

**Prüfbericht über
die Abteilung Schule (IIa)
im Amt der Vorarlberger Landesregierung**

Bregenz, im Mai 2007

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Rahmenbedingungen	7
1.1 Kompetenzverteilung	7
1.2 Entwicklung der Rahmenbedingungen	10
2 Struktur und Organisation	13
2.1 Schulstruktur	13
2.2 Landeslehrer-Stellenplan/Lehrereinsatz	20
3 Finanzierung	23
3.1 Lehrerbezüge	23
3.2 Kostenfaktoren	26
3.3 Optimierungskonzept	33
4 Kontrolle und Schnittstellen	34
Abkürzungsverzeichnis	39

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat dem Landtag und der Landesregierung gemäß Artikel 70 der Landesverfassung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt dem Landtag und der Landesregierung in diesem Bericht einen detaillierten Überblick über die Prüfung der Gebarung in der Abteilung Schule (IIa) im Amt der Vorarlberger Landesregierung.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof scheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotenziale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Bei den Zahlenwerken wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen. Um zeitintensive Berechnungen zu vermeiden, wurden einige – im Text näher bezeichnete – Zahlen inklusive der Polytechnischen Schulen dargestellt.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und -ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Februar bis April 2007 die Gebahrung der Abteilung Schule (IIa) des Amtes der Vorarlberger Landesregierung. Gegenstand der Prüfung waren die öffentlichen Allgemein bildenden Pflichtschulen, mit Ausnahme der Polytechnischen Schulen. Die Prüfungsschwerpunkte lagen in der Personalplanung und den damit in Zusammenhang stehenden Strukturen, der Finanzierung der Lehrerbezüge, den Faktoren, die den Stellenplan beeinflussen und den Schnittstellen zwischen dem Land und den Schulbehörden des Bundes.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Schule (IIa) am 22. Mai 2007 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 22. Juni 2007 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten des Landes Vorarlberg sind aufgrund begrenzter gesetzlicher Zuständigkeiten der Länder im Schulbereich nur in Teilbereichen vorhanden. Zusätzlich besteht gerade in schulischen Belangen die Problematik, dass eine Vielzahl verschiedener Interessen zu berücksichtigen ist. Der Zielkonflikt besteht darin, dass einerseits auf die pädagogische Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahmen abzustellen ist, andererseits der Ressourceneinsatz nach Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit zu erfolgen hat.

Das Land Vorarlberg bekennt sich – unabhängig von den Vorgaben des Bundes – zur bestehenden (Klein- und Kleinst-)Schulstruktur, der Integration von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf und der Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache. In diesem Zusammenhang werden Überschreitungen des Stellenplans bewusst in Kauf genommen und auch explizit angeordnet.

Die Stellenplanrichtlinie 2001 brachte im Hinblick auf den Ersatz der Personalkosten der Landeslehrer durch den Bund einschneidende Veränderungen. Stellenplanüberschreitungen durch die geplanten Maßnahmen waren bereits damals absehbar. Die Anzahl der genehmigten Planstellen richtet sich seit dem Jahr 2001 ausschließlich nach den Schülerzahlen und den vom Bund vorgegebenen Zielwerten. Trotz kontinuierlich sinkender Schülerzahlen steigt der Ressourcenbedarf stetig an.

Der Bund lässt bei seinen Ressourcenberechnungen wesentliche landesspezifische Gegebenheiten außer Acht und ist bestrebt seinen Finanzierungsanteil gering zu halten.

Aktuell liegt die Stellenplanüberschreitung bei rund 123 Vollbeschäftigungsäquivalenten. Der Selbstbehalt des Landes Vorarlberg für Überschreitungen betrug im Schuljahr 2004/2005 insgesamt rund € 2,6 Mio und im Schuljahr 2005/2006 bereits rund € 3,6 Mio.

Der vom Land zu finanzierende Anteil im Schulbereich wird bei Beibehaltung der derzeitigen Struktur weiterhin ansteigen. Um ineffizienten Ressourceneinsatz zu vermeiden, sollte die Erarbeitung eines Konzepts für die zukünftig notwendige Veränderung der Schulstruktur forciert und das bereits vorhandene Optimierungskonzept 2002 überarbeitet werden.

Mit einer Veränderung der Sprengeinteilung wären einerseits Ressourceneinsparungen verbunden, andererseits würde der dadurch zwischen den Schulen entstehende Wettbewerb auch zu einer Verbesserung der Qualität beitragen.

Die Vielzahl unterschiedlicher Zuständigkeiten und die räumliche Trennung der involvierten Behörden im Schulbereich führen zu einem enormen Verlust an Synergien. Die den Bezirkshauptmannschaften übertragenen Zuständigkeiten zur Ausübung der Diensthoheit sollten bei der Abteilung Schule (IIa) konzentriert werden.

Durch die innerhalb der Schulaufsicht geführte Grundsatzdiskussion, ob diese in kontrollierender oder beratender Funktion tätig zu werden hat, findet eine tatsächliche Kontrolle nur in Einzelfällen statt. Um die notwendige Aufsicht dennoch zu gewährleisten, bedarf es konkreter Maßnahmen. So wird das Land als Träger der Diensthoheit explizite Weisungen an die Schulleiter erteilen und Berichterstattung einfordern müssen.

Die tatsächlichen Möglichkeiten des Schulleiters auf den Einsatz der Ressourcen Einfluss zu nehmen, sind nur beschränkt vorhanden. Die Ausweitung der Kompetenzen des Schulleiters wäre ein nächster logischer Schritt, um die Eigenverantwortung der Schulen zu erhöhen.

Ohne grundlegende Reform des Schulsystems kann mit einzelnen Maßnahmen nur geringe Wirkung erzielt werden.

1 Rahmenbedingungen

1.1 Kompetenzverteilung

Im Schulbereich liegt das Schwergewicht der Kompetenzen beim Bund. Die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer wird im Land Vorarlberg von der Landesregierung wahrgenommen. Schulautonome Bereiche sind lediglich in geringem Ausmaß vorhanden.

Situation

Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens ist in den Art 14 und 14a Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) geregelt. Soweit nicht anders bestimmt, besteht sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Vollziehung eine Generalkompetenz des Bundes.

Bundesgesetzliche Regelungen

Gemäß Art 14 Abs 2 B-VG obliegt die Gesetzgebung in den Angelegenheiten des Dienstrechts der Lehrer öffentlicher Pflichtschulen (Allgemein bildende und berufsbildende Pflichtschulen) dem Bund und die Vollziehung dem Land.

Zu den wesentlichsten bundesgesetzlichen Grundlagen zählt das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz - LDG 1984. Dieses enthält Regelungen über die Verwendung und die Dienstplichten der Landeslehrer. Die Vollziehung dieses Bundesgesetzes obliegt jedoch dem Land.

Wichtige bundesgesetzliche Bestimmungen finden sich auch im Schulorganisationsgesetz (SchOrgG) und dem Schulpflichtgesetz 1985 (SchPflG). Die Änderung dieser Grundsatzgesetze bedarf in bestimmten Punkten, wie etwa Schulgeldfreiheit oder Öffentlichkeit des Schulsystems, nach wie vor einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament. Zwar handelt sich hier nicht um Verfassungsgesetze, allerdings werden diese aufgrund des erhöhten Beschlussquorums praktisch so behandelt.

Landesgesetzliche Grundlagen

Die Regelung der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit über die Lehrer der öffentlichen Pflichtschulen liegt in der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Landes. Das Landesgesetz über die Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer für öffentliche Pflichtschulen (Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz - LDG) bestimmt, dass die Diensthoheit über die Landeslehrer – mit wenigen Ausnahmen – von der Landesregierung als Dienstbehörde auszuüben ist.

In den Angelegenheiten der äußeren Organisation öffentlicher Pflichtschulen, wozu Aufbau, Organisationsformen, Errichtung, Erhaltung, Auffassung, Sprengel, Klassenschülerzahlen und Unterrichtszeit zählen, obliegt die Grundsatzgesetzgebung dem Bund, die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung dem Land.

Zu den wichtigsten landesgesetzlichen Grundlagen zählen das Vorarlberger Pflichtschulorganisationsgesetz, das Vorarlberger Schulerhaltungsgesetz und das Vorarlberger Pflichtschulzeitgesetz.

Darüber hinaus existiert eine zwischen Bund und Ländern gemäß Art 15a B-VG getroffene Vereinbarung aus dem Jahr 1989 über gemeinsame Maßnahmen, die eine strenge Kontrolle der Stellenplanbewirtschaftung sicherstellen sollen.

Schulautonomie

Auf Basis des SchOrgG verfügt jede Schule, konkretisiert durch die Ausführungsgesetze des Landes, über die Möglichkeit gewisse Bereiche eigenständig zu regeln und speziell auf ihre Situation auszurichten. Schulautonom können daher Eröffnungszahlen, Lehrplanbestimmungen oder Schulzeitregelungen bestimmt werden.

Eröffnungszahl ist die Mindestzahl von Schülern und Schülerinnen, ab der alternative Pflichtgegenstände, Freigegegenstände, unverbindliche Übungen sowie Förderunterricht zu führen sind.

Unter einer Teilungszahl wird jene Klassenschülerzahl verstanden, ab der eine Klasse für den Unterricht in bestimmten Gegenständen in Schülergruppen geteilt wird.

Lehrpläne werden vom BMUKK durch Verordnung erlassen. In diesen Lehrplanverordnungen werden die einzelnen Schulen ermächtigt, in einem vorgegebenen Rahmen schulautonome Lehrplanbestimmungen zu erlassen. Im VS-Bereich beschränkt sich die Lehrplanautonomie auf den Bereich der unverbindlichen Übungen.

Im Rahmen der schulautonomen Lehrplanbestimmungen eröffnen sich folgende konkrete Möglichkeiten:

- Erhöhung/Reduzierung der Stundenzahl bestehender Pflichtgegenstände
- Schaffung nicht vorgesehener Pflichtgegenstände
- Umwandlung von Freigegegenständen in Pflichtgegenstände
- Weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten bei Freigegegenständen und Pflichtgegenständen
- Unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten des Förderunterrichts im Rahmen eines Gesamtstundenkontingents
- Festsetzung des zeitlichen Ausmaßes der Betreuungspläne für die gegenstandsbezogene und individuelle Lernzeit in ganztägig geführten Schulen.

Benchmarking

Für die Organisation des Schulsystems stehen unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung.

Neben den stark zentral reglementierten Systemen wie in Österreich, bestehen auch Organisationsformen, wie etwa in Australien, Norwegen oder Großbritannien, die einen hohen Grad an Schulautonomie aufweisen. In internationalen Vergleichsstudien (zB Economics Department Working Papers No. 543 - OECD 2007) schneiden diese Länder qualitativ gut ab.

