

Bericht des Rechnungshofes

**Schulgemeindeverbände als Erhalter
allgemein bildender Pflichtschulen**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	376
Abkürzungsverzeichnis	378

BMUKK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums
für Unterricht, Kunst und Kultur****Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein
bildender Pflichtschulen**

KURZFASSUNG	379
Prüfungsablauf und -gegenstand	389
Schulerhaltung Allgemein	389
Allgemein bildende Pflichtschulen	394
Kennzahlen	409
Schulgemeindeverbände	418
Ausgliederte Rechtsträger	433
Gemeindeaufsicht	436
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	441

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schulwesen in Österreich _____	391
Abbildung 2:	Einfluss der Gebietskörperschaften auf die allgemein bildenden Pflichtschulen _____	395
Tabelle 1:	Gesetzliche Schulerhalter _____	398
Abbildung 3:	Anteile der jeweiligen gesetzlichen Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen _____	399
Tabelle 2:	Voraussetzungen für die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule _____	402
Tabelle 3:	Mindestschülerzahlen für den Weiterbestand einer allgemein bildenden Pflichtschule _____	404
Tabelle 4:	Schülerzahlen der Volksschulen _____	405
Tabelle 5:	Übersicht Volksschulen _____	409
Tabelle 6:	Übersicht Hauptschulen _____	410
Tabelle 7:	Übersicht Polytechnische Schulen _____	411
Tabelle 8:	Übersicht Sonderschulen _____	412
Tabelle 9:	Schulen pro km ² im Schuljahr 2009/2010 _____	414
Tabelle 10:	Schulen pro 100 Schüler im Schuljahr 2009/2010 __	414
Tabelle 11:	Schulen pro Gemeinde im Schuljahr 2009/2010 _____	415
Tabelle 12:	Ausgaben der Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen _____	416
Tabelle 13:	Ausgaben der Gemeinden je Schüler _____	417
Tabelle 14:	Schulgemeindeverbände in Kärnten – Überblick (Schuljahr 2009/2010) _____	420
Abbildung 4:	Schulgemeindeverbände in Kärnten _____	421

Tabelle 15:	Ausgaben der Kärntner Schulgemeindeverbände	___	422
Tabelle 16:	Schulgemeindeverbände in Vorarlberg - Überblick (Schuljahr 2009/2010)	_____	426
Abbildung 5:	Schulgemeindeverbände in Vorarlberg	_____	428
Tabelle 17:	Ausgaben der Vorarlberger Schulgemeindev Verbände	_____	429
Tabelle 18:	Eckdaten der Schulgemeindev Verbände in Kärnten und Vorarlberg	_____	432
Abbildung 6:	Immobilienverwaltungs – KG	_____	434

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
KG	Kommanditgesellschaft
LGBI.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen lag die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bezüglich der Schulerhaltung insbesondere in der Hand der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände. Bei gesamthafter Betrachtung unterlagen diese Schulen jedoch dem Einfluss sämtlicher Gebietskörperschaften.

Die Schulgemeindeverbände übernahmen in Kärnten und Vorarlberg einen Teil der ansonsten fast ausschließlich – im Burgenland zur Gänze – den Gemeinden zugewiesenen Aufgabe der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen. Sie waren gesetzliche Schulerhalter von rd. 17 % (Kärnten) bzw. rd. 7 % (Vorarlberg) dieser Schulen und wendeten dafür im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009 rd. 24,64 Mill. EUR (Kärnten) bzw. rd. 4,43 Mill. EUR (Vorarlberg) auf.

Die Aufsicht der Länder über das wirtschaftliche Handeln der Schulgemeindeverbände sowie der Gemeinden als Schulerhalter wies Lücken auf.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Darstellung und die Beurteilung der unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Errichtung, Erhaltung und Auflassung öffentlicher allgemein bildender Pflichtschulen, die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Schulgemeindeverbände, der Vor- und Nachteile der Errichtung von Schulgemeindeverbänden sowie der Kompetenzabgrenzung zwischen Schulgemeindeverbänden und den für die Schule zuständigen Behörden. Weiters überprüfte der RH die Wahrnehmung der Gemeindeaufsicht, der auch die Schulgemeindeverbände unterlagen, seitens der Länder. (TZ 1)

Schulerhaltung allgemein

Der Begriff „Schulerhaltung“ umfasste die Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen. (TZ 2)

Für die öffentlichen Pflichtschulen bestand hinsichtlich der Schulerhaltung – anders als für die mittleren und höheren Schulen – nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes. Die unmittelbar anwendbaren Vorschriften waren der Ausführungsgesetzgebungskompetenz der Länder vorbehalten. Die Ausführungsgesetze legten das Land, die Gemeinden oder Gemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter fest. (TZ 2, 5)

Gesetzliche Schulerhalter

Die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung kam unter anderem auch darin zum Ausdruck, dass alle Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren. Dies erschwerte die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum. (TZ 3)

Gesetzlicher Schulerhalter der mittleren und höheren Schulen – das waren die allgemein bildenden höheren Schulen sowie die mittleren und höheren berufsbildenden Schulen – war grundsätzlich der Bund. (TZ 3)

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen – Volksschulen, Hauptschulen, Sonderschulen sowie Polytechnische Schulen – waren grundsätzlich die Gemeinden und Gemeindeverbände gesetzliche Schulerhalter. (TZ 3)

Gemeindeverbände waren ausschließlich aus Gemeinden zusammengesetzte Verwaltungsträger. Mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet, erfüllten sie einzelne Aufgaben der beteiligten Gemeinden an deren Stelle und in eigener Verantwortung. Bei Schulgemeindeverbänden waren diese Aufgaben die Errichtung, Erhaltung und Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen. (TZ 3)

Gesetzliche Schulerhalter der Berufsschulen sowie der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen waren die Länder. (TZ 3)

Kompetenzzersplitterung

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich aus der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Rechtslage die – Spannungsfelder begünstigende – Situation, dass einerseits die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung – soweit sie die Schulerhaltung betraf – insbesondere in der Hand der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände lag, andererseits die Schulen bei gesamthafter Betrachtung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften unterlagen. Die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen erschwerte den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden (bzw. Gemeindeverbänden). (TZ 4)

Aufgabe der Schulgemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter war die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen. Zur Schulerhaltung zählte auch die Beistellung von Schulwarten und Reinigungskräften. Das an einer allgemein bildenden Pflichtschule tätige pädagogische und nichtpädagogische Personal hatte daher unterschiedliche Dienstgeber: Lehrer das Land (finanziert vom Bund), Schulwarte, Reinigungskräfte und sonstiges Hilfspersonal die Gemeinde bzw. den Schulgemeindeverband. (TZ 4)

Mit der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen waren alle Gebietskörperschaften befasst. Die Länder übten überdies durch die Definition der Schulsprengel maßgeblichen Einfluss auf die personellen und infrastrukturellen Ressourcen aus. Flächendeckende Schulstandortkonzepte der Regionen (unter Berücksichtigung von Synergien mit angrenzenden Regionen) wurden dadurch erschwert. (TZ 4)

Die Aufsicht über Gemeinden und Schulgemeindeverbände oblag dem Land. Die Sicherstellung der Unterrichtsqualität fiel in den Verantwortungsbereich des Schulleiters. Die Aufsicht über die Qualität des Unterrichts war Aufgabe des örtlich zuständigen Bezirksschulinspektors, einem Schulaufsichtsorgan des Bundes. (TZ 4)

Schulerhaltung allgemein bildender Pflichtschulen

In allen drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Ländern waren überwiegend (im Burgenland zur Gänze) die Gemeinden gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen. Die Schulgemeindeverbände als Zusammenschluss von Gemeinden waren dies für 17 % (Kärnten) bzw. 7 % (Vorarlberg) dieser Schulen.

Das Land trat als gesetzlicher Schulerhalter nur bei Sonderschulen in Kärnten und in Vorarlberg (jeweils 1 %) in Erscheinung. (TZ 5)

Die Bildung von Schulgemeindeverbänden als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen war unterschiedlich geregelt. In Kärnten waren die Gemeinden – mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut – bezirksweise zu Pflichtverbänden für die Erhaltung der Hauptschulen und Polytechnischen Schulen zusammengefasst. In Vorarlberg und im Burgenland war die Bildung von Schulgemeindeverbänden für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen unter bestimmten Voraussetzungen möglich. (TZ 5)

Als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber bestanden im Einzelnen unterschiedliche Regelungen. Das Auseinanderklaffen von Basisanforderungen erschwerte Verwaltungsreformbemühungen und verstärkte die Intransparenz. (TZ 6)

In den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg war die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen unterschiedlich geregelt. In Vorarlberg bestanden vergleichsweise deutlich geringere Anforderungen (Mindestschülerzahl) für die Errichtung von Volksschulen. (TZ 6)

Die Regelungen für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen waren in allen drei Ländern im Wesentlichen gleichlautend. (TZ 7)

In den überprüften Ländern war die Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen im Einzelnen unterschiedlich geregelt. Es bestand im Wesentlichen keine rechtliche Verpflichtung zur Schließung einer Schule bei Unterschreiten der erforderlichen Mindestschülerzahlen. Die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule war wegen der erforderlichen Befassung sämtlicher Gebietskörperschaften, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgten, kompliziert (Entscheidung der Gemeinde bzw. des Schulgemeindeverbands, Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung). (TZ 8)

Die Mindestschülerzahlen für den Weiterbestand einer Volksschule wurden oft deutlich unterschritten. Am höchsten war der Anteil der Volksschulen mit weniger als 25 Schülern im Burgenland (fast ein Drittel), gefolgt von Vorarlberg (fast ein Fünftel) und Kärnten (fast ein Zehntel). Der Anteil der Volksschulen mit weniger als zehn Schülern war in Vorarlberg am höchsten (4 %). (TZ 8)

Kostentragung

Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz normierte, dass die gesetzlichen Schulerhalter für die Kosten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen aufzukommen hatten. Zu diesen Kosten zählten beispielsweise jene für Zu- und Umbauten, Gebäudesanierungen, Beleuchtung und Beheizung sowie das Hilfspersonal. (TZ 9)

