

Positionen



Der
Rechnungshof



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

**Effizientere
Schulverwaltung –**

**Vorschläge des
Rechnungshofes
für Reformen im
Bildungsbereich**

Bisher erschienen

Reihe 2006/1, Jänner 2006

EU-Ratspräsidentschaft Österreichs 2006

Reihe 2006/2, Juni 2006

Wiener Erklärung zum internationalen Symposium über die Stärkung der weltweiten öffentlichen Finanzkontrolle

Reihe 2007/1, August 2007

Verwaltungsreform

Reihe 2007/2, September 2007

Öffentliche Finanzkontrolle in Österreich

Reihe 2007/3, Oktober 2007

19. VN/INTOSAI SYMPOSIUM „Wert und Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle in einem globalisierten Umfeld“

Reihe 2009/1, März 2009

Verwaltungsreform II

Reihe 2009/2, Oktober 2009

20. VN/INTOSAI SYMPOSIUM „Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) als aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung: Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut“

Reihe 2010/1, Oktober 2010

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle: Reform der EU-Haushaltsordnung

Reihe 2011/1, November 2011

Verwaltungsreform 2011

Reihe 2011/2, Dezember 2011

21. VN/INTOSAI SYMPOSIUM „Wirksame Praktiken der Zusammenarbeit zwischen ORKB und Bürgern zur Förderung der öffentlichen Rechenschaftspflicht“

Reihe 2012/1, Dezember 2012

Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle

Reihe 2013/1, August 2013

22. VN/INTOSAI SYMPOSIUM „Prüfung und Beratung durch ORKB: Chancen und Risiken sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern“

Reihe 2015/1, November 2015

23. VN/INTOSAI Symposium „Post-2015 Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen: Rolle der ORKB und Möglichkeiten zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung“

Auskünfte/Information

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon: (00 43 1) 711 71

Fax: (00 43 1) 712 49 17

E-Mail: presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Druck: Druckerei des BMF

Fotos: Rechnungshof

Herausgegeben: Wien, April 2016

Positionen des Rechnungshofes

**Effizientere Schulverwaltung –
Vorschläge des Rechnungshofes für Reformen
im Bildungsbereich**

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
Prüfungen des Rechnungshofes im Bildungsbereich	9
Grundprobleme der Schulverwaltung in Österreich – Überblick	10
Fazit	14
Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung	15
Schulwesen in Österreich	15
Kompetenzersplitterung als Kernproblem	16
Einfluss der Gebietskörperschaften auf allgemein bildende Pflichtschulen	18
Landeslehrerinnen und –lehrer	21
Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen	23
Landesschulräte	26
Schulbehörden–Verwaltungsreform 2013	32
Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung – Beispiele	33
Dienstrecht	43
Lehrverpflichtung	45
Entlohnung	46
Pensionen	47
Auswirkungen – Unterschiede im Dienstrecht	49
Dienstrecht Neu	50
Leitungsverantwortung	52
Qualifikation und Kompetenzen der Schulleitung	52
Mangelnde Schulautonomie	54
Schulversuche	54
Personalsteuerung und Controlling	56
Bundesschulen	56

Pflichtschulen _____	58
Fazit _____	61
Aus- und Fortbildung _____	62
Ausbildung _____	62
Fortbildung _____	65
Zuständigkeiten für Pädagogische Hochschulen im BMBF _____	67
Schulaufsicht und Schulqualität _____	71
Schulaufsicht _____	71
Betreuungsrelationen – Schulaufsicht _____	73
Schulqualität _____	75
Schulerhalter und Gebäudemanagement _____	77
Grundlegendes _____	77
Schulstandortstruktur _____	78
Nichtlehrpersonen–Personal _____	80
Schulsprenkel _____	81
Gebäudemanagement _____	84
Schulärztlicher Dienst _____	85
Lösungsmodell _____	87
Bildungsreform _____	91
Positive Aspekte der Bildungsreform _____	91
Kritische Analyse der Bildungsreform _____	92
Resümee _____	94
Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofes für Maßnahmen im Bildungsbereich _____	97
Anhang _____	111
Erschienenene Berichte _____	111

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Vergleich Bildungsausgaben pro Kopf, 2012 _____	12
Tabelle 2:	Vergleich Kennzahlen zum Personaleinsatz, 2013 _____	13
Tabelle 3:	Unterschiedliche Zuständigkeitsbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden im Schulwesen _____	17
Tabelle 4:	Zusammensetzung des Kollegiums des Landesschulrats für Oberösterreich _____	30
Tabelle 5:	Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen, Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 _____	39
Tabelle 6:	Unterschiede Bundes- und Landeslehrpersonen _____	44
Tabelle 7:	Vergleich Gehälter Lehrpersonen _____	46
Tabelle 8:	Durchschnittliches Pensionsantrittsalter der Landeslehrerbeamten _____	48
Tabelle 9:	Beispiel Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrpersonen _____	49
Tabelle 10:	Lehrpersonenausbildung an Pädagogischen Hochschulen und Universitäten, Stand September 2013 _____	63
Tabelle 11:	Zeitliche Verteilung der Fortbildungslehrveranstaltungen bzw. Anmeldungen, Studienjahr 2011/2012 _____	67
Tabelle 12:	Betreuungsrelationen Landesschulinspektion mittlere und höhere Schulen _____	74
Tabelle 13:	Betreuungsrelationen Berufsschulinspektion (einschließlich Landesschulinspektion) _____	74
Tabelle 14:	Anzahl kleiner Volksschulen in Oberösterreich und der Steiermark _____	79

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Entwicklung Bildungsausgaben und Schülerzahlen allgemein bildende Pflichtschulen, Schuljahre 2000/2001 bis 2013/2014 _____	11
Abbildung 2: Schulwesen in Österreich _____	15
Abbildung 3: Einfluss der Gebietskörperschaften auf die allgemein bildenden Pflichtschulen _____	19
Abbildung 4: Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrpersonen _____	22
Abbildung 5: Vergleich der Verantwortlichkeiten für die land- und forstwirtschaftlichen und die übrigen berufsbildenden Schulen _____	24
Abbildung 6: Organe des Landesschulrats _____	26
Abbildung 7: Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne _____	35
Abbildung 8: Dienstzuteilungen und Mitverwendungen _____	37
Abbildung 9: Planung des verschränkten Lehrpersoneneinsatzes _____	42
Abbildung 10: Organigramm BMBF, Stand September 2013 _____	68
Abbildung 11: Organisationsstruktur Schulaufsicht _____	71
Abbildung 12: Zuständigkeiten hinsichtlich der Gesundheit der Schülerinnen und Schüler _____	86

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

die Qualität des Bildungssystems ist entscheidend für nachhaltige Entwicklung und die Zukunftsfähigkeit eines Landes.

Betrachtet man das österreichische Bildungssystem, so zeigt sich, dass die Bildungsausgaben hierzulande im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch sind. Laut der zuletzt veröffentlichten Studie der OECD lag Österreich mit rund 13.200 EUR pro Kopf um beinahe 30 % über dem OECD-Durchschnitt und damit im vorderen Drittel. Auch das Lehrer-Schüler-Verhältnis in Österreich ist im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gut. So entfallen in der Sekundarstufe I beispielsweise in Österreich auf eine Lehrperson neun Schülerinnen und Schüler, im OECD-Schnitt hingegen dreizehn. Die Leistungen der Schülerinnen und Schüler sind aber – wie zahlreiche Studien (PISA, TIMMS, PIRLS) belegen – nur durchschnittlich. Diese Zahlen machen deutlich, dass das Verhältnis Input zu Output nicht stimmt.

Konkrete Vorgaben für bildungspolitische Ziele sind nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Aufgrund fehlender Zielvorgaben und Indikatoren kann die Schulqualität nicht beurteilt werden, die Zielerreichung ist nicht messbar.

Die Gründe dafür sind im Wesentlichen die verfassungsrechtlich komplexe Kompetenzverteilung und die fehlende Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen



Bund, Ländern und Gemeinden. Diese führen zu Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und Zielkonflikten.

Der Rechnungshof weist seit Jahren – so wie zahlreiche andere internationale und nationale Organisationen – auf die Notwendigkeit umfassender Reformmaßnahmen im Bildungsbereich hin. Das vorliegende Positionspapier basiert auf Zahlen und Fakten, die der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfungen erhoben hat. Es enthält eine Zusammenstellung der Kernprobleme und Folgewirkungen im Bereich der Schulverwaltung und gibt konkrete Handlungsanleitungen für notwendige Reformmaßnahmen.

Angesichts der aufgezeigten Probleme und der immer knapper werdenden öffentlichen Budgets ist ein sparsamer, wirtschaftlicher und zweckmäßiger Einsatz öffentlicher Mittel notwendiger denn je. Es gilt, Maßnahmen zu setzen, damit die Ressourcen bei den Schülerinnen und Schülern ankommen, statt – wie derzeit häufig der Fall – in den Strukturen zu versickern. Dies wird nur mit umfassenden Reformmaßnahmen im Bildungssektor möglich sein.

Die Gestaltung nachhaltiger Maßnahmen für alle Bürgerinnen und Bürger ist eine gemeinsame Aufgabe und dem Rechnungshof ein besonderes Anliegen. Es liegt in unser aller Verantwortung, das Bildungssystem so weiterzuentwickeln, dass die Nachhaltigkeit gewährleistet werden kann und die Zukunftschancen und Wettbewerbsfähigkeit unserer Kinder nicht geschmälert werden.

Dr. Josef Moser
Präsident des Rechnungshofes

Prüfungen des Rechnungshofes im Bildungsbereich

Der Rechnungshof hat sich in den vergangenen Jahren im Rahmen von zahlreichen Gebarungsüberprüfungen mit dem Bildungssektor auseinandergesetzt. Konkret führte er dazu seit 2004 über 60 Prüfungen zu unterschiedlichen Themenstellungen durch – angefangen von der Finanzierung der Landeslehrer über die Landeslehrerpensionen, die Lehrpersonalplanung und Schulversuche bis hin zu Lehrerfortbildung und Schülern mit Migrationshintergrund (komplette Liste siehe Anhang).

Gemäß seinem Wirkungsziel – Verstärkung der gesamtstaatlichen Betrachtungsweise, insbesondere hinsichtlich des öffentlichen Mittelseinsatzes – hat der Rechnungshof den Fokus auf gebietskörperschaftenübergreifende Prüfungen gesetzt. Schließlich kann nur der Rechnungshof durch seine Prüfungstätigkeit auf allen Gebietskörperschaftsebenen als föderatives Bund–Länder–Organ eine den Bund, die Länder und die Gemeinden umfassende Gesamtsicht bieten. Diese ist insbesondere im Bildungsbereich notwendig, weil nahezu alle Themenstellungen mehrere Gebietskörperschaften betreffen und nur gebietskörperschaftenübergreifende Prüfungen Doppelgleisigkeiten, Zielkonflikte und Ineffizienzen aufzeigen können. Beispiele für gebietskörperschaftenübergreifende Prüfungen, die der Rechnungshof im Bildungsbereich durchgeführt hat, sind u.a. jene zu den Landesschulräten, zur Finanzierung der Landeslehrer, zu den Modellversuchen Neue Mittelschule oder zum Land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen. Im Rahmen sogenannter Schwerpunktprüfungen setzte sich der Rechnungshof u.a. mit dem Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) oder den Schulversuchen auseinander. Daneben behandelten sieben seiner Prüfungen Schulgemeindev Verbände.

Das vorliegende Positionspapier ist eine Zusammenstellung der Kernprobleme und Folgewirkungen im Bereich der Schulverwaltung. Es basiert auf Erkenntnissen, die der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfungen gewonnen hat, und enthält daraus abgeleitete konkrete Empfehlungen für notwendige Reformmaßnahmen.

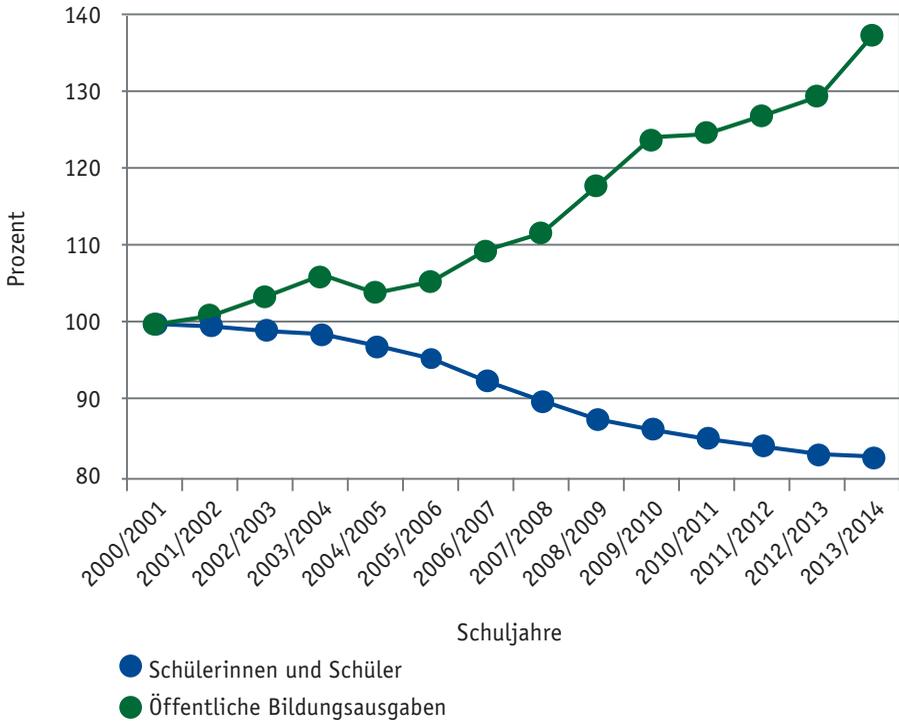
Grundprobleme der Schulverwaltung in Österreich – Überblick

Die derzeitige Schulgesetzgebung stammt aus dem Jahr 1962 und ist nicht mehr zeitgemäß. Das Schulwesen in Österreich ist durch vergleichsweise hohe Ausgaben (Input) und durchschnittliche Erfolge (Output) gekennzeichnet, wie zahlreiche Studien (PISA, TIMMS, PIRLS) zeigen.

Von 2010 bis 2014 sind die Ausgaben für den Schulbereich um 13,5 % gestiegen. Zum Vergleich: Der Ausgabenanstieg für den gesamten Bundeshaushalt lag im selben Zeitraum bei 10,9 %. Auch geht diese Entwicklung nicht mit jener der Schülerzahlen konform; diese ging vom Schuljahr 2009/2010 bis zum Schuljahr 2013/2014 um 4,0 % zurück.

Nachfolgende Abbildung veranschaulicht diese gegenläufige Entwicklung – steigende Bildungsausgaben bei sinkenden Schülerzahlen – für den Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen (Volksschule, Neue Mittel- bzw. Hauptschule, Sonderschule, Polytechnische Schule) in Österreich:

Abbildung 1: Entwicklung Bildungsausgaben und Schülerzahlen allgemein bildende Pflichtschulen, Schuljahre 2000/2001 bis 2013/2014



Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; Statistik Austria
Darstellung: RH

Auch bei den Bildungsausgaben pro Kopf liegt Österreich um beinahe 30 % über dem OECD-Durchschnitt und damit im vorderen Drittel:

Tabelle 1: Vergleich Bildungsausgaben pro Kopf, 2012

2012	Österreich	OECD-Durchschnitt
	in USD	
Bildungsausgaben pro Kopf und Jahr	13.189	10.220
Ausgaben Primar-, Sekundar- und postsekundärer Bereich		
	in %	
laufende Ausgaben (in % der Gesamtausgaben)	98	93
<i>davon:</i>		
<i>Vergütung Lehrkräfte (in % der laufenden Ausgaben)</i>	65,2	62,4
Investitionen (in % der Gesamtausgaben)	2	7
Ausgaben Tertiärbereich		
laufende Ausgaben (in % der Gesamtausgaben)	93,3	90
<i>davon:</i>		
<i>Vergütung Lehrkräfte (in % der laufenden Ausgaben)</i>	59,8	39,7
Investitionen (in % der Gesamtausgaben)	6,7	10

Quelle: Bildung auf einen Blick 2015, OECD
Darstellung: RH

Die Struktur der Bildungsausgaben in Österreich kennzeichnet sich dadurch, dass die Ausgaben für Lehrpersonal vergleichsweise hoch sind. Im Gegensatz dazu sind die Ausgaben für Investitionen relativ gering.

Der hohe Personaleinsatz spiegelt sich auch im Lehrer-Schüler-Verhältnis wider:

Tabelle 2: Vergleich Kennzahlen zum Personaleinsatz, 2013

Kennzahl	Österreich	OECD	EU-21
Lehrer-Schüler-Verhältnis	Anzahl Schülerin/Schüler je Lehrperson		
Primarstufe	12	15	14
Sekundarstufe I	9	13	11
Sekundarstufe II	10	13	12
zu unterrichtende Zeitstunden Lehrperson pro Jahr	Anzahl Stunden		
Primarstufe	779	772	671
Sekundarstufe I	607	694	619
Sekundarstufe II (allgemein bildende)	589	643	598

Quelle: Bildung auf einen Blick 2015, OECD
Darstellung: RH

Das Lehrer-Schüler-Verhältnis in Österreich ist im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gut. Unterdurchschnittlich ist aber die Präsenz von Lehrerinnen und Lehrern in den Klassen. Während diese beispielsweise in der Sekundarstufe I im OECD-Schnitt im Jahr 2013 694 Stunden unterrichteten, betrug die reine Unterrichtszeit hierzulande nur 607 Stunden. In der Sekundarstufe II lag der OECD-Schnitt der Unterrichtszeiten der Lehrerinnen und Lehrer bei 643 Stunden, in Österreich bei nur 589 Stunden.

Weiters zeigt sich, dass die Lehrerinnen und Lehrer für das Unterrichten selbst nur rd. 30 % bis 40 % der Arbeitszeit aufwenden und etwa ein Drittel für die Vor- und Nachbereitung. Der Rest – etwa ein Drittel – umfasst administrative Tätigkeiten, Sprechstunden, Schul-

veranstaltungen, Fortbildung, Schulplanung und sonstige Tätigkeiten (z.B. Beratung und Betreuung in sozialen Angelegenheiten der Schülerinnen und Schüler).

Fazit

Trotz guter finanzieller Rahmenbedingungen, überdurchschnittlichen Mitteleinsatzes sowie überdurchschnittlichen Lehrer-Schüler-Verhältnisses ist das österreichische Ausbildungsniveau der Schülerinnen und Schüler im OECD-Vergleich nur durchschnittlich. Das Geld kommt offensichtlich nicht bei den Schülerinnen und Schülern an. Konkrete Vorgaben für bildungspolitische Ziele sind nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Aufgrund fehlender Zielvorgaben und Indikatoren kann die Schulqualität nicht beurteilt werden, die Zielerreichung ist nicht messbar.

Die Gründe dafür liegen vor allem in der verfassungsrechtlich komplexen Kompetenzverteilung und der fehlenden Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und allenfalls auch Gemeinden. Dies führt zu Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und Zielkonflikten.

Insgesamt identifizierte der Rechnungshof die nachfolgenden sieben Problemfelder im Bildungsbereich:

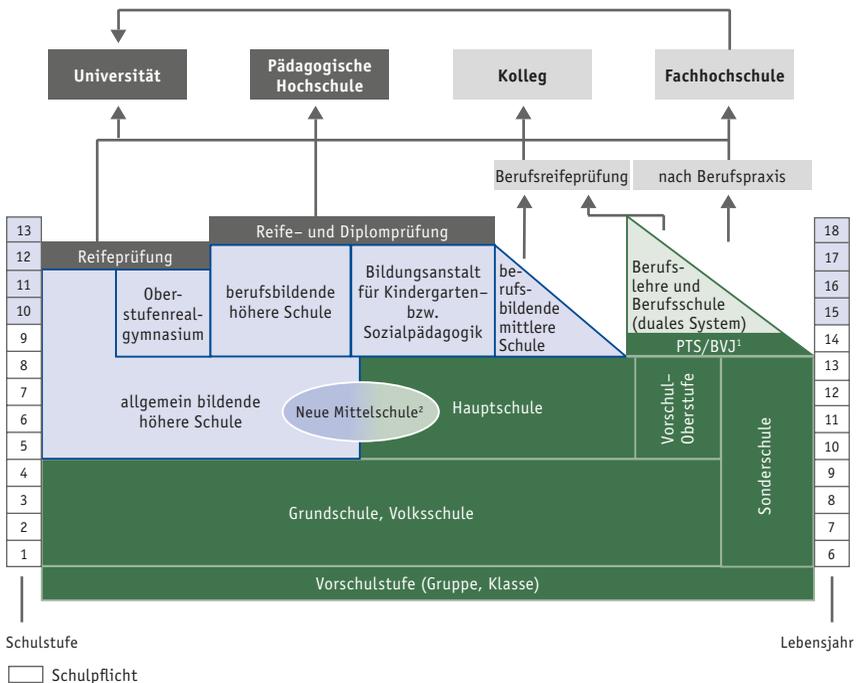
- Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung,
- Dienstrecht,
- Leitungsverantwortung,
- Personalsteuerung und Controlling,
- Aus- und Fortbildung,
- Schulaufsicht,
- Gebäudemanagement.

Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung

Schulwesen in Österreich

Nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die Gliederung des Schulsystems in Österreich:

Abbildung 2: Schulwesen in Österreich



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

aus: Bericht des RH, „Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Reihe Bund 2014/12, Seite 27

Dunkelgrün gekennzeichnet sind die allgemein bildenden Pflichtschulen: Volksschulen, Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, Polytechnische Schulen sowie Sonderschulen fallen in den Kompetenzbereich der Länder. Auch für die **hellgrün** gekennzeichneten berufsbildenden Pflichtschulen sind die Länder zuständig. **Hellblau markiert sind die allgemein bildenden höheren sowie die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen**, die in der Kompetenz des Bundes liegen.

Kompetenzzersplitterung als Kernproblem

Das Kernproblem der Schulverwaltung ist, dass Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bei den Pflichtschulen auseinanderklaffen. Dies hat zur Folge, dass eine einheitlich geführte und wirkungsvolle Ressourcen- und Ausgabensteuerung fehlt. Auch sind eine effektive Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung aufgrund der zersplitterten Kompetenzlage nicht möglich.

