

Bundesministerium für
Bildung, Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1010 Wien

Wien, 16. November 2020
GZ 303.208/001–P1–3/20

Entwurf eines Bundesgesetzes zur Finanzierung der Digitalisierung des österreichischen Schulwesens (DigiSchG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) nimmt zu dem mit Schreiben vom 27. Oktober 2020, GZ: 2020–0.560.790, übermittelten im Betreff genannten Entwurf im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs– und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

Der RH erachtet die geplanten Maßnahmen zur Digitalisierung des österreichischen Schulwesens vor dem aktuellen Hintergrund grundsätzlich für zweckmäßig.

1.1 IT–Ausstattung an Schulen

(1) In TZ 6 des Berichts „IT–Betreuung an Schulen“, Reihe Bund 2018/47 wies der RH u.a. auf das Problemfeld „[...] der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der IT–Ausstattungen inkl. Netzanbindungen und die damit zusammenhängenden Abläufe an den Schulen“ hin. Gemäß § 2 Abs. 1 Z 4 des Entwurfs ist auch die Betreuung und Wartung der angeschafften IT–Geräte eine vom Bund zu setzende Maßnahme zur Erreichung des Ziels eines IT–gestützten Unterrichts für alle Schülerinnen und Schüler ab der 5. Schulstufe in allen Schularten (Schulformen und Fachrichtungen).

Der RH weist daher auf die Empfehlung in TZ 6 an das Ministerium sowie an alle Länder hin, „[...] in Abstimmung mit den Gemeinden einschließlich der Stadt Wien ein IT–Modell für die Schulen – mit Schwerpunkt auf den allgemein bildenden Pflichtschulen – als Serviceleistung für die Schulerhalter (i.d.R. Gemeinden) zu entwickeln. Dieses sollte zentrale IT–Standards für Schulen, zentrale Services und eine Standardisierung der Abläufe (z.B. Beschaffung, Mängelbehebung) gewährleisten und

die Lehrpersonen von technischen und administrativen Agenden der IT–Betreuung entlasten. Im Modell wären die Zuständigkeiten und die Finanzierungsverantwortung konsequent miteinander zu verknüpfen.“

Die geplante einheitliche Anschaffung und Wartung können als erster Schritt der Berücksichtigung dieser Empfehlung gewertet werden. Der RH weist jedoch darauf hin, dass insbesondere durch die teilweise Finanzierung der Ausstattung der Landeslehrpersonen mit IT–Geräten durch den Bund die Zuständigkeit und die Finanzierungsverantwortung nicht konsequent miteinander verknüpft werden.

(2) In TZ 22 des o.a. Berichts hielt der RH fest, dass „[...] gesamthafte Aussagen über den Zustand der IT–Ausstattung der Schulen nicht möglich waren. Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung stellte der RH eine große qualitative und quantitative Heterogenität bei der IT–Ausstattung der einzelnen besichtigten Schulen fest. [...] Kritisch sah der RH die große Heterogenität bei den Bundesschulen mit dem Bund als Schulerhalter, die trotz schulartenspezifischer Unterschiede für ihn nicht nachvollziehbar war. Auch wurde das Projekt IT–Betreuung NEU nicht genutzt, um eine Standardisierung und Vereinheitlichung in die Wege zu leiten. Die schulartenübergreifende Empfehlung für die Basis–IT–Infrastrukturausstattung der österreichischen Schulen sah der RH positiv und als ersten Schritt in die richtige Richtung, wobei seiner Ansicht nach eine Weiterentwicklung noch erforderlich war.“

Das vorliegende Gesetzesvorhaben sieht die Anschaffung von IT–Endgeräten für nahezu alle Schülerinnen und Schüler der 5. Schulstufe vor. Unklar bleibt, ob dabei eine weiterführende Standardisierung der IT–Ausstattung insbesondere in Bezug auf die Bundesschulen vorgesehen sein soll. Der RH verweist daher auf die Empfehlung des RH in TZ 22 an das Ministerium, „[...] unter Einbindung der Stakeholder die Empfehlung zur Basis–IT–Infrastruktur weiter zu entwickeln. Darauf aufbauend wäre die IT–Ausstattung an den Bundesschulen weiter zu standardisieren.“

1.2 Internetanbindung

Der vorliegende Entwurf enthält als Zielbestimmung, den Unterricht aller Schülerinnen und Schüler ab der 5. Schulstufe in allen Schularten (Schulformen und Fachrichtungen) mit gesetzlich geregelter Schulartbezeichnung IT–gestützt durchführen zu können (IT–gestützter Unterricht). In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass die Aufgaben der Schulerhalter, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung und Betreuung von technischen Anbindungen und Netzwerken vom vorliegenden Entwurf unberührt bleiben.