Im Falle der Bildung von Schulgemeindeverbänden hatten die verbandsangehörigen Gemeinden bei Fragen der Schulerhaltung (insbesondere bei Investitionsentscheidungen) ein Mitspracherecht. Ohne Errichtung von Schulgemeindeverbänden schrieb die Schulstandortgemeinde den sprengelangehörigen Gemeinden Schulerhaltungsbeiträge vor. Dadurch konnte die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein. (TZ 9)

Schulorganisation

Im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 sank in allen drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Ländern die Anzahl der allgemein bildenden Pflichtschulen insgesamt wie folgt: Burgenland minus fünf Schulen, Kärnten minus 16 Schulen und Vorarlberg minus vier Schulen. Der Rückgang betraf mit Ausnahme der Polytechnischen Schulen (Burgenland, Kärnten) sowie der Sonderschulen (Burgenland, Vorarlberg) alle Formen der allgemein bildenden Pflichtschulen. (TZ 10)

Mit zwei Ausnahmen (Polytechnische Schulen in Vorarlberg, Sonderschulen im Burgenland) sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum an allen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen. Am höchsten war der Schülerrückgang an den Hauptschulen in Kärnten (minus 11 %). Die Anzahl der Klassen stieg im Burgenland um 6 %, in Kärnten und in Vorarlberg sank sie um jeweils 1 %. (TZ 10)

Die Anzahl der Schüler je Klasse lag in den drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Ländern im Durchschnitt unter 25. Zwischen den Schulen, deren Erhalter Schulgemeindeverbände waren, und den übrigen Schulen bestanden hinsichtlich der durchschnittlichen Klassenschülerzahlen keine wesentlichen Unterschiede. (TZ 10)

Schulstruktur

Verschiedene Maßzahlen (Schulen pro Gemeinde, Schulen pro km², Schüler pro Schule, Anteil der Volksschulen mit weniger als 25 Schülern) zeigten in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg Unterschiede in der Schulstruktur auf. (TZ 11)

Auf die Fläche der jeweiligen Länder bezogen war die Schuldichte bei allen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen in Vorarlberg am höchsten, in Kärnten am geringsten. (TZ 11)

Bezogen auf die Anzahl der Schulen pro 100 Schüler traten bei den Hauptschulen kaum Unterschiede zwischen den Ländern auf. Die Anzahl der Volksschulen (bezogen auf 100 Schüler) war im Burgenland fast doppelt so hoch wie in Vorarlberg. Auch die Anzahl der Polytechnischen Schulen und der Sonderschulen war (bezogen auf 100 Schüler) im Burgenland weitaus höher als in Kärnten und in Vorarlberg. (TZ 11)

Im Ländervergleich war die Schuldichte bezogen auf die Anzahl der Gemeinden bei den Hauptschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen in Vorarlberg am größten, bei den Volksschulen in Kärnten. (TZ 11)

Ausgaben der Gemeinden

Die Gemeinden waren für einen Großteil der allgemein bildenden Pflichtschulen gesetzliche Schulerhalter und hatten daher die daraus erwachsenden Kosten zu tragen. Auch im Falle der Bildung von Schulgemeinerverbänden trugen letztlich die Gemeinden die Kosten der Schulerhaltung, weil diese anteilig auf die Gemeinden umgelegt wurden. Eine exakte Trennung von Schulerhaltungsbeiträgen und Umlagen war nicht durchführbar; ebenso war die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen nicht in allen Fällen möglich. (TZ 12)

Im Jahr 2009 wendeten die Kärntner Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen rd. 79,70 Mill. EUR auf, die Vorarlberger Gemeinden rd. 58,39 Mill. EUR und die Gemeinden des Burgenlands rd. 38,85 Mill. EUR. (TZ 12)

Schulgemeindeverbände

Im Burgenland gab es 171 Gemeinden. Diese waren nicht zu Schulgemeindeverbänden zusammengeschlossen, sondern selbst gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen. Die Gründe für das Fehlen von Schulgemeindeverbänden waren dem Amt der Burgenländischen Landesregierung nicht bekannt. (TZ 14)

In Kärnten bildeten die Gemeinden jedes politischen Bezirks gemäß dem Kärntner Schulgesetz ex lege je einen Schulgemeindeverband für Hauptschulen und Polytechnische Schulen. Die Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee und Villach) waren von dieser Regelung ausgenommen. Dementsprechend gab es in Kärnten acht Schulgemeindeverbände, denen 130 der 132 Gemeinden angehörten. Im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009 betrug die Ausgaben aller Kärntner Schulgemeindeverbände rd. 24,64 Mill. EUR. Auf einen Schüler entfielen in diesem Zeitraum jährlich 1.933 EUR. (TZ 15 bis 18)

In Vorarlberg war die Bildung von Schulgemeindeverbänden für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen möglich. Sie erfolgte durch Verordnung der Landesregierung. Von den 96 Vorarlberger Gemeinden gehörten 71 zumindest einem der 14 Schulgemeindeverbände an. Im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009 betrug die Ausgaben der Vorarlberger Schulgemeindeverbände rd. 4,42 Mill. EUR. Auf einen Schüler entfielen in diesem Zeitraum 1.429 EUR pro Jahr. (TZ 19 bis 22)

Die Schulgemeindeverbände in Vorarlberg waren verglichen mit jenen in Kärnten kleiner strukturiert. (TZ 23)

Vorteile der Errichtung von Schulgemeindeverbänden waren ein Mitspracherecht der verbandsangehörigen Gemeinden in Angelegenheiten der Schulerhaltung – im Verbandsrat (Kärnten) bzw. im Verwaltungsausschuss (Vorarlberg) waren alle verbandsangehörigen Gemeinden vertreten – sowie ein Interessenausgleich zwischen der jeweiligen Schulstandortgemeinde und den übrigen verbandsangehörigen Gemeinden hinsichtlich der finanziellen Lasten der Schulerhaltung. (TZ 23)

Ausgegliederte Rechtsträger

Im Burgenland gab es keine Schulgemeinerverbände und daher auch keine von diesen errichtete ausgegliederten Rechtsträger. (TZ 24)

Die Gründung ausgegliederter Rechtsträger durch Gemeinerverbände zum Zweck des Vorsteuerabzugs entsprach einer zunehmend verbreiteten Praxis. Mit den ausgegliederten Rechtsträgern waren eine zunehmende Komplexität und erhebliche Transaktionskosten verbunden, welche die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben und die Transparenz des Gebarungshandelns beeinträchtigten. (TZ 25)

Sieben Kärntner Schulgemeinerverbände hatten ausgegliederte Rechtsträger zur Abwicklung von Schulbauvorhaben (Generalsanierungen, größere Instandhaltungen) gegründet. Fünf Schulgemeinerverbände wählten hierzu die Rechtsform der Kommanditgesellschaft, zwei jene der Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Die Gründung einer Kommanditgesellschaft bedurfte im Gegensatz zu jener einer Kapitalgesellschaft nicht der Genehmigung der Landesregierung. (TZ 25)

Ende 2008 wiesen die damals bestehenden sechs ausgegliederten Rechtsträger der Kärntner Schulgemeinerverbände Verbindlichkeiten von rd. 3,98 Mill. EUR aus. Diese schienen in den Haushalten der Schulgemeinerverbände nicht mehr auf. (TZ 25)

In Vorarlberg hatte nur ein Schulgemeinerverband einen ausgegliederten Rechtsträger, und zwar als Kommanditgesellschaft, gegründet. Die Landesregierung erteilte die erforderliche Genehmigung. Ende 2008 wies diese Kommanditgesellschaft Verbindlichkeiten von rd. 1,53 Mill. EUR auf, die im Haushalt des betreffenden Schulgemeinerverbands nicht mehr aufschienen. (TZ 26)

Gemeindeaufsicht

Die landesgesetzlichen Vorschriften wiesen die Aufgaben der Gemeinden und Schulgemeinerverbände als gesetzliche Schulerhalter deren eigenem Wirkungsbereich zu. Die Einflussmöglichkeiten des Landes waren daher auf ein verfassungsmäßig umschriebenes Aufsichtsrecht beschränkt. Die Aufsicht über das wirtschaftliche Handeln der Gemeinden und Gemeinerverbände war von der Landesregierung auszuüben. (TZ 27)

Im Burgenland führte die Gemeindeaufsicht bis zum Jahr 2009 nur wenige Prüfungen an Ort und Stelle durch. Aufgrund der diesbezüglichen Bemängelungen des Burgenländischen Landesrechnungshofs gab es 2010 bereits 27 umfassende Gebarungsüberprüfungen und drei Nachkontrollen an Ort und Stelle; diese nahmen jedoch nicht Bezug auf Fragen der Schulerhaltung. Für die Zukunft war die Prüfung von etwa 35 Gemeinden pro Jahr geplant. (TZ 29)

In Kärnten kam es wegen Unklarheiten in der Auslegung der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung zu einer Kontrollücke; dies hatte der RH bereits anlässlich einer früheren Gebarungsüberprüfung (Reihe Kärnten 2010/2) kritisiert. Die Landesamtsdirektion stellte bereits damals klar, welche Abteilung für die finanzielle Aufsicht zuständig war. In der Zwischenzeit wurde auch die Geschäftseinteilung entsprechend geändert. (TZ 28)

Die nunmehr zuständige Abteilung beauftragte im Jahr 2009 ein externes Beratungsunternehmen mit der Erfassung und Auswertung grundlegender Daten der Kärntner Schulgemeindeverbände. Die Abteilung schrieb die Kennzahlen fort und nahm auf dieser Basis ihre Aufsicht wahr. Weiters waren Stichprobenprüfungen nach dem Zufallsprinzip beabsichtigt. (TZ 29)

In Vorarlberg prüfte die zuständige Abteilung des Amtes der Landesregierung die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse aller Gemeinden und Gemeindeverbände. Für Überprüfungen an Ort und Stelle erstellte sie jährlich einen risikoorientierten Prüfungsplan. Die Schulgemeindeverbände wurden aufgrund ihres geringen Gebarungsvolumens und des Fehlens von Risikoindikatoren in den letzten Jahren nicht für eine Überprüfung ausgewählt. (TZ 29)