Eine strenge Qualitätsüberprüfung der Schulen erfolgt am Beispiel der Niederlande durch Selbstevaluation und externe Evaluation. Schulen können dort von jedem gegründet werden und konkurrieren in der Folge um Schüler, da der Staat allen anerkannten Schulen eine fixe Summe pro Kind zur Verfügung stellt. Die Verwendung des Geldes ist den Schulen weitgehend freigestellt. Vom Staat werden nur die Rahmenbedingungen, wie etwa die Anzahl der Unterrichtsstunden, die zu erreichenden Lernziele und die notwendige Qualität der Lehrer, festgelegt.

Die Eltern sind hinsichtlich der Wahl der gewünschten Schule frei. Die Schulen unterliegen einer ständigen Qualitätskontrolle. Der Prüfbericht ist öffentlich zugänglich. Verbessert sich mangelnde Qualität über einen längeren Zeitraum nicht, werden die Zahlungen des Staates eingestellt.

Bewertung

Die politische Bedeutung, die dem Schulwesen beigemessen wird, spiegelt sich nicht nur in der schwer überblickbaren Kompetenzrechtslage, sondern auch in einer überaus kasuistischen Regelungsweise wider. Das Schwergewicht der Kompetenzen liegt beim Bund.

Die vom Bund vorgegebenen Rahmenbedingungen im Schulbereich, wie begrenzte gesetzliche Zuständigkeiten, zentralistische Vorgaben und Sparmaßnahmen, sind eng.

Die Möglichkeiten des Landes, sich in Entscheidungsprozesse auf Bundesebene einzubringen, bestehen im Wesentlichen im Rahmen der Verhandlungen zum Finanzausgleich und in Form von Arbeitskreisen.

Ein schulautonomer Bereich an österreichischen und damit auch Vorarlberger Schulen ist nur sehr eingeschränkt vorhanden.

1.2 Entwicklung der Rahmenbedingungen

Die Anzahl der genehmigten Planstellen richtet sich seit der Stellenplanrichtlinie 2001 ausschließlich nach den Schülerzahlen und den vom Bund vorgegebenen Zielwerten. Spezielle Gegebenheiten des Landes bleiben unberücksichtigt. Stellenplanüberschreitungen aufgrund der geplanten Maßnahmen waren bereits zum Zeitpunkt der Verhandlungen im Jahr 2001 absehbar. Die vom Land Vorarlberg ab Herbst 2007 geplanten Reformen werden einen gezielteren Ressourceneinsatz ermöglichen.

Situation

Im Rahmen der genehmigten Stellenpläne ersetzt der Bund den Ländern die Aktivitätsbezüge der Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen (APS) zu 100 Prozent.

Im Jahr 2001 kam es im Schulbereich zu umfangreichen Reformen im Zusammenhang mit der Genehmigung von Stellenplänen und dem Dienstrecht für Landeslehrer.

Stellenplanrichtlinie 2001

Die Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern zum Finanzausgleich für die Jahre 2001 bis 2004 führten zur Stellenplanrichtlinie 2001. Die Anzahl der genehmigten Planstellen sollte sich ab diesem Zeitpunkt ausschließlich nach der Schülerzahl richten und bis zum Schuljahr (SJ) 2004/2005 die nachfolgenden Zielwerte bei den Verhältniszahlen Lehrer – Schüler erreichen:

- Volksschule (VS): 14,5
- Hauptschule (HS): 10,0
- Sonderpädagogik: 3,2

Darüber hinaus sieht die Stellenplanrichtlinie 2001 auch Zuschläge für explizit bezeichnete Bereiche vor, die jedoch teilweise nur einzelnen Bundesländern gewährt werden.

Novelle zum LDG 1984

Mit der Novelle BGBl I Nr 47/2001 zum Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz - LDG 1984 wurden die Arbeitszeitbestimmungen für Landeslehrer an APS neu geregelt und das so genannte Jahresnormmodell eingeführt.

Die Einteilung der Arbeitszeit erfolgte in nachstehende Bereiche:

- Tätigkeitsbereich A (Unterrichtserteilung)
- Tätigkeitsbereich B (Vor-, Nachbereitungs- und Korrekturstunden)
- Tätigkeitsbereich C (Sonstige Tätigkeiten)

Anstelle der bisherigen Lehrverpflichtung von 23 Wochenstunden, die durch gewährte Stundenabschläge vermindert werden konnte, trat das Jahresnormmodell mit einer Unterrichtsverpflichtung im Rahmen von 20 bis 22 Wochenstunden.

Durch die Neuregelung wurden bestimmte Tätigkeiten, wie etwa Kustodiate, Bibliotheken und Klassenvorstandschäften, nun vom Tätigkeitsbereich C umfasst und führten daher nicht mehr zu einer geringeren Lehrverpflichtung. Diese Maßnahme sollte zu einer Erhöhung der zur Verfügung stehenden Ressourcen und einer Einsparung von Planstellen führen.

Schulkonzept

Unter dem Motto „Gemeinsam eine lebendige Schule gestalten“ wurde vom Landesschulrat für Vorarlberg im Jahr 1993 das erste Vorarlberger Schulkonzept festgeschrieben, dem 1998 ein zweites folgte.

Im Jahr 2005 entstand das aktuelle Kindergarten- und Schulkonzept für Vorarlberg. Zugrunde gelegt wurden die schulrelevanten Entwicklungen, die unterschiedlichen Standpunkte und Sichtweisen der beteiligten Parteien und notwendige Themen der Zukunft.

Schwerpunkte waren unter anderem:

- der Ausbau der Schulautonomie
- die Förderung der Kulturtechniken
- die Stärkung der Schulen für zehn bis vierzehnjährige
- die Integration von Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf
- Förderung in Kleingruppen an der Sonderschule

Auf Basis der Erfahrung von Praktikern aus der Schule und dem Kindergarten, den europäischen, nationalen und regionalen Vorgaben und bildungsrelevanter Studien wurden sechs Maßnahmenfelder erarbeitet:

- Unterstützung einer verlässlichen Schule und eines effizienten Schulmanagements
- Professionalisierung/Stärkung des Lehrberufs
- Gestaltung einer Schule nach Maß
- Förderung moderner Pädagogik in Inhalt und Methoden
- Ausbau und Stärkung von Kooperationen
- Erhaltung und Verbesserung der Infrastruktur

Finanzausgleich 2005 bis 2008

Der Finanzausgleich für die Jahre 2005 bis 2008 brachte im Hinblick auf den Ersatz der Personalkosten für Landeslehrer durch den Bund und die Stellenplanrichtlinie keine wesentlichen Änderungen.

Zur Abgeltung der Mehrausgaben der Länder aufgrund der Strukturprobleme aus den sinkenden Schülerzahlen und durch den sonderpädagogischen Förderbedarf stellte der Bund den Ländern zunächst in den Jahren 2005 und 2006 jährlich insgesamt zusätzlich € 12 Millionen (Mio) zur Verfügung. Der Anteil für das Land Vorarlberg beträgt rund € 524.000.

Sollte eine für das Jahr 2007 geplante Evaluierung der Strukturprobleme kein konsensuales Ergebnis bringen, wird der Bund auch in den Jahren 2007 und 2008 zur Abdeckung beider Problembereiche € 12 Mio zur Verfügung stellen.

Geplante Reformen 2007/2008

Ab Herbst 2007 soll in den ersten Klassen der VS und der HS eine Senkung der Klassenschülerhöchstzahl von derzeit 30 auf 25 erfolgen. Im Gegenzug dazu soll der derzeit geltende Faktor für Migrantenkinder von 1,4 zur Gänze wegfallen und der Faktor für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf von 2,0 auf 1,3 reduziert werden.

Es sollen jedoch, sofern in einer Klasse mehr als 20 Prozent der Schüler migrantischer Herkunft sind, pro Migrantenkind zusätzliche Lehrstunden zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus wird vom Land Vorarlberg für spezielle Erschwernisse im Unterricht, wie zB „verhaltensoriginelle“ Kinder, ein Zusatzstunden-Pool eingerichtet.

Bewertung

Die vom Bund durchgeführten Reformen im Jahr 2001 erfolgten mit dem Ziel, die Ausgaben für das Lehrpersonal auf dem Niveau des Jahres 2000 zu halten. Die einzelnen Bundesländer wurden ohne Berücksichtigung der jeweilig unterschiedlichen Struktur- und Problemstellungen verpflichtet, die vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen.

Bereits anlässlich der im Jahr 2001 geführten Verhandlungen zum Finanzausgleich hat sich abgezeichnet, dass es aufgrund der geplanten Änderungen zukünftig jedenfalls zu Stellenplanüberschreitungen kommen wird.

Ein differenzierter Einsatz der vom Bund gewährten Strukturförderung wird vom Land Vorarlberg de facto nicht vorgenommen. Der Betrag wird auf die Stellenplanüberschreitungen des Landes angerechnet und dient so der Verringerung der Rückzahlungsverpflichtung gegenüber dem Bund. Auch der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang in seinem Bericht 2007/2 zur Lehrpersonalplanung darauf hingewiesen, dass er hinsichtlich der Strukturförderung mit Schwierigkeiten in der tatsächlichen Vollziehung rechne.

Trotz der engen Rahmenbedingungen setzt das Land Vorarlberg unter anderem durch das auch in Zusammenarbeit mit dem LSR erarbeitete Kindergarten- und Schulkonzept wesentliche Akzente und treibt Änderungen – innerhalb des vorhandenen Spielraums – aktiv voran.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs führen die vom Land Vorarlberg ab Herbst 2007 geplanten Reformen grundsätzlich zu Verbesserungen. Sie ermöglichen einen gezielteren Ressourceneinsatz. Bei Kleinstschulen kann es allerdings in Einzelfällen zu einer Verringerung von Teilungsstunden kommen.

2 Struktur und Organisation

2.1 Schulstruktur

Die Anzahl der Volksschüler ist kontinuierlich rückläufig, wohingegen die Zahl der Klassen nicht im selben Ausmaß abnimmt und sich die Zahl der Standorte nicht wesentlich verändert. Der Bedarf an Lehrkräften sinkt nicht direkt proportional mit den Schülerzahlen. Das Land Vorarlberg wird um zukünftige Strukturveränderungen nicht umhinkommen.

Situation

Die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen wird durch das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes und das Ausführungsgesetz des Landes (Vorarlberger Schulerhaltungsgesetz – LGBl Nr 32/2006 idF LGBl Nr 37/2006) geregelt.

Im Vorarlberger Schulerhaltungsgesetz, werden sowohl die Bildung, als auch die Änderung und die Aufhebung von Schulsprengeln geregelt. Die Einteilung der Schulsprengel wird durch Verordnung der Landesregierung festgesetzt.

Schulsprengel

Unter dem Begriff Schulsprengel wird das Gebiet jener Gemeinden oder Gemeindeteile verstanden, deren Schulpflichtige in die im Sprengel gelegene und für sie in Betracht kommende öffentliche Pflichtschule aufgenommen werden müssen (Einzugsgebiet der Schule).

