mit rd. 8 %, jener der Anzahl der Klassen mit rd. 5 % in der Steiermark beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich. Nach

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

Ansicht des RH war für den abgeschwächten Rückgang der Anzahl der Klassen die im überprüften Zeitraum liegende schulorganisatorische Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ verantwortlich. Sie hatte zwar kaum Auswirkungen auf kleine Schulstandorte, bei mittleren und großen Standorten waren jedoch zusätzliche Klassenteilungen möglich. (TZ 15)

Der Rückgang der Volksschulen war – bei annähernd gleichem Schülerrückgang an den Volksschulen der beiden Länder – in der Steiermark beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich; während die Anzahl der Volksschul-Klassen in Oberösterreich stieg, war sie in der Steiermark gesunken. Auch bei den Hauptschulen und den Polytechnischen Schulen war der Rückgang der Schulen in der Steiermark deutlich höher als in Oberösterreich. Dies obwohl der Schülerrückgang an den Polytechnischen Schulen in Oberösterreich deutlich höher war als in der Steiermark. (TZ 15)

Relationen und Maßzahlen im Ländervergleich

Im Ländervergleich zeigte sich insbesondere im Bereich der Volksschulen in der Steiermark eine um 22 % (2007/2008) bzw. um 15 % (2012/2013) höhere Schuldichte pro km² Dauersiedlungsraum: Das Einzugsgebiet einer Volksschule umfasste in Oberösterreich rd. 13 km², in der Steiermark rd. 11 km². Ebenso war die Anzahl der Schulen (bezogen auf 100 Schüler) in der Steiermark größer als in Oberösterreich. Besonders groß waren die Unterschiede im Bereich der Sonderschulen, was auf die Forcierung der Integration von Schülern mit sonderpädagogischem Förderdarf in der Steiermark zurückzuführen war. Auch wenn die Geländemorphologie, das Vorhandensein zentraler Räume, die Verkehrsinfrastruktur sowie die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen die Schulstruktur beeinflussten, ließen die Kennzahlen Handlungsbedarf zur Optimierung der Schulstandortstruktur erkennen. (TZ 16)

Im Schuljahr 2012/2013 bestanden in Oberösterreich 22, in der Steiermark 43 Volksschulen mit weniger als 25 Schülern. Vier (Oberösterreich) bzw. elf (Steiermark) dieser Volksschulen hatten sogar weniger als 15 Schüler, von den elf in der Steiermark hatten vier weniger als zehn Schüler. In Oberösterreich hatten 155 Volksschulen (rd. 29 %) weniger als vier Klassen, in der Steiermark traf dies auf 182 Volksschulen (rd. 39 %) zu. Im Bereich der Volksschulen war daher dringender Handlungsbedarf gegeben. (TZ 17)

Es bestand ein Spannungsfeld zwischen den nunmehrigen gesetzlichen Anforderungen an die Mindestschülerzahl bei Errichtung einer Volksschule (in Oberösterreich 100 Schüler, in der Steiermark 30 Schüler) und den im Schuljahr 2012/2013 bestehenden 22 bzw. 43 Volksschulen in Oberösterreich bzw. der Steiermark mit weniger als 25 Schülern. (TZ 17)

Schulstandortkonzepte

Die Länder Oberösterreich und Steiermark hatten Überlegungen zur Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen angestellt – in Oberösterreich in Form von Kriterien des politischen Lenkungsausschusses der Oberösterreichischen Landesregierung, in der Steiermark in Form des „Regionalen Bildungsplans Steiermark“. Ein Zeitplan für die Umsetzung fehlte jedoch; auch fanden wichtige Planungsparameter nur in allgemeiner Form Eingang. (TZ 16, 18, 20)

In Oberösterreich sollten vorrangig einklassige Volksschulen, insbesondere jene mit weniger als 20 Schülern, aufgelassen werden. Weiters sollten Volksschul-Doppelstandorte und Hauptschul-Doppelstandorte mit weniger als 20 Klassen durch Auflassung einer der beiden Schulen zusammengelegt werden. Dieser Soll-Vorgabe stand im Schuljahr 2012/2013 folgender Ist-Stand gegenüber: An neun der 16 einklassigen Volksschulen wurden nach wie vor weniger als 20 Schüler unterrichtet. An fünf Volksschul-Doppelstandorten und an zwölf Hauptschul-Doppelstandorten gab es weniger als insgesamt 20 Klassen. (TZ 18, 19)

Die Schließung einer Volksschule im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde – jede der Schließungen im überprüften Zeitraum erfolgte im Einvernehmen – erforderte in Oberösterreich, neben intensiven Gesprächen zur Einvernehmensfindung, als formelle Verfahrensschritte den Antrag der Gemeinde und – bei unterbliebenem Einwand des Landesschulrats für Oberösterreich – die Auflassung durch die Oberösterreichische Landesregierung. (TZ 19)

Die Steiermark hatte „pädagogisch optimale“ Schulgrößen festgelegt: So sollte eine Volksschule im Regelfall zumindest acht Klassen (in Ballungsräumen bis zu 16 Klassen) umfassen; für die Hauptschulen/Neuen Mittelschulen wurde eine Schulgröße von etwa 160 bis 320 Schülern als optimal angesehen, bei weniger als 70 Schülern sollte die Schule geschlossen werden; für Polytechnische Schulen wurden mindestens drei Klassen, für Sonderschulen mindestens

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

zwei Klassen angestrebt. Dieser Soll-Vorgabe stand im Schuljahr 2012/2013 folgender Ist-Stand gegenüber: Es gab 14 einklassige Volksschulen mit weniger als 20 Schülern; 182 Volksschulen hatten weniger als vier Klassen. Weiters bestanden sieben Hauptschulen/Neue Mittelschulen mit weniger als 70 Schülern, 13 Polytechnische Schulen mit weniger als drei Klassen und zwei Sonderschulen mit weniger als zwei Klassen. (TZ 20, 21)

Die Standortbereinigung im steiermärkischen Schulwesen war komplex: So erforderte die Auflassung von Volksschulstandorten eine Vielzahl von Verfahrensschritten unter Einbindung der Gemeinden, des Amtes der Landesregierung und des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes: von der Vorabinformation der betroffenen Gemeinde und der amtswegigen Verfahrenseinleitung über eine Verhandlung an Ort und Stelle, die Wahrnehmung der Anhörungsrechte, die Neuordnung der Schüler und die Erlassung der Auflassungsbescheide bis schließlich zur baulichen Adaptierung des verbleibenden Standorts (mit vorübergehender Übersiedlung der Schüler) und der Festlegung des neuen gemeinsamen Schulsprengels. (TZ 21)

Planungsparameter

Die Entwicklung der Schülerzahlen war ein wesentlicher Faktor bei der Schulstandortkonzeption. Laut Schulbesuchsprognose der Statistik Austria waren für den Zeitraum 2009 bis 2030 für die allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark Schülerrückgänge von jeweils rd. 9 % zu erwarten. (TZ 22)

Sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach ganztägigen Schulformen hatten in Oberösterreich und der Steiermark im überprüften Zeitraum zugenommen: Die Anzahl der Schulen, die ganztägige Schulformen anboten, war vom Schuljahr 2007/2008 bis zum Schuljahr 2012/2013 in Oberösterreich um 101 %, in der Steiermark um 82 % gestiegen; die Anzahl der Schüler, die dieses Angebot in Anspruch nahmen, hatte sich in Oberösterreich im gleichen Zeitraum um 86 % erhöht, in der Steiermark um 80 %. Diese Entwicklung wäre auch bei den Schulstandortkonzepten zu berücksichtigen. (TZ 23)

Sowohl im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung als auch im Amt der Steiermärkischen Landesregierung waren Infrastrukturdatenbanken eingerichtet, in denen kommunale Gebäude – und somit auch Schulgebäude – erfasst waren. Jedoch waren aktuelle

Informationen über den Bauzustand der allgemein bildenden Pflichtschulen für das jeweilige Amt der Landesregierung nur anlassbezogen zu bekommen, z.B. im Zuge von Begehungen im Rahmen von Bauverhandlungen oder der Behandlung von Förderungsansuchen. Die Infrastrukturdatenbanken waren daher nur bedingt für Zwecke der Schulstandortplanung nutzbar. (TZ 24)

Innerhalb der allgemein bildenden Pflichtschulen gab es vorrangig in jenen Fällen schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum, in denen Polytechnische Schulen bzw. Sonderschulen als angeschlossene Klassen an Hauptschulen bzw. Volksschulen geführt wurden. Weiters gab es in Oberösterreich in vier Fällen, in der Steiermark in neun Fällen Standortkooperationen zwischen allgemein bildenden Pflichtschulen und höheren Schulen. Jedoch erschwerte die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung, die auch darin zum Ausdruck kam, dass für allgemein bildende Pflichtschulen und höhere Schulen jeweils verschiedene Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren, die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum. (TZ 25)

Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter

Für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen wendeten die gesetzlichen Schulerhalter (Gemeinden und Land) in Oberösterreich und in der Steiermark erhebliche Mittel auf: Im Jahr 2012 waren das in Oberösterreich 253,02 Mio. EUR, in der Steiermark 209,81 Mio. EUR. Davon entfielen auf die oberösterreichischen Gemeinden 249,83 Mio. EUR, auf die steiermärkischen Gemeinden 208,74 Mio. EUR. Gegenüber dem Jahr 2008 bedeutete dies eine Steigerung von rd. 5 % (Oberösterreich) bzw. rd. 1 % (Steiermark). (TZ 26)

Für die Landessonderschulen wendete das Land Oberösterreich im Kalenderjahr 2012 3,19 Mio. EUR, das Land Steiermark 1,07 Mio. EUR auf. (TZ 26)

Bezogen auf einen Schüler belief sich der Aufwand der Gemeinden und des Landes als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen im Kalenderjahr 2012 in Oberösterreich auf 2.413 EUR, in der Steiermark auf 2.810 EUR. (TZ 26)

Während die Gesamtausgaben im überprüften Zeitraum in der Steiermark – wenn auch geringfügig – gesunken waren, stiegen sie in Oberösterreich um 4,6 %. Wenn auch in beiden Ländern ein Anstieg

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

der Gemeindeausgaben zur Schulerhaltung zu verzeichnen war, wies Oberösterreich eine deutlich höhere Steigerungsrate auf als die Steiermark. Ähnlich auch der Unterschied bei den Ausgaben je Schüler: diese stiegen in Oberösterreich – wenn auch von einem niedrigeren Niveau ausgehend – mit rd. 16 % deutlich stärker als in der Steiermark mit rd. 10 %. Diese unterschiedlichen Entwicklungen deuteten nach Ansicht des RH auf erste Auswirkungen der in der Steiermark vorgenommenen Standortoptimierungen hin. (TZ 26)

Lehrerpersonalausgaben

In Oberösterreich betragen die Lehrerpersonalausgaben des Landes im Kalenderjahr 2012 rd. 632 Mio. EUR, in der Steiermark rd. 474 Mio. EUR. Gegenüber dem Kalenderjahr 2008 bedeutete dies – ungeachtet des Sinkens der Planstellen um jeweils rd. 3 % – eine Steigerung um rd. 8 % bzw. 4 %. (TZ 27)

Die Lehrerpersonalausgaben je Schüler beliefen sich in Oberösterreich auf 5.824 EUR, in der Steiermark auf 6.165 EUR (Kalenderjahr 2012). (TZ 27)

Die durchschnittlichen Lehrerpersonalausgaben des Landes je Vollbeschäftigungsäquivalent (VBÄ) waren in der Steiermark höher als in Oberösterreich. Im Kalenderjahr 2012 lagen diese Ausgaben in Oberösterreich bei 56.361 EUR, in der Steiermark bei 58.856 EUR; der Unterschied betrug sohin 2.495 EUR. Die Steiermark hatte im Kalenderjahr 2012 um rd. 6 % höhere Lehrerpersonalausgaben je Schüler als Oberösterreich. Neben den höheren Lehrerpersonalausgaben je VBÄ war dafür die sehr kleinteilige Schulstruktur der Steiermark verantwortlich. (TZ 27)

Beide überprüften Länder hatten mit rund zehn Schülern je Lehrer vergleichsweise niedrige durchschnittliche Schüler-Lehrer-Relationen; diese lagen weit unter dem OECD-Durchschnitt von 15,4 (Primarstufe) bzw. 13,3 (Sekundarstufe I). (TZ 27)

Auswirkungen der kleinteiligen Schulstruktur

Der Bund refundierte den Ländern die Lehrerpersonalausgaben im Rahmen der genehmigten Stellenpläne. Kleinschulen verbrauchten zur Erfüllung des Lehrplans mehr Ressourcen, als nach den Stellenplanrichtlinien für diese Schulen jeweils zur Verfügung standen. Ein Ausgleich erfolgte zu Lasten größerer Schulstandorte. Bei kleinen

Polytechnischen Schulen kam hinzu, dass nicht alle der im Lehrplan vorgesehenen Fachbereiche geführt werden konnten, was die Qualität des schulischen Angebots minderte. (TZ 28)

Kenndaten zu Schulstandortkonzepten/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark							
Rechtsgrundlagen							
Bund	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz, BGBl. Nr. 163/1955 i.d.g.F. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau ganztägiger Schulformen, BGBl. I Nr. 115/2011 Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den weiteren Ausbau ganztägiger Schulformen, BGBl. I Nr. 192/2013						
Länder	Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992, LGBl. Nr. 35/1992 i.d.g.F. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004, LGBl. Nr. 71/2004 i.d.g.F.						
Schulstruktur							
Schuljahr	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013
	Anzahl						in %
Oberösterreich							
Schulen	845	845	844	839	832	821	- 3
Klassen	5.845	5.862	5.904	5.908	5.831	5.756	- 2
Schüler	116.089	112.530	109.597	106.993	104.862	103.247	- 11
Steiermark							
Schulen	752	740	737	731	721	691	- 8
Klassen	4.421	4.356	4.377	4.378	4.276	4.219	- 5
Schüler	81.937	79.257	77.278	75.459	74.677	73.602	- 10
Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter (Länder und Gemeinden)							
Kalenderjahr	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012	
	in Mio. EUR					in %	
Oberösterreich	241,87	243,30	235,55	249,23	253,02	5	
Steiermark	210,18	218,25	206,51	204,55	209,81	- 0,2	

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

Fortsetzung: Kenndaten zu Schulstandortkonzepten/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark

Lehrerpersonalausgaben						
Kalenderjahr	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
Oberösterreich	in Mio. EUR					in %
Lehrerpersonalausgaben Land	582,65	603,77	615,37	621,37	631,62	8
Refundierungen Bund	579,18	596,66	607,93	617,15	(651,88) ¹	(13) ¹
	in VBÄ					
Lehrerplanstellen	11.532	11.531	11.446	11.369	11.207	– 3
	in EUR je VBÄ					
Lehrerpersonalausgaben je VBÄ	50.526	52.360	53.762	54.655	56.361	12
Steiermark	in Mio. EUR					
Lehrerpersonalausgaben Land	456,74	473,47	472,42	470,65	474,29	4
Refundierungen Bund	456,32	472,20	473,90	471,78	(490,10) ¹	(7) ¹
	in VBÄ					
Lehrerplanstellen	8.279	8.203	8.168	8.144	8.058	– 3
	in EUR je VBÄ					
Lehrerpersonalausgaben je VBÄ	55.171	57.721	57.836	57.793	58.856	7
Personalausgaben je Schüler	in EUR					
Oberösterreich	4.874	5.210	5.438	5.620	5.824	20
Steiermark	5.430	5.814	5.939	6.057	6.165	14

¹ Aufgrund der Haushaltsrechtsreform gab es mit 1. Jänner 2013 keine Vorlaufzahlungen mehr; daher sind im Jahr 2012 auch Zahlungen enthalten, die in den Vorjahren erst im Folgejahr verbucht worden wären. Im Zeitraum 2008 bis 2011 stiegen die Refundierungen des Bundes um 6,56 % (Oberösterreich) bzw. 3,39 % (Steiermark).

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark; BMBF; RH

**Prüfungsablauf und
–gegenstand**

1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2013 die Schulstandortkonzepte bzw. Schulstandortfestlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark. Die Gebarungsüberprüfung erfolgte beim jeweiligen Amt der Landesregierung, beim jeweiligen Landesschulrat sowie im BMBF.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der bundes- und landesgesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Festlegung von Schulstandorten und Schulsprengeln sowie der Entwicklung der Schulstandortstruktur und der dafür maßgeblichen Parameter (insbe-

Prüfungsablauf und –gegenstand

sondere Schülerzahlen) im Zeitablauf. Ein wesentliches Ziel der Gebärungsüberprüfung war die Beurteilung durchgeführter bzw. geplanter Maßnahmen in Bezug auf die Schulstandortstruktur sowie der diesen zugrunde liegenden Konzepte im Hinblick auf Einsparungen und Synergiepotenziale.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Schuljahre 2007/2008 bis 2012/2013 bzw. die Kalenderjahre 2008 bis 2012.

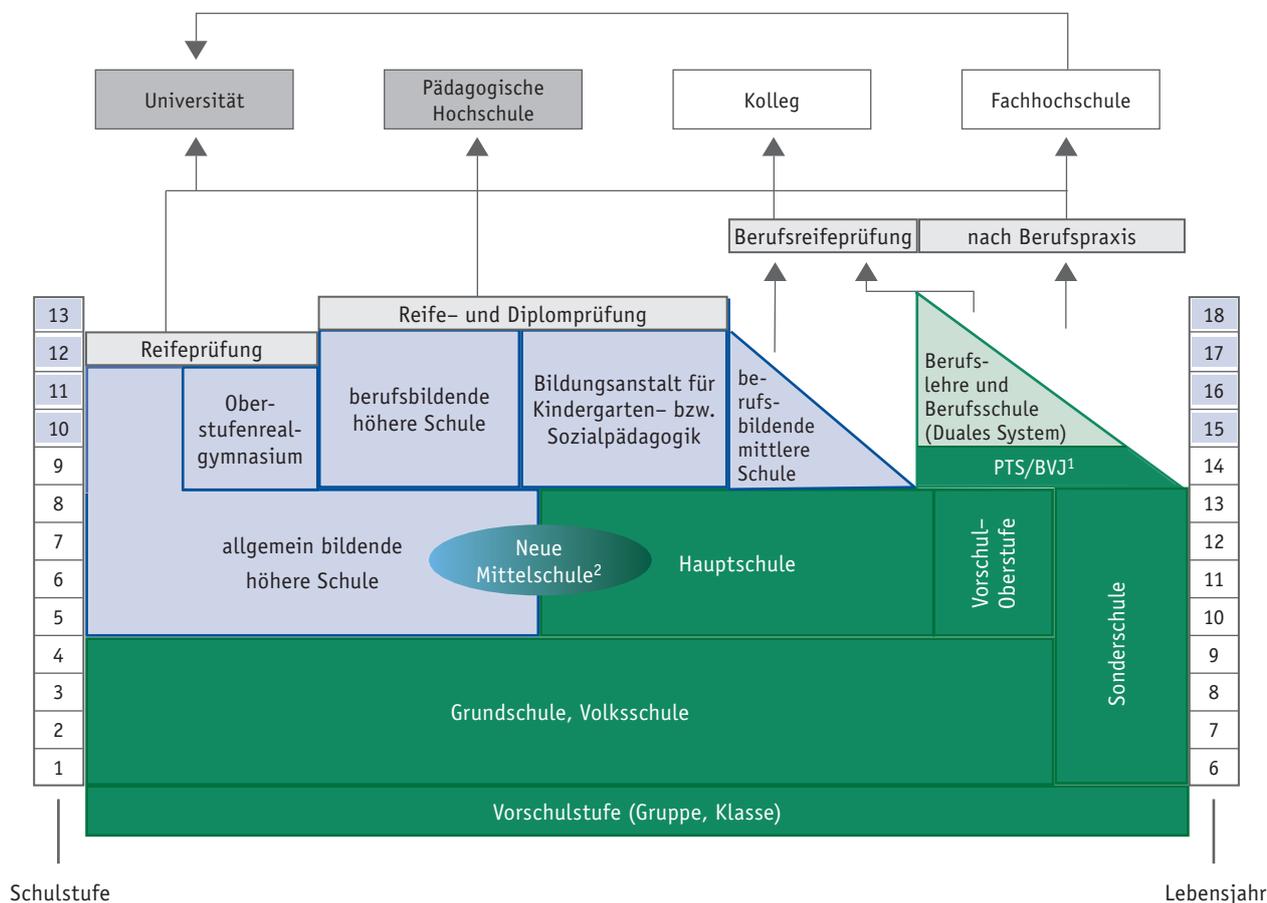
Mit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2014, in Kraft seit 1. März 2014, wurde die Bezeichnung des Bildungsressorts geändert. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendete der RH im vorliegenden Berichtsbeitrag einheitlich, und somit auch für Sachverhalte vor der Novelle, die seit 1. März 2014 geltende Bezeichnung des Bundesministeriums für Bildung und Frauen (BMBF statt des vormaligen BMUKK).

Zu dem im März 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Oberösterreich im Mai 2014, das BMBF im Juni 2014 und das Land Steiermark im Juli 2014 Stellung. Der Landesschulrat für Oberösterreich und der Landesschulrat für Steiermark gaben keine Stellungnahme ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen an das BMBF und die Länder Oberösterreich und Steiermark im August 2014.

Allgemein bildende Pflichtschulen

- 2 Allgemein bildende Pflichtschulen sind die Volksschulen, Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen sowie Sonderschulen. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über das österreichische Schulwesen; die den Gegenstand der Gebärungsüberprüfung darstellenden allgemein bildenden Pflichtschulen sind dunkelgrün hervorgehoben:

Abbildung 1: Schulwesen in Österreich



□ Schulpflicht

■ mittlere und höhere Schulen = Gegenstand der Gebärungsüberprüfung

¹ Polytechnische Schule/Berufsvorbereitungsjahr

² Die flächendeckende Übernahme der Neuen Mittelschule in das Regelschulwesen (anstelle der Hauptschulen) ist mit Beginn des Schuljahres 2018/2019 vorgesehen.

Quelle: BMBF

Rechtliche Rahmenbedingungen

Äußere Organisation
des Schulwesens

3 Gemäß Art. 14 Abs. 3 lit. B B-VG¹ zählten die Regelungen der Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen sowie die Festsetzung von Schulsprengeln zur sogenannten äußeren Organisation des Schulwesens. Für die öffentlichen Pflichtschulen bestand in diesen Angelegenheiten lediglich eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes;

¹ BGBl. Nr. 1/1930 i.d.G.F.