Kenndaten zur Schulerhaltung

Rechtsgrundlagen		Bund								
		<ul style="list-style-type: none"> – Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. – Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz, BGBl. Nr. 163/1955 i.d.g.F. 								
		Länder								
		<ul style="list-style-type: none"> – Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, LGBl. 36/1995 i.d.g.F.¹ – Burgenländische Gemeindeordnung, LGBl. 55/2003 i.d.g.F. – Burgenländisches Gemeindeverbandsgesetz, LGBl. Nr. 20/1987 – Kärntner Schulgesetz, LGBl. Nr. 58/2000 i.d.g.F.¹ – Kärntner Schulbaufondsgesetz, LGBl. Nr. 7/2009 i.d.g.F. – Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBl. 66/1998 i.d.g.F. – (Vorarlberger) Gesetz über die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen und der öffentlichen Schülerheime (Schulerhaltungsgesetz), LGBl. Nr. 32/1998 i.d.g.F.¹ – (Vorarlberger) Gemeindegesetz, LGBl. Nr. 40/1985, i.d.g.F. – Verordnungen der Vorarlberger Landesregierung über die Bildung der einzelnen Schulgemeindeverbände 								
Schulgemeindeverbände (SGV)	Anzahl	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2006 bis 2009				
		Ausgaben in Mill. EUR				in %				
Burgenland	–	–	–	–	–	–				
Kärnten	8	24,02	23,03	23,26	28,23	+ 18				
Vorarlberg	14	3,51	3,52	5,04	5,66	+ 61				
allgemein bildende Pflichtschulen	2006/2007		2007/2008		2008/2009		2009/2010		Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010	
	Anzahl	davon in SGV	Anzahl	davon in SGV	Anzahl	davon in SGV	Anzahl	davon in SGV	Schulen in %	davon in SGV in %
Burgenland	255	–	253	–	251	–	250	–	– 2	–
Kärnten	360	62	353	60	347	60	344	59	– 4	– 5
Vorarlberg	248	18	248	18	246	18	244	18	– 2	–

¹ Diese drei Gesetze sind die Landes-Ausführungsgesetze zum Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes.

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von Jänner bis April 2011 in den Ländern Kärnten und Vorarlberg die Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen sowie im Burgenland die Auswirkungen des Fehlens von Schulgemeindeverbänden. Die Gebarungsüberprüfung erfolgte beim jeweiligen Amt der Landesregierung; einzelne Schulgemeindeverbände wurden nicht überprüft.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Darstellung und Beurteilung der unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Errichtung, Erhaltung und Auflassung öffentlicher allgemeinbildender Pflichtschulen, die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Schulgemeindeverbände, der Vor- und Nachteile der Errichtung von Schulgemeindeverbänden sowie der Kompetenzabgrenzung zwischen Schulgemeindeverbänden und den für die Schulen zuständigen Behörden. Weiters überprüfte der RH die Wahrnehmung der Gemeindeaufsicht, der auch die Schulgemeindeverbände unterlagen, seitens der Länder.

Zu dem im Mai 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Vorarlberg im Juni 2012, das BMUKK und das Land Burgenland im Juli 2012 sowie das Land Kärnten – verspätet – im Oktober 2012 Stellung. Der RH erstattete gegenüber dem Land Burgenland, dem Land Kärnten und dem Land Vorarlberg im November 2012 Gegenäußerungen.

Schulerhaltung Allgemein**Begriff**

2 Der Begriff „Schulerhaltung“ umfasste die Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen. Unter Errichtung einer Schule war ihre Gründung und die Festsetzung ihrer örtlichen Lage – also ein Rechtsakt und nicht der Bau eines Schulgebäudes – zu verstehen.

Die Erhaltung einer Schule betraf folgende wirtschaftliche Belange:¹

- Bereitstellung und Instandhaltung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften,
- Reinigung, Beleuchtung und Beheizung,
- Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und Lehrmittel,
- Deckung des sonstigen Sachaufwands (z.B. Zeugnisformulare, Bücher für die Lehrer- und Schülerbüchereien),

¹ § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

Schulerhaltung Allgemein

- Beistellung des erforderlichen Hilfspersonals (z.B. Schulwarte und Reinigungskräfte) sowie
- Unterstützung der Schulleitung bei administrativen Tätigkeiten.

Unter Auflassung einer Schule war ihre Schließung zu verstehen.

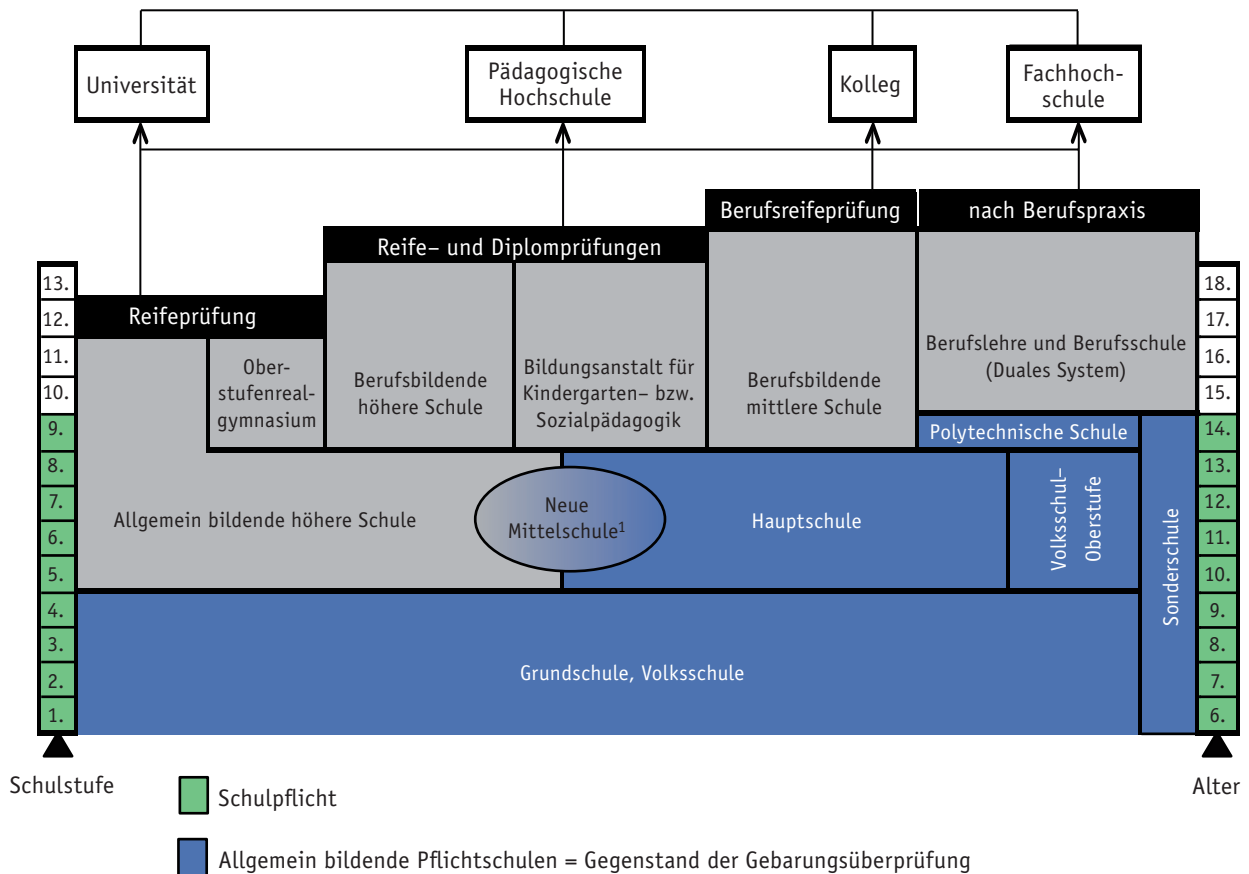
Die einschlägigen Regelungen für die öffentlichen mittleren und höheren Schulen waren entsprechend der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Art. 14 B-VG) durch Bundesgesetz zu treffen. Ein solches „Bundes-Schulerhaltungsgesetz“ wurde jedoch nicht erlassen; daher war der Schulerhalter Bund bei den Bundesschulen für alle Aspekte der Schulerhaltung verantwortlich.

Für die öffentlichen Pflichtschulen bestand hinsichtlich der Schulerhaltung – anders als für die mittleren und höheren Schulen – nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes. Die unmittelbar anwendbaren Vorschriften waren neun unterschiedlichen Ausführungsgesetzen der Länder vorbehalten.

Gesetzliche Schulerhalter

3.1 (1) Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über das österreichische Schulwesen:

Abbildung 1: Schulwesen in Österreich



¹ Mit Beginn des Schuljahres 2018/2019 wird dieser Modellversuch flächendeckend in das Regelschulwesen (an Stelle der Hauptschulen) überführt worden sein.

Quelle: BMUKK

(2) Gesetzlicher Schulerhalter der mittleren und höheren Schulen – das waren die allgemein bildenden höheren Schulen sowie die mittleren und höheren berufsbildenden Schulen – war der Bund.²

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen – Volksschulen, Hauptschulen, Sonderschulen sowie Polytechnische Schulen – waren grundsätzlich die Gemeinden und Gemeindeverbände gesetzliche Schulerhalter.

² mit Ausnahme der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen

Gemeindeverbände waren ausschließlich aus Gemeinden zusammengesetzte Verwaltungsträger. Mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet, erfüllten sie einzelne Aufgaben der beteiligten Gemeinden an deren Stelle und in eigener Verantwortung. Bei Schulgemeindeverbänden waren diese Aufgaben die Errichtung, Erhaltung und Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen.

Gesetzliche Schulerhalter der Berufsschulen sowie der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen waren die Länder.

(3) Der RH befasste sich bereits im Jahr 2009 mit grundlegenden Reformüberlegungen zur Schulverwaltung. Im Rahmen der Arbeitsgruppe „Verwaltung Neu“ führte er zusammen mit Experten des Instituts für Höhere Studien, des Staatsschuldenausschusses, des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Zentrums für Verwaltungsforschung eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen durch. Die Ergebnisse der Analyse sahen die Probleme vor allem in der verfassungsrechtlich komplexen Kompetenzverteilung und der fehlenden Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern begründet.