Für HS und ASO ist die Teilung in einen Pflicht- und einen Berechtigungssprengel (zB unter besonderer Berücksichtigung der musischen oder sportlichen Ausbildung) zulässig. Im Bereich der VS erfolgt die Einteilung in Schulsprengel.

Die Bezeichnung Pflichtsprengel bedeutet, dass die innerhalb seiner Grenzen wohnenden Schulpflichtigen, die für den Besuch der betreffenden Schulart in Betracht kommen, grundsätzlich die zuständige Sprengelschule besuchen müssen. Ein Berechtigungssprengel liegt hingegen vor, wenn die darin wohnenden und für die betreffende Schulart in Betracht kommenden Schulpflichtigen das Recht haben, diese Schule zu besuchen.

Im Bereich der VS existieren im:

- Verwaltungsbezirk Bludenz 43 Schulsprengel
- Verwaltungsbezirk Bregenz 57 Schulsprengel
- Verwaltungsbezirk Dornbirn 22 Schulsprengel
- Verwaltungsbezirk Feldkirch 39 Schulsprengel

Im Bereich der HS existieren im:

- Verwaltungsbezirk Bludenz 11 Pflichtsprengel und 7 Berechtigungssprengel
- Verwaltungsbezirk Bregenz 19 Pflichtsprengel und 10 Berechtigungssprengel
- Verwaltungsbezirk Dornbirn 10 Pflichtsprengel und 2 Berechtigungssprengel
- Verwaltungsbezirk Feldkirch 12 Pflichtsprengel und 4 Berechtigungssprengel

Im Bereich der ASO existieren im:

- Verwaltungsbezirk Bludenz 2 Pflichtsprengel und 2 Berechtigungssprengel
- Verwaltungsbezirk Bregenz 8 Pflichtsprengel und 5 Berechtigungssprengel
- Verwaltungsbezirk Dornbirn 3 Pflichtsprengel und 1 Berechtigungssprengel
- Verwaltungsbezirk Feldkirch 4 Pflichtsprengel und 4 Berechtigungssprengel

Die Anzahl der Sprengel für APS hat sich seit dem Jahr 1979 kaum verändert.

Standorte

In den letzten sechs Jahren wurden fünf von 167 VS geschlossen. Die Anzahl der 56 HS-Standorte hat sich hingegen überhaupt nicht verändert. Die ASO-Standorte wurden von 21 auf nunmehr 18 gesenkt.

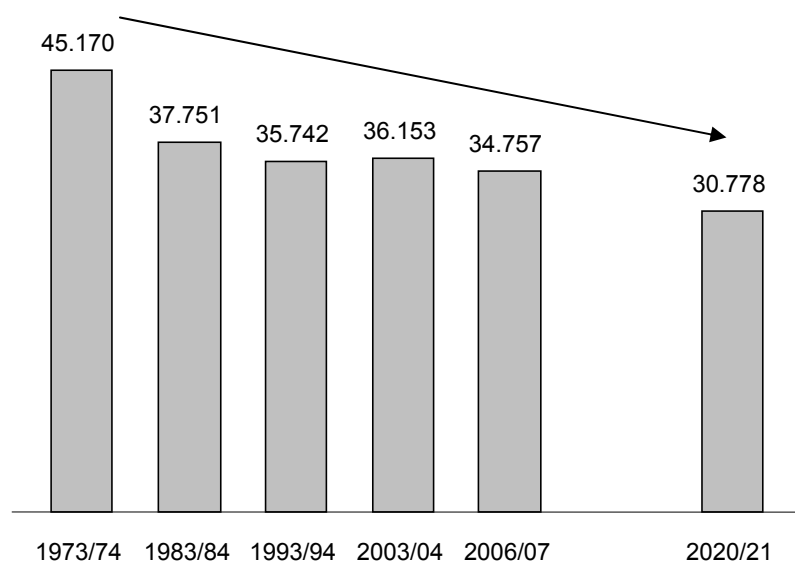
Aufgrund der topographischen Gegebenheiten im Land Vorarlberg hat sich eine große Anzahl von Klein- und Kleinstschulen gebildet. VS sind grundsätzlich in Jahrgangsklassen organisiert. In Klein- und Kleinstschulen erfolgt der Unterricht mehrerer Schulstufen in einer Klasse. Von den im SJ 2006/2007 insgesamt 162 bestehenden VS sind 59 Klein- bzw. Kleinstschulen.

Einklassige VS existieren beispielsweise in Bregenz-Fluh mit 15, Ebnit mit neun, Schröcken mit 16 und Damüls mit zwölf Schülern.

Schülerzahlen

In Vorarlberg ist nach leichten Steigerungen zu Beginn der 90iger Jahre – mit wenigen Ausnahmejahren – ein kontinuierlicher Rückgang der Geburten zu verzeichnen. Diese demographische Entwicklung spiegelt sich in ständig sinkenden Schülerzahlen wider.

Entwicklung der Anzahl von Schülern in APS in den Schuljahren 1973/1974 bis 2020/2021



Quelle: Abteilung Schule (IIa) und Vorarlberger Wirtschafts- und Sozialstatistik
Hinweis: In diesen Zahlen sind die Polytechnischen Schulen miterfasst.

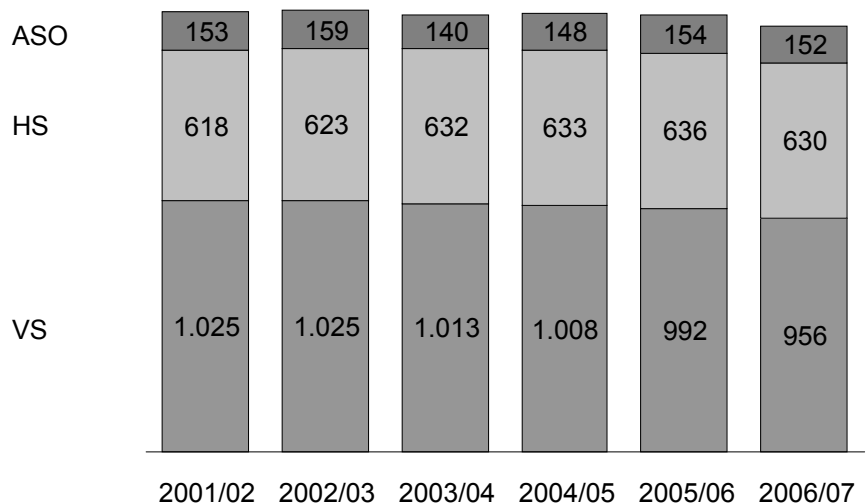
Die Gesamtschülerzahl an den APS (inklusive PTS) lag im SJ 1973/1974 bei 45.170 und liegt nun im SJ 2006/2007 bei 34.757. Berechnungen der Vorarlberger Wirtschafts- und Sozialstatistik aus dem Jahr 2004 zufolge wird die Zahl der Schüler in den kommenden Jahren kontinuierlich sinken und ab dem SJ 2020/2021 bei voraussichtlich nur noch 30.778 Schülern liegen.

Die Schülerzahl im VS-Bereich lag im SJ 2001/2002 noch bei 19.731, beträgt nunmehr im SJ 2006/2007 nur noch 17.742 und wird bis zum SJ 2020/2021 voraussichtlich auf etwa 16.550 sinken.

Klassenzahlen

Während die Anzahl der Klassen im VS-Bereich in den letzten sechs Jahren von 1.025 auf nunmehr 956 abgenommen hat, unterliegen die Klassenzahlen im HS-Bereich und im ASO-Bereich lediglich geringfügigen Schwankungen.

Anzahl der Volksschul-, Hauptschul- und Sonderschulklassen in den Schuljahren 2001/2002 bis 2006/2007



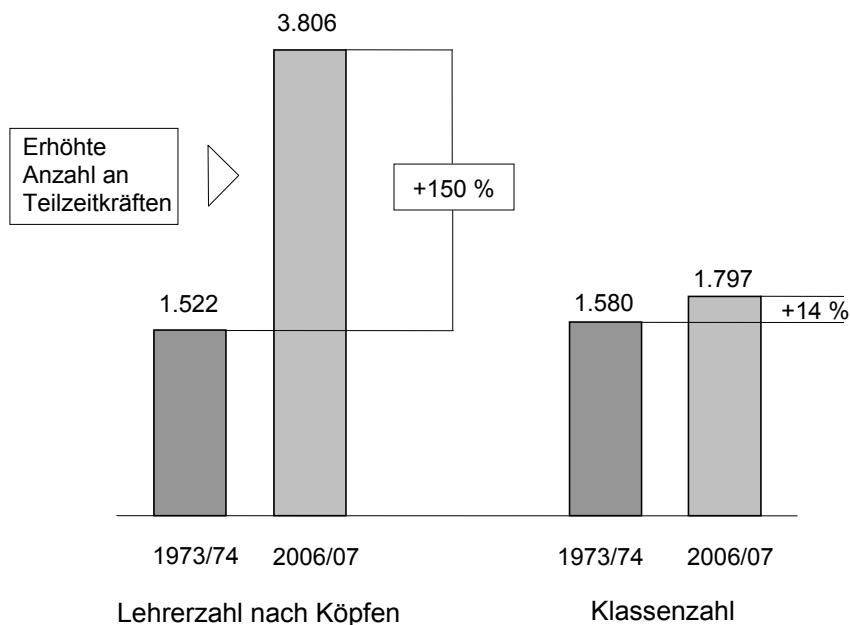
Quelle: Abteilung Schule (IIa)

Derzeit liegt die Schülerzahl pro Klasse in den HS durchschnittlich bei 23 und in den VS bei rund 19 Kindern.

Lehrerbedarf

Der Bedarf an Lehrkräften sinkt nicht direkt proportional mit den Schülerzahlen. Aufgrund schulorganisatorischer Rahmenbedingungen (Klassenteilung, Stundentafeln uä) verändert sich der Lehrerbedarf unterschiedlich stark. Der tatsächliche Bedarf wird auch durch strukturelle Veränderungen wie zB Ganztagsbetreuung, individuellen Förderunterricht, Migrationsbewegungen und sonderpädagogische Fördernotwendigkeiten beeinflusst. Darüber hinaus sind die Auswirkungen der Pensionsreform noch schwer abzuschätzen.

Entwicklung der Lehrer- und Klassenzahlen an APS in den Schuljahren 1973/1974 bis 2006/2007



Quelle: Abteilung Schule (IIa)

Hinweis: In diesen Zahlen sind die Polytechnischen Schulen miterfasst.

In APS bildet die Altersgruppe der 40- bis 50-jährigen Lehrpersonen die weitaus stärkste Altersgruppe. Der Anteil der weiblichen Lehrkräfte ist im Pflichtschulbereich besonders hoch, weshalb auch ein hoher Prozentsatz an Teilzeitbeschäftigung zu verzeichnen ist und die Zahl der Karenzierungen ansteigt.