Rechtliche Rahmenbedingungen

die unmittelbar anwendbaren Vorschriften waren der Ausführungsgesetzgebung der Länder vorbehalten.

Der Bundesgrundsatzgesetzgeber traf die einschlägigen Regelungen im Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz². Die landesausführungsgesetzlichen Regelungen für Oberösterreich bzw. die Steiermark waren im Oberösterreichischen Pflichtschulorganisationsgesetz 1992³ bzw. im Steiermärkischen Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004⁴ enthalten.

Gesetzliche Schulerhalter

4.1 (1) Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes waren als gesetzliche Schulerhalter der öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen das Land, die Gemeinden oder Gemeindeverbände zu bestimmen.⁵

(2) Das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz 1992⁶ und das Steiermärkische Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004⁷ legten primär die Gemeinden als gesetzliche Schulerhalter fest. Lediglich für Sonderschulen, deren Schulsprengel sich auf das gesamte Landesgebiet erstreckte, war das Land als gesetzlicher Schulerhalter festgelegt. Die Bildung von Schulgemeindeverbänden war in diesen Landesausführungsgesetzen – anders als z.B. im Ausführungsgesetz des Landes Kärnten (siehe dazu Bericht des RH „Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Reihe Bund 2012/12) – nicht vorgesehen.

4.2 Der RH hielt fest, dass die Länder Oberösterreich und Steiermark – in Ausführung der grundsatzgesetzlichen Vorgaben des Bundes – überwiegend die Gemeinden als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen festgelegt hatten.

Schulerrichtung

5.1 (1) Unter Errichtung einer Schule war ihre Gründung und die Festsetzung ihrer örtlichen Lage – somit ein Rechtsakt und nicht der Bau eines Schulgebäudes – zu verstehen. Die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule zählte zu den Aufgaben des gesetzlichen Schul-

² BGBl. Nr. 163/1955 i.d.g.F.

³ LGBl. Nr. 35/1992 i.d.g.F.

⁴ LGBl. Nr. 71/2004 i.d.g.F.

⁵ § 1 Abs. 3 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

⁶ § 4 Abs. 1 und 2 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

⁷ §§ 25 f. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

erhalters. Sie bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.⁸

Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz knüpfte die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen an das Erreichen einer für die Schulführung erforderlichen Mindestschülerzahl und an die Zumutbarkeit des Schulwegs.⁹ Nähere Festlegungen blieben der Landesgesetzgebung überlassen.

(2) Das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 und das Steiermärkische Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004 enthielten dazu folgende Regelungen:¹⁰

Tabelle 1: Voraussetzungen für die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule

	Volksschulen	Hauptschulen/Neue Mittelschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Mindestschülerzahl			
Oberösterreich	100	120	3 Klassen	50
Steiermark	30	200	2 Klassen	3 Klassen

Quellen: Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992; Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

Hinsichtlich der Zumutbarkeit des Schulwegs enthielten diese Landesausführungsgesetze im Gegensatz zu jenen etwa des Burgenlands, Kärntens und Vorarlbergs (vgl. hierzu Bericht des RH „Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Reihe Bund 2012/12, TZ 6) keine näheren Regelungen.

5.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen hinsichtlich der erforderlichen Mindestschülerzahl unterschiedlich und hinsichtlich der Zumutbarkeit des Schulwegs nicht geregelt war. Der RH bemängelte dieses Auseinanderklaffen von Basisanforderungen, weil dies Verwaltungsreformbemühungen erschwerte sowie die Intransparenz verstärkte.

Weiters stellte er fest, dass in der Steiermark deutlich geringere Anforderungen (Mindestschülerzahl 30 im Vergleich zu 100 in Oberösterreich) für die Errichtung von Volksschulen bestanden. Bei den Hauptschulen/Neuen Mittelschulen waren hingegen in Oberösterreich mit 120 Schü-

⁸ § 11 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

⁹ §§ 2 ff. Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁰ § 28 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992; §§ 7 ff. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

Rechtliche Rahmenbedingungen

lern deutlich weniger als in der Steiermark (200 Schüler) notwendig. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die deckungsgleichen Aussagen in seinem Bericht „Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Reihe Bund 2012/12, TZ 6.

Er empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, in Abstimmung mit dem BMBF die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung (einschließlich der Zumutbarkeit des Schulwegs) zu evaluieren.

5.3 (1) *Das BMBF verwies in seiner Stellungnahme auf die Vollziehungskompetenz der Länder.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich treffe es zu, dass das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 im Zusammenhang mit der Errichtung öffentlicher Pflichtschulen keine näheren Ausführungen zur Zumutbarkeit des Schulwegs enthalte. Bei der Festlegung des Einzugsbereichs, der nach Errichtung der Schule das Gebiet für den zu verordnenden Schulsprengel darstelle, sei auf einen zumutbaren (bewältigbaren) Schulweg Bedacht zu nehmen.

(3) Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme auf den Regionalen Bildungsplan Steiermark. Dieser messe dem Schulweg insbesondere bei Volks- und Sonderschülern besondere Bedeutung bei; die maximale Transportzeit in eine Richtung solle 30 Minuten nicht übersteigen.

5.4 Der RH verwies neuerlich auf die unterschiedliche bzw. fehlende Regelung der Voraussetzungen für die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen hinsichtlich der erforderlichen Mindestschülerzahl. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung zu evaluieren und sah durchaus Handlungsbedarf beim Bundesministerium, um den Reformprozess in Gang zu setzen.

Schulerhaltung

6.1 (1) Die Erhaltung einer Schule schloss gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes folgende wirtschaftliche Belange der Schule ein:¹¹

- Bereitstellung und Instandhaltung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften,
- Reinigung, Beleuchtung und Beheizung,

¹¹ § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

- Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und Lehrmittel,
- Deckung des sonstigen Sachaufwands (z.B. Zeugnisformulare, Bücher für die Lehrer- und Schülerbüchereien),
- Beistellung des erforderlichen Hilfspersonals (z.B. Schulwarte, Reinigungskräfte, allfällige Sekretariatskräfte).

(2) Die Ausführungsgesetze der Länder wiederholten im Wesentlichen diese Bestimmungen.¹²

6.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen im Wesentlichen gleichlautende Regelungen bestanden.

Schulauflassung

7.1 (1) Unter Auflassung einer Schule war ihre Schließung zu verstehen. Die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule zählte gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz zu den Aufgaben des gesetzlichen Schulerhalters. Sie bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.¹³

Weiters konnte die Landesregierung nach Anhörung des Landesschulrats eine allgemein bildende Pflichtschule von Amts wegen auflassen, wenn die Voraussetzungen für deren Bestand nicht mehr gegeben waren.¹⁴

(2) Gemäß dem Oberösterreichischen Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 war eine öffentliche Pflichtschule aufzulassen, wenn die Voraussetzungen für die Errichtung der Schule (siehe TZ 5, Tabelle 1) nicht mehr gegeben waren und die Nachteile des Weiterbestands der Schule seine Vorteile überwogen. Im Zweifel war den öffentlichen Interessen, die für den Weiterbestand der Schule sprachen, der Vorrang gegenüber dem Interesse des gesetzlichen Schulerhalters an der Auflassung der Schule einzuräumen. Vor dem 24. September 1965 errichtete Volks- und Hauptschulen mussten nicht aufgelassen werden, auch wenn die Schülerzahl der als Voraussetzung für die Errichtung sol-

¹² § 48 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992, § 24 Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

¹³ § 11 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁴ § 11 Abs. 2 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

Rechtliche Rahmenbedingungen

cher Schulen festgesetzten erhöhten Schülerzahl nicht entsprach.¹⁵ Die Errichtungsvoraussetzungen für eine Volksschule waren vor diesem Zeitpunkt eine Mindestzahl von 40 Schülern und ein Schulweg von weniger als vier Kilometern, für eine Hauptschule eine Mindestzahl von 120 Schülern und ein zumutbarer Schulweg.

Gemäß dem Steiermärkischen Pflichtschülerhaltungsgesetz 2004 konnte eine bestehende Pflichtschule aufgelassen werden, wenn die Voraussetzungen für ihre Errichtung (siehe TZ 5, Tabelle 1) nicht mehr vorlagen. Eine Pflichtschule musste aufgelassen werden, wenn ihr Weiterbestehen wegen Rückgangs der Schülerzahl und infolge des damit nicht im gleichen Verhältnis abfallenden Aufwands für die Schule auf die Dauer nicht mehr gerechtfertigt werden konnte.¹⁶

(3) In Oberösterreich hatten im Schuljahr 2012/2013

- 313 Volksschulen weniger als 100 Schüler,
- 34 Hauptschulen/Neue Mittelschulen weniger als 120 Schüler,
- eine selbständige Polytechnische Schule (rd. 3 %) weniger als drei Klassen und
- 15 selbständige Sonderschulen (rd. 56 %) weniger als 50 Schüler.

Diese Schulen erfüllten – abgesehen von den vor dem 24. September 1965 errichteten Volks- und Hauptschulen – die zur Errichtung notwendigen Voraussetzungen nicht mehr.

In der Steiermark hatten im Schuljahr 2012/2013

¹⁵ Die vom Bund im Jahr 1962 getroffenen schulgesetzlichen Neuerungen führten in Oberösterreich zur Erlassung des Oberösterreichischen Pflichtschulorganisationsgesetzes, LGBl. Nr. 38/1965. Dieses Landesgesetz trat am 24. September 1965 in Kraft und gehört nach zahlreichen Novellen und Wiederverlautbarungen in den Jahren 1976, 1984 und 1992 nunmehr als Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 dem Rechtsbestand an. Die Fassung dieses Gesetzes im Jahr 1965 sah für die Errichtung von Volks- und Hauptschulen als Erfordernis eine wesentlich höhere Anzahl an volksschulpflichtigen und hauptschulfähigen Kindern als Kriterium vor, als dies nach dem bis dahin geltenden Oberösterreichischen Pflichtschülerhaltungsgesetz, LGBl. Nr. 10/1959, der Fall war. Da nun aber ab dem 24. September 1965 auch die Bewilligung zur Auflassung von Volks- und Hauptschulen unter Zugrundelegung dieser neuen Errichtungs- bzw. Bestandsvoraussetzungen mit höherem Schülererfordernis zu prüfen und schließlich zu erteilen gewesen wäre, wurde diese Übergangsbestimmung in das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz (§ 58 Abs. 2) aufgenommen. Diese Übergangsbestimmung ist seit dem 24. September 1965 nach wie vor geltendes Recht und wurde im Wege der (dritten) Wiederverlautbarung dieses Gesetzes im Jahr 1992, LGBl. Nr. 32/1992, dem § 38 als Abs. 4 angefügt.

¹⁶ § 41 Steiermärkisches Pflichtschülerhaltungsgesetz 2004

- 62 Volksschulen (rd. 13 %) weniger als 30 Schüler,
- 115 Hauptschulen/Neue Mittelschulen (rd. 69 %) weniger als 200 Schüler,
- eine selbständige Polytechnische Schule (rd. 3 %) weniger als zwei Klassen und
- fünf selbständige Sonderschulen (rd. 20 %) weniger als drei Klassen.

Diese Schulen erfüllten die zur Errichtung notwendigen Voraussetzungen nicht mehr.

7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass – ungeachtet der Ausnahmebestimmung gemäß Oberösterreichischem Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 – sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark im Schuljahr 2012/2013 eine hohe Anzahl an Schulen die Errichtungsvoraussetzungen (Schüler- bzw. Klassenmindestzahlen) nicht mehr erfüllten: 313 bzw. 62 Volksschulen, 34 bzw. 115 Hauptschulen, jeweils eine Polytechnische Schule und 15 bzw. fünf Sonderschulen. In beiden Ländern stellte das Nichtvorliegen der Errichtungsvoraussetzungen einen – obligatorischen bzw. fakultativen – Auflassungstatbestand dar.

Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark die Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen, insbesondere die rechtliche Verpflichtung zur Auflassung, im Einzelnen unterschiedlich geregelt war. Weiters war die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule wegen der erforderlichen Befassung sämtlicher Gebietskörperschaften, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgten, komplex (Entscheidung der Gemeinde, Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung).

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen und bei Unterschreiten einer festzulegenden Schülermindestzahl die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren.

Nach Ansicht des RH verdeutlichte das komplexe und aufwändige Verfahren im Zusammenhang mit der Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen und den dringenden Reformbedarf der österreichischen Schulverwaltung.

7.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien von den im Schuljahr 2012/2013 geführten 313 Volksschulen mit weniger als 100 Schülern mittlerweile acht Schulen aufgelassen bzw. stillgelegt worden; von den 34 Hauptschulen/Neuen Mittelschulen mit weniger als 120 Schülern und den 15 selbständigen Sonderschulen mit weniger als 15 Schülern seien mittlerweile zwei Hauptschulen und zwei Sonderschulen zu jeweils einer zusammengelegt worden.*

Weiters wies das Land Oberösterreich darauf hin, dass die Errichtungsbestimmungen für Volks- und Hauptschulen neben einer bestimmten Schülerzahl auch einen zumutbaren Schulweg zur nächsten öffentlichen Pflichtschule vorsähen. Hinsichtlich der Errichtung bzw. Bestandsvoraussetzungen müssten also zwei Komponenten – und nicht bloß die gesetzlich geforderten Schülerzahlen – gegeben sein.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark führe eine gesetzliche Festlegung einer Mindestschülerzahl, bei deren Unterschreitung eine Schule jedenfalls zu schließen wäre, mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Kollision mit der vom RH geforderten gesetzlichen präzisen Regelung hinsichtlich der Zumutbarkeit des Schulwegs. Bezüglich der Komplexität der Verfahren wies das Land Steiermark darauf hin, dass künftig die Vorerhebungen des Bezirksschulrats entfallen würden. Die Anhörung des Landesschulrats sei im Pflichtschülerhaltungs-Grundsatzgesetz normiert.

7.4 Der RH räumte gegenüber den Ländern Oberösterreich und Steiermark ein, dass zwischen erforderlicher Schülerzahl und zumutbarem Schulweg ein Spannungsfeld bestand. Dessen ungeachtet wären die Voraussetzungen für die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen und bei Unterschreiten einer festzulegenden Schülermindestzahl die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren.

Schulsprenkel

Allgemeines

8.1 (1) Gemäß dem Pflichtschülerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes hatte für jede öffentliche Pflichtschule ein Schulsprenkel zu bestehen.¹⁷

Der Schulsprenkel war das rechtlich umschriebene Einzugsgebiet der jeweiligen Schule. Die Sprengelenteilung diente einer geordneten und möglichst gleichmäßigen Zuweisung der schulpflichtigen Kinder an die einzelnen öffentlichen Pflichtschulen der betreffenden Schulart nach

¹⁷ § 13 Abs. 1 Pflichtschülerhaltungs-Grundsatzgesetz

dem Territorialprinzip: Allen im Sprengel einer Schule wohnenden Schulpflichtigen oblag es, grundsätzlich diese Schule zu besuchen; auf die Aufnahme bestand ein Rechtsanspruch. Die Sprengelteilung legte somit auch die Grenzen der dem gesetzlichen Schulerhalter auferlegten Anforderungen, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, fest.

(2) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz eröffnete die Möglichkeit, die Schulsprengel für Hauptschulen/Neue Mittelschulen sowie Sonderschulen in einen Pflichtsprengel und einen Berechtigungssprengel zu teilen.¹⁸ Ein Pflichtsprengel war jenes Gebiet, in dem die dort wohnenden Schulpflichtigen, wenn sie ihre Schulpflicht nicht anderweitig (z.B. durch den Besuch einer allgemein bildenden höheren Schule) erfüllten, verpflichtet waren, die sie betreffende Schule zu besuchen. Der – in der Regel weiter gezogene – Berechtigungssprengel war jenes Gebiet, in dem die dort wohnenden Schulpflichtigen, sofern sie zum Besuch der betreffenden Schule in Betracht kamen, berechtigt – aber nicht verpflichtet – waren, diese Schule zu besuchen.

(3) Als inhaltlichen Leitgrundsatz der Sprengelfestlegung bestimmte das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz, dass die Schulsprengel der Volksschulen und der Polytechnischen Schulen sowie die Berechtigungssprengel der Hauptschulen/Neuen Mittelschulen und der einzelnen Arten der Sonderschulen lückenlos aneinander zu grenzen hatten. Von diesem Prinzip waren Ausnahmen zugelassen, wenn in einer Gemeinde mehrere Schulen derselben Schulart bestanden; in diesen Fällen konnte ein gemeinsamer Schulsprengel festgelegt werden.¹⁹

(4) Sprengelangehörig waren jene Schulpflichtigen, die im Schulsprengel, wenn auch nur zum Zwecke des Schulbesuchs, wohnten.²⁰

(5) Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz hatte die Festsetzung, d.h. die Bildung, Änderung und Aufhebung der Schulsprengel, durch die nach dem jeweiligen Landesausführungsgesetz zuständige Behörde unter Mitwirkung des Landes- oder Bezirksschulrats nach Anhörung aller betroffenen gesetzlichen Schulerhalter und Gebietskörperschaften zu erfolgen.²¹

¹⁸ § 13 Abs. 2 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁹ § 13 Abs. 3a Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

²⁰ § 13 Abs. 7 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

²¹ § 13 Abs. 5 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz 1992²² wies diese Kompetenz der Bezirksverwaltungsbehörde zu, das Steiermärkische Pflichtschülerhaltungsgesetz 2004²³ der Landesregierung.

8.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark hinsichtlich der Zuständigkeit für die Festsetzung der Schulsprengel unterschiedliche Regelungen bestanden: In Oberösterreich war die Bezirksverwaltungsbehörde zuständig, in der Steiermark die Landesregierung. Ähnlich wie bei der Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen (siehe TZ 7) waren bei der Festsetzung der Schulsprengel mehrere Gebietskörperschaften befasst, die unterschiedliche Interessen verfolgten; dies trug insgesamt zur Erhöhung der Systemkomplexität bei.

9.1 (1) Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark waren entsprechend den rechtlichen Vorgaben (siehe TZ 8) für alle öffentlichen Pflichtschulen Schulsprengel eingerichtet. Diese wurden in der Amtlichen Linzer Zeitung bzw. in der Grazer Zeitung – Amtsblatt für die Steiermark kundgemacht. Erforderlichenfalls wurden die Schulsprengel geändert bzw. aufgehoben²⁴.

(2) Von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, für mehrere im Gebiet einer Gemeinde bestehende Schulen derselben Schulart einen gemeinsamen Schulsprengel festzulegen, hatten insbesondere große Gemeinden Gebrauch gemacht. Beispielsweise hatten die Landeshauptstadt Linz und die Landeshauptstadt Graz für ihre Volksschulen, Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen jeweils einen gemeinsamen Schulsprengel festgelegt, der das gesamte Stadtgebiet umfasste.²⁵

²² § 40 Abs. 3 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

²³ § 20 Abs. 1 Steiermärkisches Pflichtschülerhaltungsgesetz 2004

²⁴ Beispielsweise hob die Bezirkshauptmannschaft Ried im Innkreis nach Auflassung der Volksschule Kobernaußen mit Ablauf des Schuljahres 2010/2011 den Schulsprengel der aufgelassenen Volksschule auf und passte die Schulsprengel der benachbarten Volksschulen Lohnsburg am Kobernauberwald und Nußbaum am Kobernauberwald entsprechend an.

²⁵ Dies hatte zur Folge, dass die Erziehungsberechtigten ihre Kinder an einer Schule ihrer Wahl im jeweiligen Stadtgebiet anmelden konnten. Lagen an einer Schule zu viele Anmeldungen vor, wurden Kinder aus der unmittelbaren Wohnumgebung bzw. solche, deren Geschwister schon die betreffende Schule besuchten, bevorzugt aufgenommen.

(3) Als Besonderheit bestanden in Oberösterreich Schulsprengel, die sich über Oberösterreich hinaus auf angrenzende Länder (Niederösterreich und Salzburg) erstreckten bzw. aus diesen nach Oberösterreich hineinreichten.²⁶

(4) In der Steiermark war das Gemeindegebiet von Pernegg entgegen den rechtlichen Vorgaben zum Großteil keinem Hauptschulsprengel zugeordnet (siehe TZ 21).²⁷ Weiters waren jene Gebietsteile von Pernegg, für die ein Schulsprengel festgesetzt war, in widersprüchlicher Weise sowohl der Hauptschule Dr. Lauda – St. Jakob als auch der Hauptschule Bruck an der Mur zugeordnet.

9.2 (1) Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark Schulsprengel eingerichtet waren, die erforderlichenfalls an geänderte Gegebenheiten angepasst wurden. Er wies jedoch kritisch auf das aufwändige Verfahren zur Änderung der Schulsprengel hin (siehe TZ 8).

(2) Der RH anerkannte, dass in Oberösterreich in geeigneten Fällen gemeinsame Schulsprengel mit Niederösterreich bzw. Salzburg bestanden. Zudem erachtete er die Einrichtung gemeinsamer Schulsprengel in größeren Gemeinden als zweckmäßig.

(3) Weiters stellte der RH die lückenhafte bzw. widersprüchliche Zuordnung des Gemeindegebiets von Pernegg zu einem Hauptschulsprengel fest. Er empfahl dem Land Steiermark, vorbehaltlich des in TZ 12 angeregten Reformprozesses eine den rechtlichen Anforderungen entsprechende Hauptschulsprengelverordnung zu erlassen.

²⁶ So umfasste der Sprengel der Volksschule Maria Neustift (politischer Bezirk Steyr-Land) auch Gebietsteile der Marktgemeinde St. Peter in der Au (Land Niederösterreich) sowie der Pflichtsprengel der Hauptschule 1 Enns und der Neuen Mittelschule Lauriacum (beide im politischen Bezirk Linz-Land) auch das Gemeindegebiet von Ennsdorf (Land Niederösterreich). Umgekehrt umfasste der Sprengel der Volksschule sowie der Berechtigungssprengel der Hauptschule/Neuen Mittelschule St. Peter in der Au – Ramingtal (Land Niederösterreich) auch Gebietsteile der Gemeinden St. Ulrich bei Steyr und Maria Neustift (beide im politischen Bezirk Steyr-Land). Weiters umfasste der Sprengel der Polytechnischen Schule Oberndorf (Land Salzburg) seit der Auflassung der Polytechnischen Schule Ostermiething mit Ende des Schuljahres 2011/2012 auch das Gebiet des Pflicht- und Berechtigungssprengels der Hauptschulen Ostermiething und Sankt Pantaleon (beide im Bezirk Braunau am Inn).

