

Schulverwaltung

Präsident des Rechnungshofes

Dr. Josef Moser

27. August 2009

- **August 2007: Veröffentlichung der Positionen „Verwaltungsreform“** anlässlich Vorlage BRA 2006
Hintergrund: wachsende Schere Einnahmen - Ausgaben in Zeiten guter Konjunktur
- **206 konkrete Verwaltungsreformvorschläge** aufgrund von RH-Prüfungen
- **Stellung: RH bringt Expertise im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben ein**
- **Regierungsprogramm XXIV. GP: auf Ersuchen der Verhandlungspartner gemeinsam mit dem Staatsschuldenausschuss wichtigste Reformfelder für „Verwaltungsreform“ übermittelt**
- **Vorschläge in Regierungsprogramm aufgenommen**

Februar 2009: Arbeitsgruppe auf Basis Regierungsprogramm eingerichtet

Ziel: Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen, um die vereinbarten budgetären Rahmenbedingungen zu erreichen

Kernarbeitsgruppe:

- **Bundeskanzler, Vizekanzler (vertreten durch Staatssekretäre)**
- **2 Landeshauptleute (vertreten durch Landtagspräsidenten)**
- **Präsident des Rechnungshofes, Leiter IHS und WIFO**

Vorbereitungsgremium: Vertreter der Mitglieder der Arbeitsgruppe + Städtebund, Gemeindebund

Expertengruppe: RH, IHS, WIFO, KDZ

Vorgesehene Arbeitsstruktur:

Expertengruppe: 1. Schritt - Analyse der Probleme und der Folgewirkungen

Arbeitsgruppe: 2. Schritt - Außerstreitstellung der Probleme und der Folgewirkungen

Vorbereitungsgremium: 3. Schritt - Erarbeitung von Lösungsansätzen

Arbeitsgruppe: 4. Schritt - Bewertung der Lösungsansätze

Österreich-Gespräche: 5. Schritt - Vorbereitung parlamentarische Umsetzung

Erwartungshaltung

Schaffung des erforderlichen Problembewusstseins

RH bringt sich als Kontrollorgan des Parlaments und der Landtage ein (föderatives Bund-Länder-Organ)

RH sieht sich Prinzipien der Objektivität und Unabhängigkeit verpflichtet

RH zeigt Sachlösungen auf, hat dabei keine Interessenshaltungen zu berücksichtigen

Ziel: Nicht Kompetenzen und Strukturen stehen bei Lösungen im Vordergrund, sondern die bedarfsgerechte, effiziente Erbringung der Leistung im Sinne der Bürgerinnen und Bürger.

17. Februar 2009: 1. Arbeitsgruppensitzung

Expertengruppe beauftragt zu Arbeitspakete „Schulverwaltung“, „Effizienz der Verwaltung“ Problemanalyse und Darstellung der Folgewirkungen zu erarbeiten

24. März 2009: 2. Arbeitsgruppensitzung

Experten legen die Problemanalysen zu „Schulverwaltung“ und „Effizienz der Verwaltung“ vor; bestehende Probleme und Folgewirkungen werden anerkannt

Vorbereitungsgremium mit Erarbeitung Lösungsvorschläge beauftragt

26. Mai 2009: 3. Arbeitsgruppensitzung

Lösungsvorschläge „Schulverwaltung“, 1. Teil „Effizienz der Verwaltung“ werden diskutiert, konkrete Umsetzungsmaßnahmen werden bis Herbst mit Betroffenen verhandelt

17. Februar 2009: Beauftragung der Experten RH, IHS, WIFO, KDZ zur Darstellung von Problemen und Folgewirkungen

24. März 2009: Außerstreitstellung der Problemanalyse und Folgewirkungen

Vorbereitungsgremium mit Erarbeitung Lösungsvorschläge beauftragt

April, Mai: 3 Vorbereitungssitzungen unter Vorsitz BMUKK

3 Endpapiere vom Vorbereitungsgremium an Arbeitsgruppe weitergeleitet:

*** Bundesposition (Schulwesen Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung, Bildungsdirektionen)**

*** Position des Landes NÖ (Verlängerung des Schulwesen; Ausnahme: Gesetzgebung über Lehrpläne und Lehrziele, Finanzierung)**