Die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung wurde für Beamte erstmals im SJ 1987/1988 geschaffen und führte zu einem überproportionalen Anstieg der Kopfzahl der Lehrpersonen. Die Lehrerkopfzahl im APS-Bereich liegt im SJ 2006/2007 bei 3.806 Lehrern (inklusive PTS), davon sind 66 Prozent vollzeitbeschäftigt, 24,7 Prozent teilzeitbeschäftigt und 9,3 Prozent karenziert.

Derzeit sind im Bereich der APS (inklusive PTS) 2.250 beamtete Lehrer und 1.556 Vertragslehrer beschäftigt.

Schulfeste Stellen

§ 24 Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz (LDG 1984) regelt die Erklärung zu schulfesten Stellen. Hierzu gehören die Leiterstellen der VS, der HS und der als selbstständige Schulen geführten ASO. Mindestens die Hälfte der Lehrerstellen einer Schule ist als schulfest zu erklären. Inhaber schulfester Stellen genießen einen erhöhten Versetzungsschutz.

Die bundesgesetzliche Regelung der schulfesten Stellen erfordert bislang eine Zwei- bis Dreijahresplanung um auf etwaige Schließungen von Schulen oder einen geringeren Lehrerberuf an einzelnen Schulen frühzeitig reagieren zu können.

Eine derzeit in Begutachtung befindliche Dienstrechtsnovelle 2007 sieht allerdings das Auslaufen der schulfesten Lehrerstellen vor. Ab August 2007 sollen – abgesehen von den Schulleiterstellen – keine schulfesten Stellen mehr geschaffen werden.

Bewertung

Trotz ständig sinkender Schülerzahlen, verändert sich weder die Anzahl der Standorte noch der Sprengel in einem nennenswerten Ausmaß.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist die derzeit bestehende Einteilung der Sprengel nicht zweckmäßig. Es wird diesbezüglich auch auf die Ausführungen des Rechnungshofs in den Berichten ZI 001.508/085-E1/03, GZ 001.508/109-E1/05 und GZ 860.056/002-S3-1/07 verwiesen. Eine Veränderung der Sprengelteilung kann zwar die Auflösung einzelner Schulstandorte nach sich ziehen, wäre jedoch dazu geeignet, den Wettbewerb zwischen den einzelnen Schulen zu fördern und so zu einer Qualitätsverbesserung beizutragen.

Die Auflassung von Schulen kann durch das Land von Amts wegen durchgeführt werden. Aus regionalpolitischen Gründen werden derartige Maßnahmen jedoch im Wesentlichen nur mit Zustimmung der als Schulerhalter fungierenden Gemeinden durchgeführt.

Bezeichnend für die bestehende Schulstruktur ist, dass es beispielsweise in der Gemeinde Alberschwende vier VS gibt und lediglich einen zentralen Kindergarten. Der Transport der Kinder zum Kindergarten erfolgt durch den Schulbus.

Auch der Rechnungshof hat bereits darauf hingewiesen, dass die vielfach bestehende (Klein- und Kleinst-)Schulstruktur sowie die Abdeckung des sonderpädagogischen Bereichs einen beträchtlichen Lehrereinsatz erfordern.

Sinkende Schülerzahlen erschweren die Aufnahme von Junglehrern. Aufgrund der derzeitigen Altersstruktur der Lehrer ist in voraussichtlich zehn bis 15 Jahren mit einer Pensionierungswelle zu rechnen. Lehrernachwuchs muss daher langfristig gesichert werden.

Wird die derzeit bestehende Struktur beibehalten, steigt der Selbstbehalt des Landes im Bereich der Schule weiterhin an.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt im Hinblick auf bereits vorhandene und sich in Zukunft noch verschärfende Strukturprobleme konkrete Lösungskonzepte zu entwickeln. Es besteht die dringende Notwendigkeit die Einteilung der Sprengel zu verändern und die Anzahl deutlich zu reduzieren.

Stellungnahme *Die Vorarlberger Landesregierung bekennt sich zur Erhaltung von Kleinschulen und ist nach wie vor bemüht, diese Schulen nach Möglichkeit zu erhalten.*

Seit dem Jahr 2002 wurden wegen des Rückgangs der Schülerzahlen fünf Volksschulen (2002: VS Litze-Plazera in Raggal, 2003: VS Silbertal-Kristberg; 2006: VS Blons-Valentschina, VS Bartholomäberg-Innerberg und VS Laterns-Innerlaterns) und eine Polytechnische Schule (2002: PTS Klaus) stillgelegt bzw in Absprache mit einer Gemeinde aufgelassen.

Von der Möglichkeit einer amtswegigen Auflassung gegen den ausdrücklichen Willen einer Gemeinde hat die Landesregierung trotz der vom Landes-Rechnungshof aufgezeigten Schülerzahlen auf Grund des nach ihrer Ansicht weitaus überwiegenden öffentlichen Interesses an der Erhaltung dieser Schulen und der damit ua verbundenen Aufrechterhaltung der ländlichen Strukturen sowie der Vermeidung unzumutbarer Schulwege keinen Gebrauch gemacht.

Aus denselben Gründen ist die Landesregierung auch bei Sprengeländerungen sehr zurückhaltend.

Kommentar L-RH Eine Veränderung der Sprengelteilung ermöglicht den Eltern die Schule frei zu wählen. Zudem führt ein Wettbewerb zwischen den Schulen zu einer Differenzierung des Leistungsangebots, einer klareren Positionierung der Schule und trägt zu einer auch im öffentlichen Interesse liegenden Qualitätsverbesserung bei.

Die Aufrechterhaltung der ländlichen Strukturen und die Vermeidung unzumutbarer Schulwege stehen nicht im Widerspruch zu einer innerhalb eines gewissen Spielraums durchgeführten Strukturbereinigung.

2.2 Landeslehrer-Stellenplan/Lehrereinsatz

Eine erste Überschreitung des vom Bund genehmigten Stellenplans durch das Land Vorarlberg erfolgte im Schuljahr 2003/2004. Aktuell liegt die Stellenplanüberschreitung bei rund 123 Vollbeschäftigungsäquivalenten. Das Land Vorarlberg hat Maßnahmen getroffen, um im Bereich des Lehrpersonals eine gewisse Flexibilität zu gewährleisten.

Situation	<p>Der Landeslehrer-Stellenplan enthält die seitens des Bundes genehmigte höchstzulässige Personalkapazität des Landes Vorarlberg. Gemessen wird diese in Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ). Er wird entsprechend den Zielwerten des Bundes im Verhältnis Schüler-Lehrer berechnet. Darüber hinaus erhält das Land Vorarlberg zweckgebundene Zuschläge zum Stellenplan.</p> <p>Unter Zugrundelegung der Stellenplanrichtlinie 2001 erlässt das BMUKK jeweils im Frühjahr eine Richtlinie zur Erstellung der Stellenpläne. Anlässlich derer wird auch die Berechnungs- und Abrechnungsmethode der zweckgebundenen Zuschläge dargelegt.</p>
Planungsvorgang	<p>Die Personalplanung und -verwaltung wird von der Abteilung Schule (IIa) des Amtes der Vorarlberger Landesregierung durchgeführt.</p> <p>Der provisorische Stellenplan wird jeweils im Mai eines Jahres auf der Grundlage geschätzter Schülerzahlen erstellt. Die Anträge der definitiven Stellenpläne werden dem BMUKK sodann von der Abteilung Schule (IIa) auf Basis der tatsächlichen Schülerzahlen zum 15. Oktober vorgelegt.</p>
Stellenplan-überschreitung	<p>Die Nichteinhaltung der vom Bund vorgegebenen Zielwerte führt zu einer Überschreitung des genehmigten Stellenplans. Bis zum SJ 2002/2003 konnten die Vorgaben des Stellenplans vom Land Vorarlberg aufgrund der geltenden Übergangsregelungen noch eingehalten werden. Im SJ 2003/2004 wurde der Stellenplan um acht VBÄ, im SJ 2004/2005 um 94,08 und im SJ 2005/2006 um 123,08 VBÄ überschritten.</p> <p>Die tatsächliche Überschreitung des Stellenplans lässt sich erst im Nachhinein durch Berechnungen feststellen.</p> <p>Aufgrund der Berechnungen zum definitiven Stellenplan im SJ 2006/2007 ergeben sich auf Basis der Stellenplanrichtlinie 2001 für APS insgesamt 3.242 Planstellen (inklusive PTS).</p>

Werden hingegen die vor der Stellenplanrichtlinie 2001 geltenden Regelungen herangezogen, ergeben sich 3.399,09 Planstellen (inklusive PTS). Die Differenz zwischen der Berechnungsart vor dem Jahr 2001 und der abgeänderten Art nach dem Jahr 2001 beträgt daher im SJ 2006/2007 insgesamt 157,06 Planstellen, die dem Land Vorarlberg weniger zur Verfügung stehen.

Zuschläge

Das Land Vorarlberg erhält Zuschläge zum Stellenplan für den Religionsunterricht der Schüler kleiner Glaubensgemeinschaften, für Besuchsschullehrer und seit dem SJ 2004/2005 auch für die Nachmittagsbetreuung.

Für den Religionsunterricht der Schüler kleiner Glaubensgemeinschaften erhält das Land Vorarlberg seit dem SJ 2002/2003 Zuschläge in Höhe von drei Planstellen und seit dem SJ 2005/2006 in Höhe von vier Planstellen.

Von der Pädagogischen Akademie werden Lehrpersonen im Bereich der APS gesucht, bei denen Studenten ihr verpflichtendes Lehrpraktikum absolvieren können. Diese Lehrpersonen werden als Besuchsschullehrer bezeichnet.

Vor dem Jahr 2001 wurde im Hinblick auf die vom Bund gewährte Anzahl an Besuchsschullehrern auf die Studentenzahl abgestellt. Ab dem Jahr 2001 wurde der Zuschlag für Besuchsschullehrer vom Bund, unabhängig von der Studentenzahl, mit zwei Besuchsschullehrern festgesetzt und seither nicht mehr verändert. Die im Land Vorarlberg tatsächlich benötigte Anzahl an Besuchsschullehrern liegt etwa bei vier Lehrpersonen.

Im Hinblick auf die Nachmittagsbetreuung wurden vom Bund im SJ 2004/2005 sechs zusätzliche, im SJ 2005/2006 elf zusätzliche Planstellen und im SJ 2006/2007 zusätzlich 25 Planstellen gewährt.

Darüber hinaus erhielt das Land Vorarlberg im SJ 2006/2007 13 zweckgebundene Zuschläge zum Stellenplan für Sprachförderkurse.

Lehrereinsatz

An den Schulen werden jeweils für den kommenden Herbst detaillierte Bedarfserhebungen durch die Abteilung Schule (IIa) durchgeführt. Hier werden unter anderem Zahlen im Hinblick auf Schüler, Klassen, Pensionierungen und Versetzungen ermittelt.