²⁷ Dieser Sachverhalt kam im Zusammenhang mit der Verfassungsgerichtshofbeschwerde der Marktgemeinde Breitenau am Hochlantsch gegen die Auflassung der Hauptschule Dr. Lauda – St. Jakob (siehe TZ 21) hervor.

Sprengelfremder Schulbesuch

10.1 (1) Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz war jeder Schulpflichtige in die für ihn nach der Schulart in Betracht kommende Schule aufzunehmen, deren Schulsprengel er angehörte. Die Aufnahme eines dem Schulsprengel nicht angehörigen Schulpflichtigen konnte vom gesetzlichen Schulerhalter der um die Aufnahme ersuchten Schule verweigert werden²⁸. Die Landesausführungsgesetze enthielten dazu detaillierte Regelungen.²⁹

(2) Das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 unterschied einerseits zwischen einer gütlichen Einigung und einer behördlichen Bewilligung, andererseits nach der örtlichen Lage der involvierten Schulen:

- Lagen die sprengelmäßig zuständige sowie die um die Aufnahme ersuchte sprengelfremde Schule im Gebiet ein und derselben Gemeinde und überschritten ihre Sprengel die Gemeindegrenzen nicht, so war ein entsprechendes schriftliches Gesuch der Erziehungsberechtigten bei der Leitung der um die Aufnahme ersuchten Schule einzubringen. Sofern sowohl diese als auch die Leitung der sprengelmäßig zuständigen Schule dem sprengelfremden Schulbesuch zustimmten (wobei diese Einigung an gesetzlich näher umschriebene Voraussetzungen gebunden war), bedurfte der sprengelfremde Schulbesuch keiner behördlichen Bewilligung.³⁰ Bei Nichteinigung der betroffenen Schulleiter hatte der Bürgermeister über den Antrag der Erziehungsberechtigten zu entscheiden. Gegen die Entscheidung des Bürgermeisters stand den Erziehungsberechtigten die Berufung an die Bezirksverwaltungsbehörde – in Städten mit eigenem Statut an die Landesregierung – offen.
- Lagen die sprengelmäßig zuständige Schule und die um Aufnahme ersuchte sprengelfremde Schule in unterschiedlichen Gemeinden, so hatte im Falle der Nichteinigung der betroffenen Gemeinden die Bezirksverwaltungsbehörde über den sprengelfremden Schulbesuch zu entscheiden. In diesem Bewilligungsverfahren war der Bezirksschulrat anzuhören. Gegen die Entscheidung der Bezirksverwaltungsbehörde stand die Berufung an die Landesregierung offen.

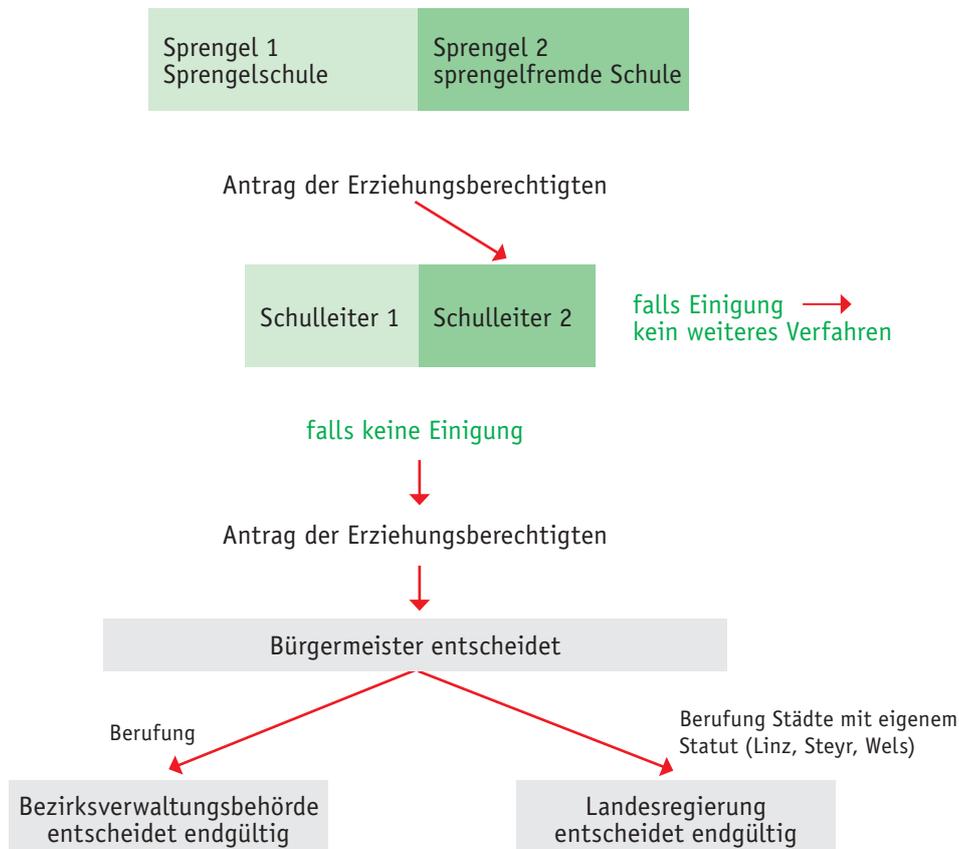
²⁸ § 13 Abs. 6 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

²⁹ §§ 39 ff. Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992, §§ 14 ff. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

³⁰ § 47 Abs. 2 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

Die folgenden Abbildungen verdeutlichen die Behördenzuständigkeit und die Verfahren bei der Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in Oberösterreich:

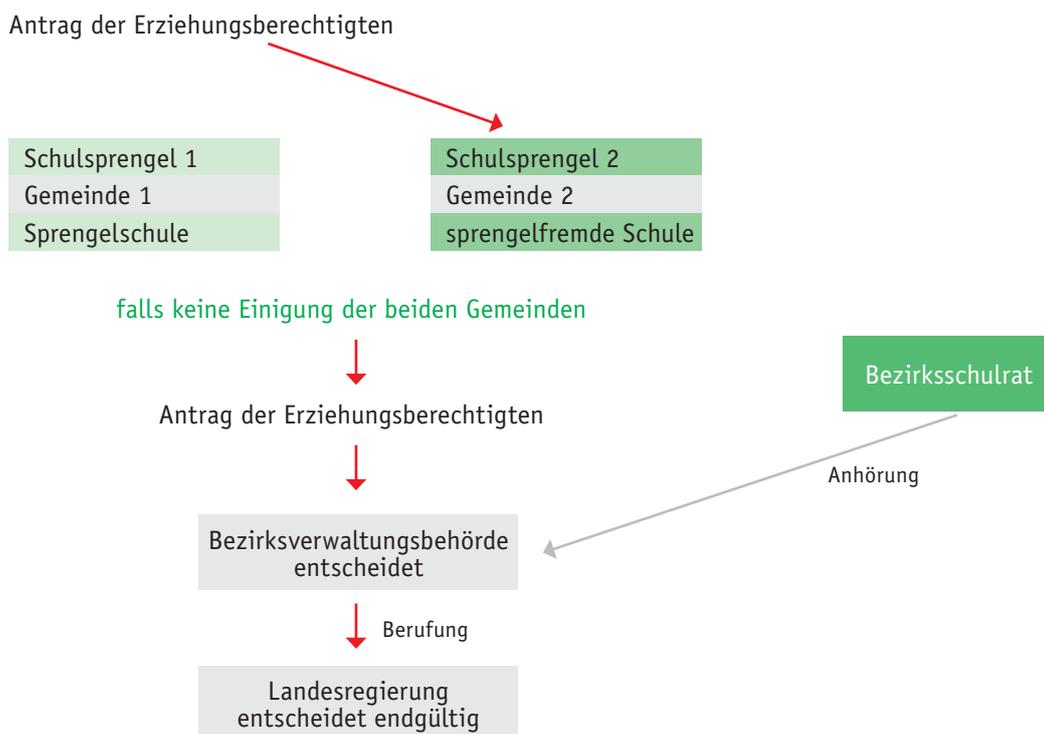
Abbildung 2: Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in Oberösterreich – eine Gemeinde mit zwei Schulen (zwei Schulsprengel)



Quellen: Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992; Darstellung RH

Rechtliche Rahmenbedingungen

Abbildung 3: Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in Oberösterreich – zwei Gemeinden mit jeweils einem Schulsprengel



Quellen: Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992; Darstellung RH

Die Bewilligung zum sprengelfremden Schulbesuch war zu untersagen,

- wenn der gesetzliche Schulerhalter der um die Aufnahme ersuchten sprengelfremden Schule die Aufnahme des Schulpflichtigen verweigerte;
- wenn in der sprengelmäßig zuständigen Schule eine Klassenzusammenlegung³¹ eintreten würde oder eine gesetzlich festgelegte Klassenschülermindestzahl unterschritten wäre;
- wenn der beabsichtigte Schulwechsel nicht mit dem Beginn des Schuljahres zusammenfiel.

³¹ Dieser Versagungsgrund galt bis 31. Mai 2011.

Die Bewilligung konnte versagt werden (Ermessensentscheidung),

- wenn in der um die Aufnahme ersuchten sprengelfremden Schule eine Klassenteilung eintreten würde oder
- die mit dem sprengelfremden Schulbesuch für den Schüler verbundenen Vorteile die bei der Schulsprengelfestsetzung zu berücksichtigenden Interessen nicht überwogen.

Im Fall eines sprengelfremden Schulbesuchs hatte die Gemeinde, in welcher der Schüler seinen Hauptwohnsitz hatte, dem gesetzlichen Schulerhalter der aufnehmenden Schule einen Gastschulbeitrag zu entrichten.³²

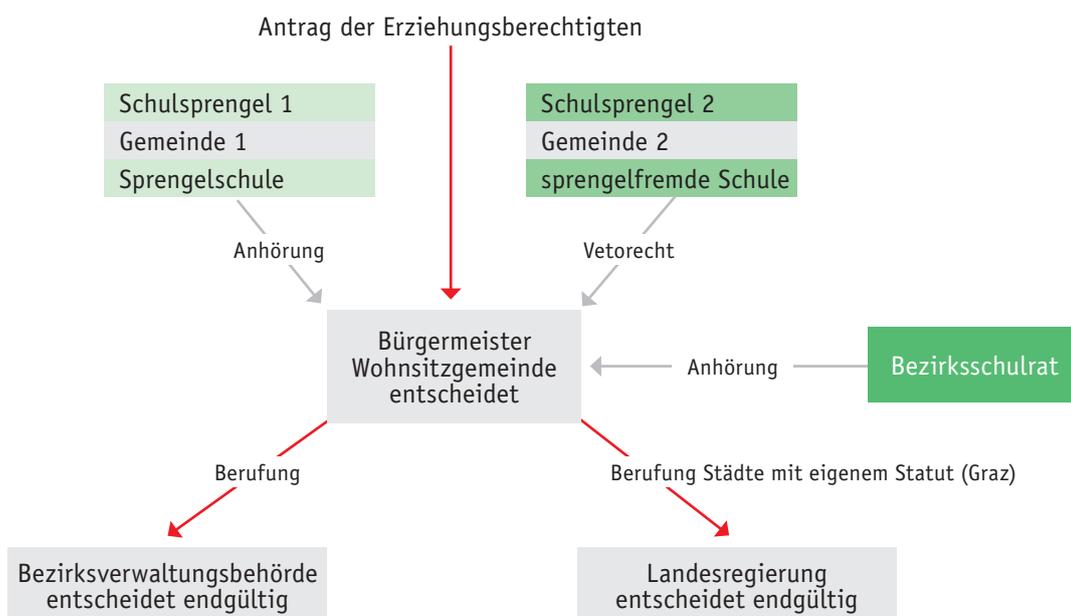
(3) Das Steiermärkische Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004 legte als Regel fest, dass der sprengelfremde Schulbesuch – zusätzlich zum Einverständnis des gesetzlichen Schulerhalters – einer behördlichen Bewilligung bedurfte. Über den Antrag der Erziehungsberechtigten auf Aufnahme eines dem Schulsprengel nicht angehörigen Schulpflichtigen hatte der Bürgermeister der Gemeinde des Wohnsitzes nach Anhörung des Schulerhalters der Sprengelschule und des Bezirksschulrats zu entscheiden. Gegen die Entscheidung des Bürgermeisters war die Berufung an die Bezirksverwaltungsbehörde – in Graz an die Landesregierung – zulässig.

Die folgende Abbildung verdeutlicht die Behördenzuständigkeit und das Verfahren bei der Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in der Steiermark:

³² § 53 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

Rechtliche Rahmenbedingungen

Abbildung 4: Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in der Steiermark



Quellen: Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004; Darstellung RH

Dem Antrag auf sprengelfremden Schulbesuch konnte nur stattgegeben werden, wenn der Erhalter der aufnehmenden Schule einverstanden war. Im Übrigen waren die persönlichen Verhältnisse des Schülers, seine individuellen Bildungsziele, die örtlichen Verkehrsverhältnisse, die Zumutbarkeit des Schulwegs und die Organisationsform der betroffenen Pflichtschulen zu berücksichtigen.

In bestimmten Fällen (Wohnsitzwechsel des Schülers, sonderpädagogische Förderung, ganztägige Schulform, Modellversuch Neue Mittelschule) hatte ein Bewilligungsverfahren zu entfallen und der sprengelfremde Schulerhalter war zur Aufnahme verpflichtet. In Oberösterreich bestanden derartige Regelungen nicht.

Für Schüler, die nicht im Schulsprengel wohnten (Gastschüler), hatte der Erhalter der aufnehmenden Schule der Wohnsitzgemeinde Beiträge vorzuschreiben.³³

³³ § 35 Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

10.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark die Bewilligung des sprengelfremden Schulbesuchs in der Regel komplizierte Verwaltungsverfahren erforderte. Ohne Verwaltungsverfahren liefen jene Fälle ab, in denen sich die beteiligten Gemeinden gütlich einigten (Oberösterreich) bzw. ein Rechtsanspruch auf die Aufnahme in die sprengelfremde Schule bestand (nur in der Steiermark).

Der RH wies kritisch auf die aufwändigen und komplexen Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit dem sprengelfremden Schulbesuch hin. Nach Ansicht des RH könnten eine Flexibilisierung der Schulsprengel und die Schaffung eines Rechtsanspruchs zum Besuch einer sprengelfremden Schule in bestimmten Fällen zur Verwaltungsvereinfachung beitragen.

11.1 (1) Dem Amt der Oberösterreichischen Landesregierung war die Anzahl jener Schüler, die eine sprengelfremde Schule besuchten, nicht bekannt. Auf Ersuchen des RH erhob das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung bei den Bezirksverwaltungsbehörden die Anzahl der Entscheidungen im Zusammenhang mit sprengelfremdem Schulbesuch.

Demnach hatten die Bezirksverwaltungsbehörden in Oberösterreich im Schuljahr 2012/2013 in 258 Fällen über die Zulässigkeit des sprengelfremden Schulbesuchs zu entscheiden. In der Mehrzahl dieser Fälle (rd. 82 %) fiel die Entscheidung zugunsten des sprengelfremden Schulbesuchs aus.

Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung hatte im Schuljahr 2012/2013 in 26 Fällen Berufungsentscheidungen im Zusammenhang mit dem sprengelfremden Schulbesuch zu treffen. Rund vier Fünftel dieser Entscheidungen fielen zugunsten des sprengelfremden Schulbesuchs aus.

(2) In der Steiermark waren alle Schüler, die eine sprengelfremde Schule besuchten, als solche erfasst. Die nachstehende Tabelle zeigt – nach Schularten gegliedert – die Anzahl dieser Schüler in den Schuljahren 2008/2009 bis 2012/2013:

Tabelle 2: Sprengelfremder Schulbesuch Steiermark						
Schuljahr	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	Veränderung 2008/2009 bis 2012/2013
	Anzahl der Schüler					in %
Volksschulen	1.430	1.580	1.732	1.800	1.911	33,64
Hauptschulen/ Neue Mittelschulen	1.838	2.107	2.227	2.454	2.414	31,34
Polytechnische Schulen ¹	155	141	198	142	143	- 7,74
Sonderschulen ¹	138	108	125	95	122	- 11,59
gesamt	3.561	3.936	4.282	4.491	4.590	28,90

¹ einschließlich der als angeschlossene Klassen geführten Schulen

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Im Schuljahr 2012/2013 besuchten insgesamt 4.590 Schüler eine sprengelfremde Schule. Dies bedeutete gegenüber dem Schuljahr 2008/2009 einen Anstieg um rd. 29 %. Der mehr als 30 %ige Anstieg bei Volksschulen bzw. Hauptschulen/Neuen Mittelschulen war hauptsächlich auf die Erleichterungen beim Besuch jener sprengelfremden Schulen zurückzuführen, die im Gegensatz zur sprengelmäßig zugeordneten Schule ganztägige Schulformen anboten, bzw. auf den Rechtsanspruch zum Besuch einer sprengelfremden Neuen Mittelschule, sofern die sprengeleneigene Schule noch als Hauptschule geführt wurde (siehe TZ 10). Im Gegensatz dazu verzeichneten die Polytechnischen Schulen und Sonderschulen einen Rückgang des sprengelfremden Schulbesuchs um rd. 8 % bzw. rd. 12 %.

Bezogen auf die Gesamtzahl der Schüler an allgemein bildenden Pflichtschulen in der Steiermark (siehe TZ 15, Tabelle 7) betrug der Anteil jener Schüler, die eine sprengelfremde Schule besuchten, im Schuljahr 2012/2013 rd. 6 %.

- 11.2** (1) Der RH hielt fest, dass in Oberösterreich jene Schüler, die eine sprengelfremde Schule besuchten, als solche nicht erfasst waren. Somit konnte keine Relation dieser Schüler zur Gesamtschülerzahl hergestellt werden. Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, über Daten hinsichtlich des sprengelfremden Schulbesuchs zu verfügen, um Entscheidungsgrundlagen für eine Flexibilisierung der Schulsprengel zur Verfügung zu haben. Er empfahl dem Land Oberösterreich, die sprengelfremden Schüler auch statistisch zu erfassen.

(2) Der sprengelfremde Schulbesuch hatte in der Steiermark eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung, weil rd. 6 % der Schüler der allgemein bildenden Pflichtschulen eine sprengelfremde Schule besuchten. Nach Ansicht des RH sollten auch diese Kenndaten in den in TZ 12 angeregten Reformprozess eingebracht werden.

11.3 *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei im Zusammenhang mit der Erfassung des sprengelfremden Schulbesuchs bereits ein Rundschreiben ergangen, mit dem die Bezirksverwaltungsbehörden und Magistrate ersucht wurden, ab dem Schuljahr 2014/2015 alle Fälle sprengelfremden Schulbesuchs zahlenmäßig zu erfassen und im Bedarfsfall diese Daten der Direktion „Bildung und Gesellschaft“ des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung zur Verfügung zu stellen.*

Flexibilisierung der Schulsprengel

12.1 (1) Da die aus dem Jahr 1955 stammende Sprengel-Regelung vielfach als zu starr empfunden wurde, erarbeitete das BMBF im Jahr 2008 einen Entwurf zu einer Novelle des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes. Ziel des Entwurfs war es, länderweise Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, die den regionalen Bedürfnissen eher entsprechen würden als eine zentrale Regelung.

In den Erläuterungen zu diesem Entwurf führte das BMBF aus:

- Seitens der Länder werde beklagt, dass zeitgemäße Regelungen aufgrund der starren und bindenden Sprengelvorgaben des Bundes nicht möglich seien.
- Mit zunehmender Mobilität komme einer regionalen Grenzziehung – wie es Schulsprengel seien – zunehmend die Daseinsberechtigung abhanden.
- Auf pädagogischer Ebene werde Schulautonomie und Profilbildung als zentrales Anliegen der Schulentwicklung forciert, so dass die einzelnen Schulen unterschiedliche Profile aufwiesen. Dies führe zu dem legitimen Bedürfnis der freien Schulwahl seitens der Erziehungsberechtigten. Auch hier erwiesen sich starre Sprengelgrenzen als Hemmschuh.

Der Gesetzesentwurf des BMBF wurde im Juni 2008 zur Begutachtung ausgesendet. Der Großteil der eingelangten Stellungnahmen befürwortete grundsätzlich die Flexibilisierung. An Problemen, die mit einer

Rechtliche Rahmenbedingungen

Verschiebung von Schülerströmen verbunden sein könnten, nannten die Stellungnahmen u.a.

- eine Überbeanspruchung von Standorten zu Lasten anderer Standorte,
- fehlende Abweisungsmöglichkeiten sowie
- mangelnde Planungssicherheit.

Der Österreichische Gemeindebund sprach sich dezidiert gegen eine freie Schulwahl der Erziehungsberechtigten aus. In der Folge brachte das BMBF den Gesetzesentwurf nicht in den Ministerrat ein, so dass auch die parlamentarische Behandlung unterblieb.

(2) Die geltende Rechtslage bot mit den Berechtigungssprengeln und der Bildung gemeinsamer Schulsprengel die Möglichkeit einer gewissen Flexibilisierung der Schulsprengel.

In bestimmten Fällen war in der Steiermark – im Gegensatz zu Oberösterreich – der gesetzliche Schulerhalter verpflichtet, sprengelfremde Schüler ohne Bewilligungsverfahren aufzunehmen. Dazu zählten u.a. sonderpädagogischer Förderbedarf, ganztägige Schulformen und die Teilnahme am Modellversuch Neue Mittelschule.

- 12.2** Der RH stellte fest, dass die Schulsprengel-Regelung ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, einen Schulplatz in zumutbarer Entfernung bereitzustellen, und dem Wunsch nach freier Schulwahl verursachte: Das Streben nach Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit des finanziellen Aufwandes stand dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nach freier Schulwahl und Wettbewerb zwischen den Schulen gegenüber.

Der RH wies darauf hin, dass die bestehende Rechtslage durch die Festlegung von Berechtigungssprengeln sowie von gemeinsamen Schulsprengeln eine gewisse Flexibilisierung ermöglichte. Zudem bestanden in der Steiermark zusätzliche Erleichterungen für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und beim Besuch ganztägiger Schulformen.