Nachfolgende Tabelle zeigt die unterschiedlichen Zuständigkeitsbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden im Schulwesen:

Tabelle 3: Unterschiedliche Zuständigkeitsbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden im Schulwesen

	allgemein bildende Pflichtschulen	berufsbildende Pflichtschulen (= Berufsschulen)	Bundeschulen
Gesetzgebungskompetenz	Grundsatzgesetzgebung: Bund , Ausführungsgesetzgebung: Land	Grundsatzgesetzgebung: Bund , Ausführungsgesetzgebung: Land	Bund
gesetzliche Schülerhalter	Gemeinde, Gemeindeverband (Land)	Land	Bund
Schulerrichtung	Gemeinde, Gemeindeverband + Anhörung Landesschulrat + Bewilligung Landesregierung	Landesregierung + Anhörung Landesschulrat , Kammer der gewerblichen Wirtschaft und Kammer für Arbeiter und Angestellte	Bund
Schülerhaltung	Gemeinde, Gemeindeverband	Land	Bund
Schulauflassung	entweder: Gemeinde, Gemeindeverband + Anhörung Landesschulrat + Bewilligung Landesregierung oder: Landesregierung von Amts wegen + Anhörung Landesschulrat	Landesregierung + Anhörung Landesschulrat	Bund
Schulsprengel	Festsetzung: Verordnung der Bezirksverwaltungsbehörde bzw. der Landesregierung + Anhörung Landesschulrat , Gemeinde, Gemeindeverband und beteiligte Gebietskörperschaften	Festsetzung: Verordnung der Landesregierung + Anhörung Landesschulrat + Stellungnahme Kammer der gewerblichen Wirtschaft und Kammer für Arbeiter und Angestellte	keine Schulsprengel vorgesehen
Finanzierung der Schülerhaltung	Gemeinde, Gemeindeverband (im Einzelnen komplizierte Regelungen)	Land	Bund
Lehrer	Dienstgeber: Land , Refundierung der Besoldungsausgaben: Bund zu 100 %	Dienstgeber: Land , Refundierung der Besoldungsausgaben: Bund zu 50 %	Bund
Sicherstellung der Unterrichtsqualität	Schulleiter	Schulleiter	Schulleiter
Kontrolle der Qualität des Unterrichts	Pflichtschulinspektor (als Schulaufsichtsorgan des Bundes)	Berufsschulinspektor (als Schulaufsichtsorgan des Bundes)	Landesschulinspektor (als Schulaufsichtsorgan des Bundes)

 im Zuständigkeitsbereich des **Bundes**

 im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen **Landes**

 im Zuständigkeitsbereich des Schülerhalters der Pflichtschulen (**Gemeinde, Gemeindeverband** oder **Land**)

Quelle: RH

Entsprechend der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung besteht für die öffentlichen mittleren und höheren Schulen (Bundesschulen) eine Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes. Der Schulerhalter Bund ist nicht nur für die Errichtung, Erhaltung (einschließlich der Bereitstellung des Nichtlehrpersonen-Personals) und Auflassung der Bundesschulen verantwortlich, sondern auch für alle Aspekte, die einen Schulerhalter betreffen. Der Bildungsauftrag der jeweiligen Schulart ist vom Bund ebenso festzulegen wie die Schulorganisation, die Bestellung der Schulleiterin bzw. des Schulleiters und die Zuweisung des Lehrpersonals.

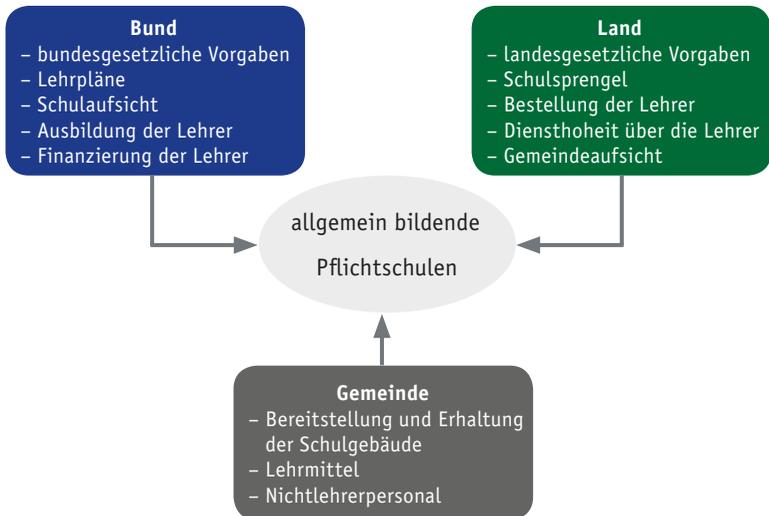
Während für die Bundesschulen nahezu ausschließlich der Bund zuständig ist, gestaltet sich die Kompetenzlage bei den allgemein bildenden und berufsbildenden Pflichtschulen äußerst komplex: Es besteht nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes, während Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder fallen.

Die allgemein bildenden Pflichtschulen unterliegen bei gesamthafter Betrachtung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften. Bei den berufsbildenden Pflichtschulen teilen sich Bund und Länder die Zuständigkeiten. Die Vielfalt an Einflussgrößen erschwert den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden.

Einfluss der Gebietskörperschaften auf allgemein bildende Pflichtschulen

Die Kompetenzzersplitterung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist bei den allgemein bildenden Pflichtschulen besonders ausgeprägt:

Abbildung 3: Einfluss der Gebietskörperschaften auf die allgemein bildenden Pflichtschulen



Quelle: RH
aus: Bericht des RH, „Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Reihe Bund 2014/12, Seite 52

- Den **Gemeinden** obliegen als gesetzliche Schulerhalter Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen. Die Gemeinden sind auch Dienstgeber des Nichtlehrerpersonal-Personals, wie etwa der Schulwartinnen und Schulwarte, der Reinigungskräfte und des sonstigen Hilfspersonals (z.B. allfällige Sekretariatskräfte).

Die Errichtung und Auflassung einer Schule bedürfen allerdings der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung. Der Landesschulrat bzw. die Landesregierung sind somit in den Vollzug eingebunden. Die Aufsicht über Gemeinden als Schulerhalter ist ebenfalls Aufgabe der Landesregierung.

Auf alle drei Gebietskörperschaftsebenen verteilen sich die verschiedenen Zuständigkeiten im Bereich der Schulsprengel. Diese setzt die Bezirksverwaltungsbehörde bzw. die Landesregierung per Verordnung unter Mitwirkung des Landesschulrats, einem Organ des Bundes, fest. Davor müssen sie jedoch alle betroffenen gesetzlichen Schulerhalter und Gebietskörperschaften anhören.

- Bezüglich der Lehrpersonen der allgemein bildenden Pflichtschulen – der „Landeslehrer“ – liegt die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung bei den **Ländern**, finanziert werden die Landeslehrpersonen aber vom Bund. Konkret sind für die Beistellung der erforderlichen Lehrerinnen und Lehrer die Länder verantwortlich, der Bund refundiert diesen aber die Kosten der Besoldung der Lehrpersonen im Rahmen der genehmigten Stellenpläne (siehe Kapitel „Finanzierung des Landeslehrpersonals“). Neben den Gemeinden als Dienstgeber für das Nichtlehrpersonen-Personal ist das jeweilige Land Dienstgeber der Lehrerinnen und Lehrer an den allgemein bildenden Pflichtschulen.
- Die Sicherstellung der Unterrichtsqualität fällt in den Verantwortungsbereich der jeweiligen Schulleitung. Dies zu kontrollieren ist wiederum Aufgabe der örtlich zuständigen Pflichtschulinspektorin oder des örtlich zuständigen Pflichtschulinspektors, einem Schulaufsichtsorgan des **Bundes**. Die Zuständigkeit der Pflichtschulinspektorin oder des Pflichtschulinspektors ist allerdings i.d.R. auf pädagogische Belange beschränkt. Allenfalls festgestellte Mängel, die das Schulgebäude oder dessen Ausstattung betreffen, kann sie oder er nicht unmittelbar, sondern nur im Wege der Gemeinde und in weiterer Folge der Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde beheben lassen.

Aufgrund der beschriebenen Vielfalt an Einflussgrößen und der damit einhergehenden unterschiedlichen Interessenslagen gibt es keine Gesamtsicht. Ein koordinierter Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden ist damit erschwert.

Landeslehrerinnen und –lehrer

In Angelegenheiten des Dienstrechts der Lehrerinnen und Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen (Landeslehrerinnen und –lehrer) ist nur die Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung hingegen Landessache. Der Bund ersetzt den Ländern die Kosten der Besoldung der Landeslehrpersonen aufgrund des jeweiligen Finanzausgleichsgesetzes; daher bedürfen bestimmte Vollzugsakte (Dienstpostenpläne, im freien Ermessen liegende Personalmaßnahmen) der Zustimmung des BMBF (siehe Kapitel „Finanzierung des Landeslehrpersonals“).

Art. 14 Abs. 4 B-VG legt die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit (Dienstgeberfunktion) über die Landeslehrerinnen und –lehrer fest. In den Landesgesetzen ist hiebei zu bestimmen, dass die Schulbehörden des Bundes in den Ländern – das sind die Landesschulräte – bei Ernennungen, sonstigen Besetzungen von Dienstposten und bei Auszeichnungen sowie im Qualifikations- und Disziplinarverfahren mitzuwirken haben.

Dies hat zur Folge, dass die Länder die Aufteilung der Diensthoheitsangelegenheiten der Landeslehrpersonen unterschiedlich normiert haben und es somit neun unterschiedliche Diensthoheitsgesetze gibt. Die Bandbreite der für die Diensthoheit der Landeslehrerinnen und –lehrer zuständigen Schulbehörden reicht von den Ämtern der Landesregierungen über Bezirksverwaltungsbehörden und eigens eingerichteten Organen bis hin zu den Schulbehörden des Bundes in den Ländern.

Darüber hinaus konnte in den Landesgesetzen vorgesehen werden, dass die Diensthoheit über die Landeslehrerinnen und –lehrer von der jeweiligen Schulbehörde des Bundes (Landesschulrat) auszuüben ist. Diese ist dabei an die Weisungen der Landesregierung gebunden.

zunehmend unter der Zuständigkeit der Landesschulräte – von den „Außenstellen des Landesschulrats“ wahrzunehmen.

Beispielsweise hat die Gesetzeslage zur Folge, dass Landeslehrerinnen und -lehrer und Direktorinnen und Direktoren der Pflichtschulen in den Ländern, in denen die Diensthoheit nicht an den jeweiligen Landesschulrat übertragen wurde, unterschiedliche Ansprechpartner haben – je nachdem, ob es sich um eine dienstrechtliche oder eine pädagogische Angelegenheit handelt. Die Dienstbehörde ist das Amt der Landesregierung, für pädagogische Belange sind der Landesschulrat bzw. dessen Außenstellen zuständig.

Diese komplexen Organisationsstrukturen begünstigen nicht nur Ineffizienzen, sie erschweren auch die Kommunikation und die klare Zuordnung von Zuständigkeiten und führen zu Unterschieden in der Vollziehung.

Kompetenz- und datenschutzrechtliche Bestimmungen standen auch einer direkten Weitergabe der Daten über die Sprachkenntnisse der Kinder mit Migrationshintergrund an der Schnittstelle Kindergarten – Volksschule entgegen. Die Schulleiterinnen und -leiter an den Volksschulen führten daher bei den jährlichen Schülereinschreibungen eigene Sprachstandsfeststellungen durch; Doppelerhebungen waren die Folge. Es existierten auch keine verbindlichen Vorgaben für einen einheitlichen Einsatz von Lernfortschrittsdokumentationen (durchgängige Aufzeichnung der Entwicklung der Sprachkenntnisse).

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Verantwortlichkeiten im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen im Vergleich zum übrigen berufsbildenden Schulwesen:

Abbildung 5: Vergleich der Verantwortlichkeiten für die land- und forstwirtschaftlichen und die übrigen berufsbildenden Schulen

	LAND- UND FORSTWIRTSCHAFTLICHE SCHULEN			ÜBRIGE BERUFSBILDENDE SCHULEN		
	Pflichtschulen	mittlere Schulen	höhere Schulen	Pflichtschulen	mittlere Schulen	höhere Schulen
	Berufsschulen	land- und forstwirtschaftliche Fachschulen	land- und forstwirtschaftliche Fachschule des Bundes (Waidhofen/Ybbs)	Berufsschulen	Fachschulen	technische, kaufmännische, wirtschaftliche
äußere Organisation der Schulen¹	Grundsatzgesetz: Bund Ausführungsgesetz: Land Vollziehung: Land	Bund	Bund	Grundsatzgesetz: Bund Ausführungsgesetz: Land Vollziehung: Land	Bund	Bund
Errichtung/Auflassung der Schulen	Amt der LReg./der luf-Schulbeitrat ist zu hören	BMLFUW	BMLFUW	Amt der LReg./in Stmk und Tirol ist der Berufsschulbeirat zu hören	LSR/BMBF	LSR/BMBF
Schulerhalter	Land – Amt der LReg.	Bund – BMLFUW	Bund – BMLFUW	Land – Amt der LReg.	Bund – LSR/BMBF	Bund – LSR/BMBF
Einteilung der Schulsprengel	Land – Amt der LReg.	es gibt keine	es gibt keine	Land – Amt der LReg.	es gibt keine	es gibt keine
Lehrpläne	Land – Amt der LReg.	BMBF/Schule (schulautonome Lehrplanbestimmungen)	BMBF/Schule (schulautonome Lehrplanbestimmungen)	BMBF (Rahmenlehrpläne)/ Amt der LReg. (Detaillehrpläne)/ Schule (schulautonome Lehrplanbestimmungen)	BMBF/Schule (schulautonome Lehrplanbestimmungen)	BMBF/Schule (schulautonome Lehrplanbestimmungen)
Diensthoheit über Lehrer (u.a. Aufnahme/Versetzung)	Land – Amt der LReg.	Bund – BMLFUW	Bund – BMLFUW	Land – Amt der LReg.; Bund – LSR, wenn gem. Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz übertragen	Bund – LSR/BMBF	Bund – LSR/BMBF
Lehrer-Dienstrecht	Gesetzgebung: Bund Vollziehung: Land	Bund – BMLFUW	Bund – BMLFUW	Gesetzgebung: Bund Vollziehung: Land	Bund – BMBF	Bund – BMBF
Bezahlung der Lehrer	Land zahlt/Bund refundiert 50 %	Bund – BMLFUW	Bund – BMLFUW	Land zahlt/Bund refundiert 50 %	Bund – LSR/BMBF	Bund – LSR/BMBF
Schulaufsicht	Land – Amt der LReg.	Bund – BMBF	Bund – BMBF	Land zahlt/Bund refundiert 50 %	Bund – LSR	Bund – LSR

¹ Art. 14 Abs. 3 lit. b B-VG; Aufbau, Organisationsformen, Errichtung, Erhaltung, Auflassung, Sprengel, Klassenschülerzahlen und Unterrichtszeit

LReg. = Landesregierung LSR = Landesschulrat luf = land- und forstwirtschaftliche Stmk = Steiermark

Quelle: RH; aus: Bericht des RH, „Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“, Reihe Bund 2011/9, Seite 202

Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen nimmt im österreichischen Bildungssystem eine Sonderstellung ein. Dazu trägt die – verglichen mit dem übrigen Schulwesen – völlig andere Kompetenzverteilung sowohl auf Bundesebene als auch in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei. Die wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden berufsbildenden Schulsystemen bestehen

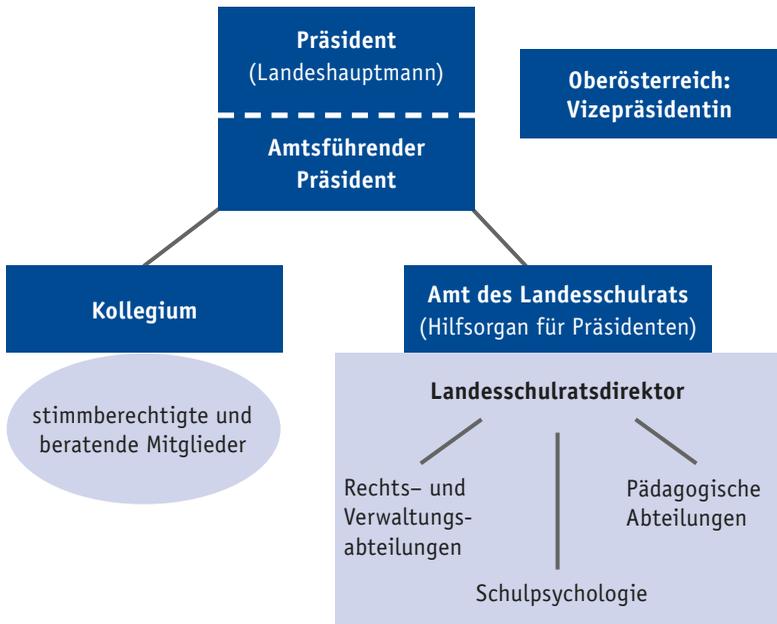
- bei den mittleren Schulen in der Vollziehungskompetenz der Länder für land- und forstwirtschaftliche Fachschulen – für die übrigen berufsbildenden mittleren Schulen ist der Bund (BMBF) zuständig und
- in der zwischen dem BMLFUW und dem BMBF geteilten Verantwortlichkeit für die land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen – für die übrigen berufsbildenden höheren Schulen ist das BMBF allein verantwortlich.

Wegen der Sonderstellung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens im österreichischen Bildungssystem empfahl der Rechnungshof wiederholt, das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen in eine umfassende Reform des österreichischen Schulwesens einzu beziehen.

Landesschulräte

Die Bundesverfassung sieht in Art. 81a B-VG für jedes Bundesland die Einrichtung eines Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes vor:

Abbildung 6: Organe des Landesschulrats



Quelle: Art. 81a B-VG; Darstellung RH aus: Bericht des RH, „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, Seite 138

Landesschulräte sind in ihrer Behördenstruktur einzigartig im Verwaltungssystem des Bundes. Sie sind in Form einer monokratischen Hierarchie als unmittelbare Bundesverwaltung aufgebaut, enthalten aber zudem kollegiale Elemente durch Einbeziehung eines weisungsfreien Kollegiums. Die Einsetzung des Landeshauptmanns bzw. der Landeshauptfrau in leitender Funktion – ausgestattet mit umfang-

reichen Kompetenzen – erinnert an das System der mittelbaren Bundesverwaltung, ist jedoch gänzlich verschieden, weil nicht Landesbehörden, sondern Bundesbehörden (Landesschulräte) zur Vollziehung herangezogen werden.

Doppelspitze in der Präsidentschaft

Die Präsidentin oder der Präsident des jeweiligen Landesschulrats ist die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann. In allen Bundesländern wurde zudem von der Möglichkeit der Bestellung einer amtsführenden Präsidentin oder eines amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats durch den Präsidenten (Landeshauptfrau bzw. Landeshauptmann) Gebrauch gemacht.

Die amtsführende Präsidentin oder den amtsführenden Präsidenten bestellt die Präsidentin bzw. der Präsident (Landeshauptfrau bzw. Landeshauptmann). Sie/Er kann von ihr/ihm jederzeit abberufen werden. Diese jederzeit mögliche Abberufung durch die Landeshauptfrau bzw. den Landeshauptmann kann für die amtsführende Präsidentin oder den amtsführenden Präsidenten einen (potenziellen) Interessens- bzw. Treuekonflikt zur Bundesministerin für Bildung und Frauen als oberstem Organ bedeuten.

Wie eine Prüfung des Rechnungshofes gezeigt hat, ist die Amtsführung durch die politische Doppelspitze – Präsidentin bzw. Präsident (Landeshauptfrau bzw. Landeshauptmann) und der von ihr/ihm bestellten amtsführenden Präsidentin oder des amtsführenden Präsidenten – nicht mehr zweckmäßig und überdies zu kostenintensiv. Zudem hatte diese Form der Amtsführung einen starken Einfluss des Landes zur Folge. Dieser kommt u.a. auch durch die Beschäftigung von Landesbediensteten in den Landesschulräten zum Ausdruck, was wiederum dienst- und besoldungsrechtliche Probleme nach sich zieht.

Ein weiteres Problem sind die mangelnden Sanktionsmöglichkeiten des Bundesministeriums. Die Präsidentin (Landeshauptfrau) bzw. der Präsident (Landeshauptmann) sowie die amtsführende Präsidentin oder der amtsführende Präsident unterliegen zwar als nachgeordnetes Bundesorgan den Weisungen der Bundesministerin für Bildung und Frauen. Bei Nichtbefolgung stehen dem Bundesministerium aber mangels Dienstverhältnisses keine dienstrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Landesschulräte haben somit eine Zwitterstellung zwischen reinen Bundes- und reinen Landesbehörden und sind damit gleichermaßen „Diener zweier Herren“.

Vizepräsidentin oder Vizepräsident des Landesschulrats

Gemäß Bundes-Verfassungsgesetz ist in den fünf einwohnerstärksten Ländern eine Vizepräsidentin oder ein Vizepräsident des Landesschulrats zu bestellen. In den übrigen ist die Landesgesetzgebung dazu ermächtigt, einen solchen oder eine solche vorzusehen.

Der Aufgabenbereich der Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten ist auf das Recht der Akteneinsicht und der Beratung in allen Angelegenheiten beschränkt. Eine Vertretungsfunktion der Präsidentin/des Präsidenten bzw. der amtsführenden Präsidentin oder des amtsführenden Präsidenten kommt der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten nicht zu.

Wie eine Rechnungshofprüfung der Landesschulräte in Tirol und Oberösterreich (u.a. Reihe Bund 2015/13) zeigte, wurden im Amt des Landesschulrats für Oberösterreich von 2009 bis 2014 32 Akteneinsichten der Vizepräsidentin dokumentiert. Die Vizepräsidentin nahm insbesondere die Rolle einer Beschwerde- und Kontrollstelle wahr und bezog dafür eine Funktionsgebühr von rd. 112.000 EUR pro Jahr (96 % des Ausgangsbetrags nach § 1 und § 3 Bezügebegrenzungs-BVG).

Angesichts des sehr eingeschränkten und nicht detailliert festgelegten Aufgabenbereichs obliegen das Ausmaß und das Engagement der Amtsführung der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten selbst. Vor diesem Hintergrund sind der tatsächliche Bedarf und die Kosten (Funktionsgebühr, Verwaltungspersonal) kritisch zu hinterfragen. Es ist zu prüfen, ob eine Vizepräsidentin oder ein Vizepräsident als politisches Kontrollorgan nach wie vor zeitgemäß ist.

Kollegium des Landesschulrats

In allen Landesschulräten sind Kollegien eingerichtet, die aus stimmberechtigten Mitgliedern und Mitgliedern mit beratender Stimme bestehen. Die stimmberechtigten Mitglieder – Präsidentin/Präsident sowie Eltern- und Lehrervertretung – werden nach dem Stärkeverhältnis der politischen Parteien im Landtag durch die Landesregierung bestellt.

Die Mitglieder mit beratender Stimme setzen sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Schülerschaft (durch Wahl), der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften, der gesetzlichen Interessenvertretungen sowie aus der Landesschulratsdirektorin oder dem Landesschulratsdirektor, den Landesschulinspektorinnen und Landesschulinspektoren und der schulärztlichen Referentin oder dem schulärztlichen Referenten des Landesschulrats zusammen. Wie genau die Kollegien ausgestaltet sind, obliegt den jeweiligen Landesbestimmungen.

Nachfolgende Tabelle zeigt beispielhaft die Zusammensetzung des Kollegiums des Landesschulrats für Oberösterreich, das aus 61 Mitgliedern besteht:

Tabelle 4: Zusammensetzung des Kollegiums des Landesschulrats
für Oberösterreich

stimmberechtigte Mitglieder (31)	Mitglieder mit beratender Stimme (30)
Präsident des Landesschulrats als Vorsitzender	Vizepräsidentin
Mitglied der Landesregierung als Schulreferent	Landesschulratsdirektor
29 Eltern- und Lehrervertreter bzw. weitere Mitglieder	11 Beamte der Schulaufsicht (eine Stelle derzeit unbesetzt)
wenn der Landeshauptmann auch Schulreferent ist, ein weiteres Mitglied	Landesschularzt
	Leiter des schulpsychologischen Dienstes im Landesschulrat
	Leiter der Pflichtschulabteilung im Amt der Landesregierung
	1 Vertreter der Arbeiterkammer Oberösterreich 1 Vertreter der Wirtschaftskammer Oberösterreich 1 Vertreter der Landwirtschaftskammer Oberösterreich 1 Vertreter der Landarbeiterkammer Oberösterreich
	1 Vertreter der katholischen Kirche 1 Vertreter der evangelischen Kirche 1 Vertreter anderer Religionsgemeinschaften bei 5 % Bevölkerungsanteil in Oberösterreich (derzeit keiner)
	5 Fachleute
	3 Landesschulsprecher

Quelle: Landesschulrat für Oberösterreich;
Darstellung: RH

aus: Bericht des RH, „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13, Seite 147

Das Kollegium des Landesschulrats beschließt die Geschäftsverteilung und -ordnung des Landesschulrats ohne praktische Einflussmöglichkeiten des BMBF. Es erstattet dem BMBF gereichte Dreivorschläge für die Bestellung der Landesschulratsdirektorin oder des Landesschulratsdirektors, der Schulaufsichtsorgane und schulischer Leitungsfunktionen (z.B. Schuldirektorinnen und -direktoren, Abteilungsvorstände). Damit hat das Gremium maßgeblichen Einfluss auf die Bestellungen des Landesschulrats sowie der Führungspositionen im Schulbereich. Der Einfluss des BMBF auf die personelle Zusammensetzung des Landesschulrats hingegen wird damit beträchtlich eingeschränkt, obwohl das Bundesministerium die Verantwortung für die Einhaltung der Stellenpläne und für das Budget trägt. Durch diese Verschränkung der Landes- und der Bundeskompetenzen wird einmal mehr eine anzustrebende Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung unterlaufen.