Diese Daten werden in eine eigens hierfür erstellte Datenbank eingegeben, die auch den betroffenen Bezirkshauptmannschaften (BH) zugänglich ist. Daraus ergibt sich die Lehrersituation an den einzelnen Schulen, die sowohl zusätzlichen Bedarf als auch einen allenfalls bestehenden Überschuss sichtbar werden lässt.

- Lehrerzuweisung** Ergibt sich ein Überschuss, so wird dieser – sofern möglich – innerhalb des Bezirks umgeschichtet, ansonsten auch bezirksübergreifend eingesetzt. Jeder Bezirk bzw die zuständige BH erhält den sich ergebenden Gesamtbedarf von der Abteilung Schule (IIa) zugeteilt. Die Zuweisung der einzelnen Lehrer an konkrete Schulen erfolgt sodann durch die BH.
- Um im Bereich des Lehrpersonals eine gewisse Flexibilität zu gewährleisten, werden Lehrer im ersten Dienstjahr lediglich auf ein Jahr befristet angestellt. Darüber hinaus sehen Dienstverträge die explizite Möglichkeit vor, die Lehrverpflichtung von Amts wegen zu reduzieren. Pragmatisierungen werden seit dem Jahr 2005 nicht mehr durchgeführt.
- Personalreserven** Reservelehrer werden ausschließlich im VS-Bereich eingesetzt, da Ausfälle aufgrund des bestehenden Klassenlehrersystems intern nicht abgedeckt werden können.
- Reservelehrer werden mit einer Lehrverpflichtung von 22 Stunden an einer Stammschule beschäftigt und nach Bedarf auch bezirksübergreifend als Vertretungslehrer eingesetzt. Sofern keine Vertretungstätigkeiten anfallen, werden diese Lehrpersonen als Begleitlehrer verwendet.
- Bewertung** Der Bund zieht sich aus finanziellen Angelegenheiten immer weiter zurück und lässt bei seinen Berechnungen wesentliche Faktoren wie insbesondere den sonderpädagogischen Förderbedarf, die Integration von Kindern mit nicht-deutscher Muttersprache und die spezielle Topographie des Landes weitgehend unberücksichtigt.
- Die monatlichen Hochrechnungen der Abteilung Schule (IIa) zum Stellenplan gewährleisten nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs das frühzeitige Feststellen von Überschreitungen. Eine Reaktion darauf ist in der Praxis nur eingeschränkt möglich, zumal sich die Überschreitungen in der Regel aus einer Summe unterschiedlichster Faktoren zusammensetzen. Die finanzielle Zuordnung zu den einzelnen zugrunde liegenden Ursachen kann oftmals nicht konkret durchgeführt werden. Die tatsächliche Überschreitung lässt sich erst im Nachhinein durch Berechnungen feststellen.
- Die EDV-Datenbanken der Abteilung Schule (IIa) stellen aus Sicht des Landes-Rechnungshofs ein gut funktionierendes Berechnungsinstrument dar, das zur Unterstützung der Schulleiter und Schulabteilungen der BH gut geeignet ist.
- Der Landes-Rechnungshof hält die Maßnahmen, die zur Flexibilisierung im Bereich des Lehrpersonals ergriffen wurden für einen wichtigen und sinnvollen Schritt.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt im Zuge der Verhandlungen mit dem Bund weiterhin auf eine differenziertere und den tatsächlichen Gegebenheiten angepasste Zuteilung von Planstellen hinzuwirken.

3 Finanzierung

3.1 Lehrerbezüge

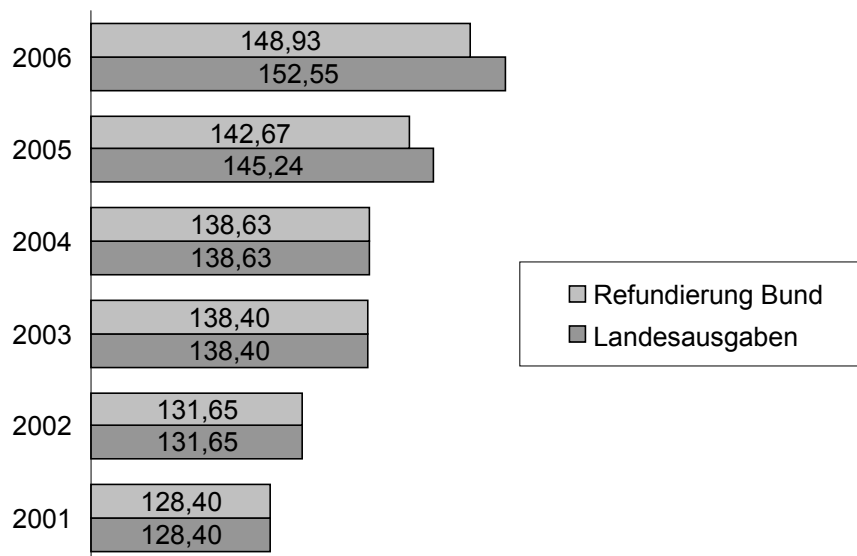
Der Bund finanzierte den Lehrpersonalaufwand bis zum SJ 2004/2005 zur Gänze. Der Selbstbehalt des Landes Vorarlberg betrug aufgrund von Stellenplanüberschreitungen im SJ 2004/2005 rund € 2,6 Mio und im SJ 2005/2006 rund € 3,6 Mio. Das Land Vorarlberg nimmt Überschreitungen des Stellenplans bewusst in Kauf.

Situation

Der Bund finanziert vorerst die gesamten Personalausgaben des Landes für Landeslehrer. Am Ende eines jeden Jahres eruiert der Bund die Abweichung des Ist-Stellenplans vom Soll-Stellenplan. Dabei werden die tatsächlich verbrauchten Planstellen den vom Bund genehmigten Planstellen gegenübergestellt.

Darstellung der Landesaussgaben für Lehrpersonal an APS und der Refundierungen durch den Bund in den Jahren 2001 bis 2006

In Mio €



Quelle: Abteilung Schule (IIa)

Hinweis: In diesen Zahlen sind die Polytechnischen Schulen miteingefasst.

Bis zum SJ 2004/2005 wurde der gesamte Lehrpersonalaufwand vom Bund finanziert. Finanziell wirksame Stellenplanüberschreitungen lagen nicht vor.

Der Lehrpersonalaufwand an APS des Landes Vorarlberg betrug für das SJ 2004/2005 insgesamt rund € 145,2 Mio, davon waren aufgrund von Stellenplanüberschreitungen rund € 2,6 Mio vom Land selbst zu finanzieren. Im SJ 2005/2006 betrug der Gesamtaufwand rund € 152,6 Mio, der vom Land Vorarlberg davon zu finanzierende Anteil lag bei rund € 3,6 Mio.

Der konkrete Berechnungsvorgang des Bundes zum Stellenplan war den Ländern bis zum SJ 2004/2005 nicht bekannt.

Selbstbehalt des Landes für Stellenplanüberschreitungen in den Schuljahren 2004/2005 und 2005/2006

	SJ 2004/05	SJ 2005/06
bewilligte Planstellen	3.293	3.268
Stellenplanüberschreitung in Planstellen	94	123
Betrag pro überschrittener Planstelle in € (gem § 7 Abs 2 LLCVO, BGBl 390/2005)	32.875	33.722
Vorschreibung des Bundes in €	3.092.854	4.150.455
abzüglich der Mittel nach § 4 Abs 8 FAG in €	524.418	524.418
Selbstbehalt des Landes in €	2.568.436	3.626.037

Quelle: Abteilung Schule (IIa)

Hinweis: In diesen Zahlen sind die Polytechnischen Schulen miterfasst.

Planstellendifferenz

Die festgestellte Differenz an Planstellen wird je VBÄ mit einem gemäß § 7 Abs 2 Landeslehrer-Controllingverordnung errechneten Betrag multipliziert. Die sich daraus ergebende Summe – abzüglich der Strukturförderungsmittel – muss vom Land an den Bund zurückbezahlt werden bzw wird von den Transferzahlungen im Dezember eines jeden Jahres in Abzug gebracht.

Der vom Bund festgesetzte Betrag je überschrittenem Vollbeschäftigungs-äquivalent betrug für das Land Vorarlberg im SJ 2004/2005 rund € 32.875 und im SJ 2005/2006 rund € 33.722.

Jahresnormmodell

Die Lehrerbezüge bestehen im Wesentlichen aus dem Gehalt für die Bereiche des Jahresnormmodells und den Mehrdienstleistungen (MDL). Bei einer prozentuellen Aufteilung der Lehrverpflichtung ergibt sich anhand eines Beispiels einer Lehrperson an der VS mit weniger als 25 Dienstjahren in der Gehaltsstufe IL/I2a2/3 folgende Aufteilung der Arbeitszeit bzw der finanziellen Vergütung:

- 44,80 Prozent Bereich A (rund € 15.243)
- 37,33 Prozent Bereich B (rund € 12.702)
- 17,87 Prozent Bereich C (rund € 6.080)

Lehrperson an der VS mit mehr als 25 Dienstjahren, Gehaltsstufe IL/12a2/13:

- 45,83 Prozent Bereich A (rund € 25.805)
- 38,19 Prozent Bereich B (rund € 21.504)
- 15,97 Prozent Bereich C (rund € 8.992)

Supplierstunden

§ 43 Abs 3 Z 3 LDG 1984 sieht vor, dass im Rahmen des C-Bereichs für die unvorhersehbare Vertretung eines verhinderten Landeslehrers zehn Jahresstunden ohne zusätzliche Vergütung zu erbringen sind. Von welcher Lehrperson eine Supplierstunde abgehalten wird, entscheidet der Schulleiter nach den ihm tatsächlich zur Verfügung stehenden Möglichkeiten.

Die Umsetzung dieser Bestimmung erfolgte aufgrund von bislang bestehenden Auslegungsunterschieden nicht. Differenziert wurde zwischen der bloßen Beaufsichtigung und der Unterrichtserteilung.

Erst das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs vom 23.10.2006 (VwGH 2003/12/0077) stellte die Auslegung der gegenständlichen Bestimmung dahingehend klar, dass § 43 Abs 3 Z 3 LDG 1984 auch solche Supplierstunden erfasse, in denen Unterricht erteilt werde. Seit Anfang des Jahres 2007 wird nunmehr seitens der Abteilung Schule (IIa) konkret auf die Umsetzung dieser Regelung geachtet.

Mehrdienstleistungen

Dauernde MDL fallen durch eine Dienstenteilung, die aus bestimmten Gründen von vornherein die Unterrichtsverpflichtung eines Lehrers über dem Höchstausmaß festlegt oder durch eine Änderung der Dienstenteilung während des Unterrichtsjahres, die aus bestimmten unvermeidbaren Gründen erforderlich wird, an.

In der Abteilung Schule (IIa) wird darauf geachtet, dass von einer Lehrperson maximal sechs Stunden pro Woche an dauernden MDL erbracht werden.

Die Ausgaben für MDL sind seit dem SJ 2004/2005 grundsätzlich konstant. Durch die Pensionierung von 90 Lehrpersonen in hohen Gehaltsstufen kam es im SJ 2003/2004 zu einer Entlastung im MDL-Bereich.