Zu der erforderlichen Internetanbindung hielt der RH in TZ 23 des o.a. Berichts fest, dass „[...] mit EDUnet allen Schulen und Bildungseinrichtungen in Österreich ein Breitband–Backbone zur Verfügung stand, dessen vertraglich vereinbarte Bandbreite bislang ausreichend war. Der RH hielt weiters fest, dass es im Ministerium keinen gesamthafte Überblick über die Internet–Anbindung der österreichischen Schulen sowie die Anzahl der Schulen, die mittels ihres Providers an EDUnet angeschlossen waren, gab. Damit fehlte auch ein Überblick in Bezug auf den Handlungsbedarf zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategie „Schule 4.0“.“

Der RH empfahl daher dem Ministerium, allen Landesschulräten und dem Stadtschulrat für Wien, den aktuellen Stand der Internet–Anbindung der Schulen zu erheben, um rechtzeitig Maßnahmen zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategie „Schule 4.0“ zu veranlassen. „[...] Der RH wies darauf hin, dass bei Abschluss von Verträgen für die Internet–Anbindung von mehreren Schulen bessere Konditionen zu erzielen waren als bei Einzelabrufen aus bestehenden Rahmenvereinbarungen des Ministeriums. Im Zuge der empfohlenen Erhebung der Internet–Anbindung der Schulen empfahl der RH dem Ministerium, allen Landesschulräten und dem Stadtschulrat für Wien, auch die Verträge zu den Internet–Anbindungen zu analysieren und eine Strategie für eine optimierte und kostengünstige Internet–Anbindung der Schulstandorte zu entwickeln. Dabei wären Kooperationen (z.B. zwischen Bundesschulen, interkommunale Zusammenarbeit der Gemeinden) zur Lukrierung von Kostenvorteilen zu bevorzugen.“

Anlässlich des vorliegenden Entwurfs weist der RH auf die o.a. Empfehlungen hin.

1.3 Software

In TZ 25 des o.a. Berichts verwies der RH auf die Bemühungen des Ministeriums, der Länder Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg und der Stadt Wien, „[...] mit dem Abschluss von (Rahmen–)Verträgen für Standardsoftware einerseits Kostenvorteile zu erzielen und andererseits eine Standardisierung des Softwareeinsatzes an den Schulen anzustreben. Allerdings führte das isolierte Vorgehen der einzelnen Gebietskörperschaften zu einer Vielzahl von unterschiedlichen und schwer vergleichbaren Verträgen. Nach Ansicht des RH könnte eine koordinierte Vorgangsweise weitere Kostenvorteile nach sich ziehen. Der RH empfahl dem Ministerium sowie allen Ländern (u.a. als Serviceleistung für die Gemeinden), eine koordinierte Vorgangsweise für die Anschaffung der Standardsoftware zu prüfen, um damit Kostenvorteile zu lukrieren.“

Anlässlich des vorliegenden Entwurfs weist der RH auf die o.a. Empfehlungen hin.

1.4 Weitere Bemerkungen

Zur Umsetzung des Ziels der Schaffung der pädagogisch–technischen Voraussetzungen für einen IT–gestützten Unterricht und damit die weitere Digitalisierung der schulischen Wissens– und Kompetenzvermittlung ist aus Sicht des RH – vor allem mangels näherer Darlegungen im Entwurf bzw. den Erläuterungen zu diesem – weiters auf Folgendes hinzuweisen:

(1) Die Erläuterungen gehen von rund 400.000 Endgeräten für Schülerinnen/Schüler und Lehrpersonal aus. Diese sind – wie in § 5 Abs. 4 des Entwurfs vorgesehen – in die IKT–Infrastruktur der jeweiligen Schule zu integrieren. Die Integration und Betreuung einer solch hohen Anzahl an Endgeräten in eine bereits kleinteilige (schulspezifische) und daher fragmentierte Infrastruktur kann eine besondere Herausforderung in Bezug auf die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems, und damit ein systemimmanentes und schwer kalkulierbares Sicherheits– und auch Kostenrisiko darstellen.

Dem könnte zwar durch die in § 5 Abs. 4 Z 1 des Entwurfs vorgesehene Beauftragung eines (etwa für alle Schulen verantwortlichen) IT–Dienstleisters entgegengewirkt werden. Es ergibt sich aber weder aus dem Entwurf noch aus den Erläuterungen, ob tatsächlich nur ein für alle Schulen verantwortlicher Dienstleister beauftragt werden soll oder ob auch die Beauftragung einzelner Dienstleister (etwa pro Schule) möglich oder intendiert ist.