3.2 Die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung kam nach Ansicht des RH unter anderem auch darin zum Ausdruck, dass alle Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren. Dies erschwerte nach Ansicht des RH die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum. Für die Sekundarstufe I (Schule der 10- bis 14-Jährigen) bestand eine Konkurrenz zwischen den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden als gesetzliche Schulerhalter der Hauptschulen (bzw. der in das Regelschulwesen überführten Neuen Mittelschulen) und dem Bund als Erhalter der allgemein bildenden höheren Schulen (Unterstufe), einschließlich jener, an denen die Neue Mittelschule als Schulversuch geführt wurde. Der RH empfahl den überprüften Ländern, in Abstimmung mit dem BMUKK – wie in den Lösungsvorschlägen der Expertengruppe Schulverwaltung (Arbeitspaket 3, Seite 30) ausgeführt – eine schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum anzustreben.

3.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei die gemeinsame Nutzung von Schulraum durch unterschiedliche Schulerhalter im Rahmen des Modells der kooperativen Schulraumbeschaffung für das weiterführende Schulwesen erfolgreich angewendet worden. Beispielsweise sei das neu gegründete Oberstufenrealgymnasium Deutsch-Wagram gemeinsam mit der Neuen Mittelschule in einem von Stadt, Land und Bund errichteten neuen Schulgebäude untergebracht. Weiters seien leer gewordene Pflichtschulgebäude durch weiterführende Schulen übernommen wor-*

den bzw. Pflichtschulräume zur vorübergehenden Behebung von Raumnot einer weiterführenden Schule befristet angemietet worden.

Besonders ausgeprägt sei die Kooperation von verschiedenen Schulerhaltern bei der Nutzung von Sportstätten, die sowohl dem schulischen als auch dem außerschulischen Sport zur Verfügung stünden. Die dargestellte Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften und die dadurch gegebene Flexibilität der gemeinsamen Nutzung schulischer Infrastruktur gelinge bei jenen Gebäuden, die der Bund von Gemeinden bzw. privaten Rechtsträgern angemietet habe, leichter als bei jenen, die dem Bund von der Bundesimmobiliengesellschaft GmbH vermietet würden.

(2) Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung gebe es bereits einige sinnvolle Kooperationen zur schulartenübergreifenden Nutzung von Schulräumlichkeiten, z.B. Frauenkirchen, Neusiedl am See und Mattersburg. Ein darüber hinausgehendes Einsparungspotenzial werde als eher gering angesehen.

(3) Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung sei in der Sekundarstufe I hinsichtlich einer schulartenübergreifenden Nutzung von Schulraum keine Konkurrenz zwischen den Gemeindeverbänden als Schulerhalter der Hauptschulen und Neuen Mittelschulen sowie dem Bund als Schulerhalter der allgemein bildenden höheren Schulen (Unterstufe) erkennbar, zumal es in der Praxis kaum Schulgebäude gebe, in denen sowohl Pflichtschulen als auch allgemein bildende höhere Schulen unter einem Dach untergebracht seien. Der Kärntner Schulbaufonds fördere jedoch vorrangig jene Projekte, die eine Konzentration von Schul- und Betreuungseinrichtungen zum Gegenstand hätten. Mit der Schaffung von regionalen Bildungszentren im Pflichtschulbereich würden räumliche Synergien zwischen Volksschule und Hauptschule genutzt und dabei auch die Mitnutzung von Schulraum durch Kinderbetreuungseinrichtungen ermöglicht.

- 3.4** Der RH entgegnete dem Land Kärnten, im Rahmen der Festlegung zukünftiger Schulstandortstrategien verstärkt die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum der unterschiedlichen Schulerhalter (Gemeinden, Gemeindeverbände, Bund) anzustreben.

Allgemein bildende Pflichtschulen

Kompetenzersplit-
terung

4.1 (1) Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich aus der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Rechtslage die – Spannungsfelder begünstigende – Situation, dass einerseits die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung – soweit sie die Schulerhaltung betraf – insbesondere in der Hand der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände lag, andererseits die Schulen bei gesamthafter Betrachtung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften unterlagen.

(2) Den gesetzlichen Schulerhaltern oblag die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen. Die Errichtung und Auflassung einer Schule bedurfte überdies der Anhörung des Landes- schulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.

(3) Die Festsetzung der Schulsprengel³ erfolgte durch Verordnung der Landesregierung unter Mitwirkung des Landes- oder Bezirksschulrats nach Anhörung aller betroffenen gesetzlichen Schulerhalter und Gebietskörperschaften.⁴

(4) Die Beistellung der erforderlichen Lehrer oblag den Ländern als Dienstgeber der Landeslehrer.⁵ Der Bund refundierte den Ländern die Kosten der Besoldung der Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen im Rahmen der genehmigten Stellenpläne.⁶ Die Kosten allfälliger darüber hinausgehender Planstellen hatten die Länder dem Bund zu refundieren (siehe Reihe Bund 2012/4 – Finanzierung der Landeslehrer).

(5) Die Aufsicht über Gemeinden und Schulgemeindeverbände oblag dem Land.

³ Der Schulsprengel ist das rechtlich umschriebene Einzugsgebiet der Schule. Die Sprengelenteilung dient zum einem einer geordneten und möglichst gleichmäßigen Zuweisung der schulpflichtigen Kinder an die einzelnen öffentlichen Pflichtschulen der betreffenden Schulart. Zum anderen bestimmt die Sprengelenteilung die Grenzen der dem gesetzlichen Schulerhalter auferlegten Vorsorge für die Schule, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht.

⁴ § 13 Abs. 5 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

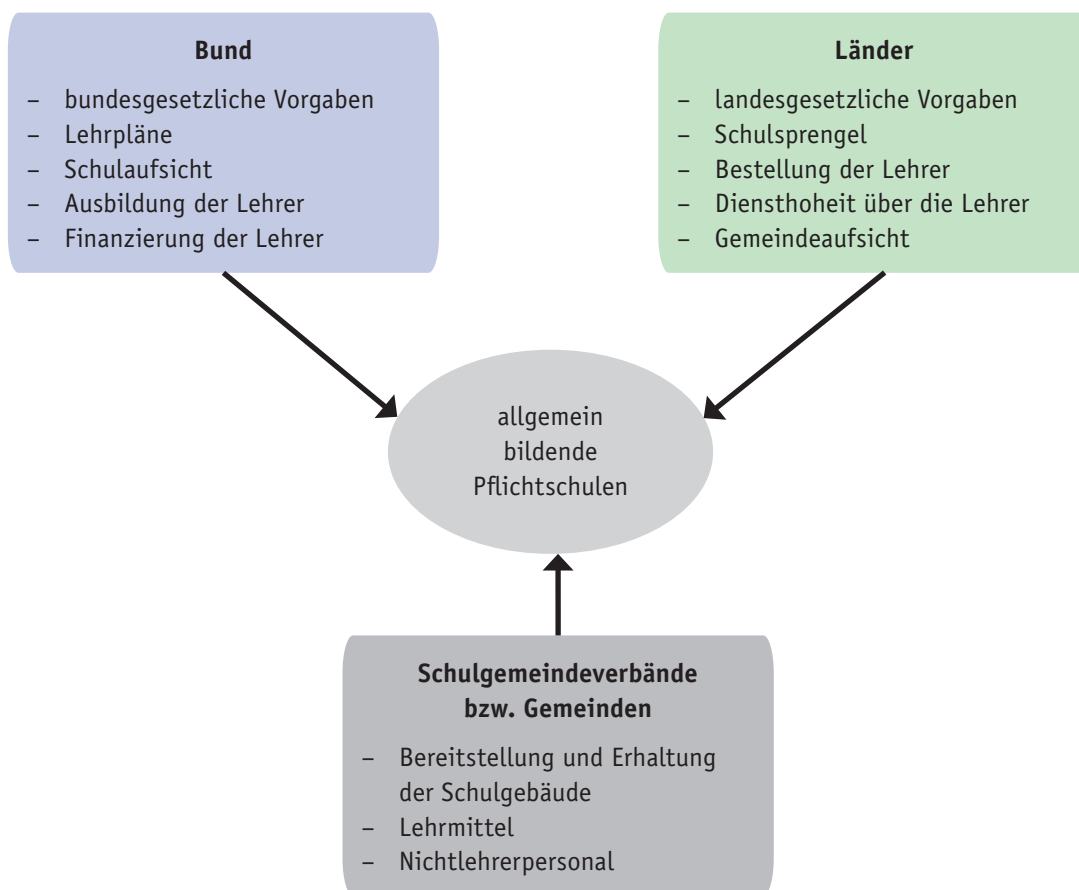
⁵ § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

⁶ § 4 Finanzausgleichsgesetz 2008

(6) Die Sicherstellung der Unterrichtsqualität fiel in den Verantwortungsbereich des Schulleiters.⁷ Die Aufsicht über die Qualität des Unterrichts war Aufgabe des örtlich zuständigen Bezirksschulinspektors, einem Schulaufsichtsorgan des Bundes.⁸

(7) Die folgende Abbildung verdeutlicht die Kompetenzlage:

Abbildung 2: Einfluss der Gebietskörperschaften auf die allgemein bildenden Pflichtschulen



Quelle: RH

⁷ § 56 Abs. 3 Schulunterrichtsgesetz

⁸ Aufgabenprofil der Schulaufsicht, Abschnitt III Z. 21 lit. c

4.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden (bzw. Gemeindeverbänden) erschwerte. Mit der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen waren alle Gebietskörperschaften befasst. Die Länder übten überdies durch die Definition der Schulsprengel maßgeblichen Einfluss auf die personellen und infrastrukturellen Ressourcen aus. Flächendeckende Schulstandortkonzepte der Regionen (unter Berücksichtigung von Synergien mit angrenzenden Regionen) wurden dadurch erschwert.

(2) Im Bereich der Landeslehrer kam es zu einem Auseinanderfallen der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung (Länder) und der Finanzierungsverantwortung (Bund). Überdies hatte das an einer allgemein bildenden Pflichtschule tätige pädagogische und nichtpädagogische Personal unterschiedliche Dienstgeber: Lehrer das Land (finanziert vom Bund), Schulwarte, Reinigungskräfte und sonstiges Hilfspersonal die Gemeinde bzw. den Schulgemeinerverband.

(3) Dem Bezirksschulinspektor als Schulaufsichtsorgan des Bundes oblag die Qualitätssicherung nur im pädagogischen Bereich. Allenfalls festgestellte Mängel, die das Schulgebäude oder dessen Ausstattung betrafen, konnte er nicht unmittelbar, sondern nur im Wege der Gemeinde bzw. des Schulgemeinerverbands und in weiterer Folge des Amtes der Landesregierung abstellen.