MDL werden lediglich zehn Mal pro Jahr und während Krankenstandszeiten überhaupt nicht ausbezahlt. Der Bund wählt hier eine besondere Art zur Berechnung der VBÄ.

Bewertung

Die vom Bund zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel entsprechen in vielen Fällen nicht den tatsächlich herrschenden Gegebenheiten und dem bestehenden Bedarf. Der vom Land Vorarlberg zu finanzierende Anteil an den Personalkosten für Landeslehrer steigt daher kontinuierlich an.

Stellenplanüberschreitungen werden vom Land Vorarlberg teilweise nicht nur bewusst in Kauf genommen, sondern auch explizit angeordnet.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist die bisher gepflegte Auslegung der Supplierregelung im Hinblick auf eine systematische Interpretation des Regelwerks nicht nachvollziehbar. Allerdings teilt der Landes-Rechnungshof die Ansicht der geprüften Abteilung, dass die Umsetzung dieser Regelung im VS-Bereich aufgrund des herrschenden Klassenlehrersystems kaum möglich ist. Auch die Umsetzung im HS-Bereich ist insofern nur schwer vollziehbar, als ein Einsatz von Lehrpersonen in der Praxis nur nach konkret bestehenden Möglichkeiten und Freistunden erfolgen kann.

Das BMUKK wurde vom Rechnungshof in seinem Bericht GZ 860.056/002-S3-1/07 aus dem Jahr 2007 darauf hingewiesen, dass eine eindeutige und einfach vollziehbare Neuregelung der Bedingungen für die Supplierstunden anzustreben sei.

Dauernde MDL wirken sich aufgrund der vom Bund angewandten Berechnungsmethode, der nur zehnmöglichen Auszahlung pro Jahr und des Nichtanfallens in Krankheitszeiten günstig auf den Stellenplan aus. Dadurch werden weniger VBÄ benötigt.

3.2 Kostenfaktoren

Die Ausgaben für Landeslehrer werden durch zahlreiche Faktoren wesentlich beeinflusst. Dazu zählen insbesondere die seit dem SJ 1974/1975 um 754 Prozent angestiegene Zunahme der Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache und die zunehmende Anzahl an Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf.

Situation

Der Stellenplan und in der Folge die Ausgaben für Landeslehrer werden insbesondere durch besonders stundenintensive Faktoren beeinflusst.

Sonderpädagogik/ Integration

Im SJ 1993/1994 wurde die soziale Integration von Kindern mit Behinderungen in VS im SchOrgG geregelt. Die Einführung der Integration an HS erfolgte im SJ 1997/1998.

Das Angebot der sonderpädagogischen Förderung umfasst sowohl die integrativen Schul- und Unterrichtsformen als auch die besonderen Schulformen. Dazu gehören etwa die Allgemeinen Sonderschulen, die Landes- schule Jupident, Sonderformen mit Unterricht nach allen Lehrplänen (zB Heilstättenschule HPZ Carina, Schulheim Mäder etc).

Als qualifizierte Sonderpädagogen werden zB Sprachheillehrer, Begleit- und Stützlehrer, Beratungslehrer, Sonderschullehrer und Heilstättenlehrer eingesetzt.

Im Vorfeld wird bei jedem einzelnen betroffenen Kind überprüft, ob überhaupt die Möglichkeit einer Integration besteht. Wird festgestellt, dass die Integrationsfähigkeit nicht vorliegt, erfolgt der Unterricht an einer ASO.

In ASO-Klassen werden etwa fünf Kinder unterrichtet, die teilweise durchgehende Betreuung und Hilfeleistung benötigen. Hier werden so genannte „Begleitlehrer“ eingesetzt, die je nach Notwendigkeit auf Abruf bereit stehen.

Im SJ 2006/2007 werden an 18 ASO insgesamt 1.104 Schüler in 152 Klassen durch 393 Lehrpersonen unterrichtet.

In Integrationsklassen wird ab vier bis fünf Kindern dauernd eine entsprechend ausgebildete Lehrperson zusätzlich eingesetzt, die sich den einzelnen Kindern intensiver widmet. Bei einer geringeren Kinderanzahl mit sonderpädagogischem Förderbedarf, werden diese stundenweise intensiver betreut. Der dem Unterricht zugrunde liegende Lehrplan entspricht den regulären Lehrplänen.

Von im SJ 2006/2007 insgesamt bestehenden 162 VS-Standorten, werden an 89 Standorten Integrationsklassen geführt. Im HS-Bereich wurden an 41 von insgesamt 56 Standorten Integrationsklassen eingerichtet.

Im SJ 2006/2007 werden 601 Schüler an 130 von insgesamt 218 VS und HS Standorten in 249 Integrationsklassen unterrichtet. Dafür wird ein Stundenkontingent in Höhe von 2.487 Unterrichtsstunden pro Woche benötigt.

Die Stellenplanrichtlinie 2001 sieht im Bereich der Sonderpädagogik vor, dass insgesamt maximal 2,7 Prozent aller Kinder bis zur neunten Schulstufe in Integrationsklassen aufgenommen werden dürfen und bei den zur Verfügung gestellten Personalressourcen berücksichtigt werden.

Zieht man die Gesamt-Schülerpopulation der ersten bis neunten Schulstufe des Landes Vorarlberg heran, so beträgt diese 42.609 Schüler im SJ 2006/2007. Die davon vom Bund genehmigten 2,7 Prozent an Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf machen insgesamt 1.150 aus. Die Anzahl der Schüler, für die im selben Zeitraum tatsächlich ein SPF-Bescheid vorliegt, liegt allerdings bei 1.780 (4,2 Prozent).

Das Land Vorarlberg sieht für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf bei der Klassenbildung einen Multiplikationsfaktor von 2,0 vor. Die Anwendung dieses Faktors führt in einigen Fällen zur früheren Teilbarkeit einer Klasse. Einer Klasse sollten nie mehr als sieben Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf zugeteilt werden.

Der Klassenmehrbedarf bei Anwendung des Faktors 2,0 für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf an HS beträgt im SJ 2006/2007 elf Klassen. In VS liegt der Klassenmehrbedarf durch den Faktor 2,0 und den hier zusätzlich anzuwendenden Migrationsfaktor im SJ 2006/2007 bei 82 Klassen.

Die Abteilung Schule (IIa) berechnet ein Gesamtstundenausmaß für jeden Bezirk (Bezirkkontingent) und stellt dabei auf die Kinderzahl mit SPF-Bescheiden ab. Pro Kind wird immer dieselbe Stundenanzahl zur Verfügung gestellt (zB in VS vier Stunden/Kind). Dies unabhängig davon wie viele Stunden das dem SPF-Bescheid zugrunde liegende Gutachten als notwendig erachtet.

Die von der Abteilung Schule (IIa) zur Verfügung gestellten Stunden werden den Schulen auf Antrag vom Bezirksschulinspektor (BSI) zugewiesen.

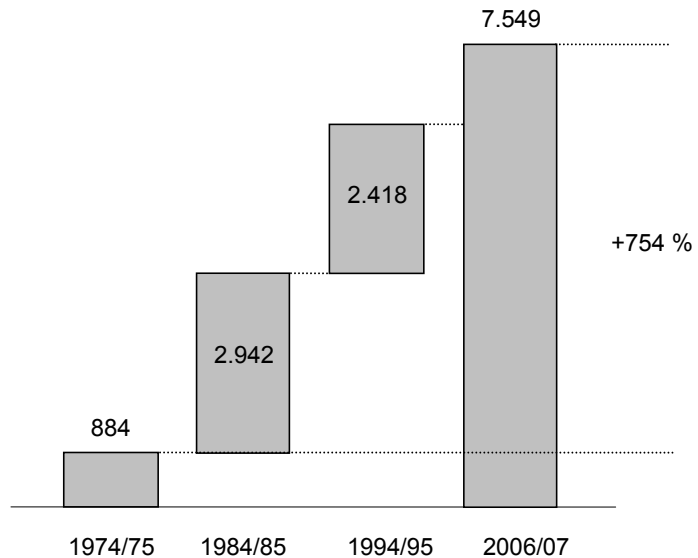
Einzelnen Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf kann aufgrund nur eingeschränkt zur Verfügung stehender Ressourcen die durch das jeweilige Gutachten zugewiesene Anzahl von Stunden nicht gewährt werden.

In kleinen, abseits von Ballungsräumen befindlichen VS kann es im Bereich der Zurverfügungstellung von Sprachheillehrern zu Engpässen kommen, sodass zur notwendigen speziellen Betreuung der betroffenen Kinder keine Lehrpersonen zur Verfügung stehen.

Migration

Im SJ 1974/1975 betrug der Anteil an Schülern mit nicht-deutscher Muttersprache an APS 1,9 Prozent (inklusive PTS) und liegt nunmehr im Jahr 2006/2007 bei 21,7 Prozent (inklusive PTS).

Entwicklung der Anzahl der Schüler mit nicht-deutscher Muttersprache in den Schuljahren 1974/1975 bis 2006/2007



Quelle: Abteilung Schule (IIa)

Hinweis: In diesen Zahlen sind die Polytechnischen Schulen mitefasset.

Im SJ 2006/2007 liegt die Zahl der Schüler mit nicht-deutscher Muttersprache in den VS im

- Bezirk Bludenz von insgesamt 2.826 Schülern bei 464 (16,42 Prozent), davon 72 außerordentliche Schüler
- Bezirk Bregenz von insgesamt 6.155 Schülern bei 1.322 (22,03 Prozent), davon 142 außerordentliche Schüler
- Bezirk Dornbirn von insgesamt 3.903 Schülern bei 1.118 (28,64 Prozent), davon 240 außerordentliche Schüler
- Bezirk Feldkirch von insgesamt 4.858 Schülern bei 1.036 (21,33 Prozent), davon 233 außerordentliche Schüler.

Die Zahl der Schüler mit nicht-deutscher Muttersprache in HS liegt im SJ 2006/2007 im

- Bezirk Bludenz von insgesamt 2.661 Schülern bei 372 (13,98 Prozent), davon 14 außerordentliche Schüler
- Bezirk Bregenz von insgesamt 5.245 Schülern bei 1.089 (20,76 Prozent), davon 54 außerordentliche Schüler
- Bezirk Dornbirn von insgesamt 2.871 Schülern bei 871 (30,34 Prozent), davon 26 außerordentliche Schüler
- Bezirk Feldkirch von insgesamt 4.088 Schülern bei 643 (15,73 Prozent), davon 34 außerordentliche Schüler

Für die Betreuung und Förderung der Schüler mit nicht-deutscher Muttersprache im Bereich der APS wurden im SJ 2006/2007 insgesamt 178,64 Planstellen verwendet, davon allein im VS-Bereich 144,47.

