

Bundesministerium für Bildung,
Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1010 Wien

Wien, 31. Oktober 2018
GZ 300.570/022-P1-3/18

Entwurf eines Pädagogik Pakets 2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 4. Oktober 2018, GZ: BMBWF-12.690/0001-II/3/2018, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen zum vorliegenden Entwurf

Zur Leistungsbeurteilung

Im Bericht „Schulversuche“ (Reihe Bund 2015/1) stellte der RH in TZ 34 fest, dass im Schuljahr 2012/13 2.012 und somit 37,5 % der insgesamt 5.367 in Österreich durchgeführten Schulversuche alternative Formen der Leistungsbeurteilung betrafen. Der RH hielt damals fest, *„dass bereits in den 1960er-Jahren begonnen wurde, alternative Formen der Leistungsbeurteilung im Rahmen von Schulversuchen zu erproben. Er kritisierte, dass ungeachtet der jahrzehntelangen Durchführung dieser Schulversuche nach wie vor keine Entscheidung über deren Übernahme in das Regelschulwesen oder über deren Beendigung getroffen wurde. Damit wurde der aufgrund der hohen Zahl der Schulversuche beträchtliche administrative Aufwand in Kauf genommen.“*

Im Bericht „Schulversuche; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2018/49) stellte der RH in TZ 13 fest, *„dass der Gesetzgeber mit dem Schulrechtsänderungsgesetz 2016 die Überführung der alternativen Leistungsbeurteilung ins Regelschulwesen verfügte. ... Daher wurden im Grundschulbereich im Schuljahr 2017/18 keine diesbezüglichen Schulversuche mehr durchgeführt.“* Weiters hat der Gesetzgeber die Regelungen für Schulversuche im Rahmen des Bildungsreformgesetzes 2017 harmonisiert. So ist etwa die Höchstdauer der Schulversuche nun mit der Zahl an Schulstufen zuzüglich zweier Schuljahre zu bemessen. Jeder Schulversuch ist zu evaluieren.

Mit dem vorliegenden Entwurf werden zwar die im Schulrechtsänderungsgesetz 2016 enthaltenen Regelungen zur alternativen Leistungsbeurteilung zum Teil wieder rückgenommen, allerdings zielt der Entwurf

auf eine Verankerung der alternativen Formen der Leistungsbeurteilung im Regelschulwesen ab. Da die mit dem Bildungsreformgesetz 2017 eingeführten flankierenden Regelungen zu Schulversuchen geeignet sind, einen potenziellen Wildwuchs an Schulversuchen zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung zu unterbinden, betrachtet der RH seine Empfehlung zur Übernahme alternativer Formen der Leistungsbeurteilung in das Regelschulwesen nach wie vor als umgesetzt (siehe Reihe Bund 2018/49, TZ 13). Die in einem zeitlich kurzen Abstand erfolgten Änderungen zu den alternativen Formen der Leistungsbeurteilung können allerdings nach Ansicht des RH Verunsicherungen bei den Erziehungsberechtigten bewirken.

Die bisher nur für die Neue Mittelschule vorgesehenen Kind–Eltern–Lehrer–Gespräche sollen nun in allen Schulstufen der Volks– und Sonderschulen sowie weiterhin an der (Neuen) Mittelschule durchgeführt werden. Auch im Bereich der Polytechnischen Schule soll jedenfalls einmal pro Unterrichtsjahr ein Gespräch zwischen Schülerin oder Schüler, Erziehungsberechtigten und Lehrperson stattfinden. In diesem Zusammenhang verweist der RH auf den Bericht „Modellversuch Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, wo er die Kind–Eltern–Lehrer–Gespräche positiv bewertete, *„weil es dadurch möglich sein sollte, den Schülern und Eltern eine aussagekräftige Rückmeldung über den aktuellen Leistungsstand der Schüler zu geben.“* (TZ 14)

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass in der (Neuen) Mittelschule in den leistungsdifferenzierten Pflichtgegenständen (Deutsch, Mathematik sowie Lebende Fremdsprache) künftig ab der 6. Schulstufe zwei Leistungsniveaus (Leistungsniveau „Standard“ und Leistungsniveau „Standard AHS“) und zwei entsprechende fünfteilige Beurteilungsskalen geführt werden. Dazu verweist der RH auf den Bericht „Modellversuch Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, wo er in TZ 15 hinsichtlich der 7–teiligen Beurteilungsskala an Neuen Mittelschulen festhielt, dass *„Unklarheiten über die Leistungsbeurteilung an den NMS bestanden. Er empfahl dem BMUKK, im Rahmen der Aus– und Weiterbildung der Lehrer die Leistungsbeurteilung verstärkt zu berücksichtigen, um für die Schüler der NMS größtmögliche Sicherheit und Objektivität zu gewährleisten.“* Da nach Ansicht des RH auch mit vorliegendem Entwurf die Grundsystematik der Beurteilung (zwei Leistungsniveaus und zwei entsprechende Beurteilungsskalen) an den (Neuen) Mittelschulen im Wesentlichen beibehalten wird, zudem auch ein unterjähriges Wechseln zwischen den Leistungsniveaus vorgesehen ist, betrachtet der RH seine damalige Empfehlung nach wie vor als relevant.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Zur Ressourcenzuteilung an die allgemein bildenden Pflichtschulen und die (Neuen) Mittelschulen