(4) Die bereits erwähnte Arbeitsgruppe „Verwaltung Neu“ (siehe TZ 3) formulierte Lösungsvorschläge für ein zukunftssicheres Schulsystem. Unter den Gesichtspunkten eines verantwortungsbewussten Umgangs mit öffentlichen Mitteln und bildungswissenschaftlichen Erwägungen, sind nach diesem Modell für eine Organisationsreform vier handlungsleitende Grundsätze wesentlich:

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

Im Sinne dieser Grundsätze sind prinzipiell drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant:

- eine letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung, das Schulbudget und die Qualitätssicherung,
- einheitliche regionale Einheiten für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen sowie die Ressourcenverwaltung und
- die Schulebene für die Organisation und Durchführung des Unterrichts.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg, in Abstimmung mit dem BMUKK bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert einzubringen.

4.3 (1) Laut Stellungnahme des BMUKK decke sich der Standpunkt des RH im Wesentlichen mit dem seit 2007 vertretenen Ressortstandpunkt. Die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen solle zusammengeführt werden, und zwar im Wesentlichen auf Bundesebene. Von einigen Bundesländern seien gegenteilige Vorstellungen ins Spiel gebracht worden. Aufgrund dieser grundsätzlichen Differenzen und der hohen politischen Hürden für erforderliche Verfassungsänderungen seien derzeit nur kleine Änderungen im Aufbau der Schulverwaltung im Gespräch, beispielsweise die Abschaffung der Bezirksschulräte.

Das BMUKK wies weiters darauf hin, dass nicht nur Schulwarte und Reinigungspersonal von den Schulerhaltern bereit zu stellen seien, sondern auch weiteres nicht-pädagogisches Personal wie Mediatoren und Sozialarbeiter. Es bestehe die Gefahr, dass diese Aufgaben auf das vom Bund finanzierte Lehrpersonal abgewälzt werde, das dann für seine Kernaufgaben nicht voll zur Verfügung stehen könne.

(2) In ihrer Stellungnahme verwies die Burgenländische Landesregierung zur Frage der Reform der österreichischen Schulverwaltung auf die hiezu ergangenen Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenz.

Allgemein bildende Pflichtschulen

Überblick – Schulerhaltung

5.1 (1) Österreichweit gab es im Schuljahr 2009/2010 insgesamt 5.562 öffentliche Schulen; davon waren 4.589 allgemein bildende Pflichtschulen (rd. 83 %).

(2) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes, BGBl. Nr. 163/1955 i.d.g.F., überließ es – mit Rücksicht auf die länderweise verschiedenen Voraussetzungen – der Landes-Ausführungsgesetzgebung, das Land, die Gemeinden oder Gemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter festzulegen.⁹

(3) Die Landes-Ausführungsgesetze (siehe Kenndaten) der drei in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Länder enthielten diesbezüglich folgende Regelungen:

Tabelle 1: Gesetzliche Schulerhalter				
	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
Burgenland	Gemeinden (Schulgemeindeverbände)	Gemeinden (Schulgemeindeverbände)	Gemeinden (Schulgemeindeverbände)	Gemeinden (Schulgemeindeverbände, Land)
Kärnten	Gemeinden, Städte mit eigenem Statut	Schulgemeindeverbände, Städte mit eigenem Statut	Schulgemeindeverbände, Städte mit eigenem Statut	Gemeinden, Städte mit eigenem Statut, Land
Vorarlberg	Gemeinden, Schulgemeindeverbände	Gemeinden, Schulgemeindeverbände	Gemeinden, Schulgemeindeverbände	Gemeinden, Schulgemeindeverbände, Land

Quellen: Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995; Kärntner Schulgesetz; (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

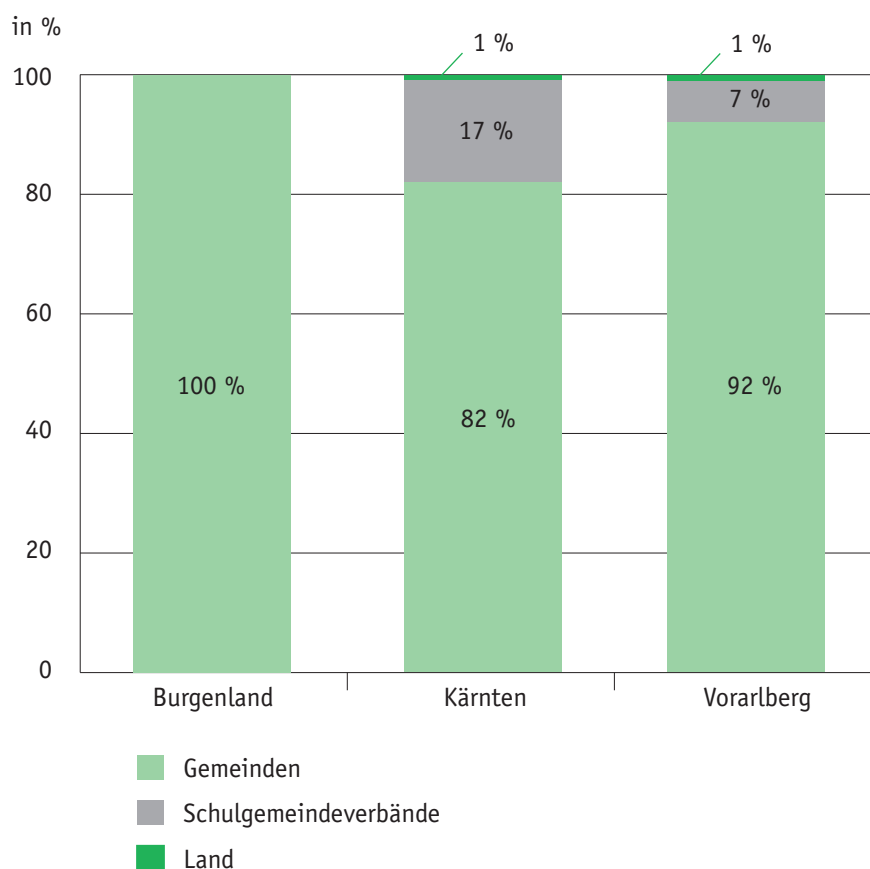
Sohin kamen im Burgenland und in Vorarlberg die Gemeinden und Gemeindeverbände für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen als gesetzliche Schulerhalter in Frage. Im Burgenland wurden jedoch bisher keine Schulgemeindeverbände eingerichtet. In Kärnten traten bei den Volksschulen und Sonderschulen die Gemeinden, bei den Hauptschulen und Polytechnischen Schulen die Schulgemeindeverbände als Schulerhalter auf. Sonderregelungen gab es nur für Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee und Villach). Diese kamen für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen als gesetzliche Schulerhalter in Betracht.

⁹ § 1 Abs. 3 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

Das Land war in allen drei Ländern als gesetzlicher Schulerhalter nur für Sonderschulen – und auch in diesem Bereich nur in besonderen Fällen¹⁰ – vorgesehen.

Die folgende Abbildung zeigt die Anteile der jeweiligen gesetzlichen Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen in Burgenland, in Kärnten und in Vorarlberg im Schuljahr 2009/2010:

Abbildung 3: Anteile der jeweiligen gesetzlichen Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen



Quelle: Amt der jeweiligen Landesregierung

¹⁰ Burgenland: wenn sich der Schulsprengel auf das ganze Landesgebiet erstreckt; in der Praxis kein Anwendungsfall. Kärnten und Vorarlberg: wenn die Führung der Sonderschule nur mit angeschlossenem Schülerheim möglich ist.

(4) Bezüglich der Schulgemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter allgemein bildender Pflichtschulen galt im Einzelnen Folgendes:

(a) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995 sah vor, dass sich Gemeinden zum Zwecke der Besorgung von Aufgaben, die ihnen als gesetzliche Schulerhalter oblagen, durch Vereinbarung zu einem Gemeindeverband (Schulgemeinde) zusammenschließen können; ebenso konnte die Landesregierung einen solchen Gemeindeverband durch Verordnung bilden.¹¹ Dessen ungeachtet gab es im Burgenland keine Schulgemeindeverbände. Die Gründe hierfür waren dem Amt der Burgenländischen Landesregierung nicht bekannt.

(b) Gemäß dem Kärntner Schulgesetz bildeten die Gemeinden für Hauptschulen und Polytechnische Schulen jedes politischen Bezirkes ex lege je einen Schulgemeindeverband. Die Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee, Villach) waren von dieser Regelung ausgenommen.¹²

(c) Das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz ermöglichte die Bildung von Schulgemeindeverbänden – dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechend – nur unter folgenden Voraussetzungen¹³:

- Der Schulsprengel einer öffentlichen Pflichtschule umfasst das Gebiet zweier oder mehrerer Gemeinden und
- die dem Schulerhalter obliegenden Pflichten übersteigen die Leistungsfähigkeit der Standortgemeinde oder die Aufgaben des Schulerhalters können durch die Bildung eines Gemeindeverbands zweckmäßiger besorgt werden.

Die Bildung eines Schulgemeindeverbands erfolgte nach Antrag bzw. Anhörung der betroffenen Gemeinden durch Verordnung der Landesregierung.

5.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg die Aufgabe der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen fast ausschließlich den Gemeinden und den aus ihnen gebildeten Schulgemeindeverbänden zufiel. Im Einzelnen bestanden jedoch – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – unterschiedliche Regelungen.

¹¹ § 2 Abs. 7 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995

¹² § 2 Kärntner Schulgesetz

¹³ § 3 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Auch die Bildung von Schulgemeindeverbänden als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen war unterschiedlich geregelt. In Kärnten waren die Gemeinden – mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut – bezirksweise zu Pflichtverbänden für die Erhaltung der Hauptschulen und Polytechnischen Schulen zusammengefasst. In Vorarlberg und im Burgenland war die Bildung von Schulgemeindeverbänden für alle Arten von allgemein bildenden Pflichtschulen unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

5.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung sei seitens der Gemeinden in der Vergangenheit kein Bedarf für die Einrichtung von Schulgemeindeverbänden gesehen worden bzw. mangels Interesse der Gemeinden auch aus Landessicht keine derartige Notwendigkeit gegeben gewesen.*

5.4 Der RH wies gegenüber dem Land Burgenland auf die Vorteile von Schulgemeindeverbänden hin (siehe TZ 23). Diese bestanden v.a. in einem Interessenausgleich zwischen der jeweiligen Schulstandortgemeinde und den übrigen verbandsangehörigen Gemeinden hinsichtlich der finanziellen Lasten der Schulerhaltung.