Im Bereich der Integration von Kindern und Jugendlichen mit nicht-deutscher Muttersprache wertet die Abteilung Schule (IIa) bei der Bildung von Klassen im VS-Bereich jedes Migrantenkind mit einem Multiplikationsfaktor von 1,4. Darüber hinaus wird pro Migrantenkind an APS ein Stundenkontingent von 0,18 Stunden/Woche/Schüler zur Verfügung gestellt.

Zur Verbesserung der Deutschkenntnisse von Kindern mit nicht-deutscher Muttersprache können in der Pflichtschule „Deutsch intensiv“-Stunden, Deutsch-Förderkurse und Stützlehrer in Anspruch genommen werden.

Zwischen der VS Wolfurt-Mähdle und den HS Schwarzach und Lauterach wurde eine Kooperation gebildet, um für Migrantenkinder genügend zusätzliche Förderstunden zu lukrieren. Die Schüler erhalten täglich drei Stunden gemeinsam intensiven Deutschunterricht und kehren danach wieder an ihre jeweiligen Stammschulen zurück.

Beamte/
Vertragsbedienstete

Hinsichtlich der Auswirkungen bestimmter Abwesenheitszeiten von Lehrpersonen, wie etwa Mutterschutz, Karenz und Krankheit, muss zwischen Beamten und Vertragsbediensteten unterschieden werden.

So erhält zB ein beamteter Lehrer bei Krankheit über einen längeren Zeitraum die vollen Bezüge und scheint daher im Stellenplan entsprechend auf. Darüber hinaus muss im selben Zeitraum ein Lehrer als Vertretung beschäftigt werden, der den Stellenplan ebenfalls belastet.

Besondere
Tätigkeiten

§ 43 Abs 2 LDG 1984 regelt die Herabsetzung der Lehrverpflichtung für bestimmte besonders berücksichtigungswürdige Tätigkeiten.

Das Land Vorarlberg legt aufgrund dieser bundesgesetzlichen Bestimmung bestimmte Tätigkeiten – wie etwa EDV-Kustos und die Betreuung der Schulbibliothek – fest, die zu einer Herabsetzung der Lehrverpflichtung führen.

Schwerpunkt-HS

Im HS-Bereich wird vom Bund eine Rahmenstundenzahl (zB 26 Stunden/Klasse/Woche und Teilungsziffer) vorgegeben. Anhand der vom jeweiligen Schulleiter bekannt gegebenen Schülerzahlen nimmt die Abteilung Schule (IIa) die Berechnung der Klassen und Schüler pro Schulstufe vor und stellt sodann eine bestimmte Stundenzahl zur Verfügung. In Schwerpunkt-HS sind für jene Fächer die als Schwerpunkte geführt werden erhöhte Stundenzahlen zur Verfügung zu stellen, wodurch in diesem Bereich enorme Personalressourcen gebunden sind.

Pädagogische Schwerpunktsetzung Zur pädagogischen Schwerpunktsetzung im Unterricht wie zB Projekt Agent Economy, Konfliktlöstage, Wald- und Erlebnistage, Literaturcafe, Handwerksprojekte etc und der Förderung kultureller Aktivitäten stellt das Land Vorarlberg im APS-Bereich (inklusive PTS) finanzielle Mittel zur Verfügung, die vom Bund nicht refundiert werden. Diese Ausgaben wurden vom Land jährlich erhöht und betragen im Jahr 2004 rund € 174.538, im Jahr 2005 rund € 177.909 und im Jahr 2006 rund € 198.993.

Anerkennungsbeträge Die Abteilung Schule (IIa) stellt dem BSI jährlich ein bestimmtes Budget zur Verfügung. Dieses wird einerseits zur Finanzierung von Anerkennungsbeträgen für besonders engagierte Lehrpersonen, andererseits zur Förderung von Projekten eingesetzt. Darüber hinaus kann im Bereich der VS beim BSI um die Zuweisung zusätzlicher Einzelstunden für die Durchführung konkreter, bereits bewilligter Projekte angesucht werden. Derartige Einzelstunden scheinen in der Abrechnung als MDL auf.

Die Auszahlung der Anerkennung für besondere Leistungen im Rahmen von Projekten, von Aktivitäten im schulischen Umfeld oder für unvorhersehbare besonders bemerkenswerte Aktivitäten, erfolgt nach entsprechender Meldung des BSI an den LSI durch die Abteilung Schule (IIa).

Projektförderung Im Hinblick auf die Projektförderung wird unterschieden zwischen Projekten zur Stärkung der Selbst- und Sozialkompetenz aller Schulpartner an Schulen und den Schulprojekten einzelner Klassen bzw der gesamten Schule.

Es werden unter anderem Schwerpunkte im sozialen Bereich, im Bereich schulischer Grundfertigkeiten oder im Bereich der Gewaltprävention gesetzt. Die Bewilligung oder Ablehnung eines Projektantrags erfolgt durch den BSI nach der Kontrolle des Projekts anhand eines vom LSI vorgegebenen Kriterienkatalogs. Im Rahmen der von der Abteilung Schule (IIa) vorgegebenen finanziellen Möglichkeiten wird dann ein Beitrag zu den Durchführungskosten geleistet.

Bewertung Die Ausgaben für Landeslehrer werden durch eine Vielzahl verschiedener Faktoren beeinflusst. Hier sind insbesondere die Zunahme der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf und derer mit nicht-deutscher Muttersprache zu erwähnen. Darüber hinaus haben auch die topographischen Gegebenheiten, die demographische Entwicklung und Schwerpunkt-HS eine wesentliche Bedeutung im Hinblick auf Stellenplanüberschreitungen.

Die Bestrebungen des Landes Vorarlberg, Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache bereits im Kindergarten zu fördern, stellen aus Sicht des Landes-Rechnungshofs auch einen wichtigen Schritt dar, um den Integrationsbedarf in der Schule zu verringern und diesen Bereich damit finanziell zu entlasten.

Schulübergreifende Sprachförderungsprojekte mit außerordentlichen Schülern wie zB die Kooperation zwischen der VS Wolfurt-Mähdle und den HS Schwarzach und Lauterach sind nachahmenswert. Derartige Initiativen sollten vom Land Vorarlberg im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten vermehrt unterstützt und gefördert werden.

Die durch die Abteilung Schule (IIa) beispielsweise zur Errechnung von Stundenzahlen selbst erstellten EDV-Programme ermöglichen eine exakte Erfassung und Berechnung der benötigten Daten.

Besonders berücksichtigungswürdige Tätigkeiten können zu einer Herabsetzung der Lehrverpflichtung führen. Aufgrund der Handhabung in der Vergangenheit und dem durch das LDG 1984 auch nach der Neuregelung offen gelassenen Spielraum besteht nunmehr eine Art Finanzierungszwang des Landes.

Der Landes-Rechnungshof erachtet die pädagogische Schwerpunktsetzung und Projektförderung durch vom Land Vorarlberg mitfinanzierte Projekte als wichtige bildungspolitische Maßnahme.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt Projekte wie zB die schulübergreifend organisierte Sprachförderung im schulautonomen Bereich zu unterstützen und derartige Initiativen zu fördern.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof im Zusammenhang mit der Herabsetzung der Lehrverpflichtung für bestimmte Tätigkeiten Alternativen zur Verminderung kostenintensiver Stellenplanüberschreitungen zu prüfen.

3.3 Optimierungskonzept

Das bereits im Frühjahr 2002 entwickelte Optimierungskonzept war geeignet den drohenden und vorhersehbaren Stellenplanüberschreitungen entgegenzuwirken und Ressourcen gezielter einzusetzen. Die geplanten Maßnahmen wurden aufgrund von Protesten der Unabhängigen Bildungsgewerkschaft (UBG) über Anordnung des Landeshauptmanns nicht durchgeführt.

Situation

Im Jahr 2002 wurde von der Abteilung Schule (IIa) gemeinsam mit der Schulaufsicht ein Optimierungskonzept entwickelt.

Das Konzept enthielt Änderungen im Bereich der APS, die die Steuerung des Ressourceneinsatzes verbessern, den Personaleinsatz verringern und die Faktoren für die Klassenbildung verändern sollten. Beispielsweise sollten Stundenkontingente in einigen Fällen nur nach Bedarf und auf Antrag – anstatt wie bisher automatisch – zur Verfügung gestellt werden.

Die geplanten Maßnahmen waren mit der Personalvertretung und dem Elternverein bereits akkordiert. Nach Protesten der Unabhängigen Bildungsgewerkschaft (UBG) wurde das Konzept jedoch auf Anordnung des Landeshauptmanns nicht umgesetzt.

Bewertung

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs wurde verabsäumt ein bereits akkordiertes Konzept zur Erzielung von Einsparungen umzusetzen.

Das im Jahr 2002 von der Abteilung Schule (IIa) in Zusammenarbeit mit der Schulaufsicht erstellte Optimierungskonzept war jedenfalls dazu geeignet, Ressourcen gezielter einzusetzen und Einsparungen zu erzielen. Ein Beispiel wäre etwa die Änderung des Multiplikators bei der Berechnung der Stundenrestkontingente für unverbindliche Übungen an HS von 40 auf 36.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt das Optimierungskonzept 2002 unter Berücksichtigung der nunmehr geltenden Neuerungen zu überarbeiten und zumindest in Teilbereichen tatsächlich umzusetzen.

Stellungnahme

Zur Erhaltung der hohen Bildungsqualität hat die Vorarlberger Landesregierung nach Abwägung aller berührten Interessen die Umsetzung der im Optimierungskonzept enthaltenen Maßnahmen nicht vorgenommen.

Kommentar L-RH

Gerade im Interesse der Erhaltung einer hohen Bildungsqualität sind Optimierungsmaßnahmen und die Anpassung an bestehende Realitäten anzustreben. Auf diese Weise können Ressourcen gezielter eingesetzt und undifferenzierte Strukturförderungen vermieden werden.

4 Kontrolle und Schnittstellen

Im Schulbereich existiert eine Vielzahl an Schnittstellen. Die Kooperation zwischen den Bundes- und Landesbehörden findet in unterschiedlich ausgeprägtem Ausmaß und von den jeweiligen Personen abhängig statt. Im C-Bereich besteht ein wesentlicher Steuerungs- und Kontrollbedarf, der vermehrt eingefordert werden sollte.

Situation

Die Verwaltung des Bundes auf dem Gebiet des Schulwesens ist grundsätzlich vom zuständigen Bundesminister und den ihm unterstehenden Schulbehörden des Bundes zu besorgen. Als – dem zuständigen Bundesminister nachgeordnete – Schulbehörden des Bundes sieht Art 81a Abs 2 B-VG kollegiale Behörden, nämlich die Landesschulräte (LSR) und die Bezirksschulräte (BSR), vor.