Die weisungsfrei gestellten Kollegien können sich zur Findung und Erstattung der Besetzungsvorschläge für schulische Leitungsfunktionen nähere formelle und inhaltliche Kriterien mit Beschluss auferlegen. Dadurch sind die Auswahlverfahren in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich; sie weichen in Anforderungen, Dauer und Qualität voneinander ab. Aufgrund des Anscheins des Parteienproporz ist es zudem problematisch, wenn fraktionell besetzte Kollegien dem BMBF Besetzungsvorschläge unterbreiten.

Wie die Prüfung des Rechnungshofes zu den Landesschulräten in Oberösterreich und Tirol zeigte, bereiteten die Ämter der Landesschulräte die Aufgaben der Kollegien bis zur Beschlussreife vor, sofern sie nicht bereits von der Präsidentin oder vom Präsidenten mit Hilfe des Amtes des Landesschulrats erledigt wurden. Die Sitzungen der Kollegien dienen zum Großteil nur noch dazu, die rechtlich gebotenen Abstimmungen durchzuführen bzw. über bereits getroffene Erledigungen zu informieren.

Die Entscheidungsfindung durch die Kollegien ist weder effizient noch transparent. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, im Rahmen der Schulverwaltungsreform die Abschaffung der Kollegien in die Wege zu leiten. Die bisher vom Kollegium wahrgenommenen Aufgaben sollte aus seiner Sicht das Amt des Landesschulrats unter Einbindung der Schulpartner übernehmen.

Schulbehörden–Verwaltungsreform 2013

Mit dem Schulbehörden–Verwaltungsreformgesetz 2013 wurde mit Wirkung vom 1. August 2014 die Behördeninstanz der Bezirksschulräte abgeschafft. Die Aufgaben der Bezirksschulräte sind aber weiterhin – nunmehr unter der Zuständigkeit der Landesschulräte – in den „Außenstellen des Landesschulrats“ wahrzunehmen. Diese Außenstellen des Landesschulrats können auch bezirksübergreifend („Bildungsregion“) eingerichtet werden. Die Bezirksschulinspektorinnen und –inspektoren führen ab 1. August 2014 die Bezeichnung Pflichtschulinspektorinnen und –inspektoren.

Da im Ländervergleich eine ungleichgewichtige Struktur der Schulaufsicht auf Bezirksschulratsebene bestand, berechnete das BMBF für das Schuljahr 2010/2011 (Ausgangssituation) die Zahl der zu betreuenden Schulen, Lehrerinnen und Lehrer sowie Schülerinnen und Schüler je Bezirksschulinspektorat. Diese Werte dienten als Grundlage für eine Anpassung der Betreuungsverhältnisse entsprechend dem Benchmarksystem. Bis zum Ende des Jahres 2018 war demnach eine Reduktion von 26 Planstellen für Bezirksschulinspektorinnen oder –inspektoren/Pflichtschulinspektorinnen oder –inspektoren (von 130 auf 104) geplant, was Einsparungen von insgesamt rd. 2,86 Mio. EUR bringen soll.

Mit der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013 wurde zwar eine Behördenebene abgeschafft, deren Aufgaben sind jedoch unverändert auf die Landesschulräte bzw. deren Außenstellen übergegangen.

Der Rechnungshof hatte bereits im Rahmen der Arbeitsgruppe Verwaltung Neu auf die Notwendigkeit der Einrichtung einheitlicher regionaler Einheiten für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen sowie der Ressourcenverwaltung verwiesen. Die Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013 hat diese Reformvorschläge hinsichtlich der regionalen Ebene jedoch lediglich teilweise aufgegriffen. Angesichts des bestehenden Reformbedarfs im Bereich der Schulverwaltung handelt es sich nach Ansicht des Rechnungshofes nur um einen kleinen Beitrag zur Verwaltungsreform und nicht um eine umfassende Reform, die den aus budgetärer Sicht erforderlichen Einsparungsmöglichkeiten bzw. einer effizienteren Mittelverwendung im Sinne der Schülerinnen und Schüler dienen soll.

Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung – Beispiele

Lehrpersonalverwaltung

Die Lehrpersonalverwaltung ist grundsätzlich gekennzeichnet durch unterschiedliche Behördenstrukturen für die Bundes- und Landeslehrpersonalverwaltung. Eine Vielzahl an Behörden sowie Organisationseinheiten ist damit befasst, woraus komplexe Abläufe, insbesondere bei den Landeslehrerinnen und -lehrern resultieren (siehe Abbildung 4).

Durch die Unterschiede im Dienst- und Besoldungsrecht der Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrer entsteht ein beträchtlicher Mehraufwand für die Verwaltung. Hinzu kommt, dass dienst- und besoldungsrechtliche Vorgänge von Bundesland zu Bundes-

land unterschiedlich abgewickelt werden, wodurch es ebenfalls zu Ineffizienzen kommt.

Konkret heißt das, dass sich beispielsweise der Personaleinsatz für die Verwaltung des Lehrpersonals je nach Bundesland unterscheidet. Die Folge sind Kostenunterschiede – sowohl hinsichtlich der Verwaltung von Bundes- und Landeslehrpersonen als auch hinsichtlich der einzelnen Bundesländer. Wie eine Rechnungshofprüfung in Tirol und Oberösterreich (u.a. Reihe Bund 2015/13) ergab, entfielen im Jahr 2013 auf eine Bundeslehrerin oder einen Bundeslehrer Verwaltungsaufwendungen (ohne Overhead) in Höhe von rd. 247 EUR (Oberösterreich) bzw. rd. 206 EUR (Tirol). Die entsprechenden Aufwendungen für eine Landeslehrerin oder einen Landeslehrer betragen rd. 215 EUR (Oberösterreich) bzw. rd. 237 EUR (Tirol).

Finanzierung des Landeslehrpersonals

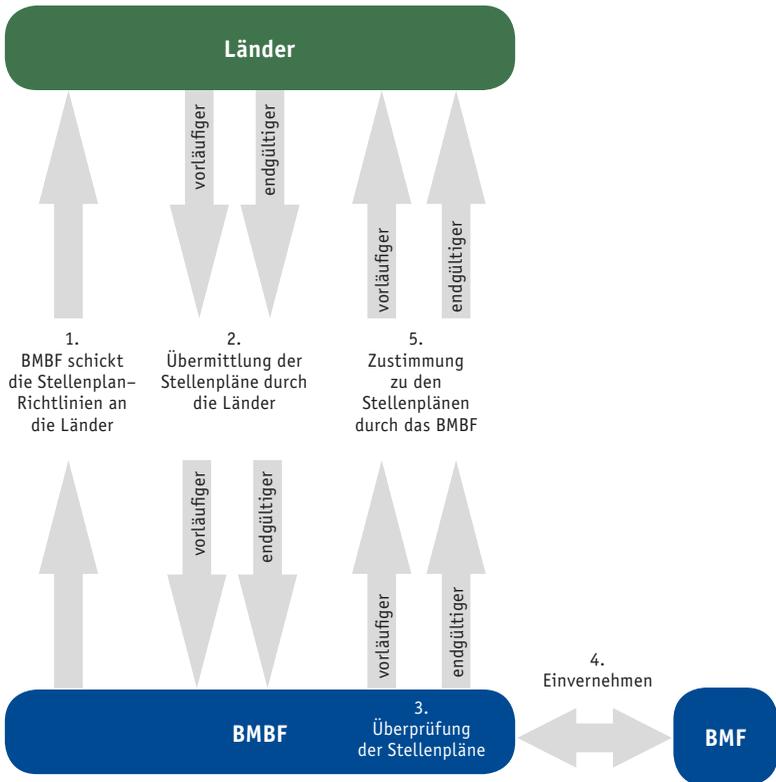
Die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung kommt insbesondere auch bei der Finanzierung des Landeslehrpersonals deutlich zum Ausdruck. Grundlegendes Problem ist, dass die Länder die Landeslehrerinnen und -lehrer zwar anstellen, der Bund sie aber bezahlt. Dies macht ein komplexes Vorfinanzierungs- und Refundierungssystem notwendig.

So klafft die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bei den Landeslehrerinnen und -lehrern zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften in folgenden Bereichen auseinander:

1. Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne,
2. Budgetplanung und -vollzug,
3. Dienstzuteilung und Mitverwendung von Landeslehrerinnen und -lehrern,
4. Landeslehrercontrolling.

ad 1.) Nachfolgende Abbildung veranschaulicht den aufwändigen Prozess hinsichtlich der Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne für Landeslehrerinnen und –lehrer:

Abbildung 7: Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne



Quellen: BMBF; RH
Darstellung: RH

aus: Bericht des RH, „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4, Seite 34

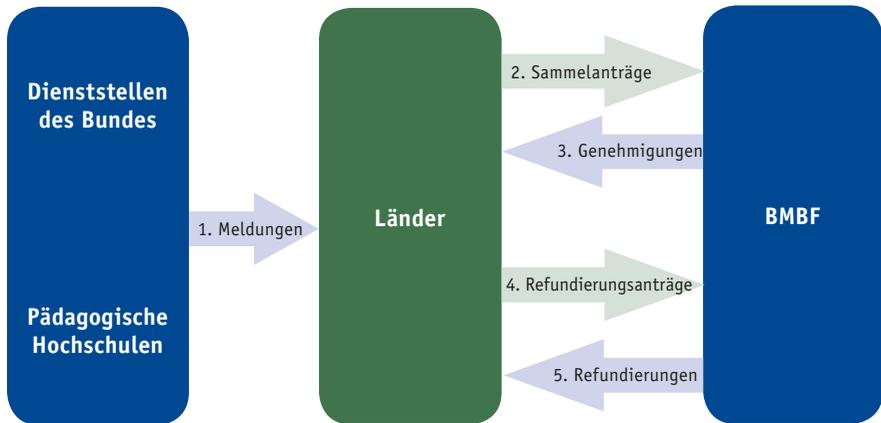
ad 2.) Auch im Bereich der Budgetplanung und des Budgetvollzugs zeigt sich, dass es durch die Einbindung einer Vielzahl an Organisationseinheiten des Bundes und der Länder zu Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und dadurch zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand kommt. Dies wird vor allem bei den Jahres- und Monatsvoranschlägen, die sowohl vom Bund als auch von den Ländern erstellt werden, und bei der Vollziehung deutlich sichtbar. So führt das BMBF Plausibilitätskontrollen zu den Monatsanforderungen der Länder durch; bei größeren Abweichungen (Vorliegen einer Differenz von 1 % bis 2 % gegenüber dem Vergleichsmonat im Vorjahr) sind Begründungen der Länder notwendig. Im Bereich der öffentlichen Pflichtschulen waren im Budgetjahr 2010 insgesamt 126 Begründungen der Länder erforderlich.

ad 3.) Die folgende Abbildung zeigt das Genehmigungsverfahren für Dienstzuteilungen¹ und Mitverwendungen²:

¹ Lehrpersonen an öffentlichen Pflichtschulen konnten vorübergehend einer Dienststelle des Bundes (z.B. BMBF, Landesschulrat), einer Bundesschule bzw. einer Pädagogischen Hochschule zugewiesen werden (Dienstzuteilung). Während dieses Zeitraums waren die Landeslehrpersonen ausschließlich an diesen Dienststellen tätig.

² Neben ihrer Unterrichtstätigkeit an öffentlichen Pflichtschulen konnten die Landeslehrpersonen in einem bestimmten Ausmaß an weiteren Dienststellen des Bundes (Schulen) eingesetzt werden (Mitverwendung).

Abbildung 8: Dienstzuteilungen und Mitverwendungen



Quelle: RH
aus: Bericht des RH, „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4, Seite 69

Die Abwicklung und Abrechnung des zum Bund dienstzugeleiteten und mitverwendeten Landeslehrpersonals war mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Länder verbunden.

ad 4.) Das BMBF führte neben einem Controlling für Bundeslehrpersonen ein eigenes Controlling für Landeslehrpersonen durch (Landeslehrer-Controlling). Dieses Budget- und Personalcontrolling diente der Optimierung der Besoldungskosten und Personalstrukturen. Die Bestrebungen des BMBF, die bestehende Datenbasis weiter auszubauen, um weiterführende Detailinformationen zum Personaleinsatz und den Besoldungskosten der Landeslehrerinnen und -lehrer zu gewinnen, bedeuten jedoch zugleich auch einen Anstieg des Erfassungs- und Abstimmungsaufwands für die Länder. Zusätzlich setzten die Länder eigene Controllingmaßnahmen zum Landeslehrpersonal.

Ein besonderes Problem bei den Landeslehrerinnen und -lehrern stellen Stellenplanüberschreitungen dar: Im Rahmen der Schuljahresabrechnung vergleicht das BMBF die genehmigten Planstellen mit den tatsächlich – durch die Länder – besetzten Landeslehrer-Planstellen. Wenn die Länder über den genehmigten Stellenplan hinaus Landeslehrerinnen und -lehrer einsetzen, kommt es zu Stellenplanüberschreitungen. Die Besoldungskosten für diese Stellenplanüberschreitungen haben die Länder selbst zu tragen. Da jedoch aufgrund der Abrechnungsmodalitäten das BMBF diese Überschreitungen vorab zur Gänze trägt, entstehen Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern. Gemäß Landeslehrer-Controllingverordnung erfolgt der Ausgleich der Stellenplanüberschreitungen der Länder zu Normkosten, die jedoch wesentlich geringer sind als die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten des Landeslehrpersonals.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass die berechneten Besoldungskosten (Normkosten) für das Schuljahr 2013/2014 um rd. 16.000 EUR geringer waren als die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten für eine Landeslehrerin oder einen Landeslehrer. Der Rückforderungsanspruch des BMBF hätte sich in diesem Schuljahr bei Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 28,56 Mio. EUR bzw. für die Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 um insgesamt rd. 121,12 Mio. EUR erhöht.

Tabelle 5: Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen,
Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014

Schuljahr	2010/2011	2011/2012 ¹	2012/2013 ¹	2013/2014
	in EUR			
berechnete Besoldungskosten für eine Planstelle (Normkosten)	38.143,45	39.309,84	39.201,38	40.038,30
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis Normkosten)	71,40	74,88	72,02	71,33
	in EUR			
durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten Landeslehrer	54.040,16	55.711,32	56.385,85	56.070,75
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten)	101,15	106,12	103,59	99,89
Differenz	29,75	31,24	31,57	28,56

¹ bereinigt um Stellenplanüberschreitungen betreffend die Neue Mittelschule

Quelle: BMBF
Berechnungen: RH
Darstellung: RH
aus: Bericht des RH, „Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung“,
Reihe Bund 2015/12, Seite 134

Es zeigt sich also klar, dass dieses komplexe Finanzierungs- bzw. Refundierungssystem falsche Anreize setzt. Es läuft der Kostenwahrheit und einer effizienten Ressourcenplanung zuwider. Eine Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten würde das Kostenbewusstsein der Länder in Bezug auf ihre Landeslehrerinnen und -lehrer stärken und die Steuerung des Personaleinsatzes optimieren.

In diesem Bewusstsein hat das BMBF im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung in den Jahren 2010 und 2014 zwei Versuche zur Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans unternommen. Diese scheiterten aber letztlich am Widerstand der Länder.

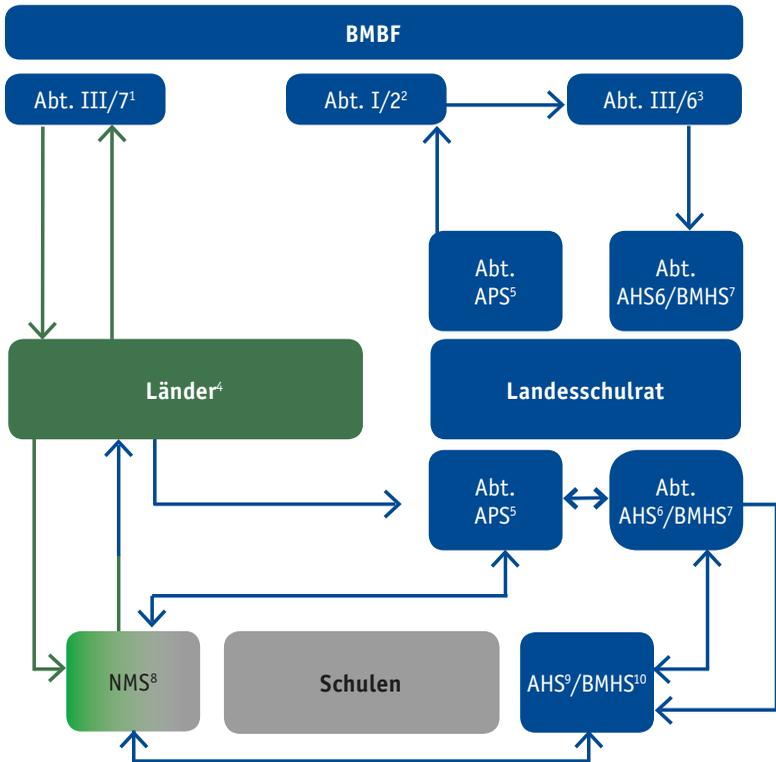
Im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen (Berufsschulen) werden die Stellenpläne i.d.R. eingehalten bzw. unterschritten. Nach Ansicht des Rechnungshofes ist die Kostentragung (50 % Bund, 50 % Land) bei den Lehrpersonen der berufsbildenden Pflichtschulen u.a. ein Grund für die Planstellendisziplin der Länder. Durch die teilweise Kostenverantwortung hatten die Länder einen Anreiz, die Stellenpläne einzuhalten, wodurch die aus dem Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung resultierenden Ineffizienzen teilweise abgefangen wurden.

Neue Mittelschule – Planung des Personaleinsatzes

Die Komplexität der Verwaltungsstrukturen tritt insbesondere im Bereich der Neuen Mittelschule zu Tage – konkret beim verschränkten Lehrpersoneneinsatz. Der gemeinsame Einsatz von AHS-/BMHS-Lehrerinnen und -lehrern (Bundeslehrpersonen) und Pflichtschullehrerinnen und -lehrern (Landeslehrpersonen) im Rahmen des Teamteachings ist ein zentrales Element dieser Schulform. Ziel ist es, die Stärken der Bundeslehrerinnen und -lehrer (vertiefte fachliche Ausbildung) und jene der Landeslehrerinnen und -lehrer (vertiefte pädagogische Ausbildung) im Unterricht zu nutzen und eine Verbesserung der Unterrichtsqualität zu erreichen. Wie die Rechnungshofprüfung der Modellversuche Neue Mittelschule in Salzburg und Tirol zeigte, ist die Planung dieses verschränkten Lehrpersoneneinsatzes aufgrund der verflochtenen Verwaltungsstrukturen allerdings äußerst komplex.

So obliegt den Ländern grundsätzlich die Zuteilung der Personalressourcen für die Landeslehrpersonen, falls nicht die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrerinnen und -lehrer an den jeweiligen Landesschulrat übertragen wurde. Für die Zuteilung der zusätzlichen Bundeslehrpersonen-Ressourcen (sechs Wochenstunden je Neue Mittelschul-Klasse) hingegen sind das BMBF bzw. die Landesschulräte zuständig. Folgende Abbildung zeigt die Dienststellen des BMBF und der Länder, die bei der Planung des verschränkten Lehrpersoneneinsatzes an Neuen Mittelschulen involviert sind:

Abbildung 9: Planung des verschränkten Lehrpersoneneinsatzes



■ Bundeseinrichtungen ■ Landeseinrichtungen ■ Schulerhalter Gemeinden

- 1 Abteilung III/7 – LandeslehrerInnenangelegenheiten – des BMBF
- 2 Abteilung I/2 – Sekundarstufe I und Polytechnische Schule – des BMBF
- 3 Abteilung III/6 – LehrerInnenpersonal–Controlling – des BMBF
- 4 jeweilige Schulabteilung der Ämter der Landesregierung
- 5 jeweilige Abteilung der allgemein bildenden Pflichtschulen der Landesschulräte
- 6 jeweilige Abteilung der allgemein bildenden höheren Schulen der Landesschulräte
- 7 jeweilige Abteilung für die berufsbildenden Schulen der Landesschulräte
- 8 NMS – Schulerhalter Gemeinden
- 9 AHS – Schulerhalter Bund
- 10 BMHS – Schulerhalter Bund

Quelle: RH
aus: Bericht des RH, „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, Seite 101

Aufgrund des Auseinanderklaffens der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bei den Pflichtschulen (Neue Mittelschulen) müssen neben den Schulleitungen der Neuen Mittelschulen und der AHS/BMHS sechs Abteilungen des Bundes und die Schulabteilungen der Länder tätig werden. Sachliche Zusammenhänge erfordern dieses Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und der Länder. Die Doppelgleisigkeiten bewirken erheblichen zusätzlichen Koordinationsaufwand und fördern Ineffizienzen.

Dienstrecht

Reformbedarf gibt es auch immer noch beim Dienst- und Besoldungsrecht der Lehrerinnen und Lehrer. Das Hauptproblem sind dabei die aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen bestehenden Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrern, insbesondere hinsichtlich deren Ausbildung, deren Lehrverpflichtungen sowie deren Entlohnung (siehe Tabelle 6 und Tabelle 10).

Tabelle 6: Unterschiede Bundes- und Landeslehrpersonen

	Bundeslehrer (AHS, BMHS)	Landeslehrer (Hauptschule, NMS) ¹
Kompetenzen		
Lehrer-Dienstrecht	Bund	Gesetzgebung: Bund; Vollziehung: Land
Diensthoheit über Lehrer	Bund	Land (Landeslehrer-Diensthoheitsgesetze)
Bezahlung der Lehrer	Bund	Land zahlt/Bund refundiert zu 100 %
Organe		
Aufnahme der Lehrer	Landesschulrat	Amt der Landesregierung (Landeslehrer-Diensthoheitsgesetze)
Versetzung von Lehrern	Landesschulrat	Amt der Landesregierung (Landeslehrer-Diensthoheitsgesetze)
Dienstrecht		
Lehrverpflichtung (Vollzeitbeschäftigung)	20 Werteinheiten	Jahresnormmodell, insgesamt 1.776 Stunden aufgeteilt in: – Unterricht: 720 bis 756 Stunden, – Vor- und Nachbereitung: 600 bis 630 Stunden – sonstige Tätigkeiten: Reststunden zur Erfüllung der Jahresnorm
Unterrichtszeit je Woche	zwischen 17,14 (z.B. Deutsch) bis 26,67 Unterrichtsstunden (z.B. Hauswirtschaft) à 50 Minuten	20 oder 21 Unterrichtsstunden à 50 Minuten
Fortbildungsverpflichtung	im Rahmen der allgemeinen dienst- und lehramtlichen Pflichten	verpflichtende Fortbildungsveranstaltungen im Ausmaß von 15 Stunden pro Schuljahr
Ressourcenaufzeichnungen	keine	hinsichtlich der sonstigen Tätigkeiten
Entlohnung		
Einstiegsgehälter (brutto)	2.172,10 EUR (Beamter) 2.222,80 EUR (Vertragsbediensteter)	1.944,20 EUR (Beamter) 2.025,10 EUR (Vertragsbediensteter)
mit 40 Lebensjahren (brutto)	3.318,90 EUR (Beamter) 3.328,20 EUR (Vertragsbediensteter)	3.056,20 EUR (Beamter) 3.184,20 EUR (Vertragsbediensteter)
Laufbahnende (brutto)	5.201,50 EUR (Beamter) 5.139,30 EUR (Vertragsbediensteter)	4.230,00 EUR (Beamter) 4.503,90 EUR (Vertragsbediensteter)
Lehrerausbildung		
Institution	Universitäten (BMWFV, Bund)	Pädagogische Hochschulen (BMBF, Bund)
Eignungsprüfung	nein	ja
Ausbildungsart	Lehramtsstudium in zwei Unterrichtsfächern	Bachelor-Studium, 1 Erstfach (Deutsch, Englisch, Mathematik) und 1 Zweitfach (z.B. Bewegung und Sport, Geschichte, Physik und Chemie)
Dauer	9 Semester, 1-jähriges Unterrichtspraktikum	6 Semester
akademischer Grad	Magister	Bachelor of Education (BE)
Lehrerfortbildung		
Institutionen	Pädagogische Hochschulen (BMBF, Bund)	

¹ Die Angaben beziehen sich auf die Situation in Salzburg und Vorarlberg.