Schulerrichtung

6.1 (1) Unter Errichtung einer Schule war ihre Gründung und die Festsetzung ihrer örtlichen Lage – also ein Rechtsakt und nicht der Bau eines Schulgebäudes – zu verstehen. Die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule zählte zu den Aufgaben des gesetzlichen Schulerhalters. Sie bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.¹⁴

(2) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz knüpfte die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen an das Erreichen einer für die Schulführung erforderlichen Mindestschülerzahl und an die Zumutbarkeit des Schulwegs.¹⁵ Nähere Festlegungen blieben der Landesgesetzgebung überlassen.

(3) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995, das Kärntner Schulgesetz und das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz enthielten folgende Regelungen¹⁶:

¹⁴ § 11 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁵ §§ 2, 3, 4a und 4 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁶ §§ 32 Abs. 1, 33 Abs. 1, 35 Abs. 1, 34 Abs. 1 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, §§ 11, 18, 32 und 25 Abs. 1 Kärntner Schulgesetz, §§ 5, 6, 8 Abs. 1 und 7 Abs. 1 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Allgemein bildende Pflichtschulen

Tabelle 2: Voraussetzungen für die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule				
	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Mindestschülerzahl			
Burgenland	120	120	30	30
Kärnten	120	240	–	–
Vorarlberg	30	35 (nur 5. Schulstufe!)	40	30
	zumutbarer Schulweg			
Burgenland	1 Gehstunde; 0,5 Fahrstunden	1,5 Gehstunden; 0,75 Fahrstunden	nicht näher geregelt	nicht näher geregelt
Kärnten	1 Stunde	1,5 Stunden	2 Stunden	1 Stunde
Vorarlberg	1 Gehstunde	1 Gehstunde	1 Gehstunde	nicht näher geregelt

Quellen: Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995; Kärntner Schulgesetz; (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

- 6.2** Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen unterschiedlich geregelt war. Der RH bemängelte dieses Auseinanderklaffen von Basisanforderungen, weil dadurch Verwaltungsreformbemühungen erschwert sowie die Intransparenz verstärkt wurden. Weiters stellte er fest, dass in Vorarlberg deutlich geringere Anforderungen (Mindestschülerzahl) für die Errichtung von Volksschulen bestanden.

Der RH empfahl den überprüften Ländern, in Abstimmung mit dem BMUKK die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung zu evaluieren.

- 6.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei eine bundesländerübergreifend anwendbare Definition der für die Schulerrichtung maßgeblichen Voraussetzungen anzustreben.*

(2) *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien die unterschiedlichen Voraussetzungen für Schulerrichtungen auf die Grundsatzgesetzbestimmungen des Bundes zurückzuführen.*

- 6.4** Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen zur Errichtung von allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern wurden Verwaltungsreformbemühungen erschwert und die Intransparenz verstärkt. Der RH hielt deshalb an seiner Empfehlung fest, die unterschiedlichen

Voraussetzungen für die Schulerrichtung in Abstimmung mit dem BMUKK zu evaluieren.

Schulerhaltung im engeren Sinn

7.1 Die Erhaltung einer Schule schloss gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes folgende wirtschaftliche Belange der Schule ein¹⁷:

- Bereitstellung und Instandhaltung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften,
- Reinigung, Beleuchtung und Beheizung,
- Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und Lehrmittel,
- Deckung des sonstigen Sachaufwands (z.B. Zeugnisformulare, Bücher für die Lehrer- und Schülerbüchereien),
- Beistellung des erforderlichen Hilfspersonals (z.B. Schulwarte und Reinigungskräfte),
- Unterstützung der Schulleitung bei administrativen Tätigkeiten.

Die Ausführungsgesetze der Länder wiederholten im Wesentlichen diese Bestimmungen.¹⁸

7.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg für die Erhaltung (im engeren Sinn) der allgemein bildenden Pflichtschulen im Wesentlichen gleichlautende Regelungen bestanden.

Schulauflassung

8.1 (1) Unter Auflassung einer Schule war ihre Schließung zu verstehen. Die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule zählte zu den Aufgaben des gesetzlichen Schulerhalters. Sie bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.¹⁹

¹⁷ § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁸ § 41 Abs. 1 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, § 1 Abs. 4 Kärntner Schulgesetz, § 12 Abs. 1 (Vorarlberger) Schulgesetz

¹⁹ § 11 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

Allgemein bildende Pflichtschulen

(2) Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz konnte die Landesregierung nach Anhörung des Landesschulrats eine allgemein bildende Pflichtschule von Amts wegen auflassen, wenn die Voraussetzungen für deren Bestand nicht mehr gegeben waren.²⁰

(3) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995, das Kärntner Schulgesetz sowie das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz enthielten dazu nähere Bestimmungen. Diese sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Tabelle 3: Mindestschülerzahlen für den Weiterbestand einer allgemein bildenden Pflichtschule				
	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Anzahl			
Burgenland	120	120 (90)	30	30
Kärnten	120 (30/20)	240 (90)	–	–
Vorarlberg	30	35 (nur 5. Schulstufe!)	40	30

Quellen: Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995; Kärntner Schulgesetz; (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Grundsätzlich galten in allen Ländern die für die Errichtung erforderlichen Mindestschülerzahlen auch für den Weiterbestand einer Schule. In Kärnten konnten diese Mindestschülerzahlen an Volks- und Hauptschulen unterschritten werden. Unter Berücksichtigung der geografischen Lage und der Verkehrsverhältnisse waren an Volksschulen 30 Schüler (bei Vorliegen besonders berücksichtigungswürdiger Gründe 20 Schüler), an Hauptschulen 90 Schüler ausreichend.

In Vorarlberg durfte die Mindestschülerzahl von 30 Schülern an Volksschulen bei ungünstigen Verkehrsverhältnissen unterschritten werden.

Überdies war in Kärnten und Vorarlberg vor der Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule deren Stilllegung vorgesehen. Darunter war die Einstellung des Schulbetriebs ohne Auflassung der Schule zu verstehen.²¹

²⁰ § 11 Abs. 2 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

²¹ § 48 Kärntner Schulgesetz, §§ 25 und 27 Abs. 2 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Die Burgenländische Landesregierung hatte die Auflassung einer Hauptschule zu verfügen, wenn die Schülerzahl am 1. Oktober des jeweiligen Unterrichtsjahres die Zahl 90 unterschritt. Dies galt nicht für Hauptschulen, an denen seit dem Schuljahr 2008/2009 der Modellversuch „Neue Mittelschule“ durchgeführt wurde.²²

In den überprüften Ländern – mit Ausnahme der Hauptschulen im Burgenland – bestand keine Verpflichtung zur Auflassung der Schule bei Unterschreitung der Mindestschülerzahlen.

Im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 kam es im Burgenland zu fünf, in Kärnten zu 16 und in Vorarlberg zu vier Schließungen allgemein bildender Pflichtschulen.

(4) Speziell für die Volksschulen ergab die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage²³ Folgendes (Schuljahr 2009/2010):

Tabelle 4: Schülerzahlen der Volksschulen

	Schulen mit weniger als 25 Schülern		Schulen mit weniger als 15 Schülern		Schulen mit weniger als 10 Schülern	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Burgenland	60	32	22	12	5	3
Kärnten	22	9	6	2	4	2
Vorarlberg	31	19	15	9	7	4

Quellen: BMUKK; Parlamentarische Anfragebeantwortung

Aus der Tabelle war ersichtlich, dass die Mindestschülerzahlen für den Weiterbestand einer Volksschule oft deutlich unterschritten wurden. Am höchsten war der Anteil der Volksschulen mit weniger als 25 Schülern im Burgenland (fast ein Drittel), gefolgt von Vorarlberg (fast ein Fünftel) und Kärnten (fast ein Zehntel). Der Anteil der Volksschulen mit weniger als zehn Schülern war in Vorarlberg am höchsten (4 %).

8.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – die Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen im Einzelnen unterschiedlich geregelt war. Der RH bemängelte, dass keine rechtliche Verpflichtung zur Schließung einer Schule bei Unterschrei-

²² § 47 Burgenländisches Pflichtschulgesetz

²³ Parlamentarische Anfragebeantwortung vom 8. Februar 2011, 7011/AB XXIV. GP

ten der erforderlichen Mindestschülerzahlen bestand. Die einzige Ausnahme (verpflichtende Schließung von Hauptschulen im Burgenland) wird durch die flächendeckende Einführung der Neuen Mittelschule ihre Bedeutung verlieren.

Weiters war die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule wegen der erforderlichen Befassung sämtlicher Gebietskörperschaften, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgten, kompliziert (Entscheidung der Gemeinde bzw. des Schulgemeindevorstandes, Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung).

Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Schließung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen und bei Unterschreiten einer festzulegenden Mindestschülerzahl die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren. Die Bereinigung der Kompetenzlage wäre im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform im Bildungsbereich anzustreben.

Der RH regte gegenüber den Ländern Kärnten und Vorarlberg an, die Notwendigkeit von Stilllegungen zu hinterfragen.

- 8.3** (1) *Das BMUKK wies darauf hin, dass die Erhaltung eines Schulstandorts finanzielle Auswirkungen nicht nur für den Schulerhalter, sondern auch für den Bund habe, der den Ländern die Kosten der Besoldung der Landeslehrer refundiere.*

Die Schulstruktur bestimme maßgeblich die Effizienz des Lehrereinsatzes. Eine Bedarfsplanung für Schulen wäre daher aus der Sicht der Landeslehrerfinanzierung zu begrüßen. Ein solches Planungsinstrument sollte jedenfalls auf einer höheren als der Gemeindeebene angesiedelt sein; wünschenswert sei ein bundesweites Modell.

Abschließend merkte das BMUKK an, dass die hohen Ausgaben je Schüler in Österreich wesentlich durch die kleinteilige Schulstruktur verursacht würden. Ohne eine Lösung dieser Frage, die jedoch eines gemeinsamen Commitments aller föderalen Akteure bedürfe, sei keine kostendämpfende Wirkung zu erzielen. Das BMUKK unterstütze daher die Empfehlung des RH, dass die Länder ihre Schulstruktur kritisch hinterfragen sollten.