Der RH hielt fest, dass das BMBF den Entwurf einer Novelle zum Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz, der eine weitergehende Flexibilisierung der Schulsprengel-Regelung zum Ziel hatte, nicht weiter verfolgt hatte. Er empfahl dem BMBF, die Vor- und Nachteile von Schulsprengeln umfassend zu beleuchten und gegebenenfalls einen Reformprozess in die Wege zu leiten. Weiters empfahl der RH dem Land

Oberösterreich, eine Flexibilisierung des sprengelfremden Schulbesuchs bei sonderpädagogischem Förderbedarf und ganztägigen Schulformen in Erwägung zu ziehen.

12.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMBF habe der Gesetzgeber zur Sicherung eines Schulplatzes für jedes schulpflichtige Kind Schulsprengel vorgesehen. Reformüberlegungen seien jedenfalls zu befürworten; dabei erscheine die Flexibilisierung des sprengelfremden Schulbesuchs am zielführendsten. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung werde diese durch die Länder – auf der Grundlage des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes – zu erfolgen haben.*

(2) *Das Land Steiermark hielt in seiner Stellungnahme der Forderung der Flexibilisierung der Schulsprengel entgegen, dass in Österreich eine Schulpflicht für Kinder zwischen dem sechsten und dem 15. Lebensjahr bestehe; die gesetzlichen Schulerhalter der öffentlichen Pflichtschulen – in der Regel die Gemeinden – seien verpflichtet, den erforderlichen Schulraum für diese Kinder zur Verfügung zu stellen. Der erforderliche Raumbedarf und die daraus resultierenden Bau- und Sanierungsmaßnahmen ergäben sich aufgrund der Geburtenentwicklung im Sprengel; diese seien daher ein wichtiger Planungsparameter. Weiters verwies das Land Steiermark darauf, dass das Steiermärkische Pflichtschulerhaltungsgesetz in sechs Fällen einen Rechtsanspruch auf sprengelfremden Schulbesuch vorsähe. Dadurch werde ein weitgehender Kompromiss zwischen den Anliegen der Schulerhalter hinsichtlich Planung und Finanzierung und dem Wunsch der Eltern nach freier Schulwahl erreicht.*

12.4 Der RH verwies neuerlich auf das Spannungsfeld zwischen Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit des finanziellen Aufwandes einerseits und dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nach freier Schulwahl und Wettbewerb zwischen den Schulen andererseits. Er hielt daher seine Empfehlung gegenüber dem BMBF aufrecht, die Vor- und Nachteile von Schulsprengeln umfassend zu beleuchten und einen Reformprozess in die Wege zu leiten. Auch hier sah der RH durchaus Handlungsbedarf seitens des Bundesministeriums.

Finanzierung der
Schulerhaltung

13.1 (1) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz normierte, dass die gesetzlichen Schulerhalter für die Kosten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen aufzukommen hatten. Zu diesen Kosten zählten beispielsweise jene für Zu- und Umbauten, Gebäudesanierungen, Beleuchtung und Beheizung sowie das Hilfspersonal.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Sofern mehrere Gemeinden zu einem Schulsprengel gehörten, konnte die Ausführungsgesetzgebung der Länder bestimmen, dass die beteiligten Gemeinden Schulerhaltungsbeiträge an den gesetzlichen Schulerhalter zu leisten hatten. Im Fall des sprengelfremden Schulbesuchs konnte die Ausführungsgesetzgebung der Länder bestimmen, dass die Wohnsitzgemeinden Schulerhaltungsbeiträge oder Umlagen (sogenannte Gastschulbeiträge) an den gesetzlichen Schulerhalter zu entrichten hatten.³⁴

(2) Nach dem Oberösterreichischen Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 hatten Gemeinden, die zu einem Schulsprengel einer öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschule gehörten, ohne selbst gesetzlicher Schulerhalter der jeweiligen Schule zu sein, an den gesetzlichen Schulerhalter Beiträge zum laufenden Schulerhaltungsaufwand zu leisten.

Diese laufenden Schulerhaltungsbeiträge wurden berechnet, indem der nicht durch Einnahmen gedeckte laufende Schulerhaltungsaufwand des vorausgegangenen Kalenderjahres durch die Gesamtzahl der Schüler dieser Schule geteilt wurde (sogenannte Kopfquote). Die Kopfquote war mit der Zahl der im eingeschulten Gebiet der jeweils verpflichteten Gemeinden wohnenden und diese Schule besuchenden Schüler zu vervielfachen.³⁵

Für den sprengelfremden Schulbesuch waren Gastschulbeiträge in Höhe des laufenden Schulerhaltungsbeitrags zu leisten.³⁶

(3) Auch gemäß dem Steiermärkischen Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004 hatten Gemeinden, die zu einem Schulsprengel gehörten, ohne selbst gesetzliche Schulerhalter zu sein, zur Bestreitung des Schulsachaufwands an den gesetzlichen Schulerhalter Schulerhaltungsbeiträge zu leisten. Zur Ermittlung der Beiträge der zum Pflichtsprengel gehörenden Gemeinden dienten der ordentliche und außerordentliche Sachaufwand als Grundlage.³⁷ Die Aufteilung der Schulerhaltungsbeiträge auf die zum Schulsprengel gehörenden Gemeinden hatte unter Berücksichtigung der Zahl der die Schule besuchenden Kinder, der Zahl der Wohnbevölkerung und der Finanzkraft aller eingeschulten Gemeinden im Verhältnis 20:20:60 zu erfolgen.³⁸

³⁴ § 8 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

³⁵ § 51 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

³⁶ § 53 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

³⁷ Für die Ermittlung der Beiträge der zum Berechtigungssprengel gehörenden Gemeinden dienten der ordentliche Schulsachaufwand zur Gänze und der außerordentliche Schulsachaufwand zur Hälfte als Grundlage.

³⁸ §§ 29 ff. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

Zur Festsetzung der Gastschulbeiträge wurde die Gesamtsumme des ordentlichen Schulsachaufwands durch die Gesamtschülerzahl (einschließlich der Gastschüler) geteilt.³⁹

13.2 (1) Der RH wies auf die komplexe Finanzierung der Kosten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen hin.

(2) Durch die Vorschreibung von Schulerhaltungsbeiträgen an die sprengelangehörigen Gemeinden konnte die Finanzierungsverantwortung dieser Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug des Oberösterreichischen Pflichtschulorganisationsgesetzes 1992 eingebunden zu sein. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine inhaltsgleichen Aussagen in seinem Bericht „Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Reihe Bund 2012/12, TZ 9.

(3) Die Berechnungsmethoden für die Schulerhaltungsbeiträge unterschieden sich in Oberösterreich und der Steiermark hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen und des Aufteilungsschlüssels.

Zusätzlich waren Gastschulbeiträge an die gesetzlichen Schulerhalter der sprengelfremden Schulen zu entrichten. Durch den sprengelfremden Schulbesuch waren die Wohnsitzgemeinden somit regelmäßig mit zusätzlichen finanziellen Belastungen konfrontiert. Dies erschwerte nach Ansicht des RH die freie Auswahl der Schulen seitens der Erziehungsberechtigten, weil die Wohnsitzgemeinden aus finanziellen Gründen dem sprengelfremden Schulbesuch reserviert gegenüber standen.

(4) Der RH empfahl dem BMBF, das komplexe Finanzierungssystem der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen in den in TZ 12 empfohlenen Reformprozess miteinfließen zu lassen. Weiters empfahl der RH den Ländern Oberösterreich und Steiermark, Überlegungen hinsichtlich einer Vereinfachung der Regelungen über die Kostentragung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen anzustellen.

13.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMBF bedeute die neunjährige allgemeine Schulpflicht für alle Kinder, die sich in Österreich dauernd aufhielten, nicht nur die Pflicht, sondern auch das Recht, eine allgemein bildende Pflichtschule zu besuchen. Daher müsse für jedes schulpflichtige Kind*

³⁹ §§ 35 ff. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

Rechtliche Rahmenbedingungen

ein Schulplatz zur Verfügung stehen. Im Gegensatz dazu könne eine weiterführende Schule Aufnahmewerber trotz Erfüllung der schulrechtlichen Aufnahmevoraussetzungen wegen Platzmangels abweisen. Für den Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen bedürfe es daher einer Regelung, die sicherstelle, dass für jedes schulpflichtige Kind ein Schulplatz in zumutbarer Entfernung zur Verfügung stehe. Die dazu erforderliche Regelung könne selbstverständlich nicht unabhängig von der Finanzierungsverantwortung erfolgen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark Sorge das derzeitige Berechnungssystem für eine möglichst gerechte Aufteilung der Kosten der Schulerhaltung und sollte daher beibehalten werden. Im Übrigen werde nach dem Wirksamwerden der Gemeindestrukturreform mit 1. Jänner 2015 die Anzahl der an einer Pflichtschule beteiligten Gemeinden verringert, wodurch die Frage der Kostenregelung an Relevanz verlieren werde.

13.4 (1) Angesichts des komplexen Finanzierungssystems hinsichtlich der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen hielt der RH seine Empfehlung gegenüber dem BMBF aufrecht, dieses Finanzierungssystem in den in TZ 12 empfohlenen Reformprozess miteinfließen zu lassen.

(2) Gegenüber dem Land Steiermark bekräftigte der RH seine Empfehlung, Überlegungen zur Vereinfachung der Regelungen über die Kostentragung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen anzustellen.

Kompetenz-
zersplitterung

14.1 (1) Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich somit aus der zur Zeit der Gebarungüberprüfung geltenden Rechtslage die – Spannungsfelder begünstigende – Situation, dass einerseits die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung – soweit sie die Schulerhaltung betraf – in der Hand der Gemeinden konzentriert war, andererseits die Schulen bei gesamthafter Betrachtung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften unterlagen.

– Den gesetzlichen Schulerhaltern oblag die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen. Sie waren auch Dienstgeber der Schulwarte, Reinigungskräfte und des sonstigen Hilfspersonals (z.B. allfällige Sekretariatskräfte). Die Errichtung und Auflassung einer Schule bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung. Der Landesschulrat bzw. die Landesregierung war somit in den Vollzug eingebunden.

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

- Die Festsetzung der Schulsprengel erfolgte durch Verordnung der Bezirksverwaltungsbehörde (in Oberösterreich) bzw. der Landesregierung (in der Steiermark) unter Mitwirkung des Landes- oder Bezirksschulrats nach Anhörung aller betroffenen gesetzlichen Schulerhalter und Gebietskörperschaften.
- Die Koordination der Schulstandorte (z.B. in Form von Schulstandortkonzepten) war gesetzlich nicht festgelegt. In der Praxis übernahmen die Landesregierungen diese Funktion.
- Die Beistellung der erforderlichen Lehrer oblag den Ländern als Dienstgeber der Landeslehrer.⁴⁰ Der Bund refundierte den Ländern die Kosten der Besoldung der Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen im Rahmen der genehmigten Stellenpläne.⁴¹
- Die Aufsicht über Gemeinden als Schulerhalter war Aufgabe der Landesregierung.
- Die Sicherstellung der Unterrichtsqualität fiel in den Verantwortungsbereich des Schulleiters.⁴² Die Kontrolle der Qualität des Unterrichts war Aufgabe des örtlich zuständigen Bezirksschulinspektors, einem Schulaufsichtsorgan des Bundes.⁴³

⁴⁰ § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

⁴¹ § 4 Finanzausgleichsgesetz 2008

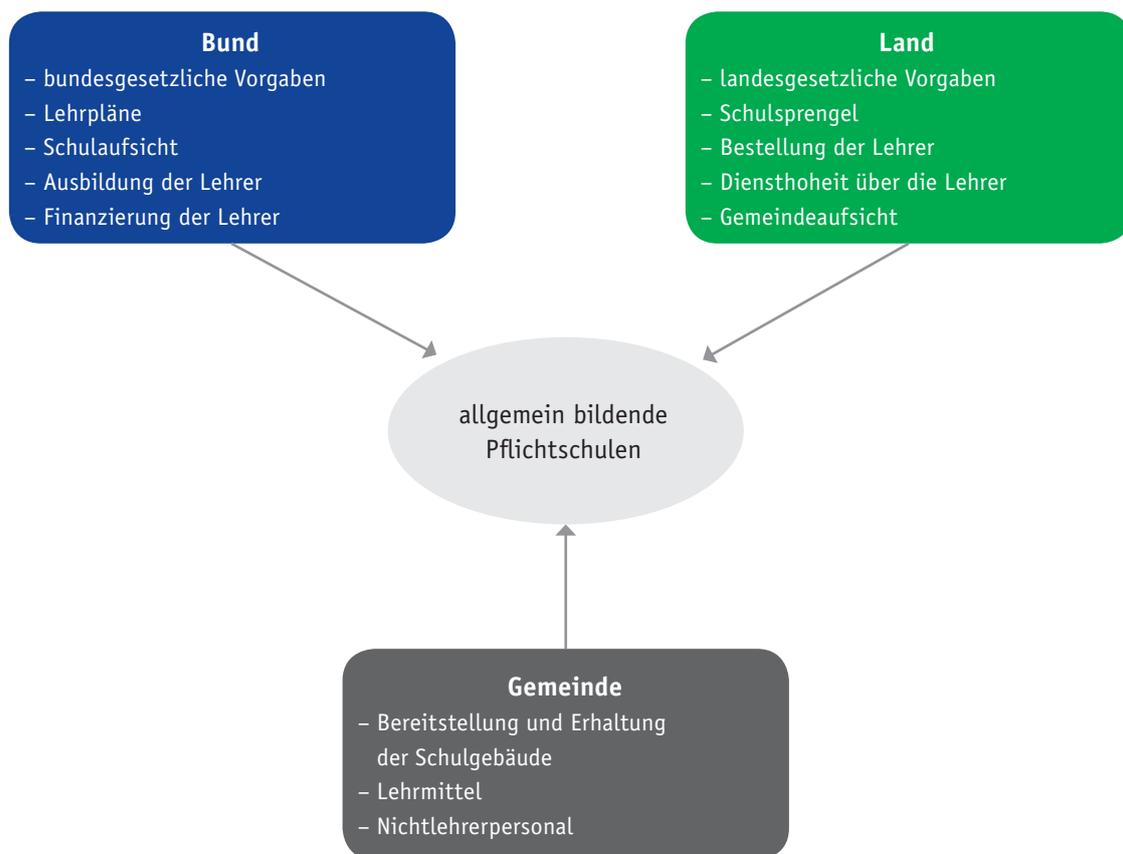
⁴² § 56 Abs. 3 Schulunterrichtsgesetz

⁴³ Aufgabenprofil der Schulaufsicht, Abschnitt III Z 21 lit. c

Rechtliche Rahmenbedingungen

(2) Die folgende Abbildung verdeutlicht die Kompetenzlage:

Abbildung 5: Einfluss der Gebietskörperschaften auf die allgemein bildenden Pflichtschulen



Quelle: RH

14.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenslagen sowie das Fehlen der Gesamtsicht den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden erschwerten.

(2) Im Bereich der Landeslehrer kam es zu einem Auseinanderfallen der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung (Länder) sowie der Finanzierungsverantwortung (Bund). Überdies hatte das an einer allgemein bildenden Pflichtschule tätige pädagogische und nichtpädagogische Personal unterschiedliche Dienstgeber: Für die Lehrer war das Land

Dienstgeber, für die Schulwarte, Reinigungskräfte und das sonstige Hilfspersonal (z.B. allfällige Sekretariatskräfte) die Gemeinde.

(3) Dem Bezirksschulinspektor als Schulaufsichtsorgan des Bundes oblag die Qualitätssicherung nur im pädagogischen Bereich. Allenfalls festgestellte Mängel, die das Schulgebäude oder dessen Ausstattung betrafen, konnte er nicht unmittelbar, sondern nur im Wege der Gemeinde und in weiterer Folge des Amtes der Landesregierung als Gemeindeaufsicht beheben lassen.

(4) Experten des Instituts für Höhere Studien, des Staatsschuldenausschusses, des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Zentrums für Verwaltungsforschung sowie der RH hatten im Rahmen der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform Lösungsvorschläge für das österreichische Schulsystem formuliert.

Unter den Gesichtspunkten eines verantwortungsbewussten Umgangs mit öffentlichen Mitteln und bildungswissenschaftlichen Erwägungen sind nach diesem Modell für eine Organisationsreform vier handlungsleitende Grundsätze wesentlich:

- Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schulgebarung in einer Hand,
- einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output-, Outcomeorientierung);
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring,
- weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Gemäß diesen Grundsätzen sind prinzipiell drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant:

- eine letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung, das Schulbudget und die Qualitätssicherung,
- einheitliche regionale Einheiten für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen sowie die Ressourcenverwaltung und
- die Schulebene für die Organisation und Durchführung des Unterrichts.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Anknüpfend an seine Kritik bezüglich des Fehlens der Gesamtsicht empfahl der RH den Ländern Oberösterreich und Steiermark, bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert und im Sinne einer gesamthaften Betrachtung einzubringen.

14.3 *Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich die Kompetenzzersplitterung aufgrund der bundesverfassungsgesetzlich festgeschriebenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Land ergebe. Das Land Steiermark teile die Ansicht des RH bezüglich eines generellen Reformbedarfs in der Schulverwaltung. Es verwies auf eine von Bund und Ländern eingerichtete Arbeitsgruppe, die in den nächsten Monaten Vorschläge für eine Reform der Schulverwaltung erarbeiten solle. Eine Novelle des Steiermärkischen Landeslehrer-Diensthoheitsgesetzes 1966 sehe eine Zusammenführung der Dienstrechtsagenden für Lehrer an allgemein bildenden und berufsbildenden Pflichtschulen in einer Dienststelle des Landes vor. Damit habe das Land Steiermark einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung der Parallelitäten in der Schulverwaltung geleistet. Weitergehende Reformen – wie die Errichtung einer Bildungsdirektion für alle Schulagenden – seien nur durch entsprechende Gesetzes- und Verfassungsänderungen durch den Bund möglich.*

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Schulorganisation **15.1** (1) Die folgenden Tabellen enthalten grundlegende Daten zur Schulorganisation (Anzahl der Schulen, Klassen und Schüler sowie Minimal- und Maximalanzahl der Schüler je Klasse) im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark in den Schuljahren 2007/2008 und 2012/2013:

(2) Volksschulen

Tabelle 3: Übersicht Volksschulen						
Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk
	Anzahl				in %	
Volksschulen	560	520	541	470	- 3,39	- 9,62
Klassen	3.159	2.404	3.235	2.374	2,41	- 1,25
Schüler	59.679	44.323	56.306	42.013	- 5,65	- 5,21
Schüler je Schule: Min. und Max.	12 – 377	5 – 347	11 – 385	7 – 343	-	-

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark sank die Anzahl der Volksschulen im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013. In der Steiermark war dieser Rückgang mit rd. 10 % beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich. Die Anzahl der Klassen stieg in Oberösterreich um rd. 2 %, während sie in der Steiermark um rd. 1 % sank. Der Schülerrückgang war in beiden Ländern mit rd. 6 % (Oberösterreich) bzw. mit rd. 5 % (Steiermark) annähernd gleich.

(3) Hauptschulen/Neue Mittelschulen

Tabelle 4: Übersicht Hauptschulen/Neue Mittelschulen						
Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk
	Anzahl				in %	
Hauptschulen/ Neue Mittelschulen	228	175	224	167	- 1,75	- 4,57
Klassen	2.197	1.532	2.070	1.478	- 5,78	- 3,52
Schüler	46.890	34.317	38.338	28.769	- 18,24	- 16,17
Schüler je Schule: Min. und Max.	49 – 480	49 – 498	37 – 430	40 – 369	-	-

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark sank die Anzahl der Hauptschulen im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013. In der Steiermark war dieser Rückgang mit rd. 5 % beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich. Die Anzahl der Klassen sank in Oberösterreich um rd. 6 %, in der Steiermark um rd. 4 %. Der Schülerrückgang war in Oberösterreich mit rd. 18 % höher als in der Steiermark mit rd. 16 %.

(4) Polytechnische Schulen

Tabelle 5: Übersicht Polytechnische Schulen						
Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk
	Anzahl				in %	
Polytechnische Schulen	57	51	52	41	- 8,77	- 19,61
<i>davon</i>						
<i>als angeschlossene Klassen geführt</i>	28	19	23	12	- 17,86	- 36,84
Klassen ¹	218	134	179	109	- 17,89	- 18,66
Schüler ¹	4.672	2.715	3.489	2.216	- 25,32	- 18,38
Schüler je Schule: Min. und Max. ¹	45 – 191	18 – 237	35 – 186	15 – 204	-	-

¹ einschließlich der als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark sank die Anzahl der Polytechnischen Schulen im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013. In der Steiermark war dieser Rückgang mit rd. 20 % mehr als doppelt so hoch wie in Oberösterreich (rd. 9 %). Innerhalb der Polytechnischen Schulen wiesen die als angeschlossene Klassen geführten Schulen besonders starke Rückgänge auf. Der Rückgang der Anzahl der Klassen war in beiden Ländern mit rd. 18 % (Oberösterreich) bzw. rd. 19 % (Steiermark) annähernd gleich. Der Schülerrückgang war in Oberösterreich mit rd. 25 % deutlich höher als in der Steiermark (rd. 18 %).

(5) Sonderschulen

Tabelle 6: Übersicht Sonderschulen						
Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	Oö	Stmk	Oö	Stmk	Oö	Stmk
	Anzahl				in %	
Sonderschulen	37	37	35	38	- 5,41	2,70
<i>davon</i>						
<i>als angeschlossene Klassen geführt</i>	9	12	8	13	- 11,11	8,33
Klassen ¹	271	97	272	109	0,37	12,37
Schüler ¹	4.848	582	5.114	604	5,49	3,78
Schüler je Schule: Min. und Max. ¹	12 – 225	3 – 21	16 – 221	6 – 9	–	–

¹ einschließlich der als angeschlossene Klassen geführten Sonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Die Anzahl der Sonderschulen sank im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 in Oberösterreich um rd. 5 %, während sie in der Steiermark um rd. 3 % anstieg, was auf die Errichtung einer als angeschlossene Klasse geführten Sonderschule zurückzuführen war. Die Anzahl der Klassen blieb in Oberösterreich annähernd gleich, während sie in der Steiermark um rd. 12 % stieg. Der Anstieg der Schülerzahlen war in beiden Ländern mit rd. 5 % (Oberösterreich) bzw. rd. 4 % (Steiermark) annähernd gleich.