In der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) wird festgehalten, dass durch das gegenständliche Pädagogik Paket 2018 keine zusätzlichen Lehrpersonal–Ressourcen zur Verfügung gestellt werden sollen, sondern die nach den derzeitigen Zuteilungsmodalitäten verteilten Mittel – insbesondere für die Leistungsdifferenzierung in der Mittelschule – effektiver und effizienter genutzt werden. Die Aufwendungen je Schülerin oder Schüler und Schuljahr sollen somit unverändert bleiben.

Da die Verhältniszahlen für die Ressourcenzuteilung an die allgemein bildenden Pflichtschulen im Finanzausgleich beschlossen wurden und durch den vorliegenden Entwurf nicht berührt werden, scheint diese Annahme aus Sicht des RH dem Grunde nach plausibel. Im Hinblick auf die Ressourcenzuteilung an die

(Neuen) Mittelschulen verweist der RH auf seine folgenden Ausführungen im Bericht „Modellversuch Neue Mittelschule“ (Reihe Bund 2013/12, TZ 48):

„Die Richtlinien für die Entwicklungsarbeit der NMS des BMUKK vom November 2010 sahen vor, dass die durch den Wegfall der Leistungsgruppen frei werdenden Personalressourcen an den NMS verbleiben und ausschließlich für Förder- bzw. Individualisierungsmaßnahmen zum Einsatz kommen sollten. ... Der RH stellte in den Ländern Salzburg und Vorarlberg fest, dass die nach Auflösung der Leistungsgruppen frei gewordenen Personalressourcen weiterhin an den Schulen verblieben. Die NMS wiesen eine hohe Lehrerpersonalintensität auf: Neben den zusätzlichen Bundesressourcen kamen auch die nach Auflösung der Leistungsgruppen frei gewordenen Personalressourcen zum Einsatz.“

Im Bericht „Modellversuche Neue Mittelschule; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2016/5) führte der RH in TZ 3 wie folgt aus:

„Auch der Forschungsbericht „Evaluation der Neuen Mittelschule (NMS). Befunde aus den Anfangskohorten.“ kam zum Schluss, dass die beträchtlichen zusätzlichen Ressourcen im Durchschnitt nicht die erwarteten Verbesserungen im Bereich der fachlichen Leistungen und überfachlichen Kompetenzen gebracht hatten. ... Er hielt daher seine Empfehlung, den Mitteleinsatz in der Sekundarstufe I einer eingehenden Analyse zu unterziehen, weiterhin aufrecht. Dabei wären im Hinblick auf die Ergebnisse des Forschungsberichts auch Szenarien zur Umsetzung der NMS-Konzeption (insbesondere Individualisierung und innere Differenzierung) mit eingeschränktem Teamteaching-Einsatz in Betracht zu ziehen.“

Ob und wie mit der geplanten Maßnahme der Leistungsdifferenzierung – Förderung in (dauerhaften) Schülergruppen nach Leistungsniveaus – eine effektivere und effizientere Nutzung der Ressourcen stattfindet, wäre nach Ansicht des RH durch auf konzeptionelle Zielsetzungen beruhende Begleitmaßnahmen (Evaluationen, Monitoring des Ressourceneinsatzes) zu belegen. Allerdings enthält der vorliegende Entwurf dazu keine Aussagen.

Finanzielle Auswirkungen können sich nach Ansicht der RH dennoch ergeben, wenn sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler unter sonst gleichen Bedingungen durch Maßnahmen des geplanten Pädagogik Pakets 2018 erhöht. Dies könnte aus Sicht des RH bei den geplanten Änderungen zu

- § 32 Abs. 2b des Schulunterrichtsgesetzes (SchUG), wonach Schülerinnen und Schüler, die im 9. Jahr der allgemeinen Schulpflicht eine Stufe einer AHS oder einer BMHS besucht und nicht erfolgreich abgeschlossen haben, nunmehr berechtigt sein sollen, in einem freiwilligen 10. Schuljahr die Polytechnische Schule zu besuchen und
- § 25 Abs. 3 SchUG, wonach eine verpflichtende Klassenwiederholung einer nicht erfolgreich abgeschlossenen Schulstufe bereits ab der 3. anstatt bisher ab der 4. Schulstufe vorgesehen ist, der Fall sein.