(2) Die Burgenländische Landesregierung führte im Zusammenhang mit der nur für Hauptschulen ausdrücklich festgelegten gesetzlichen Verpflichtung zur Auflassung von Pflichtschulen aus, dass die Landesregierung nach Anhörung des Landesschulrats und des Schulforums die Auflassung einer Pflichtschule bewilligen könne. Weiters verwies die Burgenländische Landesregierung in diesem Zusammenhang auf die Bestimmungen betreffend die Klassenschülermindestzahlen.

Im Zuge der Strukturreform im Pflichtschulbereich habe die Burgenländische Landesregierung im Juli 2003 beschlossen, beginnend mit dem Schuljahr 2003/2004 Volksschulen mit weniger als 10 Schülern aufzulassen. Seither seien 25 Volksschulen (und drei Hauptschulen) geschlossen worden. Die höhere Zahl an Kleinschulen unter 25 Schüler im Burgenland sei auch durch das Minderheitenschulrecht bedingt.

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien die gesetzlichen Voraussetzungen zur Schließung von Pflichtschulen ausreichend determiniert.

(3) Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung werde die Anregung, die Voraussetzungen für die Schließung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen, aus fachlicher Sicht aufgenommen, bedürfe jedoch letztendlich einer gemeinsamen Entscheidung von Land und Schulerhalter. Die Stilllegung von Schulen spiele in der Praxis keine Rolle und sei in den letzten Jahren nicht zur Anwendung gekommen.

- 8.4** Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass die Regelungen des Burgenländischen Pflichtschulgesetzes 1995 über die Auflassung von Volksschulen, Sonderschulen und Polytechnischen Schulen – im Gegensatz zu jener über die Auflassung von Hauptschulen – als Kann-Bestimmung formuliert waren. Die Bestimmungen betreffend die Klassenschülermindestzahlen enthielten keine Regelungen über die Auflassung von Schulen.

Kostentragung

- 9.1** (1) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz normierte, dass die gesetzlichen Schulerhalter für die Kosten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen aufzukommen hatten. Zu diesen Kosten zählten beispielsweise jene für Zu- und Umbauten, Gebäudesanierungen, Beleuchtung und Beheizung sowie das Hilfspersonal.

Sofern mehrere Gebietskörperschaften zu einem Schulsprenzel gehörten oder in sonstiger Weise an einer öffentlichen Pflichtschule beteiligt waren, konnte die Landes-Ausführungsgesetzgebung bestimmen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften Schulerhaltungsbeiträge oder Umlagen an den gesetzlichen Schulerhalter zu leisten hatten.²⁴

(2) Das Burgenländische Pflichtschulgesetz 1995, das Kärntner Schulgesetz und das (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz enthielten hiezu nähere, teils detaillierte Regelungen.²⁵

(3) Im Wesentlichen galt Folgendes:

- Gemeinden, die einem Schulgemeinerverband angehörten, hatten den Schulerhaltungsaufwand im Wege von Umlagen untereinander aufzuteilen. Dies betraf jene Gemeinden in Kärnten und in Vorarlberg, die einem Schulgemeinerverband angehörten.
- War kein Schulgemeinerverband eingerichtet und umfasste der Schulsprenzel als das rechtlich umschriebene Einzugsgebiet einer Schule mehrere Gemeinden, hatten die sprengelangehörigen Gemeinden an die Schulstandortsgemeinde Schulerhaltungsbeiträge zu leisten.
- Ebenfalls als Schulerhaltungsbeiträge bezeichnet waren jene Zahlungen, die im Falle des sprengelfremden Schulbesuchs eines Schülers die Wohnsitzgemeinde des Schülers dem gesetzlichen Schulerhalter der besuchten Schule zu leisten hatte.

(4) Im Unterschied zum Burgenland und Vorarlberg war in Kärnten zur Unterstützung der Schulerhalter bei der Bereitstellung und Sanierung von Schulgebäuden (einschließlich Turnsälen) ein Schulbaufonds eingerichtet. Dieser verfügte gemäß dem Kärntner Schulbaufondsgesetz, LGBl. Nr. 7/2009, über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Fondsmittel (rd. 20,32 Mill. EUR im Jahr 2009) wurden vom Land Kärnten (45 %) und den Gemeinden (55 %) aufgebracht.²⁶ Der Schulbaufonds war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

9.2 Der RH hielt fest, dass im Falle der Bildung von Schulgemeinerverbänden die verbandsangehörigen Gemeinden bei Fragen der Schulerhaltung (insbesondere bei Investitionsentscheidungen) ein Mitspracherecht hatten. Ohne Errichtung von Schulgemeinerverbänden schrieb die

²⁴ § 8 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

²⁵ §§ 42 ff Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, §§ 60 ff Kärntner Schulgesetz, §§ 20 ff (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

²⁶ §§ 2 und 14 Abs. 1 Kärntner Schulbaufondsgesetz

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Schulstandortgemeinde den sprengelangehörigen Gemeinden Schulerhaltungsbeiträge vor. Dadurch konnte die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein.

Kennzahlen

Schulorganisation **10.1** Die folgenden Tabellen enthalten grundlegende Daten zur Schulorganisation im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg; der Anteil der Schulgemeindeverbände ist jeweils gesondert dargestellt:

(1) Volksschulen

Tabelle 5: Übersicht Volksschulen															
	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
Volksschulen	191	265	163	191	258	163	190	253	162	189	251	162	- 1	- 5	- 1
davon in SGV	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	-
<i>in %</i>	-	-	0,6	-	-	0,6	-	-	0,6	-	-	0,6			
Klassen	575	1.346	956	597	1.325	943	596	1.350	938	620	1.351	943	+ 8	+ 0,4	- 1
davon in SGV	-	-	7	-	-	7	-	-	7	-	-	7	-	-	-
Schüler	10.440	23.123	17.742	10.321	22.302	17.242	10.137	21.650	16.944	10.138	21.143	16.823	- 3	- 9	- 5
davon in SGV	-	-	112	-	-	103	-	-	106	-	-	114	-	-	+ 2
Ø Schüler je Schule	55	87	109	54	86	106	53	86	105	54	84	104	- 2	- 3	- 4
... in SGV	-	-	112	-	-	103	-	-	106	-	-	114	-	-	+ 2
Ø Schüler je Klasse	18	17	19	17	17	18	17	16	18	16	16	18	- 11	- 6	- 5
... in SGV	-	-	16	-	-	15	-	-	15	-	-	16	-	-	-

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

- B: Burgenland
- K: Kärnten
- V: Vorarlberg
- SGV: Schulgemeindeverband

Kennzahlen

An den Volksschulen sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum in allen drei in die Gebirgsüberprüfung einbezogenen Ländern. Am höchsten war der Schülerrückgang in Kärnten (minus 9 %). Die Anzahl der Volksschulen ging in allen drei Ländern zurück, den höchsten Rückgang verzeichnete Kärnten (minus 5 %).

Die Klassenanzahl stieg im Burgenland um 8 %, in Kärnten um 0,4 %, in Vorarlberg sank sie um 1 %. Die durchschnittliche Anzahl der Schüler je Klasse lag in allen drei Ländern unter 25.

(2) Hauptschulen

Tabelle 6: Übersicht Hauptschulen															
	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
Hauptschulen	40	71	56	38	71	56	37	71	56	37	70	54	- 8	- 1	- 4
davon in SGV	-	55	9	-	54	9	-	54	9	-	53	9	-	- 4	-
<i>in %</i>	-	77	16	-	76	16	-	76	16	-	76	17			
Klassen	382	773	630	371	757	632	376	754	642	389	756	643	+ 2	- 2	+ 2
davon in SGV	-	582	94	-	572	95	-	572	98	-	576	99	-	- 1	+ 5
Schüler	8.084	17.660	14.636	7.875	16.918	14.311	7.720	16.309	13.938	7.775	15.696	13.542	- 4	- 11	- 7
davon in SGV	-	13.137	2.106	-	12.378	2.097	-	11.945	2.094	-	11.531	2.019	-	- 12	- 4
Ø Schüler je Schule	202	249	261	207	238	256	209	230	249	210	224	251	+ 4	- 10	- 4
... in SGV	-	239	234	-	229	233	-	221	233	-	218	224	-	- 9	- 4
Ø Schüler je Klasse	21	23	23	21	22	23	21	22	22	20	21	21	- 5	- 9	- 9
... in SGV	-	23	22	-	22	22	-	21	21	-	20	20	-	- 13	- 9

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

B: Burgenland
 K: Kärnten
 V: Vorarlberg
 SGV: Schulgemeindeverband

An den Hauptschulen sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum in allen drei Ländern. Der Schülerrückgang war in Kärnten (minus 11 %) am höchsten. Die Anzahl der Hauptschulen ging in allen drei Ländern zurück, den höchsten Rückgang verzeichnete das Burgenland (minus 8 %).

Die Klassenanzahl stieg im Burgenland und in Vorarlberg um jeweils 2 %, in Kärnten sank sie um 2 %. Die durchschnittliche Anzahl der Schüler je Klasse lag in allen drei Ländern unter 25. Die durchschnittlichen Klassenschülerzahlen der Hauptschulen, deren Erhalter Schulgemeindeverbände waren, lagen geringfügig unter denen der übrigen Hauptschulen.

(3) Polytechnische Schulen

Tabelle 7: Übersicht Polytechnische Schulen															
	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
Polytechnische Schulen	12	8	11	12	8	11	12	8	10	12	8	10	-	-	-9
davon in SGV	-	7	5	-	6	5	-	6	5	-	6	5	-	-14	-
<i>in %</i>	-	88	45	-	75	45	-	75	50	-	75	50			
Klassen	27	40	59	29	41	69	27	43	64	26	40	67	-4	-	+14
davon in SGV	-	28	27	-	29	31	-	29	31	-	29	31	-	+4	+15
Schüler	538	924	1.275	565	910	1.493	500	955	1.428	485	882	1.341	-10	-5	+5
davon in SGV	-	618	567	-	642	687	-	638	711	-	630	665	-	+2	+17
Ø Schüler je Schule	45	116	116	47	114	136	42	119	143	40	110	134	-11	-5	+16
... in SGV	-	88	113	-	107	137	-	106	142	-	105	133	-	+19	+18
Ø Schüler je Klasse	20	23	22	19	22	22	19	22	22	19	22	20	-5	-4	-9
... in SGV	-	22	21	-	22	22	-	22	23	-	22	21	-	-	-

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

B: Burgenland
K: Kärnten
V: Vorarlberg
SGV: Schulgemeindeverband

Kennzahlen

Während die Schülerzahl an den Polytechnischen Schulen im Burgenland (minus 10 %) und in Kärnten (minus 5 %) sank, stieg sie in Vorarlberg um 5 %. Die Anzahl der Polytechnischen Schulen blieb im Burgenland und in Kärnten im Beobachtungszeitraum unverändert, in Vorarlberg sank sie um 9 %.