(6) Allgemein bildende Pflichtschulen insgesamt

Tabelle 7: Übersicht allgemein bildende Pflichtschulen						
Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk
	Anzahl				in %	
allgemein bildende Pflichtschulen ¹	845	752	821	691	- 2,84	- 8,11
Klassen ²	5.845	4.421	5.756	4.219	- 1,52	- 4,57
Schüler ²	116.089	81.937	103.247	73.602	- 11,06	- 10,17

¹ ohne die als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

² einschließlich der als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Insgesamt betrachtet verzeichneten die allgemein bildenden Pflichtschulen im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 einen Schülerrückgang von rd. 11 % (Oberösterreich) bzw. rd. 10 % (Steiermark). Dieser Schülerrückgang führte in abgeschwächter Form auch zu einer Verminderung der Anzahl der Schulen und Klassen. Der Rückgang der Anzahl der Schulen war mit rd. 8 %, jener der Anzahl der Klassen mit rd. 5 % in der Steiermark beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich.

15.2 Mit Ausnahme der Sonderschulen war in beiden Ländern bei allen überprüften Schularten die Anzahl der Schüler im überprüften Zeitraum gesunken. Umso kritischer wies der RH auf die im Einzelnen unterschiedliche Entwicklung in den beiden überprüften Ländern hin: Der Rückgang der Volksschulen war – bei annähernd gleichem Schülerrückgang an den Volksschulen der beiden Länder – in der Steiermark beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich; während die Anzahl der Volksschul-Klassen in Oberösterreich stieg, war sie in der Steiermark gesunken. Auch bei den Hauptschulen und den Polytechnischen Schulen war der Rückgang der Schulen in der Steiermark deutlich höher als in Oberösterreich. Dies obwohl der Schülerrückgang an den Polytechnischen Schulen in Oberösterreich deutlich höher war als in der Steiermark.

Gesamthaft hielt der RH fest, dass der Schülerrückgang im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark in abgeschwächtem Ausmaß auch eine Verringerung der Anzahl der Klassen und Schulen zur Folge hatte. Nach Ansicht des RH war für den abgeschwächten Rückgang der Anzahl der Klassen die im

überprüften Zeitraum liegende schulorganisatorische Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ verantwortlich. Sie hatte zwar kaum Auswirkungen auf kleine Schulstandorte, bei mittleren und großen Standorten waren jedoch zusätzliche Klassenteilungen möglich. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die diesbezüglichen Feststellungen in seinem Bericht „Klassenschülerhöchstzahl 25“, Reihe Bund 2011/1.

Relationen und
Maßzahlen im
Ländervergleich

16.1 (1) Die folgenden Tabellen enthalten Relationen (Schulen pro km² Dauersiedlungsraum⁴⁴, Schulen pro 100 Schüler, Schulen pro Gemeinde) zur quantitativen Erfassung der Schulstruktur in Oberösterreich und der Steiermark in den Schuljahren 2007/2008 und 2012/2013:

Tabelle 8: Schulen pro km ² Dauersiedlungsraum				
Schuljahr	2007/2008		2012/2013	
	Oö	Stmk	Oö	Stmk
	Anzahl			
Volksschulen	0,082	0,100	0,079	0,091
Hauptschulen/Neue Mittelschulen	0,033	0,034	0,033	0,032
Polytechnische Schulen ¹	0,004	0,006	0,004	0,006
Sonderschulen ¹	0,004	0,005	0,004	0,005

¹ ohne die als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark; Berechnungen RH

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark wiesen die Volksschulen die höchste Dichte an Schulen je km² Dauersiedlungsraum auf. Im Ländervergleich war die Volksschuldichte in der Steiermark um 22 % (2007/2008) bzw. um 15 % (2012/2013) größer als in Oberösterreich (2012/2013: 0,091 versus 0,079). Demnach umfasste das Einzugsgebiet einer Volksschule in Oberösterreich rd. 13 km², in der Steiermark rd. 11 km².

⁴⁴ Laut Statistik Austria betrug die Fläche des Dauersiedlungsraums in Oberösterreich 6.835,75 km² und in der Steiermark 5.192,35 km² (Stand 2008). Bei den Polytechnischen Schulen und den Sonderschulen wurden nur die selbständigen Schulen, jedoch nicht die als angeschlossene Klassen geführten Schulen gezählt.

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Tabelle 9: Schulen je 100 Schüler				
Schuljahr	2007/2008		2012/2013	
	Ö	Stmk	Ö	Stmk
	Anzahl			
Volksschulen	0,94	1,17	0,96	1,12
Hauptschulen/Neue Mittelschulen	0,49	0,51	0,58	0,58
Polytechnische Schulen ¹	1,22	1,88	0,60	2,12
Sonderschulen ¹	0,76	6,36	0,68	6,29

¹ ohne die als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark; Berechnungen RH

Die Steiermark wies – abgesehen vom gleichen Wert bei den Hauptschulen im Schuljahr 2012/2013 – bei allen Schularten mehr Schulen pro 100 Schüler auf als Oberösterreich. Besonders groß war der Unterschied bei den Polytechnischen Schulen und den Sonderschulen: So hatte im Schuljahr 2012/2013 die Steiermark mehr als dreimal so viele Polytechnische Schulen (2,12 gegenüber 0,60) und mehr als neunmal so viele Sonderschulen je 100 Schüler (6,29 gegenüber 0,68) wie Oberösterreich. Bei den Volksschulen lag der Unterschied bei 1,12 gegenüber 0,96 Schulen je 100 Schüler.

Tabelle 10: Schulen je Gemeinde				
Schuljahr	2007/2008		2012/2013	
	Ö	Stmk	Ö	Stmk
	Anzahl			
Volksschulen	1,26	0,96	1,22	0,87
Hauptschulen/Neue Mittelschulen	0,51	0,32	0,50	0,31
Polytechnische Schulen ¹	0,07	0,06	0,07	0,05
Sonderschulen ¹	0,06	0,05	0,06	0,05

¹ ohne die als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark; Berechnungen RH

Die Anzahl der Schulen pro Gemeinde war insbesondere bei den Volksschulen und Hauptschulen/Neuen Mittelschulen in Oberösterreich größer als in der Steiermark. Dies war auf die höhere Anzahl an Gemeinden in der Steiermark zurückzuführen.⁴⁵

(2) Die Länder Oberösterreich und Steiermark hatten die angeführten Relationen und Maßzahlen zum Anlass genommen, ihre Schulstruktur kritisch zu hinterfragen und Überlegungen zur Standortoptimierung anzustellen (siehe TZ 18, 20).

16.2 Im Ländervergleich zeigte sich insbesondere im Bereich der Volksschulen in der Steiermark eine um 22 % (2007/2008) bzw. um 15 % (2012/2013) höhere Schuldichte pro km² Dauersiedlungsraum. Ebenso war die Anzahl der Schulen (bezogen auf 100 Schüler) in der Steiermark größer als in Oberösterreich, mit besonders großen Unterschieden im Bereich der Sonderschulen (im Schuljahr 2012/2013: 6,29 gegenüber 0,68 Schulen je 100 Schüler). Da die Steiermark über wesentlich mehr Gemeinden verfügte als Oberösterreich, war die Anzahl der Schulen je Gemeinde in Oberösterreich höher als in der Steiermark.⁴⁶

Der RH räumte ein, dass die Geländemorphologie, das Vorhandensein zentraler Räume und die Verkehrsinfrastruktur sowie die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen die Schulstruktur beeinflussten. Dennoch ließen die oben angeführten Kennzahlen Handlungsbedarf zur Optimierung der Schulstandortstruktur erkennen.

Der RH anerkannte, dass die Länder Oberösterreich und Steiermark Überlegungen zur Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen angestellt hatten. Er verwies im Weiteren auf seine ausführliche Darstellung in den TZ 18 und 20.

Volksschulen

17.1 (1) Die Kennzahlen bezüglich der Volksschulen veranlassten den RH, tiefgehende Analysen im Bereich der Volksschulen durchzuführen.

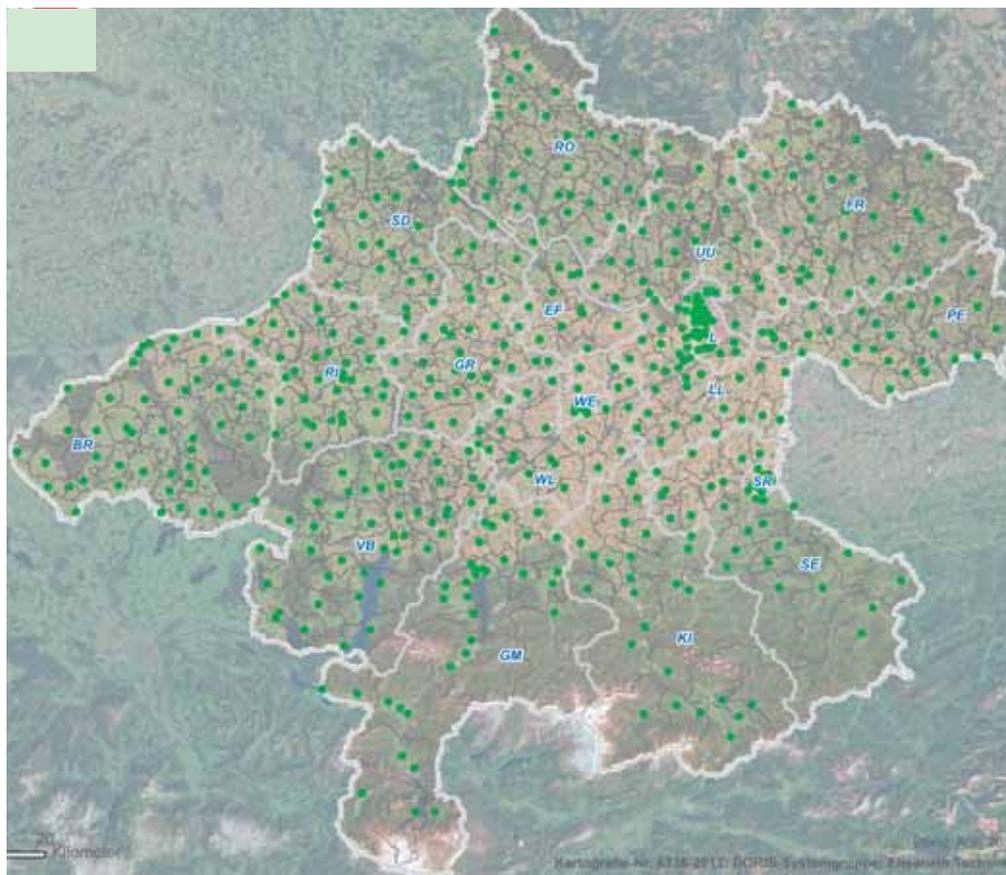
(2) Die folgenden Abbildungen zeigen die Anzahl und Verteilung der Volksschulen auf die einzelnen politischen Bezirke und Gemeinden der Länder Oberösterreich und Steiermark im Schuljahr 2012/2013:

⁴⁵ In Oberösterreich gab es 444 Gemeinden; in der Steiermark 542 Gemeinden (bis 2012) bzw. 539 Gemeinden (ab 2012).

⁴⁶ Die Umsetzung der Gemeindestrukturreform wird die Anzahl der Gemeinden bis Anfang 2015 von 539 auf 285 verringern; dadurch wird sich diese Kennzahl für die Steiermark entsprechend erhöhen.

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

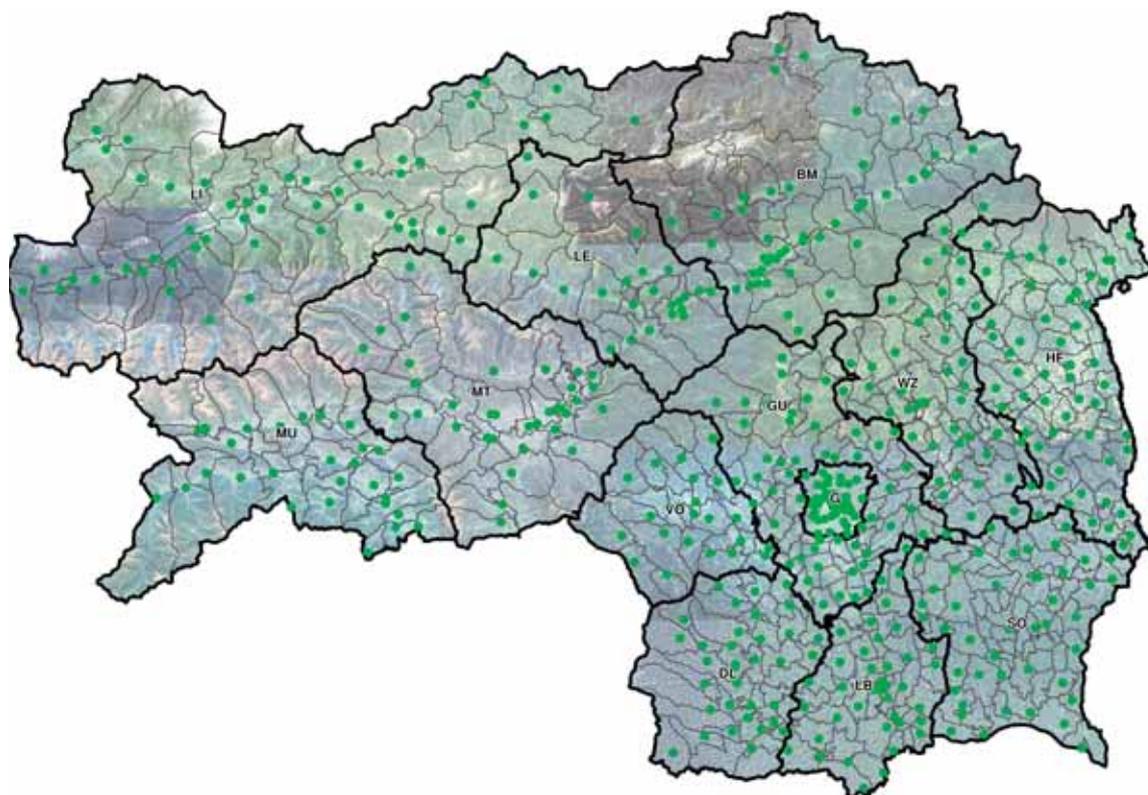
Abbildung 6: Volksschulen in Oberösterreich



BR	Braunau	L	Linz	SE	Steyr
EF	Eferding	LL	Linz–Land	SR	Steyr–Land
FR	Freistadt	PE	Perg	UU	Urfahr–Umgebung
GM	Gmunden	RI	Ried im Innkreis	VB	Vöcklabruck
GR	Grieskirchen	RO	Rohrbach	WE	Wels
KI	Kirchdorf an der Krems	SD	Schärding	WL	Wels–Land

Quelle: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung

Abbildung 7: Volksschulen in der Steiermark



BM	Bruck-Mürzzuschlag	LB	Leibnitz	SO	Südoststeiermark
DL	Deutschlandsberg	LE	Leoben	VO	Voitsberg
G	Graz	LI	Liezen	WZ	Weiz
GU	Graz-Umgebung	MT	Murtal		
HF	Hartberg-Fürstenfeld	MU	Murau		

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Volksschulen mit weniger als 25, weniger als 15 und weniger als zehn Schülern in den Schuljahren 2007/2008 bis 2012/2013.

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

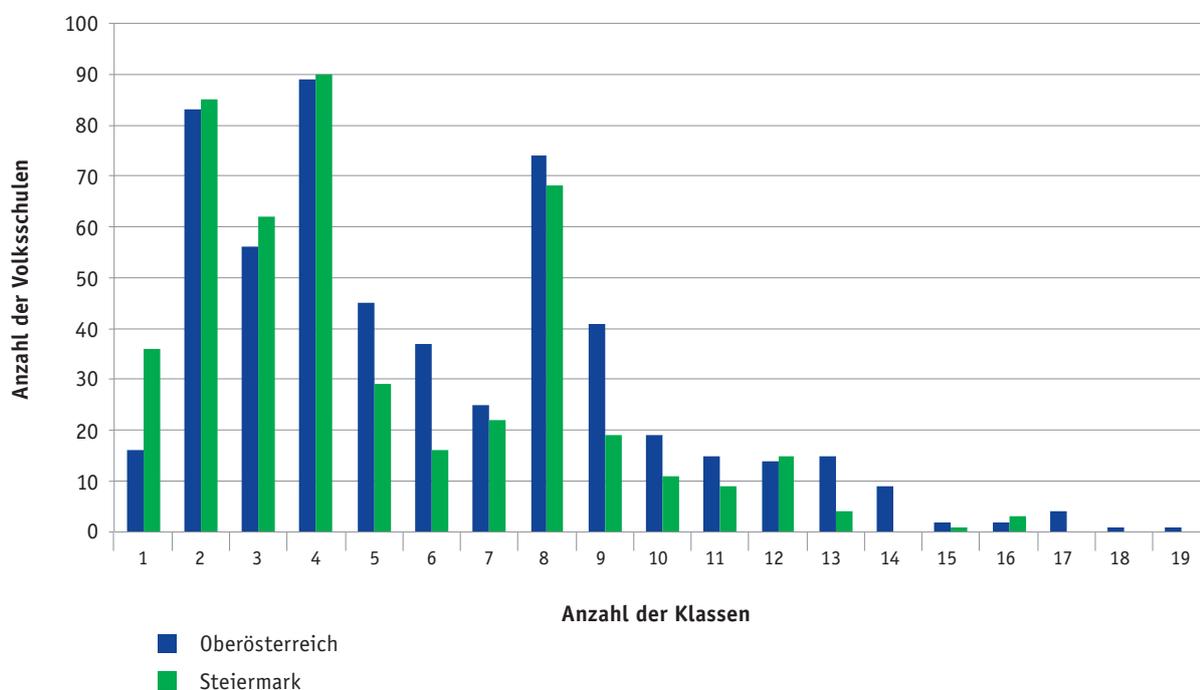
Tabelle 11: Anzahl kleiner Volksschulen in Oberösterreich und der Steiermark						
Schuljahr	2007/2008			2012/2013		
	Anzahl					
Schüler	<10	<15	<25	<10	<15	<25
Volksschulen Oberösterreich	0	3	22	0	4	22
Volksschulen Steiermark	8	25	79	4	11	43

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark; Berechnungen RH

Im Schuljahr 2012/2013 bestanden in Oberösterreich 22 und in der Steiermark 43 Volksschulen mit weniger als 25 Schülern. Vier (Oberösterreich) bzw. elf (Steiermark) dieser Volksschulen hatten weniger als 15 Schüler. Volksschulen mit weniger als zehn Schülern gab es in Oberösterreich nicht, in der Steiermark bestanden vier solcher Schulen. Im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 blieb die Anzahl der Volksschulen in Oberösterreich mit weniger als 25 Schülern gleich, in der Steiermark sank sie um rd. 46 %.

(4) Die Anzahl der Klassen je Volksschule in Oberösterreich und der Steiermark im Schuljahr 2012/2013 zeigt folgende Abbildung:

Abbildung 8: Klassen je Volksschule in Oberösterreich und der Steiermark im Schuljahr 2012/2013



Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

In Oberösterreich hatten 155 Volksschulen (rd. 29 %) weniger als vier Klassen; in der Steiermark traf dies auf 182 Volksschulen (rd. 39 %) zu.

17.2 Im Schuljahr 2012/2013 bestanden in Oberösterreich 22, in der Steiermark 43 Volksschulen mit weniger als 25 Schülern. Vier (Oberösterreich) bzw. elf (Steiermark) dieser Volksschulen hatten sogar weniger als 15 Schüler; von den elf in der Steiermark hatten vier weniger als zehn Schüler.

In Oberösterreich hatten 155 Volksschulen (rd. 29 %) weniger als vier Klassen. Dies hatte zur Folge, dass der Unterricht schulstufenübergreifend erfolgte. In der Steiermark traf dies auf 182 Volksschulen (rd. 39 %) zu.

Der RH verwies auf das Spannungsfeld zwischen den nunmehrigen gesetzlichen Anforderungen an die Mindestschülerzahl bei Errichtung einer Volksschule (in Oberösterreich 100 Schüler, in der Steiermark 30 Schüler; siehe TZ 5) und den im Schuljahr 2012/2013 bestehenden 22 bzw. 43 Volksschulen in den überprüften Ländern mit weniger als 25 Schülern. Er sah daher dringenden Handlungsbedarf im Bereich der Volksschulen. Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Stei-

ermark, im Rahmen der Standortoptimierung besonderes Augenmerk auf die Volksschulen zu legen.

Schulstandortkonzepte

Oberösterreich

Vorgaben

18.1 (1) Der politische Lenkungsausschuss der Oberösterreichischen Landesregierung – diesem gehörten der Landeshauptmann, die Mitglieder der Oberösterreichischen Landesregierung, die Klubobleute der im Landtag vertretenen politischen Parteien, der Landesamtsdirektor sowie der Obmann des Landespersonalausschusses an – legte am 4. Juli 2011 Kriterien für eine Optimierung der Schulorganisation fest. Diese sollten zur Prüfung von Kleinstandorten bzw. Doppelstandorten (Schulen mit identem Standort bzw. in einem Gebäudeverband) herangezogen werden.

(2) Vorrangig wären einklassige Volksschulen, insbesondere jene mit weniger als 20 Schülern, aufzulassen. Volksschul-Doppelstandorte mit weniger als insgesamt 20 Klassen wären durch Auflassung einer der beiden Schulen zusammenzulegen.

Ebenso sollten Hauptschul-Doppelstandorte mit weniger als insgesamt 20 Klassen zusammengelegt werden.

Bezüglich der Polytechnischen Schulen und der Sonderschulen legte der politische Lenkungsausschuss keine Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation fest.

(3) Die vom politischen Lenkungsausschuss festgelegten Kriterien dienten als Argumentationshilfe bei den Gesprächen mit den betroffenen Gemeinden vor beabsichtigten Schulschließungen. Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung war in besonderem Maß um Einvernehmen mit den Gemeinden bemüht.

Einen Zeitplan für die Umsetzung gab der Lenkungsausschuss nicht vor.