Quelle: RH; aus: Bericht des RH, „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, Seite 98

Lehrverpflichtung

Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrern bestehen insbesondere bezüglich der Lehrverpflichtung. Für Bundeslehrerinnen und -lehrer wird diese in sogenannten Werteinheiten ausgedrückt, die allerdings nicht mit Unterrichtsstunden gleichzusetzen sind. Eine volle Lehrverpflichtung entspricht 20 Werteinheiten. Je nach Unterrichtsfach werden diese Werteinheiten unterschiedlich bemessen. Die Bandbreite reicht von 17,14 Stunden pro Woche (etwa für das Unterrichtsfach Deutsch) bis hin zu 26,67 Stunden pro Woche (für Hauswirtschaft) á 50 Minuten.

Um eine volle Lehrverpflichtung (20 Werteinheiten) zu erreichen, entstehen systemimmanente Dauermehrdienstleistungen (fix eingeplante Überstunden), weil – abhängig von den Fächerkombinationen und den unterschiedlichen Wertigkeiten der Gegenstände – selten genau 20 Werteinheiten erreicht werden. Generell traten bei den Bundeslehrpersonen Dauermehrdienstleistungen im hohen Ausmaß auf; im Schuljahr 2011/2012 etwa entsprachen die Dauermehrdienstleistungen österreichweit der Tätigkeit von 5.200 vollbeschäftigten Lehrpersonen. Die in der Unterrichtspraxis regelmäßig aufgetretenen Dauermehrdienstleistungen legten den Schluss nahe, dass die Bundeslehrerinnen und -lehrer über die Lehrverpflichtung hinausgehend zu weiteren Unterrichtstätigkeiten bereit waren. Der Rechnungshof empfahl daher dem BMBF, die Umschichtung von Mehrdienstleistungsstunden zur Grundbeschäftigung anzustreben.

Für die Landeslehrpersonen gilt das sogenannte Normkostenmodell. Bei Vollbeschäftigung sind 1.776 Stunden zu leisten, die sich in 600 bis 630 Stunden für Vor- und Nachbereitung, 720 bis 756 Stunden für den Unterricht und schließlich in Reststunden für „sonstige Tätigkeiten“ zur Erfüllung der Jahresnorm unterteilen. Während Bundes-

Lehrerinnen und -lehrer darüber keine Ressourcenaufzeichnungen führen, haben Landeslehrerinnen und -lehrer zumindest die im Zuge ihrer Jahresnorm auszuweisenden „sonstigen Tätigkeiten“ zu dokumentieren.

Entlohnung

Im internationalen Vergleich sind die Gehälter der Lehrpersonen in Österreich hoch. Die Anfangsgehälter sind zwar nur ein wenig höher als der OECD-Durchschnitt, beträchtlich unterscheiden sie sich dann aber bei den Endbezügen:

Tabelle 7: Vergleich Gehälter Lehrpersonen

Sekundarstufe II	Österreich	OECD-Durchschnitt
	in USD	
Anfangsgehalt	35.794	32.260
Höchstgehalt	74.195	52.822

Quelle: Bildung auf einen Blick 2015, OECD

Beobachtet man die Gehälter der Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrer in Österreich, zeigt sich, dass die Bundeslehrerinnen und -lehrer – wegen der universitären und länger dauernden Ausbildung – höher entlohnt werden als ihre Kolleginnen und Kollegen an den Pflichtschulen. Dies ist insbesondere zu Laufbahnende der Fall (siehe Tabelle 6 „Unterschiede Bundes- und Landeslehrpersonen“).

Pensionen

Schließlich werden auch Unterschiede beim Pensionsantrittsalter zwischen Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrern sichtbar. Während die Landeslehrerinnen und -lehrer im Zeitraum 2008 bis 2013 im Durchschnitt mit 59,6 Jahren in den Ruhestand traten, lag das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Bundeslehrerinnen und -lehrer bei 61,2 Jahren.

Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Landeslehrerinnen und -lehrer von lediglich 59,6 Jahren ergab sich insbesondere aus der überwiegenden Inanspruchnahme der Hacklerregelung-ALT (Ruhestandsversetzung ab dem vollendeten 60. Lebensjahr) in Verbindung mit den krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen. Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Bundeslehrerinnen und -lehrer hingegen belief sich auf 61,2 Jahre, weil die Ruhestandsversetzungen der Bundeslehrerinnen und -lehrer zu 16,6 % mit dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension ab 65 Jahre oder Regelpensionsalter hier im Übergangszeitraum ab 63 Jahre) und zu 13,3 % mit der Korridorregelung (ab 62 Jahre) erfolgten.

Tabelle 8: Durchschnittliches Pensionsantrittsalter der Landeslehrerbeamten

Landeslehrerbeamte	Durchschnitt 2004 bis 2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2008 bis 2013
	Alter ¹ (in Jahren)							
Burgenland	56,6	58,9	59,9	60,1	60,0	60,2	60,3	60,0
Kärnten	58,1	57,7	59,1	59,5	59,7	60,1	60,0	59,6
Niederösterreich	56,9	58,2	59,0	59,5	59,4	59,9	59,7	59,4
Oberösterreich	56,1	58,1	58,3	59,3	59,6	59,7	59,9	59,3
Salzburg	55,2	58,6	58,8	59,3	59,6	59,9	60,1	59,5
Steiermark	56,6	58,0	58,8	59,5	59,7	59,8	60,2	59,5
Tirol	57,4	58,6	59,2	60,3	59,8	59,9	60,2	59,8
Vorarlberg	57,4	59,3	59,6	60,1	60,1	59,5	60,0	59,8
Wien	56,7	58,8	59,6	60,1	60,2	60,3	60,3	60,0
Länder gesamt	56,7	58,3	59,0	59,6	59,7	59,9	60,0	59,6
Bundeslehrerbeamte ²	59,8	60,5	61,0	61,3	61,2	61,3	61,3	61,2

¹ gewichtet

² aus dem Wirkungsbereich des BMBF

Quellen: Ämter der Landesregierungen/Magistrat der Stadt Wien;
Landesschulräte/Stadtschulrat Wien; BMBF
Darstellung: RH
aus: Bericht des RH „Landeslehrerpensionen“, Reihe Bund 2015/12, Seite 74

Auswirkungen – Unterschiede im Dienstrecht

Die Ungleichbehandlung von Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrern zeigt sich besonders deutlich bei den Neuen Mittelschulen:

Tabelle 9: Beispiel Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrpersonen

Ein Bundes- und ein Landeslehrer (beide 40 Jahre, Vertragslehrer) unterrichten ausschließlich Deutsch an einer Neuen Mittelschule, beide sind vollzeitbeschäftigt.		
	Bundeslehrer	Landeslehrer
tatsächliche Unterrichtszeit je Woche	17,14 Unterrichtsstunden à 50 Minuten	21 Unterrichtsstunden à 50 Minuten
Gehalt brutto in EUR	3.328,20	3.184,20
Gehalt brutto je Unterrichtsstunde in EUR	44,84	35,02

Quelle: RH

aus: Bericht des RH, „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, Seite 99

Im Rahmen des bereits angesprochenen verschränkten Lehrpersoneneinsatzes ergibt sich nämlich folgende Situation: Bundeslehrerinnen und -lehrer unterrichten denselben Unterrichtsgegenstand (z.B. Deutsch) wie Landeslehrerinnen und -lehrer, bekommen dafür jedoch mehr bezahlt und arbeiten kürzer. Ebenso führen die unterschiedlichen Regelungen praktisch zur Undurchlässigkeit zwischen beiden Lehrpersonengruppen.

Diese Ungleichheiten veranschaulichen den dringenden Reformbedarf in Richtung einheitliche Lehrpersonenausbildung und die Notwendigkeit eines einheitlichen Dienstrechts für sämtliche Lehrerinnen und Lehrer. Auf beides weist der Rechnungshof seit Jahren hin – u.a. in seinem Positionspapier zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2011/1).

Dienstrecht Neu

Mit der Dienstrechts-Novelle 2013 „Pädagogischer Dienst“ soll das Dienstrecht für Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrer vereinheitlicht werden. Das Dienstrecht Neu ist allerdings erst ab dem Schuljahr 2019/2020 verpflichtend. Für Lehrpersonen, die ab dem Schuljahr 2014/2015 neu eintreten, kann die Anwendung der neuen Bestimmungen vereinbart werden. Eine Überleitung oder eine Optionsmöglichkeit aus dem Altrecht in das neue Schema ist nicht vorgesehen. Bis zum effektiven Inkrafttreten des Entwurfs im Schuljahr 2019/2020 werden daher Reformschritte, die bereits jetzt als notwendig erkannt wurden, weiterhin nicht gesetzt, sondern sämtliche Unterschiede perpetuiert, indem die bereits bestehenden dienstrechtlichen Regelungen für das Lehrpersonal des Bundes und der Länder für die aktiven Lehrerinnen und Lehrer weiterhin aufrecht erhalten werden. Zudem hat man mit der Novelle ein weiteres Dienstrechtsregime geschaffen, das – zumindest bis zum „Auslaufen“ des Altrechts durch „natürlichen Abgang“, bspw. durch Ruhestandsversetzungen – neben den bereits bestehenden Regelungen und mit den entsprechenden Kosten im Bereich der Personalverwaltung zu administrieren sein wird.

Die mit der Novelle und der langen Übergangsfrist geschaffene Situation ist deshalb besonders problematisch, weil laut Prognosen bis zum effektiven Inkrafttreten des neuen Dienstrechts aufgrund des Generationenwechsels allein bei den Bundeslehrpersonen rd. 6.000 neue Lehrerinnen und Lehrer angestellt werden müssen. Die Ungleichbehandlung zwischen Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrern wird somit über Jahrzehnte fortgeschrieben.

Was die Lehrverpflichtung betrifft, so hat die Gesetzesnovelle diese grundsätzlich einheitlich mit 24 Stunden – für Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrer – festgesetzt, jedoch keine Aussage über die

Gesamtarbeitszeit (v.a. in Bezug auf die Zeiten der Vor- und Nachbereitung) getroffen. So gelten etwa Beratungsstunden für Schülerinnen und Schüler und Eltern sowie Klassenvorstandstätigkeiten als Ausnahmen, die in diese 24 Stunden einzurechnen sind. Überdies besteht für die Lehrpersonen der Sekundarstufe II nach wie vor eine geringere Lehrverpflichtung. Auch ist nicht festgelegt, ob und in welcher Form Aufzeichnungen über die Vor- und Nachbereitungszeiten geführt werden sollen. Die Nachvollziehbarkeit der Leistungserbringung ist somit weiterhin erschwert.

Durch die in der Dienstrechts-Novelle 2013 „Pädagogischer Dienst“ vorgesehenen Übergangsregelungen und durch ihren Geltungsbereich lediglich für Neueintretende wird zum einen die angestrebte Heranführung der vergleichsweise unterdurchschnittlichen Lehrverpflichtung in Österreich (siehe Tabelle 2) mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Zum anderen sind damit erhebliche Mehrkosten und ein Mehrbedarf an Lehrpersonal verbunden.

In seiner Gesetzesbegutachtung zur Dienstrechts-Novelle 2013 „Pädagogischer Dienst“ hatte der Rechnungshof kritisiert, dass die erheblichen finanziellen Auswirkungen (bis zum Ende des Jahres 2042 Erhöhung der Staatsverschuldung um 0,97 % des BIP bzw. zusätzliche Auszahlungen von 5,22 Mrd. EUR) aufgrund des Fehlens konkreter Berechnungsgrundlagen im Einzelnen nicht nachvollziehbar waren. Auch die erheblichen finanziellen Auswirkungen zum verzögerten Inkrafttreten des neuen Dienstrechts wurde in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung zum Entwurf der Dienstrechts-Novelle 2013 „Pädagogischer Dienst“ nicht dargestellt.

Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund der Vereinheitlichung des Dienstrechts für Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrer und der Lehrverpflichtungen die Novelle begrüßt. Allerdings hat er

betont, dass umfassende weitere Reformen im Dienstrecht unabdingbar sind, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Personalkosten rd. 90 % der Gesamtkosten im Bildungsbereich ausmachen.

Leitungsverantwortung

Qualifikation und Kompetenzen der Schulleitung

Die Schulleiterinnen und Schulleiter werden zumeist ohne ausreichende Managementzusatzqualifikationen aus dem Kreis der Lehrerinnen und Lehrer rekrutiert. Neben den pädagogischen Kompetenzen sind jedoch zur Führung einer Schule auch Management- und Führungskompetenzen erforderlich. D.h., es besteht Handlungsbedarf hinsichtlich der Qualifikation der Schulleiterinnen und Schulleiter bzw. den Anforderungen, die an diese gestellt werden.

Häufig – insbesondere an den mittleren und höheren Schulen – ist die Führungsspanne der Schulleiterinnen und Schulleiter sehr groß. Beispielsweise hatte im Schuljahr 2010/2011 die durchschnittliche Bundeschule rd. 20 Klassen und rd. 50 Lehrerinnen und Lehrer. Eine zielgerichtete Kommunikation zwischen Schulleitung und Lehrpersonal sowie eine gezielte Personalentwicklung und Wahrnehmung von pädagogischen Führungsaufgaben sind angesichts dieser Zahlen schwierig.

Die Unterstützung durch ein mittleres Management fehlt weitgehend (mit Ausnahme einzelner berufsbildender Schularten). Dieses wäre aber insbesondere im Sinne einer intensiveren und unterrichtsbezogenen Kommunikation mit den Lehrerinnen und Lehrern sinnvoll, um u.a. akkordierte Maßnahmen zur Unterrichts- und Schulentwicklung sowie zur Qualitätsentwicklung und -sicherung setzen zu können.

Ein mittleres Management würde weiters auch die Lehrpersonen von administrativen Tätigkeiten entlasten. Dies hätte nicht nur zur Folge, dass sich die Lehrerinnen und Lehrer wieder mehr auf ihre Kernkompetenz – das Unterrichten – konzentrieren könnten. Zudem wäre es auch um einiges kostengünstiger, Verwaltungsbedienstete für administrative Aufgaben einzusetzen als teuer ausgebildete Lehrerinnen und Lehrer. So ermittelte der Rechnungshof für den Einsatz von Verwaltungsbediensteten als Administratorinnen und Administratoren, als IT-Personal und Schulbibliothekarinnen bzw. Schulbibliothekare – anstelle von Lehrerinnen und Lehrern – ein Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 13 Mio. EUR jährlich allein in Bundesschulen.

Ein weiteres Problemfeld besteht darin, dass die Schulleitungen für die Qualität des Unterrichts verantwortlich sind, ohne mit den dafür erforderlichen Kompetenzen ausgestattet zu sein. So haben sie etwa bei der Personalauswahl – insbesondere bei den allgemein bildenden Pflichtschulen – zumeist nur sehr eingeschränkte Mitspracherechte. In manchen Bundesländern, wie z.B. in Oberösterreich, sind bei den allgemein bildenden Pflichtschulen nicht einmal Bewerbungsgespräche der Schulleiterinnen und -leiter mit den Lehrerinnen und Lehrern vorgesehen.

In Bundesschulen haben die Schulleiterinnen und -leiter zumindest in Ansätzen ein gewisses Mitspracherecht. Ein österreichweites web-basiertes Bewerbermanagement, um die Auswahlmöglichkeiten der Schulleitungen zu erhöhen und um damit einen Qualitätswettbewerb in Gang zu setzen, ist jedoch nicht implementiert.

Im Sinne der Qualitätssteigerung wäre jedenfalls die Schaffung einer weitergehenden Autonomie der Schulen unter einheitlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen grundsätzlich notwendig. Darunter fällt auch die freie Personalauswahl von Lehrerinnen und Lehrern

(unter Beachtung der Formalvoraussetzungen sowie unter Anwendung objektiver Aufnahmekriterien und einheitlicher Qualitätsstandards) und des sonstigen Personals, in Zusammenarbeit mit der regionalen Einheit und im Rahmen der zustehenden (Personal-)Ressourcen (zu den regionalen Einheiten siehe Kapitel „Lösungsmodell“).

Mangelnde Schulautonomie

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt auf die Notwendigkeit einer weitergehenden Autonomie der Schulen hingewiesen. Das betrifft sowohl die Unterrichtsgestaltung als auch die Personalauswahl. Derzeit sind die Schulen zwar ermächtigt, in einem vorgegebenen Rahmen schulautonome Lehrplanbestimmungen nach örtlichen Erfordernissen zu erlassen. In der Praxis zeigt sich aber, dass der schulautonome Gestaltungsspielraum – insbesondere an bestimmten Schularten, wie etwa an Berufs- oder Tourismusschulen – gering ist. Die Konsequenz daraus ist, dass es in Österreich zahlreiche Schulversuche gibt, die nicht bzw. nicht nur zur Erprobung von Schulentwicklungsmaßnahmen durchgeführt werden, sondern um Auswege aus fehlenden schulautonomen Möglichkeiten zu finden (siehe Kapitel „Schulversuche“).

Schulversuche

Im Schuljahr 2012/2013 lag die Anzahl der Schulversuche bei 5.367 an insgesamt 2.900 Schulstandorten. Das bedeutet, dass an rd. 50 % aller Schulstandorte Schulversuche stattfanden. Bei einer Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass das BMBF keinen gesamtstaatlichen Überblick über die Schulversuche hatte und seine Steuerungsfunktion daher auch nicht entsprechend wahrnehmen konnte.

Eine erhebliche Anzahl an Schulversuchen hatte das Erprobungsstadium bereits überschritten und war quasi dauerhaft eingerichtet. Die alternative Leistungsbeurteilung befand sich seit rd. 50 Jahren im Schulversuch. Der Schulversuch Ethik lief seit über 17 Jahren. Schulstandorte mit eigenem Schwerpunkt bzw. Spezialschulen wurden auch dauerhaft über Jahrzehnte als Schulversuch geführt. Ebenso waren im berufsbildenden Bereich langdauernde Schulversuche festzustellen. Als Beispiel sei der Schulversuch Trachtenklasse (Trachtenschneiderei) am Annahof in Salzburg erwähnt, der von 1945 bis 1993 eingerichtet war, bevor er im Rahmen der Schulautonomie ins Regelschulwesen übernommen wurde. Seit 1991 existiert ein Schulversuch für einen einjährigen Vorbereitungslehrgang für Schülerinnen und Schüler mit tschechischer Muttersprache an der HAK/HAS in Gmünd.

In seinem Bericht „Schulversuche“ (Reihe Bund 2015/1) kritisierte der Rechnungshof, dass eine Vielzahl von Schulversuchen als Ersatz für fehlende bzw. zu starre rechtliche Bestimmungen fungiert oder wegen zu geringer schulautonomer Möglichkeiten eingerichtet wurde. Dies deutet auf strukturelle Probleme im österreichischen Schulwesen hin. Aus Sicht des Rechnungshofes wäre der Begriff der Schulversuche enger zu fassen und zu schärfen, um die eigentliche Zielrichtung von Schulversuchen, nämlich den Erprobungszweck, nicht aus den Augen zu verlieren.

Schließlich hat sich auch gezeigt, dass ein erhebliches Potenzial zur Reduktion des administrativen Aufwands in Bezug auf Schulversuche besteht. Die dadurch freiwerdenden Ressourcen könnten für die pädagogische Arbeit und zur Unterstützung und Entlastung der Schulen verwendet werden.

Personalsteuerung und Controlling

Erheblichen Verbesserungsbedarf gibt es auch im Bereich der Personalsteuerung und des Controllings. Das betrifft sowohl den Bereich der Bundesschulen als auch jenen der Pflichtschulen.

Bundesschulen

Für die Bundesschulen fehlt ein ressortweites und umfassendes Controllingssystem, das sämtliche steuerungsrelevante Bereiche der Bundesschulen verknüpft und aufeinander abstimmt.

Die Organisationseinheiten des BMBF nehmen Controllingaufgaben unterschiedlich wahr. Der Aufbau der Controllingauswertungen und die Berechnungsmodalitäten für wesentliche Kennzahlen sind uneinheitlich. Im Ressort sind zwar zahlreiche Kennzahlen in unterschiedlichen Leistungsbereichen vorhanden, aber es gibt kein konsistentes System zur kennzahlenbasierten Steuerung des Gesamtressorts und kein Konzept zur Verbindung mit dem Budget. Hinzu kommt, dass auch in den Landesschulräten das Controllingverständnis, die Controllingprozesse und die eingesetzten Controllinginstrumente sowie die zugrunde liegenden Strategien uneinheitlich sind. Beispielsweise setzen die Landesschulräte unterschiedliche Controllinginstrumente – meistens Eigenentwicklungen – für die Analyse der (provisorischen) Lehrfächerverteilungen ein, die die Grundlage für die Verteilung der Personalressourcen an die Schulen darstellen.

Ein hoher bürokratischer Aufwand für die Schulen entsteht dadurch, dass sie Controllingdaten mehrmals zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfassen und melden. Dies ist einerseits wegen gesetzlicher Vorgaben und andererseits anlassbezogen bei Berichtsaufträgen der Landesschulräte der Fall. Dies betrifft insbesondere

Schüler- und Klassenzahlen, die Lehrfächerverteilung und die Schulerfolgsdaten. Es wäre daher notwendig, die Datenerfassungs- und Meldeverfahren gemeinsam mit den Landesschulräten und Vertreterinnen und Vertretern der Schulen umfassend zu analysieren, um künftig den Aufwand für die Datenerfassung und -meldung so weit wie möglich zu minimieren. Eine einheitliche webbasierte Software für alle Bundesschulen könnte dieses Vorhaben wesentlich unterstützen.

Schließlich sind auch die Kategorisierungen der Bildungsdaten und die entsprechenden Abfragerechte in Datenbanken unterschiedlich. So basieren etwa die Bildungsdaten der Statistik Austria auf Datenmaterial, das ihr zum einen die Schulen und zum anderen das BMBF meldet. Die Gesamtdaten der Statistik Austria stehen dem BMBF und den Landesschulräten aber wiederum nur sehr eingeschränkt für Auswertungen zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat vor dem beschriebenen Hintergrund dem BMBF empfohlen, gemeinsam mit den Landesschulräten und Vertreterinnen und Vertretern der Schulen ein einheitliches und für alle Ebenen verbindliches Controllingsystem zu erarbeiten, um ein gemeinsames Controllingverständnis zu stärken. Dieses System sollte – den Anforderungen entsprechend – regelmäßig aktualisiert werden und jedenfalls folgende Aspekte enthalten:

- eine ressortweite Controllingstrategie mit einheitlichen und verbindlichen Controllingvorgaben,
- eine Definition der Controllingbereiche,
- die zu erreichenden strategischen und operativen Ziele für die Bundesschulen, die damit verbundenen Maßnahmen sowie die Instrumente und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung,

- eine klare Zuordnung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten im BMBF, in den Landesschulräten und in den Bundesschulen,
- die Verknüpfung der Budgetverantwortlichkeit mit der Steuerung der Qualität,
- eine (einheitliche) IT-Unterstützung.