Zum freiwilligen 10. Schuljahr an einer Polytechnischen Schule

Laut den Ausführungen in der WFA sollen von dieser geplanten Maßnahme 422 Schülerinnen und Schüler (lt. Schulstatistik 2012/13) betroffen sein. Weiters geht die WFA davon aus, dass wenn ein freiwilliges

10. Schuljahr an einer Polytechnischen Schule belegt wird, gleichzeitig ein weiteres Schuljahr an einer mittleren oder höheren Schule entfällt, wodurch diese Maßnahme letztlich kostenneutral wäre bzw. zu Minderauszahlungen von 1.000 EUR jährlich ab 2019 führen würde. Für den RH ist diese Annahme nicht nachvollziehbar bzw. belegt, weil nicht jede Schülerin bzw. jeder Schüler, die bzw. der im 9. Schuljahr eine AHS oder eine BMHS besucht und nicht erfolgreich abschließt, ein weiteres Schuljahr an einer mittleren oder höheren Schule besucht. So kann auch bei bestehender Ausbildungsverpflichtung nicht in jedem Fall von einem weiteren Schulbesuch ausgegangen werden, da alternativ die Möglichkeit der Absolvierung bspw. einer Lehre oder AMS-Maßnahme besteht.

Zur verpflichtenden Klassenwiederholung ab der 3. Schulstufe

Die finanziellen Erläuterungen gehen davon aus, dass von dieser geplanten rechtsetzenden Maßnahme 696 Schülerinnen und Schüler (lt. Repetentenstatistik 2014/15) betroffen sein werden. Die dadurch bedingten zusätzlichen Lehrpersonalressourcen sollen jedoch durch einen geringeren Ressourcenverbrauch in der (Neuen) Mittelschule kompensiert werden.

Hiezu verweist der RH auf sein Schreiben zum damaligen Entwurf eines Schulrechtspakets vom 4. Mai 2016, GZ 300.570/019-2B1/16. Im Zusammenhang mit der Einführung einer verpflichtenden Klassenwiederholung ab der 4. Schulstufe wurde in den finanziellen Erläuterungen ein Minderbedarf von 106 Planstellen abgeschätzt. Die WFA führte hierzu aus, dass *„durch die nunmehr mögliche optimale Förderung der Kinder sich auch die Zahl der Wiederholungen in der vierten Schulstufe halbieren wird, weshalb im Ergebnis 1.538 Kinder weniger zu unterrichten sein werden (2017/18: -696; 2018/19: -1.168), wodurch sich der Bedarf an Lehrpersonalressourcen verringert. Je 14,5 Schülerinnen und Schülern der Volksschule wird den Ländern eine Landeslehrpersonen-Planstelle zugeteilt, weshalb sich bei 1.538 weniger zu unterrichtenden Kindern ein Minderbedarf von 106 Planstellen einstellt, wobei eine Planstelle durchschnittlich 56.000 Euro Personalaufwand verursacht.“* Der RH wies in seiner oben zitierten Stellungnahme darauf hin, dass die Berechnungsgrundlage bzw. Annahme zur Halbierung der Klassenwiederholungen in der 4. Schulstufe aus seiner Sicht nicht nachvollziehbar war.

Der RH weist auf den offensichtlichen Widerspruch zwischen der WFA zum gegenständlichen Entwurf und der WFA zum damaligen Entwurf eines Schulrechtspakets 2016 hin. Den Erläuterungen zur WFA zum geplanten Pädagogik Paket 2018 folgend (*„Durch diese Maßnahmen werden auch Wiederholungen in höheren Schulstufen, die wegen des geringeren Schüler/innen-Lehrpersonen-Verhältnisses bei geringerer Effektivität einen höheren Mitteleinsatz erfordern und darüber hinaus leicht zum Abbruch von Bildungskarrieren führen können, vermieden.“*) und in Analogie zur WFA zum damaligen Entwurf eines Schulrechtspakets 2016 gesetzt (wenn auch das Ausmaß für den RH nicht nachvollziehbar war), müssten die vorgesehenen Maßnahmen auch positive Auswirkungen auf die Zahl der Repetenten der 4. Schulstufe haben. In der WFA zum gegenständlichen Entwurf bleibt dies jedoch gänzlich unberücksichtigt.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