18.2 Der RH stellte fest, dass das Land Oberösterreich über eine politische Willenserklärung zur Optimierung der Schulstandorte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen verfügte. Er kritisierte jedoch die mangelnden Festlegungen hinsichtlich der Polytechnischen Schulen und der Sonderschulen sowie das Fehlen eines Zeitplans zur Umsetzung.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, die Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation umfassender anzulegen und neben der Schülerzahl weitere Planungsparameter (z.B. das Angebot ganztägiger Schulformen, Nachnutzung) zu berücksichtigen. Dabei wären operationalisierte Ziele zu erarbeiten und ein Zeitplan zu erstellen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich treffe es zu, dass für die Auflassung von Poytechnischen Schulen und Sonderschulen keine Kriterien für eine Optimierung der Standortstruktur festgelegt worden seien. Ungeachtet dessen sei eine Reihe derartiger Schulen aufgelassen worden.*

Zum fehlenden Zeitplan für die Optimierung der Schulstruktur führte das Land Oberösterreich aus, dass dafür grundsätzlich der Zeitraum bis Juni 2014 vorgesehen gewesen sei, der Prozess jedoch fortgeführt werde.

- 18.4** Der RH anerkannte die Absicht des Landes Oberösterreich, den Prozess der Optimierung der Schulstruktur fortzuführen. Er hielt jedoch gegenüber dem Land Oberösterreich seine Empfehlung aufrecht, die Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation umfassender anzulegen und dabei operationalisierte Ziele zu erarbeiten und einen Zeitplan zu erstellen.

Umsetzung

- 19.1** (1) Infolge der Umsetzung der Kriterien des politischen Lenkungsausschusses (sowie der bereits zuvor durchgeführten Schulschließungen) war die Anzahl der Volksschulen im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 um 19 Schulen, jene der Hauptschulen/Neuen Mittelschulen um vier Schulen (siehe TZ 15, Tabellen 3 und 4) gesunken.

(2) Ein Vergleich der wesentlichen Vorgaben des politischen Lenkungsausschusses von Juli 2011 mit den tatsächlichen Verhältnissen im Schuljahr 2012/2013 ergab Folgendes:

An neun der 16 einklassigen Volksschulen wurden weniger als 20 Schüler unterrichtet. An fünf Volksschul-Doppelstandorten⁴⁷ und an zwölf Hauptschul-Doppelstandorten⁴⁸ gab es weniger als insgesamt 20 Klassen.

(3) Die Schließung einer Volksschule im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde – jede der Schließungen im überprüften Zeitraum erfolgte im Einvernehmen – erforderte, neben intensiven Gesprächen zur Einvernehmensfindung, als formelle Verfahrensschritte den Antrag der Gemeinde und – bei unterbliebenem Einwand des Landesschulrats für Oberösterreich – die Auflassung durch die Oberösterreichische Landesregierung.

(4) Im Zusammenhang mit der Auflassung von Schulen führten die Mitglieder des politischen Lenkungsausschusses der Oberösterreichischen Landesregierung mit den schulerhaltenden Gemeinden Gespräche über sinnvolle Nutzungsmöglichkeiten der Schulgebäude. Solche Möglichkeiten waren die Nachnutzung durch andere Schulen (z.B. in den Gemeinden Schärding und Vorchdorf), durch Kinderbetreuungseinrichtungen (z.B. in der Gemeinde Neustift im Mühlkreis), durch örtliche Vereine oder kirchliche Einrichtungen. Auch der Verkauf der Schulliegenschaft oder ein Abbruch des Gebäudes im Fall unwirtschaftlicher Sanierung kamen in Frage.

19.2 Der RH hob hervor, dass neun von 16 einklassigen Volksschulen, weiters fünf Volksschul-Doppelstandorte und zwölf Hauptschul-Doppelstandorte im Schuljahr 2012/2013 nach wie vor nicht den Vorgaben des politischen Lenkungsausschusses entsprachen. Er empfahl daher dem Land Oberösterreich, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen unter Berücksichtigung einer umfassenden Herangehensweise (siehe TZ 18) konsequent fortzusetzen.

19.3 *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich werde der Prozess der Neustrukturierung der Schulstandorte fortgeführt.*

⁴⁷ An einem dieser Volksschul-Doppelstandorte wurden neben 19 Volksschulklassen auch drei angeschlossene Sonderschulklassen geführt.

⁴⁸ An zwei dieser Hauptschul-Doppelstandorte wurden neben 18 Hauptschulklassen auch zwei bzw. drei angeschlossene Polytechnische Klassen geführt. Von den verbleibenden zehn Hauptschul-Doppelstandorten wurden mittlerweile acht durch Auflassung jeweils einer der beiden Schulen zu Einzelstandorten.

Steiermark

Vorgaben

20.1 (1) Am 14. April 2011 erteilte die Steiermärkische Landesregierung einer Projektgruppe⁴⁹ den Auftrag, Empfehlungen zur Optimierung der Standorte von Pflichtschulen zu erarbeiten. Dabei sollte die Chancengerechtigkeit im Zugang für alle Schüler einer Region gewahrt bleiben. Unter Berücksichtigung topografischer Gegebenheiten, demografischer Entwicklungen sowie bildungspolitischer Problemzonen sollte die Projektgruppe „objektive pädagogische“ Kriterien festlegen. Die Ergebnisse fanden im Jahr 2012 in den „Regionalen Bildungsplan Steiermark“ Eingang.

(2) Als pädagogisch optimale Schulgröße für Volksschulen wurden acht oder zwölf Klassen (in Ballungsräumen bis zu 16 Klassen) festgelegt. Im ländlichen Raum sollten mindestens vier Klassen geführt werden, wobei nicht jede Klasse einer Schulstufe entsprechen musste, v.a. in der Grundstufe I⁵⁰ sollte auch die gemeinsame Führung von Schulstufen angeboten werden. Ein-, zwei- und dreiklassige Volksschulen sollten in Ausnahmefällen weiterhin möglich sein, einklassige Schulen jedoch unter 20 Schülern nicht geführt werden.⁵¹

Für die Hauptschulen/Neuen Mittelschulen wurde eine Schulgröße von etwa 160 bis 320 Schülern als optimal angesehen. Bei einem Absinken der Schülerzahl unter 80 Schüler war ein Beobachtungszeitraum vorgesehen, bei weniger als 70 Schülern wäre der Standort zu schließen.⁵²

Für Polytechnische Schulen wären aus pädagogischer Sicht mindestens drei Klassen anzustreben. Dies ergebe sich aus der Vielzahl der Fachbereiche. Eine an eine Hauptschule angeschlossene Polytechnische Klasse mit weniger als 20 Schülern sollte nicht geführt werden.

⁴⁹ Der für den Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zuständigen Unterarbeitsgruppe gehörten Vertreter des Landesschulrats, der Leiter der Abteilung Bildung und Gesellschaft des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung sowie ein Vertreter der Bezirksschulräte an. Die Leitung oblag dem Leiter der Abteilung Bildung und Integration des Magistrats Graz.

⁵⁰ Grundstufe I entspricht erster und zweiter Schulstufe der Volksschule.

⁵¹ Bei zu kleinen Schülergruppen wären bestimmte Lehrplaninhalte nur mangelhaft umzusetzen (z.B. Gruppenspiele in Bewegung und Sport, Erarbeitung von Lösungsstrategien zu lehrplanmäßigen Aufgaben). Weiters wären Unverbindliche Übungen und besondere Förderangebote nur begrenzt möglich.

⁵² Der fachliche Austausch unter den Lehrern würde mehrere im selben Fach geprüfte Lehrer am Schulstandort voraussetzen. Auch wäre der Aspekt einer Bündelung der schulischen Unterstützungsmaßnahmen (z.B. Beratungslehrer) zu berücksichtigen. Schließlich wurde im Bereich der Sozialisation von Schülern im Alter zwischen zehn und 14 Jahren eine größere Gruppe von Gleichaltrigen für die Auseinandersetzung mit Werten und sozialen Rollen im Rahmen der Persönlichkeitsentwicklung als sinnvoll erachtet.

Die angestrebte Mindestgröße von Sonderschulen war abhängig von der Art der Sonderschule, sollte aber mindestens zwei Klassen betragen. Die Strategieänderung in der Sonderpädagogik hin zu einer inklusiven Pädagogik sollte jedenfalls unter Berücksichtigung der Wahlfreiheit der Eltern und der bestmöglichen Förderung der Schüler erfolgen.

(3) Der „Regionale Bildungsplan Steiermark“ enthielt keine zeitlichen Vorgaben für die Umsetzung, legte jedoch pädagogisch begründete Kriterien fest, die bei der Schließung allgemein bildender Pflichtschulen heranzuziehen waren. Weiters behandelte der „Regionale Bildungsplan Steiermark“ aktuelle Themen im Zusammenhang mit den Pflichtschulen in allgemeiner Form (z.B. schulische Tagesbetreuung, bauliche Anforderungen, Führungsstrukturen).

- 20.2** Der RH anerkannte das Vorhandensein eines Konzepts in Form des „Regionalen Bildungsplans Steiermark“, das die Optimierung der Schulstandorte zum Ziel hatte. Er vermerkte allerdings kritisch, dass ein Zeitplan fehlte und wichtige Planungsparameter nur in allgemeiner Form Eingang fanden.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, das Konzept zur Standortoptimierung umfassender zu gestalten, operationalisierte Ziele zu berücksichtigen und einen Zeitplan zu erstellen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark erscheine ein genauer Zeitplan aufgrund der Unwägbarkeiten hinsichtlich der Entwicklung der Schülerzahlen nicht zielführend; überdies sei die Standortoptimierung ein laufender Prozess, der zeitlich überhaupt nicht eingrenzbar und demnach nie abgeschlossen sei.*

- 20.4** Der RH anerkannte die Absicht des Landes Steiermark, den Prozess der Optimierung der Schulstruktur fortzuführen. Er hielt jedoch seine Empfehlung aufrecht, die Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation umfassender anzulegen und dabei operationalisierte Ziele zu erarbeiten und einen Zeitplan zu erstellen.

Umsetzung

- 21.1** (1) Im Zusammenhang mit der Erstellung der Vorgaben des „Regionalen Bildungsplans Steiermark“ untersuchte die Projektgruppe 48 Volksschulen, fünf Hauptschulen und vier Polytechnische Schulen und gab entsprechende Empfehlungen ab. Im Jänner 2012 beauftragte die Steiermärkische Landesregierung die zuständige Abteilung mit der operativen Umsetzung der Standortoptimierung. Bis 1. September 2012

wurden 35 Auflassungsbescheide erlassen, wovon 32 zur Zeit der Gebärungsüberprüfung in Rechtskraft erwachsen waren. Bereits vor dem Wirksamwerden der Empfehlungen der Projektgruppe hatte das Land Steiermark die Anzahl kleiner Volks- und Hauptschulen verringert.

(2) Ein Vergleich der wesentlichen Vorgaben des Regionalen Bildungsplans Steiermark aus 2012 mit den tatsächlichen Verhältnissen im Schuljahr 2012/2013 ergab Folgendes:

In der Steiermark gab es 14 einklassige Volksschulen mit weniger als 20 Schülern (die Anzahl der Klassen je Volksschule in diesem Schuljahr ist in TZ 17, Abbildung 8, dargestellt). Demnach hatten 182 Volksschulen weniger als vier Klassen; 68 bzw. 15 Volksschulen verfügten über die als pädagogisch optimal erachtete Schulgröße von acht bzw. zwölf Klassen.

Weiters bestanden sieben Hauptschulen/Neue Mittelschulen mit weniger als 70 Schülern, 13 Polytechnische Schulen mit weniger als drei Klassen und zwei Sonderschulen mit weniger als zwei Klassen. Polytechnische Schulen mit weniger als 20 Schülern wurden nicht geführt.

(3) Die bisher erfolgte Strukturbereinigung im Schulwesen in der Steiermark war komplex, wie das Beispiel der amtswegigen Schließung zweier Volksschulen im Einvernehmen mit den betroffenen Gemeinden in den drei benachbarten Gemeinden⁵³ Krakauschatten, Krakaudorf und Krakauhintermühlen zeigte. Hier hatten vor der Schließung drei Volksschulen bestanden, die im Schuljahr 2011/2012 insgesamt fünf Klassen (63 Schüler) aufgewiesen hatten.

Das Verfahren zur Auflassung zweier dieser Volksschulstandorte erforderte eine Vielzahl von Verfahrensschritten unter Einbindung der Gemeinden, des Amtes der Landesregierung und des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes:

- von der Vorabinformation der betroffenen Gemeinden (im Jänner 2012) und der amtswegigen Verfahrenseinleitung,
- über eine Verhandlung an Ort und Stelle, die Wahrnehmung der Anhörungsrechte, die Neuordnung der Schüler und die Erlassung der Auflassungsbescheide,
- bis schließlich zur baulichen Adaptierung des verbleibenden Standorts (mit vorübergehender Übersiedlung der Schüler),

⁵³ politischer Bezirk Murau

- und der Festlegung des neuen gemeinsamen Schulsprengels (September 2013).

(4) Gegen die wegen zu geringer Schülerzahlen von der Steiermärkischen Landesregierung verfügte amtswegige Schließung der Volksschulen Glojach, Bretstein und Treglwang sowie der an die Hauptschule Gröbming angeschlossenen Polytechnischen Schule (jeweils mit Ablauf des Schuljahres 2011/2012), der Volksschule Pack und der Hauptschule Wenigzell (jeweils mit Ablauf des Schuljahres 2012/2013) erhoben die schulerhaltenden Gemeinden Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof.

Der Verwaltungsgerichtshof wies diese Beschwerden als unbegründet ab. In seinen Entscheidungsgründen führte er aus, die belangte Behörde könne eine Pflichtschule auch von Amts wegen auflösen, wenn die Voraussetzungen für ihren Bestand nicht mehr gegeben seien. Im Hinblick auf ein die Auflösung naheliegendes Missverhältnis zwischen Schülerzahlen und Aufwand für die jeweilige Schule habe die Steiermärkische Landesregierung von ihrem Handlungsermessens in unbedenklicher Weise Gebrauch gemacht.

(5) Gegen die wegen zu geringer Schülerzahlen von der Steiermärkischen Landesregierung verfügte amtswegige Schließung der Volksschulen St. Jakob im Freiland (mit Ablauf des Schuljahres 2011/2012) und Stein (mit Ablauf des Schuljahres 2012/2013) sowie der Hauptschule Dr. Lauda – St. Jakob in Breitenau am Hochlantsch (mit Ablauf des Schuljahres 2013/2014) erhoben die schulerhaltenden Gemeinden Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof. Der Verfassungsgerichtshof erkannte diesen Beschwerden aufschiebende Wirkung zu. Eine inhaltliche Entscheidung war zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch ausständig.

21.2 Der RH stellte fest, dass das Land Steiermark bereits vor dem Wirksamwerden der Empfehlungen der Projektgruppe die Anzahl kleiner Volks- und Hauptschulen verringert hatte. Dieser Weg wurde im Rahmen des „Regionalen Bildungsplans Steiermark“ weiterverfolgt. Das Beispiel der Volksschulschließungen in Krakauschatten und Krakaudorf sowie die mehrfache Beschreitung des Rechtswegs bis zum Höchstgericht illustrieren die Komplexität der Strukturbereinigung im Schulwesen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen unter Berücksichtigung eines umfassenden Konzepts (siehe TZ 20) und der höchstgerichtlichen Entscheidung konsequent fortzusetzen.

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

21.3 *Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme auf die bereits durchgeführten Schulschließungen und sicherte zu, im Sinne der Vorgaben des Regionalen Bildungsplans Steiermark den Prozess der Standortoptimierung auch künftig weiter voranzutreiben.*

Planungsparameter

Schulbesuchs-
prognosen

22.1 Die künftige Entwicklung der Schülerzahl war für Planungen im Bereich der Schulstandorte von entscheidender Bedeutung. In der Trendvariante⁵⁴ der Schulbesuchsprognose⁵⁵ der Statistik Austria war für den Zeitraum 2009 bis 2030 für die allgemein bildenden Pflichtschulen österreichweit ein Schülerrückgang von rd. 3 % zu erwarten. In Oberösterreich und der Steiermark rechnete die Statistik Austria sogar mit einem Schülerrückgang von jeweils rd. 9 %.

Die folgenden Abbildungen 9 bis 12 zeigen – getrennt nach Volksschulen, Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen – die prognostizierte Entwicklung der Schülerzahlen in den einzelnen politischen Bezirken:

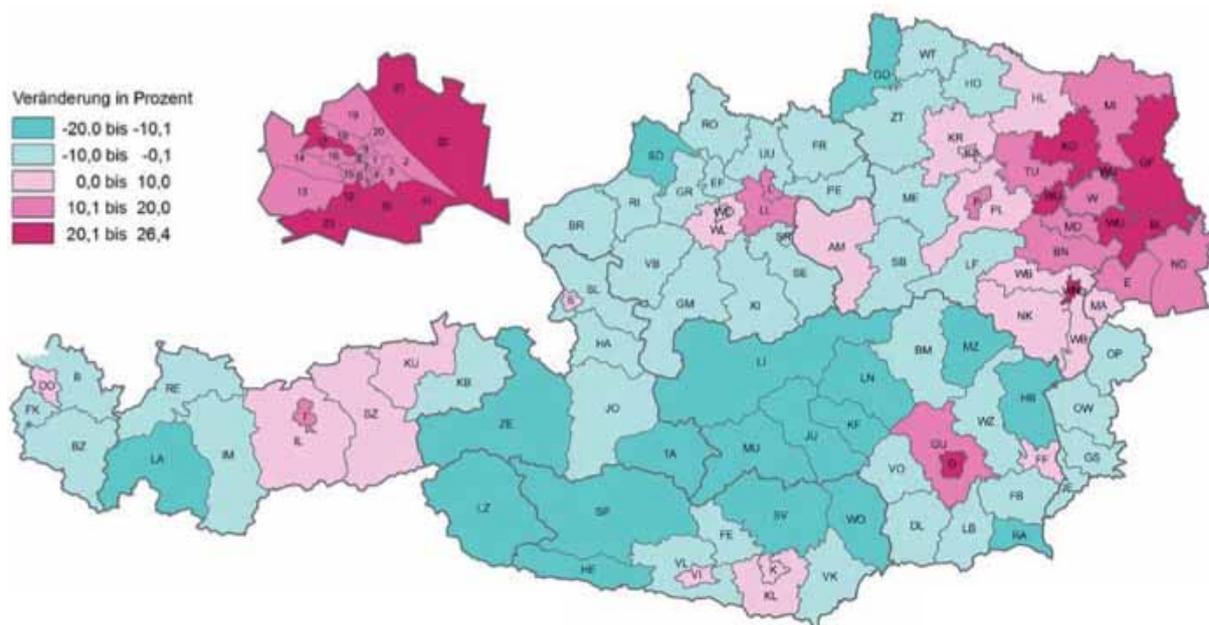
⁵⁴ In der Trendvariante wurden Veränderungen in der Schulwahl fortgeschrieben, die sich im Zeitraum von 1998 bis 2009 gezeigt hatten.

⁵⁵ Schulbesuchsprognose nach Wohn- und Schulbezirken 2009/2030, Statistik Austria, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, Wien Juli 2011

Planungsparameter

Abbildung 9: Schulbesuchsprognose Volksschulen

Veränderung der Anzahl der Schüler 2009/2030: Volksschulen nach Schulstandort



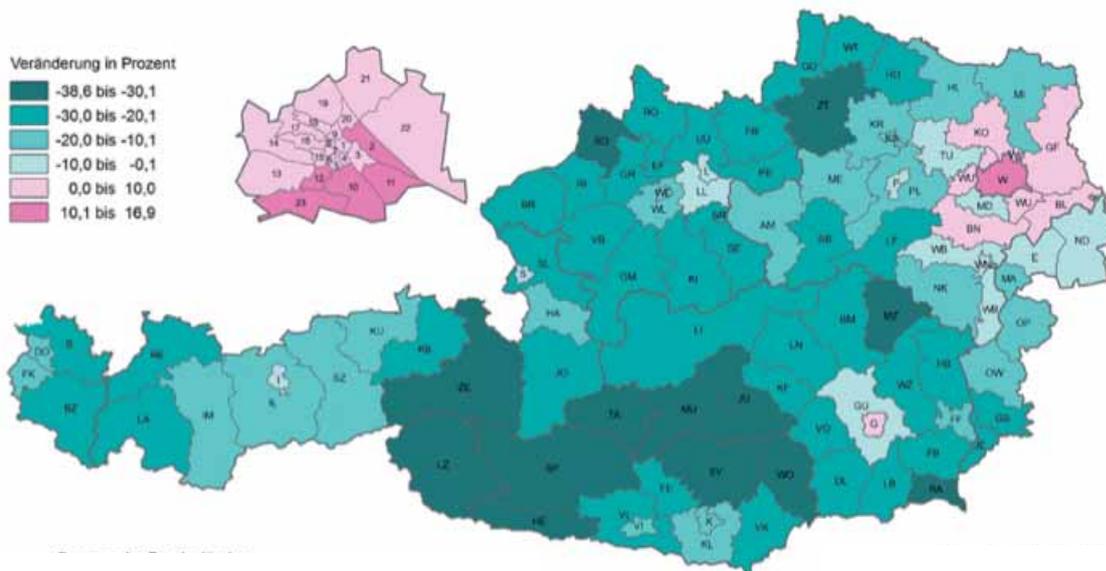
Quelle: Statistik Austria

In Oberösterreich war allgemein ein Rückgang der Anzahl der Volksschüler prognostiziert; Ausnahmen bildeten die Landeshauptstadt Linz und die politischen Bezirke Linz–Land, Wels sowie Wels–Land, in denen mit einem Anstieg bis zu 20 % gerechnet wurde.

Auch in der Steiermark war allgemein mit einem Rückgang der Anzahl der Volksschüler zu rechnen; Ausnahmen bildeten vor allem die Landeshauptstadt Graz (Anstieg der Schülerzahlen um mehr als 20 % erwartet) und die politischen Bezirke Graz–Umgebung sowie Fürstenfeld.⁵⁶

⁵⁶ Zur Zeit der Erstellung der Schulbesuchsprognose bestand noch der Bezirk Fürstenfeld (nunmehr Hartberg–Fürstenfeld).