Pflichtschulen

Mangelnde Transparenz der Daten stellt ein großes Problem im Bereich des Landeslehrpersonals dar. Das BMBF verfügt über keine Informationen bezüglich der Lehrfächerverteilungen der Pflichtschulen; die Effizienz des Ressourceneinsatzes kann daher nicht beurteilt werden. Überdies ist die Kompetenz für Steuerung und das Controlling auf Bund und Länder verteilt – damit ist auch die Verantwortung für das Controlling gesplittet, was ein effizientes Agieren deutlich erschwert.

Das BMBF hat begonnen, ein einheitliches Controlling-System zur Erfassung aller Besoldungs- und Organisationsdaten aufzubauen, um weiterführende Informationen zum Personaleinsatz und den Besoldungskosten der Landeslehrerinnen und -lehrer zu gewinnen. Aufgrund der gesplitteten Struktur bedeutet dies aber wiederum einen Anstieg des Erfassungs- und Abstimmungsaufwands für die Länder. Eine Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung wäre somit auch in diesem Bereich notwendig, um ein effizientes Handeln zu ermöglichen.

Große Unterschiede gibt es bei den Kosten der Besoldungsabwicklung für die Landeslehrerinnen und -lehrer. Wie die Prüfung „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“ (Reihe Bund 2015/13) des Rechnungshofes ergab, verrechnete bspw. das Land

Oberösterreich pro Landeslehrerin oder -lehrer 117,72 EUR (im Jahr 2012 insgesamt rd. 2,54 Mio. EUR für rd. 21.580 Abrechnungsfälle). Demgegenüber verrechnete die Bundesrechenzentrum GmbH ihren Kunden für die Abrechnung eines Bediensteten – auch einer Lehrerin oder eines Lehrers – 44,16 EUR jährlich. Daher hatte der Rechnungshof empfohlen, Überlegungen anzustellen, ob nicht die Bundesrechenzentrum GmbH aus Gründen der Verwaltungseffizienz sämtliche aktiven Landeslehrerinnen und -lehrer Österreichs abrechnen sollte. Allein für das Land Oberösterreich wäre dadurch eine Kostenreduktion bis zu rd. 1,59 Mio. EUR jährlich zu erwarten. Darüber hinaus wäre auch mit zusätzlichen Verwaltungskosteneinsparungen zu rechnen, weil beispielsweise Änderungen des Lehrpersonendienstrechts nur einmal und nicht zehnmal – für den Bund und jedes Land gesondert – in den jeweiligen IT-Systemen adaptiert werden müssten. In diesem Zusammenhang ist auch auf die vom Rechnungshof ausgesprochene Empfehlung zu verweisen, die Abrechnung der pensionierten pragmatisierten Landeslehrerinnen und -lehrer ab 2016 dem BVA-Pensionservice zu übergeben.

Für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund setzte das BMBF u.a. zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen (Fördermaßnahmen in Deutsch und in den Erstsprachen sowie das Unterrichtsprinzip „Interkulturelles Lernen“). Für diese vor allem im Pflichtschulbereich durchgeführten Fördermaßnahmen lagen lediglich allgemein gehaltene Zielformulierungen vor, jedoch keine aussagekräftigen Kenngrößen zur Zielüberprüfung. Evaluierungsergebnisse gab es nur für eine einzige Fördermaßnahme, obwohl die Fördermaßnahmen zum Teil seit über 20 Jahren Teil des Regelschulwesens waren. Das BMBF konnte teilweise die Ausgaben zu den Fördermaßnahmen nicht bzw. nur durch Schätzungen beziffern, dadurch fehlten dem BMBF Grundlagen zur Steuerung sowie zur Sicherstellung von Kostenwahrheit und Transparenz.

Diese Intransparenz beim Personalaufwand bezüglich der Landeslehrerinnen und -lehrer hat zur Folge, dass Ressourcen nicht effizient eingesetzt bzw. dass sie fehlgelenkt werden. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man den Ressourceneinsatz in der Neuen Mittelschule betrachtet. Hier hat eine Prüfung des Rechnungshofes aufgezeigt, dass die Lehrpersonalkosten in der Neuen Mittelschule 7.500 EUR pro Schülerin oder Schüler und Schuljahr betragen. Zum Vergleich: In der Hauptschule liegen die Kosten bei 6.700 EUR pro Schülerin oder Schüler, in der AHS-Unterstufe bei 4.800 EUR. Dies zeigt, dass im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes vor der flächendeckenden Einführung schulorganisatorischer Maßnahmen, wie der Neuen Mittelschule, jedenfalls eine Wirksamkeitsprüfung (Evaluation) durchgeführt werden sollte.

Auch der Forschungsbericht „Evaluation der Neuen Mittelschule (NMS). Befunde aus den Anfangskohorten.“³ vom März 2015 kam zum Schluss, dass die beträchtlichen zusätzlichen Ressourcen im Durchschnitt nicht die erwarteten Verbesserungen im Bereich der fachlichen Leistungen und überfachlichen Kompetenzen gebracht hatten. Im Hinblick auf die Ergebnisse des nunmehr vorliegenden Forschungsberichts bekräftigt der Rechnungshof seine Empfehlung (aus 2013), den Mitteleinsatz in der Sekundarstufe I einer eingehenden Analyse zu unterziehen. Dabei wären auch Szenarien zur Umsetzung der NMS-Konzeption (insbesondere Individualisierung und innere Differenzierung) mit eingeschränktem Teamteaching-Einsatz in Betracht zu ziehen. So würde eine Reduktion des zusätzlichen Ressourceneinsatzes von zwei Wochenstunden je NMS-Klasse geringere Ausgaben in Höhe von rd. 60 Mio. EUR pro Schuljahr im Vollausbau bedingen.

³ Autoren: Eder, F., Altrichter, H., Hofmann, F. & Weber, C. (Hrsg.): Evaluation der Neuen Mittelschule (NMS). Befunde aus den Anfangskohorten., 2015, Seite 465

Fazit

Die Aufsplitterung zwischen Personalsteuerung und Controlling führt letztlich dazu, dass die Länder den Stellenplan auch deshalb voll ausschöpfen, um den Maximalbetrag an Bundesmitteln zu erhalten. Der Bund wiederum beschäftigt Personal (z.B. für Controlling), um nicht zu viel Mittel an die Länder überweisen zu müssen.

Die Datenlage ist bei den Landeslehrerinnen und -lehrern schlechter als bei den Bundeslehrerinnen und -lehrern, zudem verfügt das BMBF über keine Informationen bezüglich der Lehrfächerverteilungen an Pflichtschulen zur Beurteilung der Effizienz des Ressourceneinsatzes. Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Besoldung der Lehrerinnen und Lehrer – wie im Übrigen bei allen öffentlich Bediensteten – weitgehend unabhängig von Leistung gestaltet ist und es wenige Instrumente zu deren Beurteilung gibt, wodurch Leistungsanreize weitgehend kein Instrument der Personalsteuerung darstellen.

Aus- und Fortbildung

Ausbildung

Im Juni 2013 beschloss der Nationalrat zwar das Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen. Die Bestimmungen treten jedoch erst sukzessive bis 1. Oktober 2019 in Kraft. Bis dahin besteht in Österreich je eine eigene Ausbildungsschiene für die Pflichtschullehrerinnen und -lehrer (Landeslehrerinnen und -lehrer) und die Lehrpersonen an mittleren und höheren Schulen (Bundeslehrerinnen und -lehrer), die zudem an zwei Institutionen – Pädagogische Hochschulen und Universitäten – stattfindet. Die wesentlichen Unterschiede der beiden Ausbildungsschienen stellt nachfolgende Tabelle dar:

Tabelle 10: Lehrpersonenausbildung an Pädagogischen Hochschulen und Universitäten, Stand September 2013

Organisationsform	Pädagogische Hochschule	Universität
	nachgeordnete Dienststelle	juristische Person öffentlichen Rechts
zuständiges Bundesministerium	BMBF	Rechtsaufsicht BMWFW
Anzahl	8 öffentliche Pädagogische Hochschulen, 5 private Pädagogische Hochschulen, 1 Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik (öffentlich)	8 Universitäten, 6 Kunstuniversitäten mit Lehramtsausbildung
Lehramtsstudien	<ul style="list-style-type: none"> - Lehramt allgemein bildende Pflichtschule (Volks-, Haupt-/ Neue Mittel-, Sonder- und Polytechnische Schule) - Lehramt Berufspädagogik (Berufsschulen, technisch-gewerbliche Pädagogik, Ernährungspädagogik, Informations- und Kommunikationspädagogik, Mode- und Designpädagogik, Agrar- und Umweltpädagogik) 	<ul style="list-style-type: none"> allgemein bildendes Lehramt AHS und BMHS für - geistes- und kulturwissenschaftliche, - naturwissenschaftliche, - künstlerische und - theologische Unterrichtsfächer
Aufnahme- und Eignungsverfahren	ja	bei Bewegung und Sport sowie künstlerischen Unterrichtsfächern
EC	180	270
Dauer	6 Semester (zum Teil berufsbegleitend) ¹	9 Semester ¹ und einjähriges Unterrichtspraktikum
akademischer Grad	Bachelor of Education (BEd)	Magister
Schwerpunkte	pädagogische Ausbildung mit starkem Praxisbezug	fachwissenschaftliche und fachdidaktische Ausbildung

EC = ECTS-Credits

ECTS = European Credit Transfer System

¹ durchschnittlich 30 EC pro Semester

Quelle: RH
aus: Bericht des RH, „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Reihe Bund 2014/10, Seite 253

14 Pädagogischen Hochschulen und 14 Universitäten boten parallel in Österreich eine Lehramtsausbildung an. Die Ausbildung an den Pädagogischen Hochschulen unterscheidet sich von jener an den Universitäten in der Dauer, dem Erfordernis zur positiven Absolvierung eines Aufnahme- und Eignungsverfahrens und den Schwerpunktsetzungen.

Pflichtschullehrerinnen und -lehrer (Landeslehrerinnen und -lehrer) werden an den Pädagogischen Hochschulen (im Zuständigkeitsbereichs des BMBF) im Rahmen eines 6-semesterigen Bachelor-Studiums ausgebildet. Ausbildungsstätte der Lehrerinnen und Lehrer an mittleren und höheren Schulen (Bundeslehrerinnen und -lehrer) sind die Universitäten, die in den Kompetenzbereich des BMWFW fallen.

Der unterschiedliche Aufbau der Lehramtsstudien der Pädagogischen Hochschulen einerseits und Universitäten andererseits und die unterschiedlichen Anstellungserfordernisse für Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrer führen zur Undurchlässigkeit zwischen den beiden Lehrpersonengruppen, wodurch die Lehrpersonenmobilität gering ist.

Die Reform der Lehrpersonenausbildung beseitigte die Doppelgleisigkeiten der Strukturen nicht, viele der vorgesehenen Maßnahmen treten erst sukzessive in Kraft, so dass die bestehenden Probleme fortgeschrieben werden.

Positiv an der Reform der Lehrpersonenausbildung ist, dass es nunmehr eine einheitliche institutionalisierte Ausbildung für sämtliche Lehrpersonen gibt, d.h. Grundausbildung mit anschließend modularer Struktur. Sie ermöglicht die Durchlässigkeit zwischen den Schularten und eröffnet Wege für Quereinsteiger. Das Angebot stellt eine gleichwertige pädagogische Ausbildung für Lehrerinnen und Lehrer aller

Schulstufen und Eignungs- und Aufnahmeverfahren für ein Lehramtsstudium sicher.

Die Parallelstrukturen in der Lehrpersonenausbildung zwischen Pädagogischen Hochschulen und Universitäten sind aber nach wie vor gegeben. Zudem gibt es nach wie vor keine einheitliche Ressortzuständigkeit, es sind für die Lehrpersonenausbildung zumindest zwei Bundesministerien – BMBF und BMWFW – zuständig, was zu Doppelgleisigkeiten und Mehrkosten führt. In zahlreichen Bundesländern – Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Wien – gibt es zusätzlich zu den öffentlichen Pädagogischen Hochschulen auch noch private. Eine Konzentration der Standorte wäre hier erforderlich.

Fortbildung

Das Schulunterrichtsgesetz verpflichtet Lehrpersonen generell dazu, die erforderlichen Fort- und Weiterbildungsangebote zu besuchen, und das Beamten-Dienstrechtsgesetz sieht die Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung vor. Eine quantifizierte Verpflichtung zur Fortbildung hingegen besteht lediglich für Pflichtschullehrerinnen und -lehrer (Landeslehrerinnen und -lehrer), für die das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz im Rahmen ihrer Jahresarbeitsnorm die Teilnahme an verpflichtenden Fortbildungsveranstaltungen im Ausmaß von 15 Stunden pro Jahr vorsieht.

Im neuen Lehrpersonen-Dienstrecht wird einheitlich für alle Lehrpersonen (Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrer) festgelegt, dass „die Vertragslehrperson zum Einsatz und zur berufsbegleitenden Weiterentwicklung ihrer professionsorientierten Kompetenzen verpflichtet (ist) und auf Anordnung Fortbildungsveranstaltungen bis zum Ausmaß von 15 Stunden pro Schuljahr in der unterrichtsfreien Zeit zu besuchen (hat). Fortbildung darf nur bei Vorliegen

eines wichtigen dienstlichen Interesses mit Unterrichtsentfall verbunden sein.“ Das neue Lehrpersonen–Dienstrecht kommt verpflichtend für neu eintretende Lehrerinnen und Lehrer ab dem Schuljahr 2019/2020 zur Anwendung. Bis dahin können Neueintretende zwischen dem neuen und dem alten Dienstrecht wählen.

Der Rechnungshof hat wiederholt auf die unterschiedlichen bzw. zum Teil nicht quantifizierten Fortbildungsverpflichtungen der Bundes- und Landeslehrerinnen und –lehrer hingewiesen. Mit dem neuen Lehrpersonen–Dienstrecht haben zwar alle Lehrpersonen eine Fortbildungsverpflichtung von 15 Stunden pro Schuljahr. Aufgrund der bis zum Schuljahr 2018/2019 bestehenden Wahlmöglichkeit und des Geltungsbereichs des neuen Lehrpersonen–Dienstrechts ausschließlich für neueintretende Lehrpersonen werden die unterschiedlichen Dienstrechte und damit auch die unterschiedlichen Fortbildungsverpflichtungen noch über Jahrzehnte weiter bestehen.

Der Rechnungshof sieht diese Situation vor dem Hintergrund der Bedeutung der Fort- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer problematisch. Gerade gesellschaftliche und damit einhergehende Veränderungen der Rahmenbedingungen im Bildungswesen verlangen den Lehrerinnen und Lehrern neue Kompetenzen ab (derzeit bspw. in den Bereichen Interkulturalität und Diversität, Bildungsstandards, Individualisierung des Unterrichts, standardisierte kompetenzorientierte Reifeprüfung). Über die Erstausbildung werden solche Kompetenzen erst mit Verzögerung an den Schulen wirksam, es bedarf daher auch der Mitwirkung der dienstälteren Lehrerinnen und Lehrer durch permanente Fortbildung.

Nach wie vor werden Fortbildungsveranstaltungen zu einem großen Teil nicht während der unterrichtsfreien Zeit angeboten:

Tabelle 11: Zeitliche Verteilung der Fortbildungslehrveranstaltungen bzw. Anmeldungen, Studienjahr 2011/2012

	Lehrveranstaltungen während			Anmeldungen während		
	Studienjahr	unterrichtsfreier Zeit im Sommer		Studienjahr	unterrichtsfreier Zeit im Sommer	
		Anzahl	in %		Anzahl	in %
alle Pädagogische Hochschulen¹	18.544	952	5,13	370.654	18.652	5,03
davon						
Pädagogische Hochschule Tirol	1.774	103	5,81	35.780	2.900	8,11
Pädagogische Hochschule Wien	2.289	19	0,83	51.710	398	0,77

¹ alle Pädagogische Hochschulen inklusive private Pädagogische Hochschule

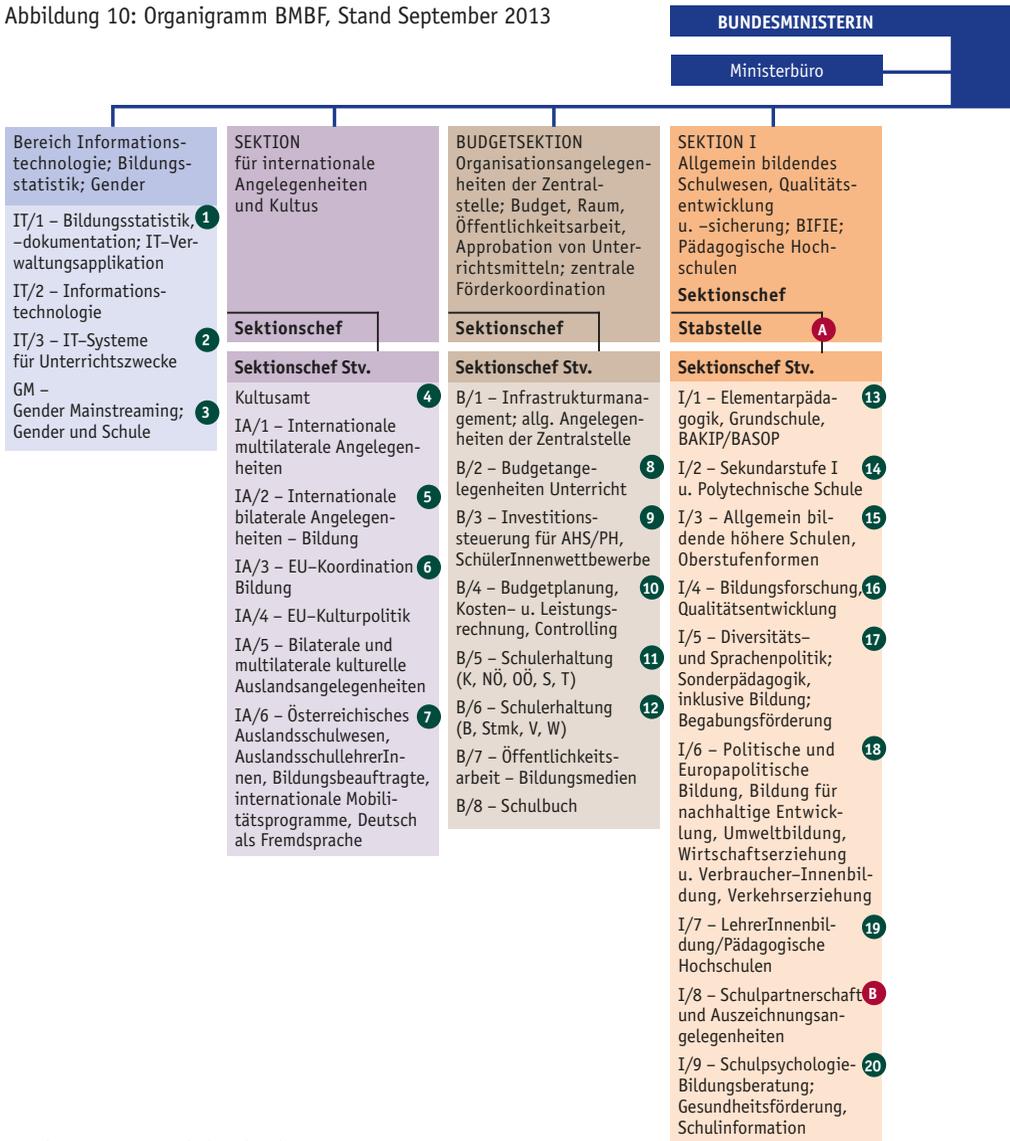
Quellen: PH-Online; BMBF
Darstellung: RH
aus: Bericht des RH, „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“,
Reihe Bund 2014/1, Seite 243

So fanden beispielsweise nur 5,1 % der Lehrveranstaltungen der Pädagogischen Hochschulen im Studienjahr 2011/2012 im Juli und August statt. Lediglich 5 % der Anmeldungen fielen in diesen Zeitraum. Angesichts der angespannten Personalsituation bei den Lehrerinnen und Lehrern sind Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen nach Ansicht des Rechnungshofes in der unterrichtsfreien Zeit unumgänglich, um genügend Lehrpersonen für den Unterricht zur Verfügung zu haben.

Zuständigkeiten für Pädagogische Hochschulen im BMBF

Im BMBF war eine Vielzahl an Abteilungen und Sektionen mit Angelegenheiten der Pädagogischen Hochschulen befasst:

Abbildung 10: Organigramm BMBF, Stand September 2013



Nr hauptverantwortliche Abteilungen für Prozesse betreffend Pädagogische Hochschulen

Nr weitere involvierte Abteilungen

BUNDESMINISTERIN

Stabstelle Südosteuropa

Interne Revision

Grundsätzliche Rechtsberatung für die Ressortleitung

SEKTION II
Berufsbildendes
Schulwesen;
Erwachsenenbildung;
Schulsport

Sektionschef

Sektionschef Stv.

- II/1 – Berufsschulen 21
- II/2 – Technische und (kunst-)gewerbliche Schulen 22
- I/3 – Kaufmännische Schulen; Schule und Bildungsberatung 23
- II/4 – Humanberufliche, land- und forstwirtschaftliche höhere Schulen 24
- II/5 – Erwachsenenbildung 25
- II/6 – LehrerInnenaus-, fort- und -weiterbildung für berufsbildende Schulen, Daten der Berufsbildung 26
- II/7 – Strategie- und Qualitätsentwicklung in der Berufsbildung
- II/8 – Bewegung und Sport; Schulwettkämpfe, Sportstättenbau, Bundesschullandheime 27

SEKTION III
Personal- und
Schulmanagement;
Recht und Legistik

Sektionschef

Sektionschef Stv.

- Personalabteilung-Zentralstelle
- III/1 – Dienst- und Besoldungsrecht 28
- III/2 – Legistik – Bildung
- III/3 – Schulrecht 29
- III/4 – Fremdlegistik, Verbindungsdienste 30
- III/5 – Personalangelegenheiten der BMHS, der Schulaufsicht und der Zentralstelle 31
- III/6 – LehrerInnenpersonal-Controlling 32
- III/7 – LandeslehrerInnenangelegenheiten 33
- III/8 – Grundsatzangelegenheiten Schulmanagement; Personal AHS 34
- III/9 – Verwaltungspersonal der nachgeordneten Dienststellen C
- III/10 – Kunst- und Kulturlegistik; rechtliche EU-Angelegenheiten
- III/11 – Allgemeine Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten; Schulärztlicher Dienst 35
- III/12 – Soziale Angelegenheiten der SchülerInnen 36
- III/13 – Legistik und Vollzug des Dienst- und Besoldungsrechts der Pädagogischen Hochschulen D

SEKTION IV
Kultur

Sektionschef

Sektionschef Stv.

- IV/1 – Restitutionsangelegenheiten
- IV/2 – Beteiligungsmanagement
- IV/3 – Denkmalschutz
- IV/4 – Kulturförderung
- IV/5 – Informationsmanagement
- IV/6 – Kulturprogramme für Schulen 37
- IV/7 – Kulturnetzwerk
- IV/8 – Budgetmanagement

SEKTION V
Kunstangelegenheiten

Sektionschef

Sektionschef Stv.