*** Gemeinsames Papier der Experten (RH, IHS, WIFO, KDZ)**

- 26. Mai 2009: Arbeitsgruppe - Diskussion der 3 vorgelegten Papiere
Ergebnis: Umsetzungsmaßnahmen werden mit den Betroffenen bis
Herbst verhandelt**
- 29. Juni 2009: Österreich-Gespräch - Anerkennung des Expertenpapiers
Grundlage für Diskussion auf parlamentarischer Ebene**
- 9. Juli 2009: Einsetzung Unterausschuss „Verwaltungsreform“**

- **Schulverwaltung aus dem Jahr 1962 nicht mehr zeitgemäß**
- **Hohe Ausgaben (Input) und durchschnittliche Erfolge (Output)**
Ausgaben: deutlich höhere Ausgaben als OECD-Schnitt
Primarstufe: Rang 7 von 28 OECD-Ländern,
Gesamte Sekundarstufe: Rang 5 von 29 OECD-Ländern,
Qualität: durchschnittlich
zB Lesekompetenz (PISA 2006)
Rang 16 unter 29 OECD-Ländern
zB Mathematik (TIMMS 2007)
Rang 9 unter 14 EU-Ländern, Rang 10 unter 16 OECD-Ländern

- **Klassengrößen im OECD-Durchschnitt**

Durchschnittliche Klassengröße 2006:

Primarstufe 19,7 Schüler (OECD: 21,5)

Sekundarstufe 1 23,9 Schüler (OECD: 24)

15 von 22 Ländern haben in der Primarstufe höhere Klassenschülerzahlen, in der Sekundarstufe 1 waren es 9 von 21.

- **Lehrer-Schüler-Verhältnis überdurchschnittlich gut (dh rel. wenige Schüler auf einen Lehrer)**

Durchschnittliches Lehrer-Schüler-Verhältnis 2006:

Primarstufe 13,9 Schüler je Lehrer (OECD: 16,2)

Gesamte Sekundarstufe 10,7 Schüler je Lehrer (OECD: 13,2)

In 9 von 27 Ländern unterrichtet 1 Lehrer durchschnittlich weniger Schüler als in Österreich (Primarstufe); in der Sekundarstufe gesamt waren es 6 von 29.

- **Konkrete Vorgaben für bildungspolitische Ziele nicht in ausreichendem Maße vorhanden**

Gründe:

- **Komplexe Kompetenzverteilung**
- **Fehlende Übereinstimmung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung**
 - ⇒ **Unterschiedliche Sichtweisen bzw Interessenslagen**
 - ⇒ **Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten, Zielkonflikte**

1. **Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung**
2. **Dienstrecht**
3. **Leitungsverantwortung**
4. **Personalsteuerung und Controlling**
5. **Aus- und Fortbildung**
6. **Schulaufsicht**
7. **Gebäudemanagement**

4 handlungsleitende Grundsätze

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

3 Organisationsebene und Zuständigkeiten: eine letztverantwortliche Ebene, einheitliche regionale Einheiten und Schulen

1. Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung

- **Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung fallen auseinander, Doppelgleisigkeiten im Controlling**
 - ⇒ **Bund bezahlt die Lehrergehälter, Länder stellen die Landeslehrer ein und üben die Dienstaufsicht aus**
 - ⇒ **einheitlich geführte und wirkungsvolle Ressourcen- und Ausgabensteuerung fehlt**
- **Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände vertreten unterschiedliche Interessen**
 - ⇒ **keine einheitliche Kooperationen, Gebäudemanagement schwierig**
- **Kompetenzen der Schulaufsicht nur bei pädagogischen Belangen**
 - ⇒ **BSI haben keinen Einfluss auf die Behebung von Mängeln in der Infrastruktur**

1. Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung - Lösungsvorschläge

- Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle in eine Hand
- Umfassende Kompetenz des Bundes für Gesetzgebung auf dem Gebiet des gesamten Schulwesens, Verteilung der Mittel (Budgethoheit) und Budgetcontrolling
- Einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output- und Outcomeorientierung)
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring

2. Dienstrecht (1)

- **Dienst- und besoldungsrechtliche Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrern**
- **Unterschiedliche Lehrverpflichtungen (20 Werteinheiten bei Bundeslehrern vs Jahresnormmodell mit 1.776 Stunden für Landeslehrer)**
 - ⇒ derselbe Lehrplan für HS und AHS-Unterstufe
 - ⇒ unterschiedliche Nettounterrichtszeiten: Primarstufe 774 Stunden (OECD: 812), Sekundarstufe 1 607 Stunden (OECD: 717), Sekundarstufe 2 589 Stunden (OECD: 667),
 - ⇒ unterschiedliche Besoldung (Bundeslehrer verdienen mehr als Landeslehrer),
 - ⇒ unterschiedliche Aus- und Fortbildung (PH vs Uni; Pflicht zur Fortbildung mit 15 Jahresstunden vs allgemeine Dienstpflicht)

2. Dienstrecht (2)

- **Bundeslehrer führen keine gesamthaften Ressourcenaufzeichnungen, Landeslehrer nur hinsichtlich der sonstigen Tätigkeiten**
 - ⇒ **Nachvollziehbarkeit der Dienstausübung nicht möglich**
- **Leistungsanreize fehlen**

2. Dienstrecht - Lösungsvorschläge

- Einheitliches Dienstrecht für sämtliche Lehrer
- Anhebung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters
- Einführung einer leistungsgerechten Besoldung für Lehrer
- Den Erfolg der Schulen vermehrt am „output“ bzw. am „outcome“ messen

3. Leitungsverantwortung (1)

- **Schulleiter betreuen zT viele Lehrer**
 - ⇒ fehlende Personalsteuerung und Steuerung der Fortbildung
 - keine Mitarbeitergespräche zwischen Schulleiter und Lehrer
- **Schulleiter unterrichten selbst**
 - ⇒ Sicherung der Unterrichtsqualität nicht ausreichend wahrgenommen, Mehrkosten
- **Schulleiter ohne Managementzusatzqualifikationen aus Kreis der Lehrer rekrutiert**
 - ⇒ keine umfassende Management-Kompetenz

3. Leitungsverantwortung (2)

- Schulleiter für die Unterrichtsqualität verantwortlich, ihnen fehlen jedoch Kompetenzen
 - ⇒ zB keine Entscheidungsbefugnis in Personalfragen
- Administratoren erfüllen Verwaltungsaufgaben und werden aus dem Kreis der Lehrer rekrutiert
 - ⇒ Mehrkosten, Ungleichbehandlung der Schulen

3. Leitungsverantwortung - Lösungsvorschläge

- Bestellung der Schulleitung nach einheitlichem Auswahlverfahren
- Ausbildungslehrgänge zum Schulleiter
- Freie Personalauswahl der Lehrkräfte (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
- Der Schulleitung obliegt die Personalsteuerung
- Die Personalentwicklungskompetenz liegt bei der Schulleitung
- Schulleitung hat die Ergebnisverantwortung für die Qualität der Schule

4. Personalsteuerung und Controlling (1)

- **Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung fallen auseinander**
 - ⇒ **Steuerung und Controlling sowohl bei Bund als auch bei Ländern**
- **Schlechte Datenlage**
 - ⇒ **verspätete Informationen, Probleme bei Refundierung**
- **Intransparenz bei Personalaufwand der Landeslehrer**
 - ⇒ **Fehllenkung von Ressourcen**
- **Besoldung weitgehend von Erfolg unabhängig**
 - ⇒ **Leistungsanreize werden nicht als Instrument der Personalsteuerung eingesetzt**
- **Lehrermobilität gering**
 - ⇒ **standortübergreifende Steuerung, Wechsel Schulform kaum möglich**