Abbildung 10: Schulbesuchsprognose Hauptschulen/Neue Mittelschulen

Veränderung der Anzahl der Schüler¹ 2009/2030: Hauptschulen nach Schulstandort (Trendvariante)¹ inkl. Schüler in Klassen der Neuen Mittelschule, die an Standorten des genannten Schultyps geführt werden

Quelle: Statistik Austria

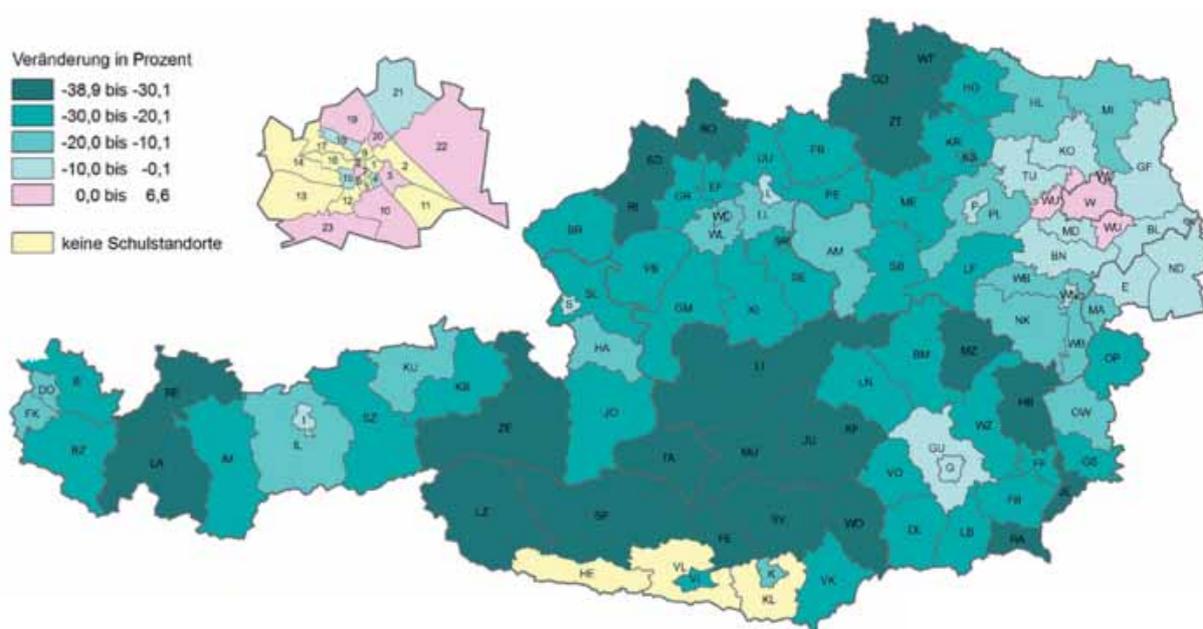
In ganz Oberösterreich war ein Rückgang der Anzahl der Hauptschüler zu erwarten; den stärksten prognostizierten Rückgang wies mit über 30 % der politische Bezirk Schärding auf.

In der Steiermark wies die Landeshauptstadt Graz einen zu erwartenden Anstieg der Anzahl der Hauptschüler von bis zu 10 % auf; für die übrige Steiermark war ein Schülerrückgang prognostiziert.

Planungsparameter

Abbildung 11: Schulbesuchsprognose Polytechnische Schulen

Veränderung der Anzahl der Schüler 2009/2030: Polytechnische Schulen nach Schulstandort (Trendvariante)

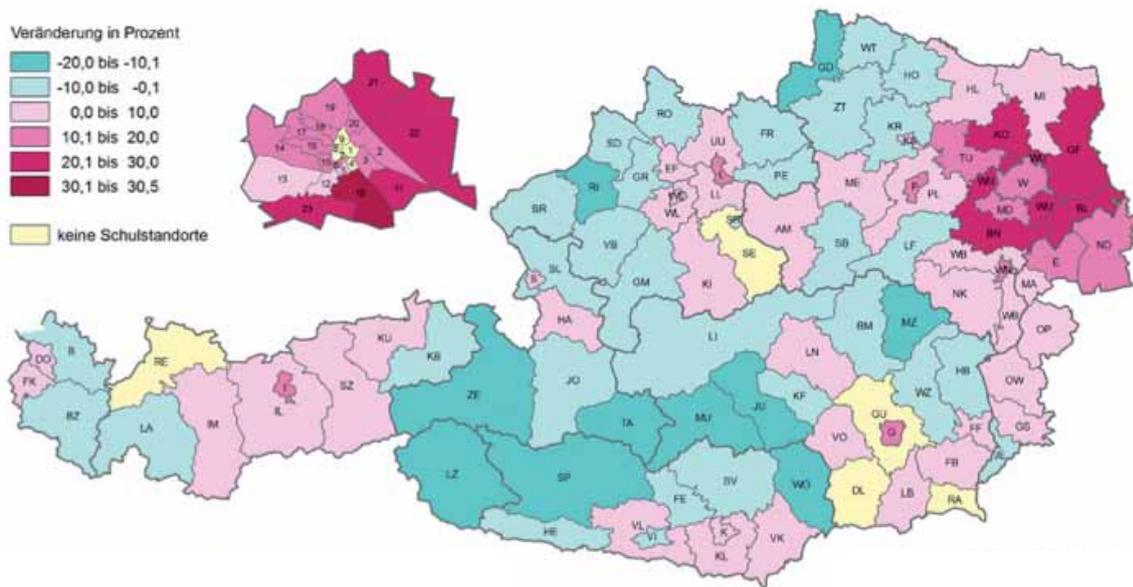


Quelle: Statistik Austria

Für die Polytechnischen Schulen waren in Oberösterreich und der Steiermark Schülerrückgänge prognostiziert.

Abbildung 12: Schulbesuchsprognose Sonderschulen

Veränderung der Anzahl der Schüler 2009/2030: Sonderschulen nach Schulstandort (Trendvariante)



Quelle: Statistik Austria

Für den Bereich der Sonderschulen waren in Oberösterreich und der Steiermark teils ein Rückgang, teils ein Anstieg der Schülerzahlen prognostiziert.

22.2 Nach Ansicht des RH war die Entwicklung der Schülerzahlen ein wesentlicher Faktor bei der Schulstandortkonzeption. Da in weiten Bereichen Schülerrückgänge, in Ballungsräumen jedoch Schülerzuwächse prognostiziert waren, empfahl der RH den Ländern Oberösterreich und Steiermark, diese Prognosen bei den Standortkonzepten entsprechend zu berücksichtigen.

22.3 Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich werde bei der Schulstandortoptimierung auf die künftige Entwicklung der Schülerzahlen Bedacht genommen.

Planungsparameter

Ganztägige Schulformen

23.1 (1) In einer Vereinbarung⁵⁷ gemäß Art. 15a B-VG kamen der Bund und die Länder im Dezember 2011 überein, das Angebot ganztägiger Schulformen in bedarfsgerechter Form sowohl hinsichtlich der Betreuungsplätze als auch der Betreuungsdauer sicherzustellen. Im Jahr 2013 wurde die Geltungsdauer der Vereinbarung über den Ausbau ganztägiger Schulformen bis zum Ende des Schuljahres 2018/2019 verlängert.⁵⁸

Förderungswürdig nach dieser Art. 15a-Vereinbarung waren bspw. die Schaffung und Adaptierung von Gruppenräumen, Speisesälen und Küchen sowie von Spielplätzen und ähnlichen Außenanlagen. Weiters durften Personalkosten im Freizeitbereich der schulischen Tagesbetreuung bedeckt werden.

Ziel war es, die Betreuungsquote von Schülern an öffentlichen Pflichtschulen und an öffentlichen allgemein bildenden höheren Schulen im Rahmen der schulischen und außerschulischen Tagesbetreuung bis 2018 auf insgesamt 250.000 Plätze (einschließlich 50.000 Hortplätze) zu erhöhen.

(2) Die nachstehende Tabelle zeigt für die Schuljahre 2007/2008 und 2012/2013 die Anzahl jener allgemein bildenden Pflichtschulen in Oberösterreich und der Steiermark, die ganztägige Schulformen anboten, sowie die Anzahl der Schüler, die dieses Angebot in Anspruch nahmen:

⁵⁷ BGBl. I Nr. 115/2011

⁵⁸ BGBl. I Nr. 192/2013

Tabelle 12: Ganztägige Schulformen in Oberösterreich und der Steiermark – Anzahl der Schulen und Schüler sowie Anteil an Schulen und Schüler gesamt

Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk
	Anzahl				in %	
allgemein bildende Pflichtschulen gesamt	845	752	821	691	- 3	- 8
<i>davon</i>						
ganztägige Schulformen	90	134	181	244	101	82
	in %					
Anteil	11	18	22	35	-	-
	Anzahl					
Schüler in allgemein bildenden Pflichtschulen gesamt	116.089	81.937	103.247	73.602	- 11	- 10
<i>davon</i>						
Schüler in ganztägigen Schulformen	4.381	4.730	8.147	8.517	86	80
	in %					
Anteil	4	6	8	12	-	-

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

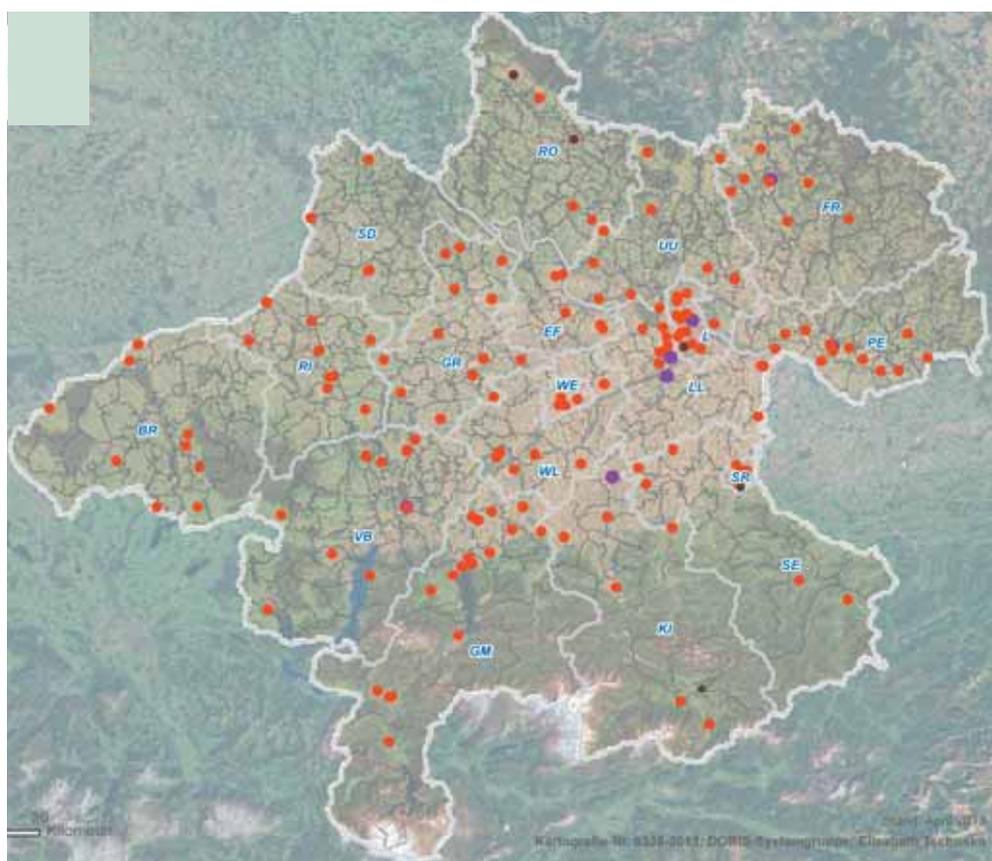
Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark stieg die Anzahl der Schulen, die ganztägige Schulformen anboten, und die Anzahl der Schüler, die dieses Angebot in Anspruch nahmen, im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 stark an. In Oberösterreich verdoppelte sich die Anzahl der Schulen mit ganztägigen Schulformen, in der Steiermark stieg sie um 82 %; bei den Schülern betrug die Zunahme in Oberösterreich 86 %, in der Steiermark 80 %.

Bezogen auf die Gesamtzahl der allgemein bildenden Pflichtschulen boten im Schuljahr 2007/2008 in Oberösterreich rd. 11 %, in der Steiermark rd. 18 % der Schulen ganztägige Schulformen an. Rund 4 % (Oberösterreich) bzw. rd. 6 % (Steiermark) der Schüler nahmen dieses Angebot in Anspruch. Im Schuljahr 2012/2013 boten in Oberösterreich rd. 22 %, in der Steiermark rd. 35 % der allgemein bildenden Pflichtschulen ganztägige Schulformen an. Dieses Angebot wurde von rd. 8 % bzw. rd. 12 % der Schüler in Anspruch genommen.

(3) Die folgenden Abbildungen zeigen die Anzahl und die Verteilung der ganztägigen Schulformen auf die einzelnen politischen Bezirke und Gemeinden Oberösterreichs und der Steiermark im Schuljahr 2012/2013:

Planungsparameter

Abbildung 13: Schulstandorte mit ganztägiger Schulform in Oberösterreich im Schuljahr 2012/2013

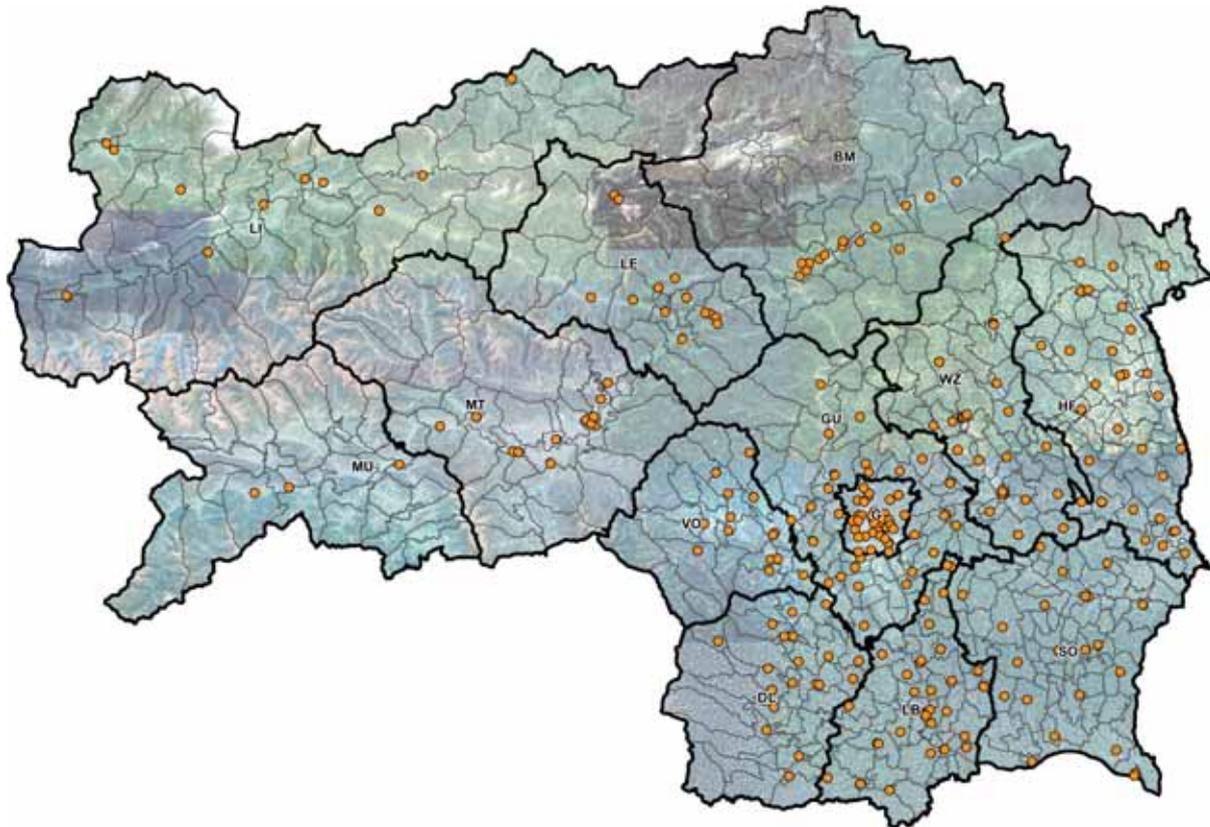


- getrennte Abfolge von Unterrichts- und Betreuungsteil
- verschränkte Abfolge von Unterrichts- und Betreuungsteil
- getrennte und verschränkte Abfolge von Unterrichts- und Betreuungsteil

BR	Braunau	L	Linz	SE	Steyr
EF	Eferding	LL	Linz-Land	SR	Steyr-Land
FR	Freistadt	PE	Perg	UU	Urfahr-Umgebung
GM	Gmunden	RI	Ried im Innkreis	VB	Vöcklabruck
GR	Grieskirchen	RO	Rohrbach	WE	Wels
KI	Kirchdorf an der Krems	SD	Schärding	WL	Wels-Land

Quelle: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung

Abbildung 14: Schulstandorte mit ganztägiger Schulform in der Steiermark im Schuljahr 2012/2013



BM	Bruck-Mürzzuschlag	LB	Leibnitz	SO	Südoststeiermark
DL	Deutschlandsberg	LE	Leoben	VO	Voitsberg
G	Graz	LI	Liezen	WZ	Weiz
GU	Graz-Umgebung	MT	Murtal		
HF	Hartberg-Fürstenfeld	MU	Murau		

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung

23.2 Der RH stellte fest, dass sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach ganztägigen Schulformen in Oberösterreich und der Steiermark im überprüften Zeitraum zugenommen hatte. Da davon auszugehen war, dass die Nachfrage nach ganztägigen Schulformen zunehmen wird⁵⁹, empfahl der RH den Ländern Oberösterreich und Steiermark, für ein bedarfsgerechtes Angebot Sorge zu tragen. Dies wäre auch bei den Schulstandortkonzepten zu berücksichtigen.

⁵⁹ Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, BGBl. I Nr. 115/2011 und BGBl. I Nr. 192/2013, Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018

Planungsparameter

Bauzustand der Schulen

23.3 *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien im Schuljahr 2013/2014 bereits 10.453 Schüler an 239 Standorten ganztägig betreut worden.*

24.1 Die Errichtung und Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen fiel – mit Ausnahme der Landessonderschulen – in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden als gesetzliche Schulerhalter. Sowohl im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung als auch im Amt der Steiermärkischen Landesregierung waren Infrastrukturdatenbanken eingerichtet, in denen kommunale Gebäude – und somit auch Schulgebäude – erfasst waren.⁶⁰ Die Erhebung erfolgte durch die Gemeinden und berücksichtigte sowohl quantitative (z.B. Anzahl der Gebäude) als auch qualitative (z.B. Bauzustand anhand grober Kennzahlen) Aspekte. Die Genauigkeit und Vollständigkeit der von den Gemeinden eingegebenen Daten war unterschiedlich und wurde seitens der Länder nur punktuell überprüft.

Aktuelle Informationen über den Bauzustand der allgemein bildenden Pflichtschulen erlangte das jeweilige Amt der Landesregierung nur anlassbezogen, z.B. im Zuge von Begehungen im Rahmen von Bauverhandlungen oder der Behandlung von Förderungsansuchen.

24.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die in der jeweiligen Datenbank verfügbaren Informationen über den Bauzustand der allgemein bildenden Pflichtschulen für Zwecke der Standortplanung nur bedingt nutzbar waren.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, die in den Datenbanken erfassten Daten in Bezug auf die Schulgebäude so weit als möglich zu aktualisieren und für die Schulstandortkonzepte heranzuziehen.

24.3 *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark könnte eine Aktualisierung der Infrastrukturdatenbank nur aufgrund laufender Sachverständigen-erhebungen erfolgen. Dies würde zu einem erheblichen personellen Mehraufwand führen, der den Verwaltungsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widerspräche. Überprüfungen in sicherheitstechnischer Hinsicht und schulbehördliche Begehungen fänden statt.*

⁶⁰ Die Datenbank umfasste alle Gebäude, in die monetäre Mittel der Gemeinden flossen, z.B. Gemeindeämter, Bauhöfe, Sportstätten.

Gemeinsame Nutzung
von Schulraum

24.4 Der RH stellte aufgrund der Stellungnahme des Landes Steiermark die Zweckmäßigkeit der Infrastrukturdatenbank in Frage, wenn diese nur durch Sachverständigenerhebungen aktualisiert werden kann. Generell hielt der RH an seiner Empfehlung, diese Datenbank so weit als möglich zu aktualisieren und für Schulstandortkonzepte heranzuziehen, fest.

25.1 (1) Innerhalb der allgemein bildenden Pflichtschulen gab es vorrangig in jenen Fällen eine schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum, in denen Polytechnische Schulen bzw. Sonderschulen als angeschlossene Klassen an Hauptschulen bzw. Volksschulen geführt wurden; dies waren im Schuljahr 2012/2013 in Oberösterreich 23 Polytechnische Schulen und acht Sonderschulen, in der Steiermark zwölf Polytechnische Schulen und 13 Sonderschulen.

(2) Standortkooperationen zwischen allgemein bildenden Pflichtschulen (Schulerhalter: vorwiegend Gemeinden) und höheren Schulen (Schulerhalter: Bund) gab es in Oberösterreich in vier Fällen, in der Steiermark in neun Fällen.

Beispielsweise wurde in Oberösterreich die neu gegründete Höhere technische Bundeslehranstalt Grieskirchen in einem gemeinsamen Projekt mit der Hauptschule und der Polytechnischen Schule errichtet. Durch die gemeinsame Nutzung der Turnsäle, Sport- und Außenanlagen sowie haustechnischen Einrichtungen konnten seit 2011 Synergieeffekte genutzt werden.

In der Steiermark war das Bundesoberstufenrealgymnasium Birkfeld gemeinsam mit der Polytechnischen Schule Birkfeld in einem von der Gemeinde Birkfeld errichteten Schulgebäude untergebracht.

25.2 Der RH wies darauf hin, dass sowohl innerhalb der allgemein bildenden Pflichtschulen als auch – bei in Betracht kommenden Einzelfällen – zwischen allgemein bildenden Pflichtschulen und mittleren und höheren Schulen nur sporadisch Standortkooperationen bestanden. Er merkte jedoch kritisch an, dass die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung, die auch darin zum Ausdruck kam, dass für allgemein bildende Pflichtschulen und höhere Schulen jeweils verschiedene Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren, die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum erschwerte.

Er empfahl dem BMBF und den Ländern Oberösterreich und Steiermark, die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Schulraum bei Standortüberlegungen verstärkt – insbesondere im Zusammenhang

Planungsparameter

mit der Errichtung bzw. Sanierung von Schulgebäuden – zu berücksichtigen, um Synergieeffekte zu erzielen.