- V/1 – Bildende Kunst, Architektur, Design, Mode, Foto und Medienkunst
- V/2 – Musik, Darstellende Kunst, Kunstschulen, allg. Kunstangelegenheiten
- V/3 – Film
- V/4 – Budget, Statistik, Nachweiskontrolle Kunst
- V/5 – Literatur und Verlagswesen
- V/6 – Auszeichnungsangelegenheiten, Veranstaltungsmanagement, Öffentlichkeitsarbeit Kunst
- V/7 – Regionale Kulturinitiativen, Interkulturelle Aktivitäten, spartenübergreifende Projekte

Quelle: BMBF
Darstellung: RH
aus: Bericht des RH, „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Reihe Bund 2014/10, Seite 219

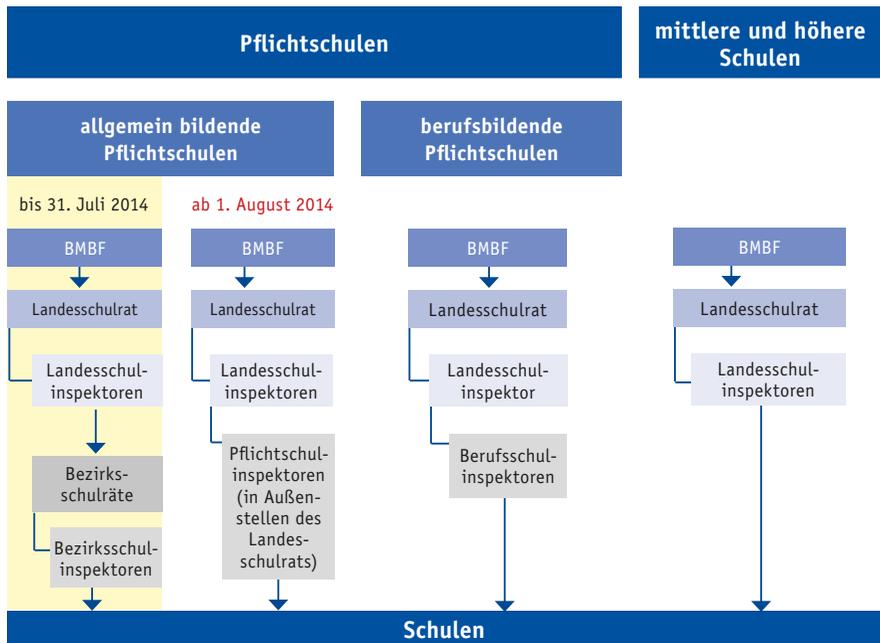
Mit den Angelegenheiten der Pädagogischen Hochschulen waren im BMBF 42 Abteilungen bzw. sechs Sektionen und ein Bereich befasst (Stand September 2013). Das BMBF hat als Dienstgeber die Aufsicht und Kontrolle über die öffentlichen Pädagogischen Hochschulen auszuüben, was bei Koordinierung und Abstimmung einer derart großen Anzahl eingebundener Abteilungen bzw. Sektionen verunmöglicht wird. Zwar führte das BMBF im Jahr 2015 eine Organisationsreform durch, bei der eine eigene Sektion für die Pädagogischen Hochschulen eingerichtet wurde, eine umfassende Aufgabenbündelung in Bezug auf die Pädagogischen Hochschulen gelang jedoch nicht.

Schulaufsicht und Schulqualität

Schulaufsicht

Reformbedürftig ist auch das System der Schulaufsicht in Österreich. Obwohl die Schulaufsicht ausschließlich Bundeskompetenz ist, besteht eine komplexe, differenzierte Organisationsstruktur nach Schularten:

Abbildung 11: Organisationsstruktur Schulaufsicht



Berufsschulinspektoren – zuständig für die Schulinspektion für den Bereich eines Landes oder eines Teiles davon hinsichtlich der berufsbildenden Pflichtschulen

Bezirksschulinspektoren – zuständig für die Schulinspektion für den Bereich eines oder mehrerer politischer Bezirke oder eines Teiles eines politischen Bezirks hinsichtlich der allgemein bildenden Pflichtschulen, seit der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013 nunmehr Pflichtschulinspektoren

Landesschulinspektoren – zuständig für die Schulinspektion für den Bereich eines oder mehrerer Länder hinsichtlich der Schulen einer oder mehrerer Schularten, Fachrichtungen oder Schulformen

Quelle: RH

aus: Bericht des RH, „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe Bund 2015/13, Seite 55

Der Erlass zum Aufgabenprofil der Schulaufsichtsorgane des BMBF aus dem Jahr 1999 ist immer noch in Kraft, obwohl die zugrundeliegende Bestimmung des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes im Jahr 2011 grundlegend novelliert wurde und eine wesentliche Änderung der Aufgaben der Schulaufsichtsorgane damit verbunden war.

Wegen fehlender Kriterien zur Beurteilung der Qualität des Unterrichts stellte der Rechnungshof bei einer Prüfung der Schulaufsicht unterschiedliche Vorgangsweisen der Schulaufsichtsorgane fest. Weiters kam er zum Schluss, dass die Schulaufsicht österreichweit inhomogen arbeitete: Schulaufsichtsorgane wählten ohne Koordination mit Kolleginnen und Kollegen unterschiedliche Schwerpunkte für die Inspektion aus; Unterrichtsbeobachtungen fanden nur vereinzelt statt.

Der Rechnungshof hat sich daher für eine Adaption des Aufgabenprofils der Schulaufsicht ausgesprochen. Insbesondere sollte dabei das Aufgabenprofil der Schulaufsichtsorgane geschärft werden, damit sie ihre Rolle im Qualitätsmanagement effizient wahrnehmen können.

Der Rechnungshof stellte bei einer Prüfung in Oberösterreich fest, dass zumindest ein Drittel der Schulaufsichtsbediensteten vor Beginn ihrer Tätigkeit freigestellt Personalvertreterinnen oder -vertreter waren. Für freigestellte Personalvertreterinnen und -vertreter besteht in Oberösterreich (und auch in anderen Bundesländern) die Besonderheit, dass diese aus dem Titel der Nicht-Schlechterstellung gemäß § 25 Bundes-Personalvertretungsgesetz Nebengebühren für die ihnen fiktiv im Falle der Nichtausübung ihrer Funktion als Personalvertreterinnen und -vertreter zukommenden Mehrdienstleistungen erhalten. Die als Personalvertreterinnen und -vertreter gänzlich dienstfrei gestellten Lehrpersonen wurden somit wie Schulaufsichtsbedienstete besoldet. Der Rechnungshof erachtet diese Sonderregelung als reformbedürftig.

Der Rechnungshof hat schließlich im Zusammenhang mit dienstrechtlichen Bestimmungen für die Schulaufsicht auch kritisch darauf hingewiesen, dass für Schulaufsichtsbedienstete grundsätzlich keine Befristung vorgesehen ist; allfällige Fehlbesetzungen können daher nur schwer revidiert werden. Eine einmalige drei- bis fünfjährige Befristung für Schulaufsichtsbedienstete wäre hier sinnvoll.

Betreuungsrelationen – Schulaufsicht

Während mit der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013 die Anzahl der nunmehrigen Pflichtschulinspektorinnen und -inspektoren mittels eines Benchmarksystems geregelt wurde, ist dies bei den Landesschul- und Berufsschulinspektorinnen und -inspektoren nicht der Fall. Die vorhandene Verteilung ist historisch bedingt und spiegelt den organisatorischen Aufbau des Schulwesens wider:

- Für den Pflichtschulbereich sind zumindest eine Landesschulinspektorin oder ein Landesschulinspektor für die berufsbildenden und zwei Landesschulinspektorinnen oder -inspektoren für die allgemein bildenden Pflichtschulen inkl. der Sonderpädagogik je Bundesland vorgesehen.
- Bei den höheren und mittleren Schulen gibt es zumindest eine Landesschulinspektorin oder einen Landesschulinspektor je Bundesland für AHS und je ein Schulaufsichtsorgan für die berufsbildenden Bereiche technisch-gewerbliche, kaufmännische und humanberufliche Schulen.

Eine Prüfung des Rechnungshofes in den Ländern Oberösterreich und Tirol zeigt deutliche Unterschiede bei den Betreuungsrelationen der Schulaufsichtsorgane:

Tabelle 12: Betreuungsrelationen Landesschulinspektion mittlere und höhere Schulen

Schuljahr 2012/2013	Planstellen LSI	Schulen/LSI	Lehrer/LSI	Schüler/LSI
Österreich gesamt	55	15	770	7.150
davon				
<i>Oberösterreich</i>	<i>7,5 bzw. 8¹</i>	<i>23</i>	<i>894</i>	<i>8.294</i>
<i>Tirol</i>	<i>5</i>	<i>14</i>	<i>679</i>	<i>6.158</i>

LSI – Landesschulinspektor(en)/Landesschulinspektorin(nen)

¹ Eine Landesschulinspektorin war im Beschäftigungsausmaß von rd. 50 % Inspektorin für die Europäischen Schulen im Sekundarbereich.

Quelle: BMBF
Berechnungen und Darstellung: RH
aus: Bericht des RH, „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“,
Reihe Bund 2015/13, Seite 204

Im Schuljahr 2012/2013 hatte eine Landesschulinspektorin oder ein Landesschulinspektor im Österreichdurchschnitt rd. 15 Schulen, 770 Lehrpersonen und 7.150 Schülerinnen und Schüler zu betreuen. In Oberösterreich lagen die Betreuungsrelationen deutlich über den österreichischen Durchschnittswerten, in Tirol lagen sie darunter. Die Unterschiede waren unter anderem auf die personelle Mindestausstattung bei unterschiedlichen Größen der Länder zurückzuführen.

Tabelle 13: Betreuungsrelationen Berufsschulinspektion (einschließlich Landesschulinspektion)

Schuljahr 2012/2013	Planstellen	Schulen/ Schulaufsichtsorgan	Lehrer/ Schulaufsichtsorgan	Schüler/ Schulaufsichtsorgan
Österreich gesamt	22¹	7	223	5.918
davon				
<i>Oberösterreich</i>	<i>4²</i>	<i>7</i>	<i>247</i>	<i>7.128</i>
<i>Tirol</i>	<i>1²</i>	<i>23</i>	<i>533</i>	<i>13.382</i>

¹ inkl. neun Landesschulinspektoren

² inkl. einem Landesschulinspektor

Quelle: BMBF
Berechnungen und Darstellung: RH
aus: Bericht des RH, „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“,
Reihe Bund 2015/13, Seite 204

Bei den Berufsschulinspektorinnen und –inspektoren (einschließlich Landesschulinspektorinnen und –inspektoren) lagen die Betreuungsrelationen (mit Ausnahme Schulen je Schulaufsichtsorgan) schon in Oberösterreich über dem Österreichdurchschnitt; in Tirol – mit einem Schulaufsichtsorgan (Landesschulinspektor) – waren sie mehr als doppelt bzw. dreimal so hoch.

Auch zeigte sich, dass sich die Betreuungsrelationen bei den allgemein bildenden Pflichtschulen deutlich von jenen der mittleren und höheren sowie jenen der Berufsschulen unterschieden. Ungeachtet der schulartenspezifischen Unterschiede sieht der Rechnungshof die festgestellten unterschiedlichen Betreuungsrelationen – insbesondere wegen der Rolle der Schulaufsichtsorgane als Qualitätsmanager – kritisch. Die Verteilung aller Schulaufsichtsorgane sollte jedenfalls nach einem Benchmarksystem unter Beachtung der schulartenspezifischen Unterschiede vorgenommen werden, um ausgewogene Betreuungsrelationen sicherzustellen und Einsparungspotenziale auszuschöpfen.

Schulqualität

Die Qualitätsmanagementsysteme im Schulwesen sind ebenfalls geprägt von großen Unterschieden. Die Qualitätsinitiative Berufsbildung (QIBB) für berufsbildende Schulen gibt es zwar seit über zehn Jahren, dennoch sind nicht alle Bereiche des berufsbildenden Schulwesens davon umfasst (bspw. nicht an den land- und forstwirtschaftlichen Fach- und Berufsschulen). Die Implementierung der Initiative Schulqualität Allgemeinbildung (SQA) an den allgemein bildenden Schulen wurde erst im Schuljahr 2014/2015 abgeschlossen.

Bildungsstandards sind konkret formulierte Lernergebnisse, die sich aus den Lehrplänen ableiten lassen. Sie legen jene Kompetenzen fest,

die Schülerinnen und Schüler bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erworben haben sollen. Durch periodische Standardüberprüfungen sollen die von den Schülerinnen und Schülern erworbenen Kompetenzen objektiv ermittelt und mit den angestrebten Lernergebnissen verglichen werden, um daraus gewonnene Erkenntnisse für die Schul- und Unterrichtsentwicklung nutzbar machen zu können.

In Österreich begann für die Allgemeinbildung die externe Überprüfung im Mai 2012 mit der Testung aller Schülerinnen und Schüler der 8. Schulstufe in Mathematik; sie wurde im April 2013 mit der Überprüfung aller Schülerinnen und Schüler der 8. Schulstufe in Englisch fortgesetzt. Im Mai 2013 folgte dann erstmals auf der 4. Schulstufe die Überprüfung aller Schülerinnen und Schüler in Mathematik. Die Standardüberprüfung in Deutsch/Lesen/Schreiben auf der 4. Schulstufe wurde im Frühjahr 2015 durchgeführt. Mit der noch ausstehenden Standardüberprüfung in Deutsch/Lesen/Schreiben auf der 8. Schulstufe (geplant für Frühjahr 2016) wird der erste externe Überprüfungszyklus abgeschlossen sein. Für die anderen Unterrichtsfächer (z.B. Naturwissenschaften, Bewegung und Sport) gibt es zwar großteils Bildungsstandards, in die externe Überprüfung sind sie jedoch nicht einbezogen. Da noch nicht einmal der erste externe Überprüfungszyklus abgeschlossen ist und davon auch nicht alle Unterrichtsfächer umfasst sind, ist davon auszugehen, dass die Qualitätsarbeit mit Bildungsstandards in der Allgemeinbildung erst am Anfang steht.

Außerdem ist für die Allgemeinbildung festzuhalten, dass es grundsätzlich unterschiedliche Vorgaben für Bundes- und Landeslehrerinnen und -lehrer hinsichtlich der Qualität des Unterrichts gibt. Während Lehrpersonen an Neuen Mittelschulen bzw. Hauptschulen auch Fächer unterrichten, für die sie nicht fachgeprüft sind, unterrichten Bundeslehrerinnen und -lehrer nur die erlernten Fächer.

In der Berufsbildung gibt es zwar für die meisten Unterrichtsfächer Bildungsstandards bzw. Kompetenzmodelle, eine externe Überprüfung ist jedoch nicht vorgesehen.

Schließlich ist festzuhalten, dass im Schulwesen strukturierte Kennzahlenvergleiche sowie der Erfahrungsaustausch und das Lernen von Best-practice-Beispielen sowohl schultypen- als auch standortübergreifend weitgehend fehlen. Auch auf der operativen Ebene der Schulen kommt es zu keinem systematischen Qualitätsvergleich.

Schulerhalter und Gebäudemanagement

Grundlegendes

Die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes gilt aufgrund der Zuständigkeitsverteilung der österreichischen Bundesverfassung (Art. 14 B-VG) nur für die Bundesschulen. Für die übrigen Schulen – das sind die allgemein bildenden und berufsbildenden Pflichtschulen – besteht nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes, während Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder fallen. D.h., für die Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen sowie für die Festsetzung von Schulsprengeln bei den Pflichtschulen sind der Bund als Grundsatzgesetzgeber und die Länder als Ausführungsgesetzgeber zuständig. Bei gesamthafter Betrachtung unterliegen insbesondere die allgemein bildenden Pflichtschulen – auch im Bereich der Schulerhaltung und des Gebäudemanagements – dem Einfluss aller Gebietskörperschaften:

- Die Gemeinden sind zwar grundsätzlich für die Errichtung und Auflassung einer Schule zuständig, diese bedürfen aber der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und

der Bewilligung der Landesregierung. Der Landesschulrat bzw. die Landesregierung ist somit in den Vollzug eingebunden.

- Die Festsetzung der Schulsprengel erfolgt durch Verordnung der Bezirksverwaltungsbehörde bzw. der Landesregierung unter Mitwirkung des Landesschulrats nach Anhörung aller betroffenen gesetzlichen Schulerhalter und Gebietskörperschaften.
- Die Koordination der Schulstandorte (z.B. in Form von Schulstandortkonzepten) ist gesetzlich nicht festgelegt. In der Praxis übernehmen die Landesregierungen diese Funktion.
- Die Aufsicht über Gemeinden als Schulerhalter ist Aufgabe der Landesregierung.

Diese Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenslagen sowie das Fehlen der Gesamtsicht erschweren den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden. Die Entscheidungen über die Standortstruktur haben zudem Auswirkungen auf den Personalbedarf.

Schulstandortstruktur

Österreichs Bildungswesen ist gekennzeichnet von einer kleinteiligen Schulstruktur im Pflichtschulbereich. Der Rechnungshof hat bei einer Prüfung der Länder Oberösterreich und Steiermark festgestellt, dass im Schuljahr 2012/2013 in Oberösterreich 155 Volksschulen (rd. 29 %) und in der Steiermark 182 Volksschulen (rd. 39 %) weniger als vier Klassen hatten.

Die folgende Tabelle zeigt für die Länder Oberösterreich und Steiermark die Anzahl der Volksschulen mit weniger als 25, weniger als 15 und weniger als zehn Schülerinnen und Schülern in den Schuljahren 2007/2008 bis 2012/2013:

Tabelle 14: 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 Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark
 Berechnung und Darstellung: RH
 aus: Bericht des RH, „Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Reihe Bund 2014/12, Seite 64

Im Schuljahr 2012/2013 bestanden in Oberösterreich 22 und in der Steiermark 43 Volksschulen mit weniger als 25 Schülerinnen und Schülern. Vier (Oberösterreich) bzw. elf (Steiermark) dieser Volksschulen hatten weniger als 15 Schülerinnen und Schüler. Volksschulen mit weniger als zehn Schülerinnen und Schülern gab es in Oberösterreich nicht, in der Steiermark bestanden vier solcher Schulen.

In den Bundesländern ist die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen unterschiedlich geregelt, wodurch sich die Anforderungen (Mindestschülerzahl) für die Errichtung dieser Schulen deutlich unterscheiden. Ebenso ist die Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen im Einzelnen unterschiedlich geregelt (z.B. kann in Tirol unter bestimmten Voraussetzungen von der Auflassung einer Volksschule trotz Absinkens der Schülerzahl bis auf drei abgesehen werden). Es besteht im Wesentlichen keine rechtliche Verpflichtung zur Schließung einer Schule bei Unterschreiten der erforderlichen Mindestschülerzahlen. Die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule ist wegen der erforderlichen Befassung sämtlicher Gebietskörperschaften, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgen, kompliziert (Entscheidung der Gemeinde bzw. des Schulgemein-

deverbands, Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung).

Die kleinteilige Schulstruktur hat zur Folge, dass die Kleinschulen zur Erfüllung des Lehrplans mehr Ressourcen verbrauchen, als nach den vom Bund genehmigten Stellenplänen für diese Schulen jeweils zur Verfügung stünden. Ein Ausgleich erfolgt zumeist zu Lasten größerer Schulstandorte.

Im Volksschulbereich bedeutet das z.B. konkret, dass für einen Standort mit 15 Schülerinnen und Schülern gemäß Stellenplan-Richtlinien 22,5 Lehrpersonenwochenstunden kalkuliert werden. Da dies aber nicht genügt, um den Lehrplan zu erfüllen – die Führung einer einklassigen Volksschule erfordert 20 bis 23 Wochenstunden, die Führung einer zweiklassigen Volksschule 42 bis 48 – muss die Differenz zu Lasten größerer Standorte (diese bekommen anteilmäßig weniger Ressourcen) ausgeglichen werden, was dort zu Qualitätseinbußen führen kann.

Bei kleinen Polytechnischen Schulen kommt hinzu, dass nicht alle der im Lehrplan vorgesehenen Fachbereiche geführt werden können, was die Qualität des schulischen Angebots mindert.

Nichtlehrpersonen-Personal

Zur Schulerhaltung zählt auch die Beistellung von Schulwarten und Schulwartinnen, Reinigungskräften und des sonstigen Hilfspersonals (z.B. allfällige Sekretariatskräfte). Das Personal einer allgemein bildenden Pflichtschule hat somit unterschiedliche Dienstgeber: Für die Lehrpersonen ist das Land Dienstgeber, deren Finanzierung obliegt dem Bund. Für die Schulwarte und Schulwartinnen, Reinigungskräfte und das sonstige Hilfspersonal sind die jeweiligen Gemeinden zuständig. Durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten ent-

steht folgende Situation: Der Schulerhalter hat den Anreiz, Personal für administrative Tätigkeiten zurückhaltend einzusetzen, weil diese Aufgaben auch von den Lehrerinnen und Lehrern übernommen werden können, und die bezahlt der Bund. Dadurch erspart sich die Gemeinde zwar beträchtliche Kosten, insgesamt geht dies jedoch zu Lasten der Effizienz des Gesamtsystems Schule.

Auch bei den mittleren und höheren Schulen (Bundesschulen) werden häufig Lehrpersonen für administrative Tätigkeiten eingesetzt. Der Einsatz von Verwaltungsbediensteten anstelle von Lehrpersonen für administrative Tätigkeiten hätte nicht nur zur Folge, dass sich die Lehrerinnen und Lehrer wieder mehr auf ihre Kernkompetenz – das Unterrichten – konzentrieren könnten. Zudem wäre es auch um einiges kostengünstiger, Verwaltungsbedienstete für administrative Aufgaben einzusetzen als teuer ausgebildete Lehrerinnen und Lehrer. So berechnete der Rechnungshof für den Einsatz von Verwaltungsbediensteten anstelle von Lehrerinnen und Lehrern als Administratoren/Administratorinnen, IT-Personal und Schulbibliothekare/Schulbibliothekarinnen ein Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 13 Mio. EUR jährlich allein in Bundesschulen.

Schulsprenkel

Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes muss für jede öffentliche Pflichtschule ein Schulsprenkel bestehen. Dabei handelt es sich um das rechtlich umschriebene Einzugsgebiet der jeweiligen Schule. Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz hat die Festsetzung, d.h. die Bildung, Änderung und Aufhebung der Schulsprenkel, durch die nach dem jeweiligen Landesausführungsgesetz zuständige Behörde unter Mitwirkung des Landesschulrats nach Anhörung aller betroffenen gesetzlichen Schulerhalter und Gebietskörperschaften zu erfolgen. Ähnlich wie bei der

Auflassung bzw. Errichtung der allgemein bildenden Pflichtschulen sind auch bei der Festsetzung der Schulsprengel mehrere Gebietskörperschaften befasst, die unterschiedliche Interessen verfolgen; dies trägt insgesamt zur Erhöhung der Systemkomplexität bei.

Die Einteilung der Sprengelgrenzen deckt sich nicht immer mit den Gemeindegrenzen. So kann es bspw. mehrere Schulsprengel in einer Gemeinde geben. Als Besonderheit bestehen bspw. in Oberösterreich Schulsprengel, die sich über Oberösterreich hinaus auf angrenzende Länder (Niederösterreich und Salzburg) erstrecken bzw. aus diesen nach Oberösterreich hineinreichen. In der Steiermark ist bspw. das Gemeindegebiet von Pernegg entgegen den rechtlichen Vorgaben zum Großteil keinem Hauptschulsprengel zugeordnet. Weiters sind jenen Gebietsteilen von Pernegg, für die ein Schulsprengel festgesetzt ist, zwei Hauptschulen zugeordnet. Von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, für mehrere im Gebiet einer Gemeinde bestehende Schulen derselben Schulart einen gemeinsamen Schulsprengel festzulegen, machen insbesondere große Gemeinden Gebrauch (dies ist z.B. in Wien der Fall).

Alle im Sprengel einer Schule wohnende Schulpflichtige können diese besuchen; auf die Aufnahme besteht ein Rechtsanspruch. Eine Wahlmöglichkeit gibt es grundsätzlich nicht, für sprengelfremde Schulbesuche sind zumeist aufwändige Verfahren notwendig. Dies hat zur Folge, dass es einerseits keinen Qualitätswettbewerb zwischen den Schulen gibt und dass die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten bei der Schulwahl eingeschränkt sind. Andererseits legt die Sprengelteilung die Grenzen der dem gesetzlichen Schulerhalter auferlegten Anforderungen, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, fest.

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-Grundsatz-

gesetzes. Ziel des Entwurfs war es, länderweise Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, die den regionalen Bedürfnissen eher entsprechen würden als eine zentrale Regelung. Der Gesetzesentwurf des BMBF wurde im Juni 2008 zur Begutachtung ausgesendet. Der Großteil der eingelangten Stellungnahmen befürwortete grundsätzlich die Flexibilisierung. Der Österreichische Gemeindebund sprach sich hingegen 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.