Der BSR ist die Schulbehörde des Bundes für den Bereich eines politischen Bezirks, der LSR für den Bereich eines Bundeslandes. Vorsitzender des BSR ist der Leiter der Bezirksverwaltungsbehörde (BH). Der Präsident des LSR ist der Landeshauptmann (LH), wobei die Ausführungsgesetzgebung des Landes vorsehen kann, dass der Präsident einen Amtsführenden Präsidenten zu bestellen hat. Im Land Vorarlberg wurde ein solcher bestellt. Zudem besteht hier auch Personalunion zwischen dem Amtsführenden Präsidenten des LSR und dem Schullandesrat.

Schulaufsicht

Gemäß § 18 des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes ist die Schulinspektion von den Landes- und Bezirksschulräten durch die Landes-, Bezirks-, Berufsschul- und Fachinspektoren sowie durch Lehrer, die mit Schulaufsichtsfunktionen betraut sind, wahrzunehmen.

Ende 1999 erging ein Erlass des BMUKK über die Durchführung der Schulaufsicht (Aufgabenprofil der Schulaufsicht). In dieser allgemeinen Weisung sind die Zuständigkeiten und der Aufgabenbereich der Schulaufsicht geregelt.

Die Schulaufsichtsorgane haben auf die Einhaltung eines wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Umgang mit personellen und materiellen Ressourcen an den Schulen zu achten. Die Aufsicht betrifft im Wesentlichen die pädagogische Wirksamkeit und Qualität der Einzelschule. Daneben existiert über die Diensthoheit eine Aufsichts-/Kontrollpflicht seitens des Landes Vorarlberg.

Zu den schulübergreifenden Aufgaben der Schulaufsicht zählen:

- Führung, Planung und Koordination
- Mitwirkung an der Organisations- und Personalentwicklung
- Qualitätssicherung
- Beratung und Konfliktmanagement

Im Jahr 2002 wurde zur Verbesserung der Kooperation zwischen den Schulbehörden des Landes und des Bundes ein als „Punktation“ bezeichnetes Übereinkommen zwischen den BHs, dem LSR und der Vorarlberger Landesregierung abgeschlossen.

Im Wesentlichen sollte eine verbesserte Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden erreicht werden.

Tätigkeitsbereich C

Da im Hinblick auf die im Rahmen des C-Bereichs im Jahresnormmodell zu absolvierende Lehrerfortbildung in Höhe von 15 Stunden ein wesentlicher Kontrollbedarf besteht, fokussierte sich der Landes-Rechnungshof bei seiner Prüfung auf diesen Teilbereich.

Zur Dokumentation des gesamten C-Bereichs wurde von der Schulaufsicht ein Formblatt erstellt. Hinsichtlich der Kontrolle dieses Bereichs kommt dem Schulleiter eine zentrale Rolle zu. Eine Überprüfung, ob dies durch den Schulleiter auch tatsächlich wahrgenommen wird, findet durch die Abteilung Schule (IIa) nicht statt. Es wurde jedoch mit der Schulaufsicht bei Einführung des Jahresnormmodells vereinbart, den C-Bereich bzw die Kontrolle durch den Schulleiter von den BSI stichprobenartig überprüfen zu lassen.

Durch personelle Wechsel in der Schulaufsicht findet eine derartige Kontrolle derzeit zwar in Einzelfällen statt, jedoch in unterschiedlicher Qualität und Häufigkeit.

Lehrerfortbildung

Im Zuge der Online-Anmeldung der Lehrer zur Lehrerfortbildung am Pädagogischen Institut des Landes (PI) erfolgt die definitive Freigabe durch den Schulleiter. Dieser hat bei der Freigabe die Möglichkeit eine Reihung der Lehrer von eins bis drei vorzunehmen. Dadurch soll ein möglichst reibungsloser Schulbetrieb gewährleistet werden.

Fortbildung findet zu 80 Prozent in unterrichtsfreier Zeit statt. Im Durchschnitt erfolgen pro Fortbildung Absagen von einem Viertel der angemeldeten Teilnehmer. Die Absagen der Lehrpersonen erfolgen oftmals so kurzfristig, dass eine Nachnennung nicht mehr möglich ist.

Bei Absagen des PI wegen Unter- oder Überbuchung bestimmter Fortbildungen, werden den Lehrern die nicht absolvierten Stunden von den Schulleitern in den meisten Fällen dennoch angerechnet.

Bezirksverwaltungs-
behörde

§ 2 LDG sieht vor, dass die Diensthoheit über die Lehrer der APS in bestimmten abschließend aufgezählten Angelegenheiten von der Bezirksverwaltungsbehörde auszuüben ist. Zu deren Aufgaben zählen unter anderem die Zuweisung und Versetzung sowie vorübergehende Zuweisung innerhalb des politischen Bezirks und die Ausschreibung schulfester Stellen.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfolgt durch die jeweilige Schulabteilung in den BHs.

Bewertung

Im Schulbereich existiert eine Vielzahl an Schnittstellen. Es gilt sowohl die große Anzahl der verschiedenen Behörden zu berücksichtigen, als auch Lehrervertretungen, Eltern- und Schülervetreter in Entscheidungsprozesse einzubinden.

Die Kooperation zwischen den einzelnen Behörden findet in unterschiedlich ausgeprägtem Ausmaß und von den jeweiligen Personen abhängig statt. Kommunikation ist grundsätzlich vorhanden, jedoch gehen durch die große Kompetenzstreuung und die räumliche Trennung der involvierten Behörden Synergien verloren. In der Praxis sind die jeweils zuständigen Ansprechpartner für Betroffene schwer zu eruiieren, sodass die Informationsbeschaffung mitunter nur auf Umwegen erfolgen kann.

Durch die im Land Vorarlberg bestehende Besonderheit der Personalunion zwischen dem Amtsführenden Präsidenten des LSR und dem Schullandesrat werden Synergieeffekte erzielt. Dennoch ist die Verteilung der Aufgaben auf mehrere Organisationseinheiten nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nicht zweckmäßig. Die bestehende Organisation wurde auch vom Rechnungshof bereits mehrfach kritisiert.

Das Aufgabenprofil der Schulaufsicht stellt lediglich einen allgemeinen und groben Überblick dar. Ein konkretes Konzept oder Anweisungen zur tatsächlichen Ausübung der Aufsicht fehlen. Innerhalb der Schulaufsicht stellt sich die grundsätzliche Frage, ob diese in beratender oder kontrollierender Funktion tätig zu werden hat.

Die Möglichkeit Kontrollen des C-Bereichs tatsächlich einzufordern, obliegt dem Land als Träger der Diensthoheit. Die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten sind schwer überschaubar. Die Befolgung entsprechender Weisungen wird nur stichprobenartig überprüft. Ein institutionalisiertes Berichtswesen vom Schulleiter an die zuständige Abteilung Schule (IIa) fehlt.

Die fehlende Kontrolle des C-Bereichs wurde bereits mehrfach vom Rechnungshof kritisiert. Der Landes-Rechnungshof teilt die Ansicht des Rechnungshofs und vertritt die Meinung, dass eine derartige Kontrolle insbesondere im Hinblick auf die dadurch mögliche Steuerung der Personalentwicklung notwendig ist.

Die Funktion des Schulleiters im Rahmen der zu absolvierenden Fortbildung spielt eine wichtige Rolle. Das häufige Fehlen von Interessenten bei der Besetzung der Stelle des Schulleiters führt dazu, dass eine tatsächliche Auswahl von Bewerbern praktisch kaum vorhanden ist. Die Problematik, dass Schulleiter – hauptsächlich in VS – üblicherweise aus dem Lehrkörper der betreffenden Schule bestellt werden, führt oftmals zu einer eingeschränkten Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den ehemaligen Kollegen. Ein Kontrollverlust kann daher bereits beim Schulleiter eintreten.

Die große Belastung der Schulleiter durch administrative Tätigkeiten lässt wenig Spielraum für die tatsächlich vorgesehenen und notwendigen Führungsaufgaben.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt die involvierten Behörden besser zu vernetzen um eine effizientere Zusammenarbeit sicherzustellen. Insbesondere sollten die jeweiligen Aufgabenbereiche und die Umsetzung dieser explizit definiert werden.

Darüber hinaus empfiehlt der Landes-Rechnungshof die Eingliederung der Schulabteilungen der BHs in die Abteilung Schule (IIa).

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof die Kompetenzen des Schulleiters auszuweiten, um so die Eigenverantwortung der Schulen zu erhöhen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof die Kontrolle des C-Bereichs, insbesondere die Lehrerfortbildung, durch den Schulleiter tatsächlich vermehrt einzufordern bzw entsprechend klare Weisungen zu erteilen.

Stellungnahme

Die Ende Mai 2002 verfasste Punktation über die Intensivierung der Kooperation zwischen den Schulbehörden des Landes und des Bundes sieht die Optimierung und Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Schulaufsichtsorganen und den Landesschulbehörden durch eine Reihe von Maßnahmen vor. Unter anderem werden die Landesschulinspektoren bei der Festlegung grundsätzlicher Vorgaben, insbesondere bei Angelegenheiten des Stellenplans und den Bedarfserhebungen, verstärkt eingebunden. Die enge Zusammenarbeit ist ein besonderes Anliegen des zuständigen Regierungsreferenten, der in Personalunion auch Amtsführender Präsident des Landesschulrats ist.

Eine noch bessere Vernetzung und Zusammenarbeit erscheint jedoch nach Maßgabe der geltenden Rechtslage nicht möglich.

Auf Grund der gesetzlichen Vorgaben und der Empfehlungen des Landes-Rechnungshofs ist beabsichtigt, die Erfüllung der im Tätigkeitsbereich C der Jahresnorm zu erbringenden Stunden in Hinkunft verstärkt zu kontrollieren.

Kommentar L-RH

Die Vorteile einer organisatorischen Zusammenlegung der Schulabteilungen der Bezirkshauptmannschaften mit der Abteilung Schule (IIa) überwiegen deutlich. Der mögliche Nachteil einer fehlenden Präsenz in den Bezirken kann durch organisatorische Maßnahmen problemlos ausgeglichen werden. Die geltende Rechtslage steht einer Zusammenlegung der betreffenden Abteilungen nicht entgegen.

Bregenz, im Mai 2007

Der Direktor

Dr Herbert Schmalhardt



Abkürzungsverzeichnis

APS	Allgemein bildende Pflichtschulen
ASO	Allgemeine Sonderschule
BGBI	Bundesgesetzblatt
BH	Bezirkshauptmannschaft
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (vormals BMBWK)
BSI	Bezirksschulinspektor
BSR	Bezirksschulrat
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
HS	Hauptschule
LDG	Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz
LDG 1984	Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz
LGBI	Landesgesetzblatt
LSI	Landesschulinspektor
LSR	Landesschulrat
MDL	Mehrdienstleistungen
Mio	Million
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PI	Pädagogisches Institut
PTS	Polytechnische Schulen
SchOrgG	Schulorganisationsgesetz
SchPflG	Schulpflichtgesetz
SJ	Schuljahr
SPF	Sonderpädagogischer Förderbedarf
UBG	Unabhängige Bildungsgewerkschaft
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
VS	Volksschule
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
zB	zum Beispiel