25.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMBF sei die Bildung von Standortkooperationen mit anderen Schulerhaltern, insbesondere mit den Gemeinden als gesetzlichen Schulerhaltern der allgemein bildenden Pflichtschulen, eine seit vielen Jahren geübte Verwaltungspraxis zur Erzielung von räumlichen Synergieeffekten. Jedoch seien die Voraussetzungen für einen gemeinsamen Neubau bzw. für eine gemeinsame Sanierung eines Schulgebäudes, das sowohl für die Unterbringung einer allgemein bildenden Pflichtschule als auch einer mittleren bzw. höheren Schule geeignet wäre, nur selten erfüllbar. Weiters seien viele Volksschul- und Hauptschulgebäude im Ortszentrum errichtet worden, so dass aufgrund der meist beengten Liegenschaftsverhältnisse keine Neubauten für weiterführende Schulen möglich gewesen wären. Im Übrigen könne davon ausgegangen werden, dass gemeinsame Nutzungen von Schulräumen im zentralen großstädtischen Bereich durch die Dichte von Schulstandorten sowohl im Gemeinde- als auch im Bundesschulbereich leichter möglich sein müssten als im ländlichen Bereich mit vielen Einzelstandorten und der Entfernung zwischen diesen Standorten.*

(2) *Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme auf positive Beispiele von gemeinsamer Nutzung von Schulraum. Das Land räumte ein, dass generelle Vorgaben für eine gemeinsame Nutzung aufgrund der Gesetzeslage für die Steiermark nicht möglich seien, es jedoch grundsätzlich einer Forcierung der gemeinsamen Nutzung von Schulraum positiv gegenüber stehe.*

25.4 Der RH erwiderte dem BMBF und dem Land Steiermark, dass die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung, die sich auch darin manifestierte, dass für allgemein bildende Pflichtschulen und höhere Schulen jeweils verschiedene Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren, die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum erschwerte. Er wiederholte daher seine Empfehlung, die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Schulraum bei Standortüberlegungen verstärkt zu berücksichtigen, um Synergieeffekte zu erzielen.

Ausgaben

Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter

26.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter (Gemeinden und Land) für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark für die Jahre 2008 bis 2012:

Tabelle 13: Ausgaben der Gemeinden und der Länder für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen in Oberösterreich und der Steiermark

Kalenderjahr	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
Oberösterreich	in Mio. EUR ¹					in %
Ausgaben gesamt	241,87	243,30	235,55	249,23	253,02	4,61
<i>davon</i>						
Ausgaben Gemeinden	238,82	240,14	232,56	246,16	249,83	4,61
<i>davon</i>						
<i>gemeinsame Kosten</i>	26,04	25,31	24,26	26,31	27,87	6,99
<i>Volksschulen</i>	90,21	93,02	87,35	84,11	87,37	- 3,15
<i>Hauptschulen</i>	107,17	102,91	104,10	120,44	120,19	12,15
<i>Polytechnische Schulen</i> ²	8,98	11,74	9,48	8,57	7,66	- 14,69
<i>Sonderschulen</i> ²	6,41	7,17	7,37	6,72	6,74	5,15
Ausgaben Land ³	3,06	3,16	2,99	3,07	3,19	4,27
	in EUR					
Ausgaben je Schüler	2.084	2.162	2.149	2.329	2.413	15,81
Steiermark	in Mio. EUR ¹					in %
Ausgaben gesamt	210,18	218,25	206,51	204,55	209,81	- 0,18
<i>davon</i>						
Ausgaben Gemeinden	206,11	214,31	200,30	203,43	208,74	1,27
<i>davon</i>						
<i>gemeinsame Kosten</i>	3,83	3,63	3,70	3,49	3,08	- 19,54
<i>Volksschulen</i>	94,69	99,39	91,99	96,12	99,35	4,93
<i>Hauptschulen</i>	95,41	99,35	92,32	92,11	95,41	0,00
<i>Polytechnische Schulen</i> ²	8,18	8,23	7,24	7,50	7,39	- 9,69
<i>Sonderschulen</i> ²	4,00	3,72	5,05	4,20	3,50	- 12,40
Ausgaben Land ³	4,07	3,93	6,21	1,12	1,07	- 73,65
	in EUR					
Ausgaben je Schüler	2.565	2.754	2.672	2.711	2.810	9,53

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² einschließlich der als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

³ als Erhalter der Landessonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Rechnungsabschlüsse der Länder Oberösterreich und Steiermark; Berechnungen RH

(2) Für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen wendeten die Gemeinden in Oberösterreich im Jahr 2012 rd. 249,83 Mio. EUR auf; in der Steiermark waren es rd. 208,74 Mio. EUR. Gegenüber dem Kalenderjahr 2008 bedeutete dies in Oberösterreich eine Steigerung von rd. 5 %, in der Steiermark von rd. 1 %.

(3) Für die Erhaltung der neun Landessonderschulen wendete das Land Oberösterreich im Kalenderjahr 2012 rd. 3,19 Mio. EUR auf. Die Ausgaben des Landes Steiermark für die Erhaltung der beiden Landessonderschulen betragen in diesem Jahr rd. 1,07 Mio. EUR⁶¹. Die Ausgaben des Landes Oberösterreich waren gegenüber dem Kalenderjahr 2008 um rd. 4 % gestiegen, jene des Landes Steiermark um rd. 74 % (vor allem aufgrund von Baumaßnahmen) gesunken.

(4) Im Kalenderjahr 2012 wendeten Gemeinden und Land als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen in Oberösterreich insgesamt 2.413 EUR, in der Steiermark 2.810 EUR je Schüler auf. Gegenüber dem Kalenderjahr 2008 war dies in Oberösterreich eine Steigerung von rd. 16 %, in der Steiermark von rd. 10 %.

(5) Die Ausgaben der von den Gemeinden zur Abwicklung von Schulbauvorhaben (Generalsanierungen, größere Instandsetzungen) gegründeten ausgegliederten Rechtsträger waren in den oben angeführten Ausgaben nicht enthalten.

26.2 Der RH hielt fest, dass in Oberösterreich und der Steiermark die Gemeinden und das Land erhebliche Mittel für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen aufwendeten.

Er hob dazu auch folgende unterschiedliche Entwicklungen hervor: Während die Gesamtausgaben im überprüften Zeitraum in der Steiermark – wenn auch geringfügig – gesunken waren, stiegen sie in Oberösterreich um 4,6 %. Wenn auch in beiden Ländern ein Anstieg der Gemeindeausgaben zur Schulerhaltung zu verzeichnen war, wies Oberösterreich eine deutlich höhere Steigerungsrate auf als die Steiermark. Ähnlich auch der Unterschied bei den Ausgaben je Schüler: Diese stiegen in Oberösterreich – wenn auch von einem niedrigeren Niveau ausgehend – mit rd. 16 % deutlich stärker als in der Steiermark mit rd. 10 %. Diese unterschiedlichen Entwicklungen deuteten nach Ansicht des RH – wie auch schon die Daten zur Schulorganisation (siehe TZ 15) – auf erste Auswirkungen der in der Steiermark vorgenommenen Standortoptimierungen hin.

⁶¹ Die Ausgaben unterlagen im Zeitraum 2008 bis 2012 starken Schwankungen; dies war auf durchgeführte Baumaßnahmen zurückzuführen.

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

Der RH stellte weiters fest, dass die Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter für die allgemein bildenden Pflichtschulen – bezogen auf einen Schüler – in der Steiermark höher waren als in Oberösterreich; im Kalenderjahr 2012 betrug dieser Unterschied 397 EUR. Der RH führte dies auf die höhere Anzahl von Kleinschulen in der Steiermark zurück und wiederholte seine Empfehlung, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung konsequent fortzusetzen (siehe TZ 19 und 21).

Im Hinblick auf die Verbindlichkeiten der ausgegliederten Rechtsträger gab der RH zu bedenken, dass die vollständige Erfassung des gesamtstaatlichen Schuldenstands durch diese Ausgliederungen nicht mehr gewährleistet war. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Grundlagen der Fiskalpolitik“ (Reihe Bund 2011/5), in dem er dargelegt hatte, dass die Verbindlichkeiten ausgegliederter Einheiten nicht mehr dem Sektor Staat zugerechnet werden und das Maastricht-Kriterium öffentlicher Schuldenstand somit keine vollständige Aussagekraft über die Verbindlichkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden besitzt.

26.3 *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien auch in Oberösterreich Neustrukturierungsmaßnahmen vollzogen worden und würden noch fortgeführt. Neben der Anzahl der Standorte sei der bauliche Zustand der Schulen für die Ausgaben der Schulerhalter maßgeblich.*

Lehrerpersonal-
ausgaben

27.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Lehrerpersonalausgaben in den Ländern Oberösterreich und Steiermark, der Refundierungen des Bundes, der Lehrerplanstellen sowie der durchschnittlichen Lehrerpersonalausgaben in den Kalenderjahren 2008 bis 2012:

Ausgaben

Tabelle 14: Lehrpersonalausgaben in Oberösterreich und der Steiermark						
Kalenderjahr	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
Oberösterreich	in Mio. EUR					in %
Lehrpersonalausgaben Land	582,65	603,77	615,37	621,37	631,62	8,40
Refundierungen Bund	579,18	596,66	607,93	617,15	651,88 ¹	(12,55) ¹
	in VBÄ					
Lehrerplanstellen	11.532	11.531	11.446	11.369	11.207	- 2,82
	in EUR je VBÄ					
Lehrpersonalausgaben je VBÄ	50.526	52.360	53.762	54.655	56.361	11,55
Steiermark	in Mio. EUR					
Lehrpersonalausgaben Land	456,74	473,47	472,42	470,65	474,29	3,84
Refundierungen Bund	456,32	472,20	473,90	471,78	490,10 ¹	(7,40) ¹
	in VBÄ					
Lehrerplanstellen	8.279	8.203	8.168	8.144	8.058	- 2,66
	in EUR je VBÄ					
Lehrpersonalausgaben je VBÄ	55.171	57.721	57.836	57.793	58.856	6,68

¹ Aufgrund der Haushaltsrechtsreform gab es mit 1. Jänner 2013 keine Vorlaufzahlungen mehr; daher sind im Jahr 2012 auch Zahlungen enthalten, die in den Vorjahren erst im Folgejahr verbucht worden wären. Im Zeitraum 2008 bis 2011 stiegen die Refundierungen des Bundes um 6,56 % (Oberösterreich) bzw. 3,39 % (Steiermark).

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

In Oberösterreich betragen die Lehrpersonalausgaben des Landes im Kalenderjahr 2012 rd. 632 Mio. EUR. Gegenüber dem Kalenderjahr 2008 bedeutete dies – ungeachtet des Sinkens der Planstellen um rd. 3 % – eine Steigerung um rd. 8 %.

In der Steiermark betragen die Lehrpersonalausgaben des Landes im Kalenderjahr 2012 rd. 474 Mio. EUR. Gegenüber dem Kalenderjahr 2008 bedeutete dies – ungeachtet des Sinkens der Planstellen um rd. 3 % – eine Steigerung um rd. 4 %.

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

(2) Die durchschnittlichen Lehrpersonalausgaben des Landes je Vollbeschäftigungsäquivalent (VBÄ) waren in der Steiermark höher als in Oberösterreich. Im Kalenderjahr 2012 lagen diese Ausgaben⁶² in Oberösterreich bei 56.361 EUR, in der Steiermark bei 58.856 EUR; der Unterschied betrug sohin 2.495 EUR. Dies war auf die unterschiedliche Altersstruktur der Lehrer zurückzuführen – das Durchschnittsalter der Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen lag in Oberösterreich bei 46,4 Jahren, in der Steiermark bei 48,7 Jahren.

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Schüler-Lehrer-Relationen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark in den Kalenderjahren 2008 bis 2012:

Tabelle 15: Schüler-Lehrer-Relationen in Oberösterreich und der Steiermark						
Kalenderjahr	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Schüler je Lehrer-VBÄ					in %
Oberösterreich	10,37	10,05	9,89	9,73	9,68	- 6,65
Steiermark	10,16	9,93	9,74	9,54	9,55	- 6,04

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Die auf ein Lehrer-VBÄ entfallende Anzahl von Schülern war in Oberösterreich höher als in der Steiermark. In Oberösterreich entfielen im Kalenderjahr 2012 auf ein Lehrer-VBÄ 9,68 Schüler, in der Steiermark 9,55 Schüler. Dies bedeutete gegenüber dem Kalenderjahr 2008 ein Absinken um rd. 7 % bzw. 6 %.

(4) Die Lehrpersonalausgaben je Schüler beliefen sich in Oberösterreich auf 5.824 EUR, in der Steiermark auf 6.165 EUR (Kalenderjahr 2012). Sie waren damit in der Steiermark um rd. 6 % höher als in Oberösterreich.

27.2 Die Steiermark hatte im Kalenderjahr 2012 um rd. 6 % höhere Lehrpersonalausgaben je Schüler als Oberösterreich. Neben den höheren Lehrpersonalausgaben je VBÄ war dafür die sehr kleinteilige Schulstruktur der Steiermark verantwortlich.

⁶² Im Vergleich dazu betrug der österreichische Durchschnittswert der Lehrpersonalausgaben je VBÄ im Jahr 2012 55.553 EUR.

Der RH wies kritisch auf die mit rund zehn Schülern je Lehrer vergleichsweise niedrigen durchschnittlichen Schüler-Lehrer-Relationen hin, die auch auf die kleinteilige Schulstruktur zurückzuführen waren. Nach Ansicht des RH deuteten die geringen Schüler-Lehrer-Relationen, die weit unter dem OECD-Durchschnitt von 15,4 (Primarstufe) bzw. 13,3 (Sekundarstufe I) lagen, auf den dringenden Bedarf an Maßnahmen zur Bereinigung der Schulstandortstruktur hin.

27.3 *Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es bisher immer gelungen sei, den vom Bund vorgegebenen Stellenplan einzuhalten. Vielmehr würden kleinere Standorte zu Lasten größerer Standorte dotiert werden, weshalb zwecks Gewährleistung einer gerechten Ressourcenverteilung die erforderlichen Standortoptimierungen in Angriff genommen worden seien.*

27.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des Landes Steiermark zur Standortoptimierung. Er wies jedoch aufgrund der geringen Schüler-Lehrer-Relation, die in der Steiermark weit unter dem OECD-Durchschnitt lag, auf den Bedarf an Maßnahmen zur Bereinigung der Schulstandortstruktur hin.

Auswirkungen der kleinteiligen Schulstruktur

28.1 (1) Der Bund refundierte den Ländern die Lehrpersonalausgaben im Rahmen der genehmigten Stellenpläne. Gemäß den Stellenplanrichtlinien stellte der Bund den Ländern für

- Volksschulen je 14,5 Schüler,
- Hauptschulen/Neue Mittelschulen je zehn Schüler und
- Polytechnische Schulen je neun Schüler

einen Lehrer zur Verfügung. Dies entsprach pro Schüler

- 1,5 Lehrerwochenstunden (Volksschulen),
- 2,1 Lehrerwochenstunden (Hauptschulen/Neue Mittelschulen) und
- 2,3 Lehrerwochenstunden (Polytechnische Schulen).

(2) Im Volksschulbereich bedeutete dies, dass bspw. für einen Standort mit 15 Schülern 22,5 Lehrerwochenstunden kalkuliert wurden. Dies

**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

genügte nicht, um den Lehrplan zu erfüllen. Die Differenz musste zu Lasten größerer Standorte ausgeglichen werden.⁶³

Im Hauptschulbereich erhielt bspw. ein Standort mit 52 Schülern 109,2 Lehrerwochenstunden zugewiesen. Zur Erfüllung des Lehrplans waren jedoch rd. 168 Lehrerwochenstunden erforderlich. Auch hier wurde die Differenz zu Lasten größerer Standorte ausgeglichen.

Im Bereich der Polytechnischen Schulen ergaben sich bspw. für eine Klasse mit 18 Schülern 41,8 Lehrerwochenstunden. Mit dieser Ausstattung konnten maximal zwei statt der im Lehrplan als Minimum vorgesehenen drei Fachbereiche angeboten werden.⁶⁴

- 28.2** Der RH wies darauf hin, dass die lehrerpersonalintensiven Kleinschulen zur Erfüllung des Lehrplans mehr Ressourcen verbrauchten, als nach den Stellenplanrichtlinien für diese Schulen jeweils zur Verfügung standen. Ein Ausgleich erfolgte zu Lasten größerer Schulstandorte. Bei kleinen Polytechnischen Schulen kam hinzu, dass nicht alle der im Lehrplan vorgesehenen Fachbereiche geführt werden konnten, was die Qualität des schulischen Angebots minderte. Der RH verwies daher auf seine bereits in TZ 19 und 21 gegenüber den Ländern Oberösterreich und Steiermark ausgesprochene Empfehlung, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung konsequent fortzusetzen.

Bezüglich des Auseinanderfallens der Aufgaben- und Ausgaben- (Länder) bzw. Finanzierungsverantwortung (Bund) hinsichtlich der Landeslehrer verwies der RH – wie schon in TZ 14 – auf die in seinem Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“ (Reihe Bund 2012/4) ausgesprochene Empfehlung, im Zuge einer Strukturbereinigung im Schulwesen die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren.

- 28.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMBF werde die Empfehlung des RH grundsätzlich befürwortet. Die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen sei jedoch verfassungsrechtlich vorgegeben. Diesbezügliche Änderungen blieben daher dem Bundesverfassungsgesetzgeber vorbehalten.*

⁶³ Die Führung einer einklassigen Volksschule erforderte 20 bis 23 Wochenstunden, die Führung einer zweiklassigen Volksschule 42 bis 48 Wochenstunden.

⁶⁴ Die Fachbereiche gliederten sich in technische (Metall, Elektro, Bau, Holz) und wirtschaftlich-sozial-kommunikative Fachbereiche (Handel-Büro, Dienstleistungen, Tourismus).

(2) Das Land Oberösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der erhöhte Ressourcenverbrauch der Kleinschulen nicht allein zu Lasten größerer Schulen erfolge, sondern das Land Oberösterreich über den vom Bund genehmigten Stellenplan hinaus zusätzliche Lehrerdienstposten zur Verfügung stelle und finanziere.

- 28.4** Der RH wies darauf hin, dass die lehrerpersonalintensiven Kleinschulen zur Erfüllung des Lehrplans mehr Ressourcen verbrauchten, als diesen Schulen nach den Stellenplanrichtlinien jeweils zur Verfügung standen. Er stand den vom Land Oberösterreich dargestellten Stellenplanüberschreitungen kritisch gegenüber und verwies diesbezüglich auf seine Feststellungen im Bericht des RH „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2014/4, TZ 18. Stellenplanüberschreitungen liefen insbesondere dem Sparsamkeitsprinzip zuwider und führten zu einer nicht verursachungsgerechten Kostentragung. Der RH hielt seine Empfehlung, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung konsequent fortzusetzen, aufrecht.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMBF

(1) Die Vor- und Nachteile von Schulsprengeln wären umfassend zu beleuchten und gegebenenfalls wäre ein Reformprozess in die Wege zu leiten. In den Reformprozess wären auch die Kenndaten zum sprengelfremden Schulbesuch einzubeziehen. (TZ 11, 12)

(2) Das komplexe Finanzierungssystem der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen sollte in den hinsichtlich der Schulsprengel empfohlenen Reformprozess (Schlussempfehlung (1)) einfließen. (TZ 13)

BMBF,
Oberösterreich und
Steiermark

(3) Die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Schulraum wäre bei Standortüberlegungen verstärkt – insbesondere im Zusammenhang mit der Errichtung bzw. Sanierung von Schulgebäuden – zu berücksichtigen, um Synergieeffekte zu erzielen. (TZ 25)

(4) Im Zuge einer Strukturbereinigung im Schulwesen sollte die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand konzentriert werden. (TZ 28)

(5) Die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung (einschließlich der Zumutbarkeit des Schulwegs) wären zu evaluieren. (TZ 5)

Oberösterreich und
Steiermark

(6) Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule wären präziser zu fassen und es wäre die Verpflichtung zur Schulschließung bei Unterschreiten einer festzulegenden Schülermindestzahl zu normieren. (TZ 7)

(7) Überlegungen hinsichtlich einer Vereinfachung der Regelungen über die Kostentragung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wären anzustellen. (TZ 13)

(8) Bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung wäre die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert und im Sinne einer gesamthaften Betrachtung einzubringen. (TZ 14)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(9) Im Rahmen der Schulstandortoptimierung wäre besonderes Augenmerk auf die Volksschulen zu legen. (TZ 17)

(10) Der eingeschlagene Weg der Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wäre konsequent fortzusetzen. (TZ 19, 21, 26, 28)

(11) Die Schulbesuchsprognosen wären bei den Schulstandortkonzepten entsprechend zu berücksichtigen. (TZ 22)

(12) Für ein bedarfsgerechtes Angebot an ganztägigen Schulformen wäre Sorge zu tragen. Dies wäre auch bei den Schulstandortkonzepten zu berücksichtigen. (TZ 23)

(13) Die in Infrastrukturdatenbanken, eingerichtet beim Amt der Landesregierung, erfassten Daten in Bezug auf die Schulgebäude wären so weit als möglich zu aktualisieren und für Schulstandortkonzepte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen heranzuziehen. (TZ 24)

Oberösterreich

(14) Sprengelfremde Schüler wären statistisch zu erfassen, um Entscheidungsgrundlagen für eine Flexibilisierung der Schulsprengel zur Verfügung zu haben. (TZ 11)

(15) Eine Flexibilisierung des sprengelfremden Schulbesuchs wäre bei sonderpädagogischem Förderbedarf und ganztägigen Schulformen in Erwägung zu ziehen. (TZ 12)

(16) Die Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation für die allgemein bildenden Pflichtschulen wären umfassender anzulegen und neben der Schülerzahl wären weitere Planungsparameter (z.B. Angebot ganztägiger Schulformen, Nachnutzung) zu berücksichtigen. Dabei wären operationalisierte Ziele zu erarbeiten und ein Zeitplan zu erstellen. (TZ 18)

Steiermark

(17) Vorbehaltlich des in Schlussempfehlung (1) angeregten Reformprozesses wäre eine den rechtlichen Anforderungen entsprechende Hauptschulsprengelverordnung für das Gemeindegebiet von Pernegg zu erlassen. (TZ 9)

(18) Das Konzept zur Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wäre umfassender zu gestalten, operationalisierte Ziele wären zu berücksichtigen und ein Zeitplan wäre zu erstellen. (TZ 20)