Bei einer Prüfung „Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“ (Reihe Bund 2014/12) in Oberösterreich und der Steiermark stellte der Rechnungshof fest, dass der sprengelfremde Schulbesuch in der Steiermark eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung hatte, weil rd. 6 % der Schülerinnen und Schüler der allgemein bildenden Pflichtschulen eine sprengelfremde Schule besuchten. In Oberösterreich hingegen war nicht erfasst, wie viele Schülerinnen und Schüler eine sprengelfremde Schule besuchten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Schulsprengel-Regelung grundsätzlich ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, einen Schulplatz in zumutbarer Entfernung bereitzustellen (Rechtsanspruch), und dem Wunsch nach freier Schulwahl verursacht: Dem Streben nach Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit des finanziellen Aufwands der Schulerhalter (Gemeinden) steht der Wunsch der Erziehungsberechtigten nach freier Schulwahl und Qualitätswettbewerb zwischen den Schulen gegenüber.

Hiezu kommt, dass die Länder durch die Definition von fixen Schulsprengeln maßgeblichen Einfluss auf infrastrukturelle und personelle Ressourcen ausüben. Sie entscheiden damit indirekt nicht nur

über den Aufwand der Gemeinden, sondern auch über jenen des Bundes, der letztlich das Lehrpersonal bezahlt.

Aus den dargestellten Gründen spricht sich der Rechnungshof für eine Flexibilisierung der Schulsprengel-Regelung aus. Er empfahl dem BMBF, die Vor- und Nachteile von Schulsprengeln umfassend zu beleuchten und einen Reformprozess in die Wege zu leiten. Dafür wäre es zweckmäßig, über Daten hinsichtlich des sprengelfremden Schulbesuchs zu verfügen, um über Entscheidungsgrundlagen für eine Flexibilisierung der Schulsprengel zu verfügen.

Gebäudemanagement

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten für mittlere und höhere Schulen (Bundesschulen) einerseits und Pflichtschulen andererseits durch jeweils verschiedene Gebietskörperschaften erschweren die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum beträchtlich.

Ein einheitliches gebietskörperschaftenübergreifendes Gebäudemanagement fehlt. Standortkooperationen sind schwierig, Potenziale durch gemeinsame Bundesschulzentren, bei denen verschiedene höhere Schulen am selben Standort geführt werden, werden kaum – und wenn, dann nur eingeschränkt (z.B. zur Betreuung der Außenanlagen, zur Aufteilung der Betriebskosten, zur Schlüsselverwaltung) – genutzt. Dabei wäre die gemeinsame Nutzung von Schulraum – etwa Sonderklassenräume, Aula, Bibliothek, Küchen, Speisesäle oder Turnsäle – aus wirtschaftlichen Überlegungen bei der Schulorganisation und zur Erzielung von Synergien zweckmäßig.

Bundesweite schulartenübergreifende Standortkonzepte fehlen aber derzeit. Es gibt keine systematischen Erhebungen bzw. Aufzeichnungen zu potenziellen Standortkooperationen zwischen Bundes-

und Pflichtschulen. Hinzu kommt, dass es – wie der Rechnungshof bei einer Prüfung der Länder Oberösterreich und Steiermark im Pflichtschulbereich feststellte – keine aktuellen und damit aussagefähigen Infrastrukturdatenbanken gibt. Es zeigte sich, dass die verfügbaren Informationen über den Bauzustand der allgemein bildenden Pflichtschulen für Zwecke der Standortplanung nur bedingt nutzbar sind. Eine Aktualisierung der Datenbanken wäre notwendig, um diese für die Schulstandortkonzepte heranziehen zu können.

Schulärztlicher Dienst

Stark beeinträchtigt von Kompetenzersplitterungen ist die Effizienz des schulärztlichen Dienstes. Die Zuständigkeit für die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler ist auf mehrere Bundesministerien und auf alle Gebietskörperschaftsebenen verteilt. Grundsätzlich sind die gesetzlichen Schulerhalter – also für die Bundesschulen der Bund und für die Pflichtschulen die Länder, Gemeinden bzw. Gemeindeverbände – dafür zuständig. Auf Ebene der Bundesministerien ist das BMBWF für Belange der Schulgesundheitspflege, das BMG für die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler verantwortlich.

Abbildung 12: Zuständigkeiten hinsichtlich der Gesundheit der Schülerinnen und Schüler

BMBF	BMG
§ 66 Schulunterrichtsgesetz:	Anlage zu § 2 Bundesministerien-gesetz 1986:
Schulgesundheitspflege	Gesundheitsvorsorge für die schulbesuchende Jugend
==> Unterrichtsbezug	==> Gesundheitsbezug



Quelle: L. Damm/H.-P. Hutter:
Chronisch krank – die Schüler oder die Schule? Pädiatrie & Pädologie, 3/2009, Seite 21
aus: Bericht des RH, „Gesundheit der Schüler:
Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst“, Reihe Bund 2013/1, Seite 254

Die Schulärztinnen und –ärzte, die unter die Kompetenz des BMBF fallen, haben die Aufgabe, Lehrer in gesundheitlichen Fragen der Schüler, soweit sie den Unterricht und den Schulbesuch betreffen, zu beraten und die hierfür erforderlichen Untersuchungen der Schüler durchzuführen sowie die Lehrer in Fragen der Gesundheitserziehung zu beraten. Die Aufgabe des BMG ist die Gesundheitsvorsorge, einschließlich der Gesundheitsvorsorge für die schulbesuchende Jugend. Die Gesundheitsvorsorge umfasst Maßnahmen zur Vorbeugung von Krankheiten. Angelegenheiten der Gesundheitspflege, –erziehung und –beratung sowie das Hygiene- und Impfwesen gehören ebenfalls zu den Agenden des BMG.

Die Folge dieser zersplitterten Zuständigkeiten ist, dass die Aufgaben der Schulärztinnen und –ärzte sehr eingeschränkt sind. Sie sind lediglich für ein Teilgebiet der Schülersgesundheit zuständig – etwa für die Erstellung von Gutachten, ob eine Schülerin oder ein Schüler aus gesundheitlichen Gründen an einzelnen Pflichtgegenständen nicht teilnehmen kann. Das vorbeugende Impfen von Schülerinnen und Schülern hingegen ist als Teil der Gesundheitsvorsorge von den Gesundheitsbehörden und deren medizinischem Personal – nicht jedoch von den Schulärztinnen und Schulärzten – zu besorgen.

Lösungsmodell

Die Arbeitsgruppe Verwaltung Neu, die im Jahr 2009 von der Regierung eingesetzt wurde und auf Expertenebene aus dem WIFO (Wirtschaftsforschungsinstitut), dem IHS (Institut für Höhere Studien), dem KDZ (Zentrum für Verwaltungsforschung) und dem Rechnungshof bestand, hat ein gemeinsames Modell zur besseren Steuerung im Bildungsbereich erarbeitet.

Das Lösungsmodell beruht auf vier handlungsleitenden Grundsätzen:

- Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schulgebarung in einer Hand;
- einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele;
- 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 und Rahmenbedingungen.

Es sieht neben einer Reform der Aus- und Fortbildung drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten vor:

- eine letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung, das Schulbudget und die Qualitätssicherung;
- einheitliche regionale Einheiten zur Steuerung, Kontrolle und Aufsicht;
- die Schulen zur weitgehend autonomen Organisation und Durchführung des Unterrichts.

I. Letztverantwortliche Ebene — Schulgesetzgebung (Schulorganisation), Schulbudget und Qualitätssicherung

- umfassende Kompetenz für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des gesamten Schulwesens
- Budgethoheit und Verteilung der Mittel nach objektiven Kriterien, Budgetcontrolling
- Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung: Definition von Bildungszielen, einheitlichen Standards und Steuerungsmechanismen (einschließlich Benchlearning)
- Sicherstellung von einheitlichen Standards zur Datenerfassung für das Bildungscontrolling
- permanentes transparentes Monitoring der Erreichung der Bildungsziele samt Feedback/Überprüfung
- einheitliche institutionalisierte Aus- und Fortbildung für sämtliche Lehrpersonen

- II. Übergeordnete einheitliche regionale Einheiten (räumliche Organisationskriterien) — Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen, Schulgemeinden, Ressourcenverwaltung
- Gewährleistung der Grundversorgung mit Unterricht unter Wahrung der Wahlmöglichkeit für Schülerinnen und Schüler bzw. Eltern
 - flächendeckendes Schulstandortkonzept (in Absprache und unter Berücksichtigung von Synergien mit den angrenzenden Regionen)
 - Grundausrüstung der Schulen
 - Bestellung der Schulleitung nach einheitlichem Auswahlverfahren
 - Ermittlung der den Schulen zustehenden Personalressourcen auf Basis gemeldeter Schülerzahlen in Form einer Pro-Kopf-Finanzierung und unter Berücksichtigung von zusätzlichem Förderbedarf (z.B. Lernschwäche, Sprachschwierigkeiten, Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen)
 - Vollzug des einheitlichen Dienst- und Besoldungsrechts
 - Verwaltung der Lehrpersonalzuteilung aus dem Kreis eines öffentlichen Lehrpersonenangebots
 - Kontrolle formaler Kriterien von Lehrpersonen, die von den Schulen im Rahmen der Autonomie extern rekrutiert werden
 - Aufsicht über die Schulen (Lehrpersonen, Schulleitung) in Bezug auf schulorganisatorische Vorgaben und grundlegende Personalqualifikationen
 - Organisation des Rechnungswesens für die Schulen

III. Schulen bzw. Schulgemeinden — Organisation und Durchführung des Unterrichts

- freie Unterrichtsgestaltung (einschließlich der Wahl der Tagesform) unter Beachtung der Bildungsziele
- freie Personalauswahl der Lehrpersonen (unter Beachtung der Formalvoraussetzungen sowie unter Anwendung objektiver Aufnahmekriterien und einheitlicher Qualitätsstandards) und des sonstigen Personals, in Zusammenarbeit mit der regionalen Einheit und im Rahmen der zustehenden (Personal-)Ressourcen (siehe Pkt. II)
- Personalsteuerung durch die Schulleitung (Vorgesetztenstatus in Bezug auf Lehrkräfte und sonstiges Personal, z.B: Schulfachlehrerinnen und Schulfachlehrer); Personalentwicklungskompetenz der Schulleitung
- freie Verfügbarkeit über limitierte finanzielle Ressourcen (siehe Pkt. II) für zusätzliche Unterrichtsmittel bzw. Dienstleistungen, welche über die Grundausrüstung hinausgehen; Möglichkeit zur Beschaffung von Drittmitteln
- Selbstevaluierung im Rahmen einer Gesamtqualitätssicherung
- Kundenorientierung und transparente Leistungsvergleiche (anhand ausgewählter Zielgrößen) mit anderen Schulen

Schließlich sollten auch weitere Reformen im Bereich der Aus- und Fortbildung durchgeführt werden.

Bildungsreform

Positive Aspekte der Bildungsreform

Mit den von der Regierung im November 2015 vorgelegten Maßnahmen für eine Bildungsreform werden Schritte in die richtige Richtung gesetzt:

- So soll es etwa zu einer teilweisen Entpolitisierung der Landes-schulräte durch die Abschaffung der politischen Doppelspitze (Landeshauptfrau oder Landeshauptmann/amtsführende Präsidentin oder amtsführender Präsident) und der Kollegien kommen.
- Künftig soll es standardisierte Funktionsbeschreibungen und bundesweit einheitliche Objektivierungsverfahren für Führungskräfte im Schulwesen geben. Vereinfachungen und Einsparungen werden auch die geplante Verrechnung aller Lehrpersonen über die Bundesrechenzentrum GmbH und die Integration sämtlicher Lehrfächerverteilungen ins Unterrichtsinformationssystem bringen. Damit wird der Verwaltungsmehraufwand der Länder für das Landeslehrpersonen-Controlling weitgehend beseitigt.
- Wesentlich gestärkt werden soll auch die Schulautonomie. Die Schulleitungen erhalten mehr personelle Gestaltungsmöglichkeiten, damit wird deren Verantwortung für das Personal erhöht. Die pädagogische Autonomie der Schulen soll ebenfalls ausgebaut, Lerngruppen flexibler gestaltet und schulautonome Schwerpunktsetzungen vereinfacht werden. Für die alternative Leistungsbeurteilung soll beispielsweise nicht mehr die Einrichtung eines Schulversuchs notwendig sein.
- Im Bereich der Schulversuche ist generell eine Vereinfachung der administrativen Verfahren vorgesehen. Die Anzahl der Schulversuche soll reduziert werden.

- Schließlich sind auch die Stärkung des Kindergartens als Bildungseinrichtung und die Maßnahmen zur sprachlichen Förderung als durchaus positive Maßnahmen zu beurteilen.

Kritische Analyse der Bildungsreform

Trotz dieser positiven Ansätze ist festzuhalten, dass die Grundprobleme des Bildungswesens ungelöst bleiben. Das Kompetenz-Wirr-Warr und das damit verbundene Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungverantwortung bleiben bestehen. Sowohl Bund und Länder als auch Gemeinden sind nach wie vor in die Vollziehung eingebunden: Angefangen von den Bildungsdirektionen, über die Schullerichtung, Schulerhaltung, Schulauflassung, den Schulsprengeln bis hin zur Finanzierung der Schulerhaltung. Doppelgleisigkeiten, Ineffizienzen und Interessenskonflikte werden damit fortgeschrieben.

Was die Schulautonomie betrifft, so soll diese zwar gestärkt werden, der Qualitätswettbewerb zwischen den Schulstandorten wird aber weiterhin durch die fixen Schulsprengel behindert und die Wahlmöglichkeit der Eltern für die Schulauswahl bleibt eingeschränkt.

Die vorgesehenen Bildungsdirektionen schreiben ebenfalls den bisherigen Zustand fort. Sie haben eine Zwitterstellung und sind als Bund-Länder-Behörde eine Abbildung der derzeitigen Struktur der Landesschulräte im Burgenland, in Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und Wien, wo das jeweilige Land die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrpersonen an den Landesschulrat übertragen hat. Die Kollegien, die abgeschafft werden sollen, kehren durch die Einführung von Schulbeiräten (neben Schulforum und Schulgemeinschaftsausschuss) als strategisches Beratungsgremium der Schulleitung zurück. Es soll zwar eine neue Schulaufsicht ge-

schaffen werden, jedoch ist weder deren Zuständigkeit geklärt noch das Aufgabenprofil festgelegt.

Weiters zu kritisieren ist, dass das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen unverändert bleibt. Das heißt, dass selbst Kompetenzzersplitterungen innerhalb einer Gebietskörperschaft – in diesem Fall im Bund – nicht beseitigt werden.

Da keine Liberalisierung des Schulsprengelwesens vorgesehen ist, sind weiterhin Bildungsabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen erforderlich. Diese sind auch zwingend für die Vollziehung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens notwendig, das ja unverändert bleibt.

Zwar ist eine Standortbereinigung in Form von Clustern geplant, dieses Vorhaben scheint aber zahnlos zu sein, weil Mindestgrößen lediglich „angestrebt“ werden. Auch die Frage der Schulerhalterschaft bei der Kompetenzzersplitterung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden bleibt offen. Die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenslagen bleibt weiterhin bestehen.

Schließlich sind grundlegende Kostenfragen ungeklärt: Ein Beispiel hierfür ist die Finanzierung und Verteilung der Mittel bzw. Ressourcen an die Bildungsdirektionen und an die Schulen. Offen ist weiters die Frage, wer den Behördenaufwand für die Bildungsdirektionen trägt (Bund alleine, Länder alleine, aliquote Aufteilung zwischen Bund und dem jeweiligen Land). Auch die Frage der Finanzierung von Vorhaben wie dem zweiten Kindergartenjahr, der verlängerten Öffnungszeiten oder dem (zusätzlichen) Unterstützungspersonal ist völlig offen.

Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen entstehen folglich zusätzliche Problemfelder; die Folgen für viele Bereiche sind ungeklärt:

- Wie sind die Weisungszusammenhänge gestaltet?
- Welche Sanktionsmöglichkeiten gibt es?
- Wie genau sieht die Behördenstruktur aus?
- Wer übernimmt die Kosten?
- Wie ist die Aufsichtsstruktur gestaltet?

Man hat zwar offensichtlich erkannt, dass dringender Handlungsbedarf gegeben ist, die Probleme an sich wurden aber nicht gelöst.

Resümee

Die im Bildungsbereich eingesetzten Mittel kommen häufig nicht bei den Schülerinnen und Schülern an, sondern versickern stattdessen in den veralteten, von Kompetenzersplitterungen und Ineffizienzen geprägten Strukturen. Das hat der Rechnungshof im Rahmen zahlreicher Prüfungen aufgezeigt und konkrete Empfehlungen bzw. Lösungsvorschläge für eine bessere Steuerung im Bildungsbereich vorgelegt.

Wie dringend der Handlungsbedarf ist, belegen nicht zuletzt die Budgetzahlen: Während im Zeitraum 2010 bis 2014 der jährliche Anstieg der Bildungskosten bei 3,2 % lag, ist für den Zeitraum 2014 bis 2019 nur mehr ein Anstieg von jährlich 1,3 % veranschlagt.

Angesichts der ressourcenintensiven Reformprojekte, die aktuell im Schulwesen laufen – wie die Umsetzung der Klassenschülerhöchstzahl 25, der Neuen Mittelschule, der Tagesbetreuung sowie der Struktureffekte und der besoldungsrechtlich vorgesehenen Vorrückungen des Lehrpersonals –, wird deutlich, dass ohne Umsetzung umfas-

sender Reformmaßnahmen eine beträchtliche Finanzierungslücke entsteht (Stichwort „Stundung der BIG-Mieten für die Schulen“).

Die nunmehr im November 2015 vorgeschlagenen Maßnahmen sind ein Schritt in die richtige Richtung, die Grundprobleme des Bildungswesens – die Kompetenzzersplitterungen und das damit einhergehende Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung – werden jedoch nicht gelöst.

Umfassende Reformen sind unabdingbar, wenn verhindert werden soll, dass bei knapperen Budgetmitteln die Qualität und damit die Wettbewerbsfähigkeit im Bildungsbereich geschmälert werden. Bei Nicht-Handeln kann die Nachhaltigkeit unseres Schulsystems nicht mehr gewährleistet werden, die Zukunftschancen unserer Kinder stehen damit auf dem Spiel.

Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofes für Maßnahmen im Bildungsbereich

Ifd. Nr.	Themenbereich	Sachverhalt/Maßnahme	Effizienzsteigerung (EF), Einsparungspotenzial (ES), Qualitätsverbesserung (Q), Nachhaltigkeit (N)	Quelle (RH–Bericht, Reihe)
1 Strukturreformen				
1.	Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungs- verantwortung	Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen insbesondere im Bereich der Landeslehrer	EF	<p>„Finanzierung der Landeslehrer“, Bund 2012/4, TZ 2, 5, 17, 19, 20 (auch K, NO, S)</p> <p>„Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Bund 2013/6, TZ 9</p> <p>„Modellversuche Neue Mittelschule“, Bund 2013/12, TZ 32, 43, 47</p> <p>„Schulstandortkonzepte/ –festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 28 (OÖ und St)</p> <p>„Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“, Bund 2014/14, TZ 4, 13</p> <p>„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Bund 2015/13, TZ 2 (auch OÖ und T)</p>

Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofes für Maßnahmen im Bildungsbereich

2.	Schulverwaltung; Reorganisation Landesschulräte	Reorganisation der Landesschulräte: Abschaffung der politischen Doppelspitze (Präsident/amtführender, Präsident); Einrichtung eines monokratischen Systems mit einem Bundesbediensteten als Behördenleiter, Abschaffung der Funktion des Vizepräsidenten sowie der Kollegien	EF	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Bund 2015/13, TZ 4, 8, 11 (auch 00 und T)
3.	Schulverwaltung; Bildungsregionen	Fortführung Konzentrationsprozess in Richtung Schaffung von Bildungsregionen, Evaluation der Auslastung des Personals, Nutzung von Synergiepotenzialen	EF, ES	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Bund 2015/13, TZ 21, 38 (auch 00 und T)
4.	Reformbedarf land- und forstwirtschaftliches Schulwesen	Einbeziehung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens in umfassende Gesamtreform des österreichischen Schulwesens unter besonderer Berücksichtigung der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen	EF, ES	„Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“, Bund 2011/9, TZ 5 (auch 00, St, T) „Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik“, Bund 2016/2, TZ 4
2 Schulverwaltung allgemein				
5.	Schulaufsicht; Leitungsfunktionen; Objektivierungsverfahren	Einführung eines einheitlichen Objektivierungsverfahrens zur Erstellung von Besetzungsvorschlägen für schulische Leitungsfunktionen und für die Schulaufsicht	Q	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Bund 2015/13, TZ 12, 15 (auch 00 und T)
6.	Schüler mit Migrationshintergrund; Koordination der Förderungsmaßnahmen	Verbesserung der Abstimmung und Steuerung der Aktivitäten zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund auf unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems	Q, EF, N	„Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Bund 2013/6, TZ 10
7.	Schulverwaltung; Reorganisation BMBF	Reorganisation BMBF im Sinne einer Zusammenführung inhaltlich gleich gelagerter Aufgaben	EF	„Controlling im Bundesschulwesen“, Bund 2011/1, TZ 5

8.	Schulverwaltung; Reorganisation BMBF	Einrichtung einer Stabstelle der Bundesministerin zur zentralen Koordination und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben	EF	„Controlling im Bundesschulwesen“, Bund 2011/1, TZ 5
9.	Schulverwaltung; Reorganisation BMBF	Aufgabenbündelung im Zusammenhang mit den Pädagogischen Hochschulen im BMBF zur besseren Koordination der involvierten Fachabteilungen bzw. Sektionen; Gewährleistung einer einheitlichen Vorgehensweise der einzelnen Stellen	EF	„Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Bund 2014/10, TZ 10
10.	Schulverwaltung; Straffung Verwaltungsstrukturen Ämter der Landesregierungen	Straffung der Verwaltungsstrukturen in den Ämtern der Landesregierungen (festgestellt am Beispiel der land- und forstwirtschaftlichen Schulen)	EF	„Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“, Bund 2011/9, TZ 16 (auch OÖ, St, T)
11.	Schulverwaltung; Auslandsschulwesen	Konzentration der Aufgaben des Auslandsschulwesens und Schaffung einer Koordinationskompetenz; bessere Nutzung der Auslandserfahrung als Ressource für das österreichische Schulsystem	EF, ES, Q	„Einsatz von österreichischen Lehrern im Ausland (Auslandsschulwesen)“, Bund 2008/7, TZ 6
3 Personalsteuerung und Controlling				
12.	Schulverwaltung; Benchmarks	Entwicklung von aussagekräftigen Benchmarks und Kenndaten für die Bildungsausgaben der verschiedenen Schulsysteme für detaillierte Vergleiche und zur Entgegenwirkung von Kostentreibern	ES, EF, N	„Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“, Bund 2011/9, TZ 8 (auch OÖ, St, T)
13.	Sekundarstufe I; Mittleinsatz	Eingehende Analyse des Mittleinsatzes in der Sekundarstufe I unter Berücksichtigung langfristiger Wirkungen und Folgekosten	ES, EF, N	„Modellversuche Neue Mittelschule“, Bund 2013/12, TZ 32, 48
14.	Landeschulräte; Kosten- und Leistungsrechnung	Einführung einer angemessenen Kosten- und Leistungsrechnung in den Landeschulräten	EF	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landeschulräte“, Bund 2015/13, TZ 26, 11 (auch OÖ und T)

Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofes
für Maßnahmen im Bildungsbereich