(2) Darüber hinaus ist auch festzuhalten, dass die im vorliegenden Entwurf enthaltene Definition des „schulstandortspezifische[n] Digitalisierungskonzept[s]“ (als notwendige Voraussetzung für die Ausstattung der Schule mit digitalen Endgeräten) aus Sicht des RH offen lässt, ob es Ausführungen zur IT–Sicherheit zu beinhalten hat. Aus dem vorliegenden Entwurf ist daher nicht ableitbar, wie insbesondere die Zentralstelle des BMBWF (z.B. als oberste Schul– und Dienstbehörde im Bereich der Bundesschulen) die IT–Sicherheit und damit die Funktionsfähigkeit der eingesetzten Geräte, Plattformen und Systeme durch entsprechende Steuerungs– und Kontrollmaßnahmen auch tatsächlich einfordert.

(3) Mit vorliegendem Entwurf sollen auch „einheitliche Lern– und Arbeitsplattformen“ geschaffen werden. Da für die Beschreibung dieser Maßnahme in den Erläuterungen derselbe Text wie zu den „schulstandortspezifischen Digitalisierungskonzepten“ verwendet wurde, ist diese Maßnahme aus Sicht des RH nicht nachvollziehbar beschrieben.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Den Erläuterungen zufolge werden die mit den vorgeschlagenen Maßnahmen verbundenen finanziellen Auswirkungen auf den Finanzierungshaushalt des Bundes bis 2024 auf insgesamt 258,23 Mio. EUR geschätzt.

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben eine der WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 69/2015) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen, bei der gemäß § 3 Abs. 2 der WFA–FinAV die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten sind.

Der RH weist darauf hin, dass im Rahmen des betrieblichen Sachaufwands 115,35 Mio. EUR für insgesamt 18 spezifische Maßnahmen veranschlagt, jedoch nicht näher beschrieben werden und damit auch nicht den mit dem Entwurf verfolgten Zielen bzw. Maßnahmen zugeordnet werden können. Es ist daher nicht klar dargestellt, welche finanziellen Auswirkungen

- die „einheitlichen Lern– und Arbeitsplattformen“,
- die Schaffung eines einheitlichen Serviceportals „Digitale Schule“ und
- Integration und Betrieb von 400.000 Endgeräten in die schulische IKT–Infrastruktur

jeweils nach sich ziehen. Eine klare Zuordnung der finanziellen Auswirkungen zu den genannten Zielen bzw. Maßnahmen wäre daher wünschenswert.

§ 2 Abs. 2 des Entwurfs enthält auch eine Regelung zur „Anschubfinanzierung“ für Endgeräte für Landeslehrpersonen: Den Bundesländern werden in den Schuljahren 2021/22 und 2022/23 drei Endgeräte je erstmals teilnehmender Klasse für Landeslehrpersonen zur Verfügung gestellt. Die Erläuterungen halten dazu fest, dass die Aufgaben der Schulerhalter insbesondere im Hinblick auf die Schaffung und Betreuung von technischen Anbindungen und Netzwerken davon unberührt bleiben. Inwieweit den Bundesländern in ihrer Eigenschaft als Schulerhalter dadurch – vor allem im Hinblick auf die in § 5 Abs. 4 definierten Anforderungen (sichere Integration der mobilen Endgeräte in die IKT-Infrastruktur der Schule mit einem IT-Dienstleister durch geeignete technische Maßnahmen wie Mobile Device Management) – weitere Kosten entstehen oder ob diese Integration zusätzliche Kosten für den Bund beinhaltet, lassen die Materialien allerdings offen.

Ebenso weist der RH darauf hin, dass bei der Beauftragung der OeAD-GmbH (Österreichischer Austauschdienst-GmbH) „insbesondere für Koordinierungs-, Monitoring- und Informationsaufgaben“ gemäß § 6 des Entwurfs offen bleibt, worauf sich diese Koordinierungs-, Monitoring- und Informationsaufgaben konkret beziehen sollen und insbesondere welches finanzielle Volumen dieser (mögliche) Vertrag umfassen soll. Da auch die Erläuterungen dazu keine weiteren Ausführungen enthalten, wäre eine weitere Konkretisierung, zumindest in den Erläuterungen, daher wünschenswert.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher aus den o.a. Gründen 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.

3. Zur Begutachtungsfrist

Abschließend verweist der RH darauf, dass gem. § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II Nr. 489/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 67/2015, den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Frist wurde im vorliegenden Fall mit einer Begutachtungsfrist von 15 Arbeitstagen ohne Angabe von Gründen signifikant unterschritten.

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.:
Beatrix Pilat