4. Personalsteuerung und Controlling (2)

- **Kein strukturierter Kennzahlenvergleich, kein Lernen von Best-Practise zwischen Schultypen und Standorten**
 - ⇒ **systematisches Lernen voneinander unzulänglich**
- **Keine Nutzung der Erfahrungen von Lehrern an Auslandsschulen**
 - ⇒ **wertvolle Erfahrungen gehen verloren**

4. Personalsteuerung und Controlling - Lösungsvorschläge

- **Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle in eine Hand**
- **Sicherstellung von einheitlichen Standards zur Datenerfassung für das Bildungscontrolling durch den Bund**
- **Ermittlung der den Schulen zustehenden Personalressourcen auf Basis gemeldeter SchülerInnenzahlen in Form einer Pro-Kopf-Finanzierung und unter Berücksichtigung von zusätzlichem Förderbedarf (z.B. Lernschwäche, Sprachschwierigkeiten, Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen)**

4. Personalsteuerung und Controlling - Lösungsvorschläge (2)

- Systematisches Benachmarking und Benchlearning zwischen den Schulen wie auch anderen Bildungsinstitutionen
- Qualitätsvergleiche systematisieren – Erreichen der Qualitätsstandards vergleichen

5. Aus- und Fortbildung

- **Geteilte Lehrerausbildung für Bundes- und Landeslehrer**
 - ⇒ unterschiedliche Ausbildungsschwerpunkte (Unis v.a. fachliche, PHs v.a. pädagogische Ausbildung; jedoch gleicher Lehrplan)
- **Unterschiedliche Fortbildungspflichten (Landeslehrer haben Pflicht zur Fortbildung mit 15 Jahresstunden, Bundeslehrer nur eine allgemeine Dienstpflicht)**
 - ⇒ Fortbildungsverhalten der Lehrer unterschiedlich (zu je 1/3 intensiv, mäßig, gar nicht)
- **Zeitpunkt der Fortbildung**
 - ⇒ zu einem großen Teil während der Unterrichtszeit
- **Keine lehrerbezogene Aufzeichnungen über die Fortbildung**
 - ⇒ aktualisierte Qualität der Lehrer kann nicht garantiert werden

5. Aus- und Fortbildung – Lösungsvorschläge

- **Einheitliche Ressortzuständigkeit für die institutionalisierte Aus- und Fortbildung**
- **Einheitliche institutionalisierte Aus- und Fortbildung für sämtliche Lehrkräfte, d.h. Grundausbildung mit anschließend modularer Struktur, die die Durchlässigkeit zwischen den Schulformen ermöglicht und Wege für QuereinsteigerInnen in das Schulsystem eröffnet**
- **Gleichwertige pädagogische Ausbildung für Lehrer aller Stufen**

5. Aus- und Fortbildung – Lösungsvorschläge (2)

- **Aufnahmekriterien für ein Lehramtsstudium zur Feststellung der Eignung für den Lehrberuf**
- **Verpflichtende Lehrerfortbildung für alle Lehrer mit Prüfungen**
- **Lehrerfortbildung grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit**

6. Schulaufsicht

- **Fehlende strategische Vorgaben durch das BMUKK**
 - ⇒ **unterschiedliche Vorgangsweisen, österreichweit inhomogen**
- **LSR nehmen Steuerungsverantwortung nicht wahr**
 - ⇒ **Operationale Vorgaben fehlen, keine systematische Informationen**
- **Länder haben unterschiedliche Diensthoheitsgesetze (Länder haben in unterschiedlicher Intensität Landesaufgaben an die Landesschulräte als Behörden des Bundes übertragen)**
 - ⇒ **Schulaufsicht hat nicht in allen Ländern die gleichen Möglichkeiten**
- **Fehlende Kriterien zur Beurteilung der Qualität des Unterrichts**
 - ⇒ **Zielerreichung nicht messbar, die Schulqualität kann nicht beurteilt werden**