15.	Schulverwaltung; Internes Kontrollsystem	Aufbauend auf umfassender Risikoanalyse Installation eines umfassenden Internen Kontrollsystems	ES, Q	„Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)“, Bund 2012/11, TZ 40 „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Bund 2014/10, TZ 52 „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Bund 2015/13, TZ 27 (auch 00 und T) „Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik“, Bund 2016/2, TZ 35
16.	Interne Revision	Prüfungen der Internen Revision des BMBF bei Landesschulräten bzw. Innenrevision des BMLFUW an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik, insbesondere in jenen Bereichen, die nicht von der Buchhaltungsgattung des Bundes umfasst waren und im Bereich der eigenen Rechtspersönlichkeit	Q	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Bund 2015/13, TZ 28 (auch 00 und T) „Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik“, Bund 2016/2, TZ 36
17.	Controlling; Controllingsystem	Einheitliches und für alle Ebenen verbindliches Controllingsystem mit Erfassung der Ressourcen nach Leistungen; Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen BMBF, Landesschulräten und Schulen zur Minimierung des Aufwands der Datenerfassung und -meldung	ES, EF	„Controlling im Bundesschulwesen“, Bund 2011/1, TZ 3, 6, 8
18.	Zuteilung Budgetmittel Schulen	Einheitliche Vorgangsweise bei der Zuteilung der Budgetmittel an die Schulen	EF	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Bund 2015/13, TZ 30 (auch 00 und T)

19.	Personalverwaltung; Stellenpläne	Sparsamer Ressourceneinsatz bei der Zuteilung der Planstellen an die allgemein bildenden Pflichtschulen; Einhaltung der Stellenpläne	EF, ES	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Bund 2015/13, TZ 3, 10, 11 (auch OÖ und T)
20.	Landeslehrer; Finanzierung	Änderung der Landeslehrer-Controllingverordnung – Heranziehung der tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für Rückforderungsansprüche	EF, ES	„Finanzierung der Landeslehrer“, Bund 2012/4, TZ 18 (auch K, NÖ, S)
21.	Landeslehrer; Finanzierung	Evaluierung der seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen für die allgemein bildenden Pflichtschulen und der Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen an berufsbildenden Pflichtschulen	EF, ES	„Finanzierung der Landeslehrer“, Bund 2012/4, TZ 7, 14 (auch K, NÖ, S)
22.	Ausgaben sprachliche Fördermaßnahmen	Standardisierte Datenerhebungen zu Personaleinsatz und den Ausgaben für die Fördermaßnahme "Deutsch als Fremdsprache"; Erhebung der Ausgaben für den muttersprachlichen Unterricht	Q, EF, N	„Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Bund 2013/6, TZ 17, 18, 23
23.	Personalverwaltung; Lehrer	Effizienzsteigerungen bei der Lehrpersonalverwaltung durch BMBF unter Einbindung der Landesschulräte und der Länder	EF, ES	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Bund 2015/13, TZ 17, 18 (auch OÖ und T)
24.	Personalverwaltung; Abrechnung Landeslehrer	Abrechnung sämtlicher aktiver Landeslehrer durch BRZ GmbH	EF, ES	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Bund 2015/13, TZ 20 (auch OÖ und T)
25.	Personalverwaltung; Lehrpersonalauswahl	Bewerberdatenbank für die Pflichtschulen, um Schulleitungen Kontakt zu Bewerbern zu ermöglichen	EF, Q	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Bund 2015/13, TZ 7 (auch OÖ und T)

Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofes für Maßnahmen im Bildungsbereich

4 Schulerhalter und Gebäudemanagement			
26.	Schulraum; schulartenübergreifende Nutzung	Schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum der unterschiedlichen Schulerhalter (Gemeinden, Gemeindeverbände, Bund)	<p>EF, ES</p> <p>„Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Bund 2012/12, TZ 3 (auch B, K, V)</p> <p>„Kärntner Schulbaufonds“, Kärnten 2013/8, TZ 18</p> <p>„Schulstandortkonzepte/ –festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 25 (auch OÖ, St)</p> <p>„Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“, Bund 2014/14, TZ 7, 13</p>
27.	Standortoptimierung	Berücksichtigung der gemeinsamen Nutzung von Schulraum bei Standortüberlegungen – insbesondere der Errichtung bzw. Sanierung von Schulgebäuden; systematische Erhebung von Kooperationsmöglichkeiten unterschiedlicher Schulerhalter	<p>EF, ES</p> <p>„Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Bund 2012/12, TZ 3 (auch B, K, V)</p> <p>„Kärntner Schulbaufonds“, Kärnten 2013/8, TZ 18</p> <p>„Schulstandortkonzepte/ –festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 25 (auch OÖ, St)</p> <p>„Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“, Bund 2014/14, TZ 7, 13</p>

28.	Nutzung von Schulraum; Datenbanken	Aktualisierung der Infrastrukturdatenbanken in Bezug auf Schulgebäude; Verwendung bei Schulstandortkonzepten	EF, ES	„Schulstandortkonzepte/ –festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 24 (auch OÖ und St)
29.	Datenbanken Schulsportanlagen	Elektronische Erfassung der Schulsportanlagen für Gesamtübersicht zu Zustand und Sanierungsbedarf	EF, ES	„Bewegungserziehung an Schulen“, Bund 2008/9, TZ 16
30.	Nutzung von Schulraum; Datenbanken	Erfassung des gesamten Liegenschaftsbestandes des Bundes in einer Datenbank; lückenlose Erfassung der Liegenschaftsdaten der Schulen über die Internetplattform eFAST	EF, ES	„Bau- und Sicherheitszustand der höheren Schulen des Bundes“, Bund 2007/14, TZ 6 „österreichische Bundesforste AG, Immobilien- und Liegen- schaftsverwaltung sowie Beteiligungsmanagement“, Bund 2008/10, TZ 4
31.	Bundesschulzentren	Reorganisation/Straffung der Verwaltung in Bundesschulzentren	EF	„Bundesschulzentrum Linz-Auhof“, Bund 2005/10, TZ 7
32.	Schulerhaltung; Kompetenzbereinigung	Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen als Teil der Schulverwaltungsreform	EF	„Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Bund 2012/12, TZ 4 (auch B, K, V) „Schulstandortkonzepte/ –festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 14 (auch OÖ, St) „Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“, Bund 2014/14, TZ 4, 13

Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofes
für Maßnahmen im Bildungsbereich

33.	Schülerhaltung; Kompetenzbereinigung	Aufnahme des komplexen Finanzierungssystems der Errichtung, Erhaltung und Auffassung der allgemein bildenden Pflichtschulen bei Reformprozess Schulsprenkel	EF	„Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 13 (auch 00, St)
34.	Schulerrichtung	Evaluierung der Voraussetzungen zur Schulerrichtung	EF	„Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Bund 2012/12, TZ 6 (auch B, K, V) „Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 5 (auch 00, St)
35.	Schulschließung	Präzisierung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Schließung einer allgemein bildenden Pflichtschule; verpflichtende Schulschließung bei Unterschreiten einer festzulegenden Mindestschülerzahl	EF	„Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Bund 2012/12, TZ 8 (auch B, K, V) „Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 5 (auch 00, St)
36.	Standortoptimierung; allgemein bildende Pflichtschulen	Fortsetzung der Standortoptimierung bei allgemein bildenden Pflichtschulen	EF	„Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 19, 21, 26, 28 (auch 00, St)

37.	Standortoptimierung; Lehrberufe	Unterricht von Splitterberufen (österreichweit 70 Lehrberufe mit weniger als 20 Lehrlingen) nur an einem Standort	EF	„Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens“, Kärnten 2009/2, TZ 18
38.	Standortoptimierung, Schulsprengel	Prüfung der Schulstruktur durch die Länder, insbesondere Größe und Art der Schulsprengel; Einbeziehung der Schülerzahlenentwicklung in die Schulstandortsstrategie	EF	„Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Bund 2012/12, TZ 11 (auch B, K, V)
39.	Standortoptimierung, Schulsprengel	Evaluierung der Vor- und Nachteile von Schulsprengeln; Einbeziehung der Kenndaten zu sprengelfremden Schulbesuchen in Reformprozess	EF	„Schulstandortkonzepte/ –festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 11, 12 (auch 00, St)
40.	Schulstandortkonzepte	Umfassendere Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation für die allgemein bildenden Pflichtschulen; Einbeziehung weiterer Planungsparameter neben Schülerzahl (z.B. Angebot ganztägiger Schulformen, Nachnutzung); Erarbeitung operationalisierter Ziele und eines Zeitplans	EF	„Schulstandortkonzepte/ –festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Bund 2014/12, TZ 18 (auch 00, St)
5 Schulärztlicher Dienst				
41.	Kompetenz-zersplitterung	Keine Trennung zwischen Schulgesundheitspflege und Gesundheitsvorsorge; erforderlichfalls Änderung der Kompetenzbestimmungen im B–VG	EF	„Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst“, Bund 2013/1, TZ 2, 11
42.	Tätigkeiten Schulärzte	Kostenneutrale Übertragung weiterer Tätigkeiten an Schulärzte (z.B. in der Gesundheitserziehung oder in der Gesundheitsvorsorge)	EF	„Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst“, Bund 2013/1, TZ 10

Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofes
für Maßnahmen im Bildungsbereich

43.	Reihenuntersuchungen	Genauere Regelung der Art der Durchführung von Reihenuntersuchungen; Bereitstellung der daraus gewonnenen Daten in anonymisierter Form	EF, Q	„Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst“, Bund 2013/1, TZ 12
6 Lehrerdienstrecht				
44.	Harmonisierung Bundes- und Landeslehrer	Intensivierung der Anstrengungen für ein neues Lehrerdienstrecht und für die Neuorganisation der Lehrerausbildung	EF	„Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Bund 2013/5, TZ 5
45.	Pensionsantrittsalter; Bundes-/Landeslehrer	Heraufhebung des Pensionsantrittsalters von Bundes- und Landeslehrern an das gesetzliche Pensionsantrittsalter durch Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit, dienstrechtliche Maßnahmen	EF, ES	„Landeslehrerpensionen“, Bund 2015/12, TZ 50 (auch alle Länder)
46.	Lehrerdienstrecht; Landeslehrer	Prüfung der Beibehaltung des vertraglichen Dienstverhältnisses von Landesvertragslehrern statt Überleitung in öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis	EF, ES	„Landeslehrerpensionen“, Bund 2015/12, TZ 33 (auch alle Länder)
47.	Administrative Tätigkeiten; Einsatz Verwaltungsbedienstete	Einsatz von Verwaltungsbediensteten für administrative Tätigkeiten zur Entlastung von Lehrern	EF, ES (Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 13 Mio. EUR jährlich allein in Bundesschulen)	„Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Bund 2013/5, TZ 29 „Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“, Bund 2014/14, TZ 14
48.	Land- und forstwirtschaftliche Schulen; Personaleinsatz	Gesetzliche Verankerung kostengünstiger Leistungsstrukturen für land- und forstwirtschaftliche Schulen; keine Einrechnung von Landesverwaltungstätigkeiten in die Lehrverpflichtung der Landeslehrer; Einstellung der Zahlung von Zulagen zusätzlich zu bundesgesetzlichen Gehältern	EF, ES	„Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“, Bund 2011/9, TZ 17ff (auch Oö, St, T)

49.	Landesschulräte; Einstellung Zuwendungen	Keine zusätzlichen Zahlungen der Länder an (Bundes-)Bedienstete der Landesschulräte	ES	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Bund 2015/13, TZ 45 (auch OÖ, T)
7 Aus- und Fortbildung				
50.	Lehrerausbildung; Doppelstrukturen	Effizienzsteigernde Maßnahmen zur Beseitigung von Doppelstrukturen bei Lehrerausbildung	EF	„Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Bund 2014/10, TZ 42, 35, 49, 33, 36 „Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik“, Bund 2016/2, TZ 23, 2, 3, 14, 49, 12
51.	Pädagogische Hochschulen; Standortkonzentration	Weitere Konzentration der Standorte der Pädagogischen Hochschulen	EF, ES	„Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Bund 2014/10, TZ 2, 49
52.	Pädagogische Hochschulen; Ausbildungsangebot	Anpassung des Ausbildungsangebots an Bedarf unter Abstimmung mit Schulbehörden und Berücksichtigung der Neuorganisation der Lehrerausbildung	EF, Q, N	„Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Bund 2014/10, TZ 32, 33 „Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik“, Bund 2016/2, TZ 12, 14
53.	Lehrerausbildung, Aufnahmeverfahren	Standardisierung der Eignungs- und Aufnahmeverfahren für alle Ausbildungsinstitutionen	Q	„Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Bund 2014/10, TZ 36
54.	Umweltpädagogen	Evaluierung des Bedarfs und des Einsatzes von Umweltpädagogen; Berücksichtigung der Ergebnisse bei Umsetzung der Neuorganisation der Lehrerausbildung; Evaluierung einer Zusammenfassung der Studiengänge Agrar- und Umweltpädagogik und Umweltpädagogik	EF	„Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik“, Bund 2016/2, TZ 12, 14

Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofes
für Maßnahmen im Bildungsbereich

55.	Fortbildung; unterrichtsfreie Zeit	Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen grundsätzlich in unterrichtsfreier Zeit	EF, ES	„Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Bund 2014/10, TZ 24 „Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik“, Bund 2016/2, TZ 19
8 Schulaufsicht und Schulqualität				
56.	Schulaufsicht; Weiterentwicklung zu Kontrollorganisation	Weiterentwicklung der Schulaufsicht zu einer einheitlich geführten, wirkungsvollen Kontroll- und Controllingorganisation, Einbindung der Schulaufsichtorgane in die Planung und Ressourcenbewirtschaftung	EF, Q	„Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht; Follow-up-Überprüfung“, Bund 2009/13, TZ 4 „Lehrpersonalplanung“, Bund 2007/2, TZ 7 „Landesschulrat für Salzburg: Ausgewählte Bereiche der Verwaltung; Follow-up-Überprüfung“, Bund 2007/12, TZ 5 „Bewegungserziehung an Schulen“, Bund 2008/9, TZ 6 „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Bund 2015/13, TZ 9 (auch OÖ, T), Bund 2009/13, TZ 10 „Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht; Follow-up-Überprüfung“, Bund 2009/13, TZ 4
57.	Aufgabenprofil Schulaufsichtorgane	Adaptierung des Aufgabenprofils der Schulaufsichtorgane in Richtung Qualitätsmanager gemäß der Neufassung des § 18 Bundes-Schulaufsichtsgesetz	EF, Q	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Bund 2015/13, TZ 9 (auch OÖ, T)

58.	Standardisierung der Inspektionen	Standardisierung der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Schulinspektionen	EF, Q	„Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht; Follow-up–Überprüfung“, Bund 2009/13, TZ 10
59.	Schulaufsichtsgorgane; Betreuungsrelationen	Verteilung aller Schulaufsichtsgorgane nach einem Benchmarksystem zur Sicherstellung ausgewogener Betreuungsrelationen	EF, Q	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Bund 2015/13, TZ 39, 32, 33, 44 (auch OÖ, T)
60.	Befristung Schulaufsichtsgorgane	Einmalige drei- bis fünfjährige Befristung für Schulaufsichtsbedienstete	EF, Q	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Bund 2015/13, TZ 42 (auch OÖ, T)
61.	Bildung; Ziele	Definition der Ziele über quantifizierbare Kennzahlen mit entsprechenden Indikatoren (festgestellt am Beispiel Klassenschülerhöchstzahl 25)	Q	„Klassenschülerhöchstzahl 25“, Bund 2011/1, TZ 4
62.	Bildung; Wirkungsorientierung	Einheitliche Grundlagen für die Beurteilung der pädagogischen Wirksamkeit der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl einschließlich begleitender Maßnahmen; Anordnung der Umsetzung durch die Schulbehörden	Q	„Klassenschülerhöchstzahl 25“, Bund 2011/1, TZ 12
63.	Berufsorientierung	Verstärkung der Berufsorientierung vor Abschluss der Pflichtschule; Prävention mehrmaliger Wechsel des Ausbildungswegs; Aufweichen geschlechtsspezifischer Muster in der Berufswahl von Schülern	ES (Einsparungspotenzial 67 Mio. EUR p.a.) Q	„Berufsschulwesen“, Bund 2009/6, TZ 4f
64.	Sprachstandsfeststellungen	Direkte Datenweitergabe – von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zur Primarstufe – der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen, der darauf aufbauenden Sprachfördermaßnahmen sowie der Ergebnisse über erreichtes Sprachniveau	Q, EF, N	„Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Bund 2013/6, TZ 12

Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofes für Maßnahmen im Bildungsbereich

65.	Lernfortschrittsdokumentation	Standardisierte Lernfortschrittsdokumentation mit Informationen zum erreichten Sprachniveau, zum Schülerstammblatt	Q, EF, N	„Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Bund 2013/6, TZ 16
66.	Schulversuche; Reduktion	Prüfung des Beitrags der Schulversuche zur qualitativen Weiterentwicklung des österreichischen Schulsystems; Reduktion Schulversuche	EF, Q	„Schulversuche“, Bund 2015/1, TZ 2, 28
67.	Schulautonomie; Erhöhung	Erhöhung der Schulautonomie – entsprechende Weiterentwicklung der Schulgesetzgebung, gleichzeitig Beschränkung der Schulversuche	EF, Q	„Schulversuche“, Bund 2015/1, TZ 4, 7, 8

Erschienene Berichte

Lfd. Nr.	Titel	Reihe
2016		
1.	„Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik“	Reihe Bund 2016/2
2.	„Modellversuche Neue Mittelschule; Follow-up-Überprüfung“	Reihe Bund 2016/5 (auch Reihe Salzburg 2016/2, Reihe Vorarlberg 2016/2)
3.	„Schüler mit Migrationshintergrund – Antworten des Schulsystems; Follow-up-Überprüfung“	Reihe Bund 2016/5
4.	„Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF)“	Reihe Bund 2016/5
2015		
5.	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“	Reihe Bund 2015/13 (auch Reihe Oberösterreich 2015/6, Reihe Tirol 2015/5)
6.	„Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“	Reihe Bund 2015/13 (auch Reihe Oberösterreich 2015/6, Reihe Tirol 2015/5)
7.	„Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung“	Reihe Bund 2015/12
8.	„Landeslehrerpensionen“	Reihe Bund 2015/12 (auch Reihe Burgenland 2015/5, Reihe Kärnten 2015/6, Reihe Niederösterreich 2015/7, Reihe Oberösterreich 2015/5, Reihe Salzburg 2015/5, Reihe Steiermark 2015/5, Reihe Tirol 2015/4, Reihe Vorarlberg 2015/4, Reihe Wien 2015/6)

9.	„Schulversuche“	Reihe Bund 2015/1
2014		
10.	„Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“	Reihe Bund 2014/15
11.	„Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“	Reihe Bund 2014/12 (auch Reihe Oberösterreich 2014/4, Reihe Steiermark 2014/7)
12.	„Öffentliche Pädagogische Hochschulen“	Reihe Bund 2014/10
13.	„Controlling im Bundesschulwesen; Follow-up–Überprüfung“	Reihe Bund 2014/10
2013		
14.	„Modellversuche Neue Mittelschule“	Reihe Bund 2013/12 (auch Reihe Salzburg 2013/9, Reihe Vorarlberg 2013/8)
15.	„Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige“	Reihe Bund 2013/11 (auch Reihe Niederösterreich 2013/5, Reihe Steiermark 2013/6)
16.	„Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“	Reihe Bund 2013/6
17.	„Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“	Reihe Bund 2013/5
18.	„Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst“	Reihe Bund 2013/1
19.	„Kärntner Schulbaufonds“	Reihe Kärnten 2013/8
20.	„Sonderschulverband Landeck“	Reihe Tirol 2013/1
21.	„Schulhalterverband Allgemeine Sonderschule Rankweil Vorderland“	Reihe Vorarlberg 2013/5
2012		
22.	„Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“	Reihe Bund 2012/12 (auch Reihe Burgenland 2012/4, Reihe Kärnten 2012/5, Reihe Vorarlberg 2012/2)

23.	„Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)“	Reihe Bund 2012/11
24.	„Finanzierung der Landeslehrer“	Reihe Bund 2012/4
25.	„Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens; Follow-up-Überprüfung“	Reihe Bund 2012/1
2011		
26.	„Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“	Reihe Bund 2011/9 (auch Reihe Oberösterreich 2011/10, Reihe Steiermark 2011/6, Reihe Tirol 2011/9)
27.	„Klassenschülerhöchstzahl 25“	Reihe Bund 2011/1
28.	„Controlling im Bundesschulwesen“	Reihe Bund 2011/1
29.	„Volksschulverband Matrikel am Brenner“	Reihe Tirol 2011/1
2010		
30.	„Bewegungserziehung an Schulen; Follow-up-Überprüfung“	Reihe Bund 2010/13
31.	„Einsatz von österreichischen Lehrern im Ausland (Auslandsschulwesen); Follow-up-Überprüfung“	Reihe Bund 2010/11
32.	„Schulbuchaktion“	Reihe Bund 2010/10
33.	„Schulgemeindeverband Klagenfurt-Land“	Reihe Kärnten 2010/2
2009		
34.	„Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht; Follow-up-Überprüfung“	Reihe Bund 2009/13
35.	„Struktur des Fremdsprachenunterrichts; Follow-up-Überprüfung“	Reihe Bund 2009/9
36.	„Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens“	Reihe Bund 2009/6 (auch Reihe Kärnten 2009/2, Reihe Oberösterreich 2009/3)
37.	„Schüler- und Lehrlingsfreifahrten“	Reihe Bund 2009/2

2008			
38.	„Lehrerfortbildung; Follow-up-Überprüfung“	Reihe Bund 2008/11	
39.	„Bewegungserziehung an Schulen“	Reihe Bund 2008/9	
40.	„Einsatz von österreichischen Lehrern im Ausland (Auslandsschulwesen)“	Reihe Bund 2008/7	
41.	„Gemeindeverband Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau“	Reihe Niederösterreich 2008/6	
42.	„Schülerhalterverband Hauptschule Sulz-Röthis“	Reihe Vorarlberg 2008/3	
2007			
43.	„Struktur des Fremdsprachenunterrichts“	Reihe Bund 2007/16	
44.	„Bau- und Sicherheitszustand der höheren Schulen des Bundes“	Reihe Bund 2007/14	
45.	„Landesschulrat für Salzburg: Ausgewählte Bereiche der Verwaltung; Follow-up-Überprüfung“	Reihe Bund 2007/12	
46.	„Bundes-Blindenerziehungsinstitut“	Reihe Bund 2007/10	
47.	„Lehrpersonalplanung“	Reihe Bund 2007/2	
48.	„Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht“	Reihe Bund 2007/2	
49.	„Gemeindeverband Hauptschulgemeinde Gmünd“	Reihe Niederösterreich 2007/4	
2006			
50.	„Lehrerfortbildung“	Reihe Bund 2006/3	
51.	„Landesschulrat für Salzburg: Ausgewählte Bereiche der Verwaltung“	Reihe Bund 2006/1	
52.	„Lehrpersonalplanung“	Reihe Wien 2006/3	
2005			
53.	„Bundesschulzentrum Linz-Auhof“	Reihe Bund 2005/10	
54.	„Mitwirkung an der OECD-Studie ‚Bildung auf einen Blick‘, Aktion LESEFIT“	Reihe Bund 2005/8	

55. – 57.	„Lehrpersonalplanung“	Reihe Burgenland 2005/1 Reihe Kärnten 2005/1 Reihe Vorarlberg 2005/2
58. – 59.	„Kostenfaktoren im Schulwesen“	Reihe Niederösterreich 2005/1 Reihe Steiermark 2005/3
60.	„Musikschulwesen“	Reihe Wien 2005/3
2004		
61. – 66.	„Land- und forstwirtschaftliche Schulen“	Reihe Bund 2004/5 (auch Reihe Niederösterreich 2004/10, Reihe Oberösterreich 2004/13, Reihe Steiermark 2004/7, Reihe Tirol 2004/2, Reihe Vorarlberg 2004/6)
67.	„Besoldung Landeslehrer“	Reihe Oberösterreich 2004/6

Positionen des Rechnungshofes

**Effizientere Schulverwaltung –
Vorschläge des Rechnungshofes für Reformen
im Bildungsbereich**