6. Schulaufsicht - Lösungsvorschläge

- Einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele
- (Output- und Outcomeorientierung)
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring
- Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung: Bund definiert Bildungsziele, einheitliche Standards und Steuerungsmechanismen (einschließlich benchlearning)

7. Gebäudemanagement

- **Länder üben durch Definition fixer Schulsprengel maßgeblichen Einfluss auf infrastrukturelle und personelle Ressourcen aus**
 - ⇒ **Entscheidung über Aufwand von Gemeinden und Bund, geringer Wettbewerb unter den Schulen**
- **Mehrere gesetzliche Schulerhalter, eigene Interessen bei Schulstandorten**
 - ⇒ **Auswirkungen auf Personalbedarf - ohne Vorteile für Qualität der Bildung**
- **Schulraumnutzung für Schüler anderer Schulen schwierig**
 - ⇒ **Unterschiedliche Kompetenzen, hoher Koordinationsaufwand**
- **Elektronisches Gebäudemanagement nur für Bundesschulen**
 - ⇒ **fehlende Gesamtsicht**

7. Gebäudemanagement – Lösungsvorschläge

- **Flächendeckende Schulstandortkonzepte der Regionen (in Absprache und unter Berücksichtigung von Synergien mit den angrenzenden Regionen)**
- **Stärkere Berücksichtigung von wirtschaftlichen Überlegungen bei der Schulorganisation**
- **Rasche und lückenlose Erfassung der Basisdaten zur Liegenschaftsverwaltung für sämtliche Schulen**

3 Organisationsebenen und Zuständigkeiten:

1. eine letztverantwortliche Ebene - Schulgesetzgebung, Schulbudget und Qualitätssicherung

- umfassende Kompetenz für Gesetzgebung auf Gebiet des gesamten Schulwesens
- Budgethoheit und Verteilung der Mittel nach objektiven Kriterien, Budgetcontrolling
- Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung: Bildungsziele, Standards
- Sicherstellung von einheitlichen Standards für Datenerfassung für Bildungscontrolling
- Permanentes transparentes Monitoring der Erreichung der Bildungsziele samt Feedback
- einheitliche institutionalisierte Aus- und Fortbildung

2. einheitliche regionale Einheiten - Steuerung, Kontrolle, Aufsicht

- Gewährleistung der Grundversorgung mit Unterricht uner Wahrung der Wahlmöglichkeit für Schüler und Eltern
- Flächendeckendes Schulstandortkonzept
- Grundausstattung der Schulen
- Bestellung der Schulleitung nach einheitlichem Auswahlverfahren
- Ermittlung der zustehenden Personalressourcen in Form einer Pro-Kopf-Finanzierung unter Berücksichtigung besonderen Förderbedarfs
- Vollzug des einheitlichen Dienst- und Besoldungsrechts
- Verwaltung der Lehrpersonalzuteilung aus Kreis des Angebots
- Aufsicht über die Schulen
- Organisation des Rechnungswesens für die Schulen

3. Schulen - Organisation und Durchführung des Unterrichts

- freie Unterrichtsgestaltung (einschließlich der Wahl der Tagesform)
- freie Personalauswahl der Lehrkräfte unter Beachtung objektiver Kriterien
- Schulleitung obliegt die Personalsteuerung und die Personalentwicklung
- freie Verfügbarkeit über limitierte finanzielle Ressourcen, Möglichkeit der Beschaffung von Drittmitteln
- Selbstevaluierung im Rahmen der Gesamtqualitätssicherung
- Kundenorientierte und transparente Leistungsvergleiche mit anderen Schulen