Die Klassenanzahl sank im Burgenland (minus 4 %), in Kärnten blieb sie unverändert und in Vorarlberg stieg sie um 14 %. Die Entwicklung in Vorarlberg war einerseits auf die gestiegenen Schülerzahlen und andererseits auf die verminderte Anzahl an Polytechnischen Schulen zurück zu führen. Die durchschnittliche Anzahl der Schüler je Klasse lag in allen drei Ländern unter 25. Zwischen den Schulen der Schulgemeindevverbände und den übrigen Schulen gab es hinsichtlich der durchschnittlichen Klassenschülerzahlen keine wesentlichen Unterschiede.

(4) Sonderschulen

Tabelle 8: Übersicht Sonderschulen															
	2006/2007			2007/2008			2008/2009			2009/2010			Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010		
	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V	B	K	V
	Anzahl												in %		
Sonderschulen	12	16	18	12	16	18	12	15	18	12	15	18	-	- 6	-
davon in SGV	-	-	3	-	-	3	-	-	3	-	-	3	-	-	-
in %	-	-	17	-	-	17	-	-	17	-	-	17			
Klassen	40	120	152	42	118	147	47	110	140	49	105	132	+ 23	- 12	- 13
davon in SGV	-	-	30	-	-	31	-	-	31	-	-	31	-	-	+ 3
Schüler	207	675	1.104	214	659	1.128	231	637	1.070	246	645	994	+ 19	- 4	- 10
davon in SGV	-	-	245	-	-	267	-	-	261	-	-	260	-	-	+ 6
Ø Schüler je Schule	17	42	61	18	41	63	19	42	59	21	43	55	+ 24	+ 2	- 10
... in SGV	-	-	82	-	-	89	-	-	87	-	-	87	-	-	+ 6
Ø Schüler je Klasse	5	6	7	5	6	8	5	6	8	5	6	8	-	-	+ 14
... in SGV	-	-	8	-	-	9	-	-	8	-	-	8	-	-	-

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

B: Burgenland
 K: Kärnten
 V: Vorarlberg
 SGV: Schulgemeindevverband

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

An den Sonderschulen sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum in Kärnten und Vorarlberg, im Burgenland stieg sie kontinuierlich um insgesamt 19 % an. Die Anzahl der Sonderschulen sank lediglich in Kärnten, im Burgenland und in Vorarlberg blieb sie unverändert.

Die gestiegene Schülerzahl im Burgenland spiegelte sich auch in der gestiegenen Anzahl der Klassen wider (plus 23 %). In Kärnten und Vorarlberg sank die Anzahl der Klassen hingegen um jeweils 13 %.

(5) Zusammenfassung

Im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 sank in allen drei in die Gebärungsüberprüfung einbezogenen Ländern die Anzahl der allgemein bildenden Pflichtschulen insgesamt wie folgt: Burgenland minus fünf Schulen, Kärnten minus 16 Schulen und Vorarlberg minus vier Schulen. Der Rückgang betraf mit Ausnahme der Polytechnischen Schulen (Burgenland, Kärnten) sowie der Sonderschulen (Burgenland, Vorarlberg) alle Formen der allgemein bildenden Pflichtschulen.

Mit zwei Ausnahmen (Polytechnische Schulen in Vorarlberg, Sonderschulen im Burgenland) sank die Schülerzahl im Beobachtungszeitraum an allen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen. Am höchsten war der Schülerrückgang an den Hauptschulen in Kärnten (minus 11 %). Die Anzahl der Klassen stieg im Burgenland um 6 %, in Kärnten und in Vorarlberg sank sie um jeweils 1 %.

Die Anzahl der Schüler je Klasse lag in den drei in die Gebärungsüberprüfung einbezogenen Ländern im Durchschnitt unter 25. Zwischen den Schulen, deren Erhalter Schulgemeindeverbände waren, und den übrigen Schulen bestanden hinsichtlich der durchschnittlichen Klassenschülerzahlen keine wesentlichen Unterschiede.

- 10.2** Der RH stellte fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg als Folge des Schülerrückgangs allgemein bildende Pflichtschulen aufgelassen wurden. Die Klassenschülerhöchstzahl 25 wurde im Durchschnitt eingehalten.
- 10.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien im Zeitraum 2006/2007 bis 2009/2010 nicht fünf, sondern acht Pflichtschulen (fünf Volksschulen, drei Hauptschulen) geschlossen worden.*
- 10.4** Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass die Volksschulen Tobaj, Punitz und Unterloisdorf erst mit Ende des Schuljahres 2009/2010 geschlossen wurden und daher während des Schuljahres 2009/2010 noch in Betrieb gewesen waren.

Kennzahlen

Schulstruktur

11.1 (1) Die folgenden Tabellen enthalten Relationen und Maßzahlen (Schulen pro km², Schulen pro 100 Schüler, Schulen pro Gemeinde) zur quantitativen Erfassung der Schulstruktur:

Tabelle 9: Schulen pro km ² im Schuljahr 2009/2010					
	km ²	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Anzahl				
Burgenland	3.962	0,048	0,009	0,003	0,003
Kärnten	9.536	0,026	0,007	0,001	0,002
Vorarlberg	2.601	0,062	0,021	0,004	0,007

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Auf die Fläche der jeweiligen Länder bezogen, war die Schuldichte bei allen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen in Vorarlberg am höchsten, in Kärnten am geringsten.

Tabelle 10: Schulen pro 100 Schüler im Schuljahr 2009/2010				
	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Anzahl			
Burgenland	1,9	0,5	2,5	4,9
Kärnten	1,2	0,4	0,9	2,3
Vorarlberg	1,0	0,4	0,7	1,8

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Wegen der flächendeckenden Versorgung einer geringen Anzahl von Schülern war diese Kennzahl für den Bereich der Sonderschulen in allen drei Ländern am höchsten. Während bei den Hauptschulen kaum Unterschiede zwischen den Ländern auftraten, war die Anzahl der Volksschulen (bezogen auf 100 Schüler) im Burgenland fast doppelt so hoch wie in Vorarlberg. Auch die Anzahl der Polytechnischen Schulen und der Sonderschulen war (bezogen auf 100 Schüler) im Burgenland weitaus höher als in Kärnten und in Vorarlberg.

	Gemeinden	Volksschulen	Hauptschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
	Anzahl				
Burgenland	171	1,11	0,22	0,07	0,07
Kärnten	132	1,90	0,53	0,06	0,11
Vorarlberg	96	1,69	0,56	0,10	0,19

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Bezogen auf die Anzahl der Gemeinden war im Ländervergleich die Schuldichte bei den Hauptschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen in Vorarlberg am größten, bei den Volksschulen in Kärnten. Diese Kennzahl war nur bedingt aussagekräftig, weil die Gemeindegrößen eine wesentliche Rolle spielten. So war eine Gemeinde in Kärnten mit durchschnittlich rd. 72 km² wesentlich größer als in Vorarlberg (rd. 27 km²) und im Burgenland (rd. 23 km²).

(2) Ein weiteres wichtiges Merkmal der Schulstruktur stellte der Anteil von Kleinschulen dar. Der RH verwies auf seine Ausführungen zu den Volksschulen mit weniger als 25 Schülern in TZ 8.

- 11.2** Der RH räumte ein, dass die Geländemorphologie, das Vorhandensein zentraler Räume und die Verkehrsinfrastruktur sowie die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen die Schulstruktur maßgeblich beeinflussten.

Dennoch ließen die oben angeführten Kennzahlen und der Anteil an Volksschulen mit weniger als 25 Schülern Handlungsbedarf erkennen. Dies sollte die Länder Burgenland, Kärnten und Vorarlberg veranlassen, ihre Schulstruktur kritisch zu hinterfragen. Vor allem wären die Schulsprengel hinsichtlich Größe und Art auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen und die künftige Schülerzahlentwicklung in die Schulstandortstrategie einzubeziehen.

- 11.3** (1) *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien seit dem Schuljahr 2003/2004 25 Volksschulen und drei Hauptschulen geschlossen worden; dies habe zu einem bereinigenden Effekt in der Schulstruktur geführt. Weiters habe die Burgenländische Landesregierung im Jahr 2012 eine Arbeitsgruppe zur Gestaltung der zukünftigen Schulstandortstruktur eingerichtet, die ein entsprechendes Konzept erarbeiten werde.*

Kennzahlen

(2) Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung habe das Land Kärnten gemeinsam mit den Schulerhaltern (Gemeinden und Schulgemeindeverbände) in den letzten Jahren die Schulstrukturen bewertet und entsprechende Maßnahmen getroffen. So seien durch die ab 1. März 2011 gültigen Schulsprengelverordnungen für alle Volksschulen in einer Gemeinde deckungsgleiche Schulsprengel gebildet worden.

Ausgaben der Gemeinden

12.1 (1) Die Gemeinden waren für einen Großteil der allgemein bildenden Pflichtschulen gesetzliche Schulerhalter und hatten daher die daraus erwachsenden Kosten zu tragen.²⁷

Die folgenden Tabellen zeigen die Ausgaben der Gemeinden zur Pflichtschulhaltung.²⁸ Darin enthalten sind die Ausgaben der Gemeinden als gesetzliche Schulerhalter, Schulerhaltungsbeiträge sowie in Kärnten und Vorarlberg die Umlagen der Mitgliedsgemeinden an die Schulgemeindeverbände. Wegen Unterschieden in der buchhalterischen Erfassung war eine exakte Trennung von Schulerhaltungsbeiträgen und Umlagen nicht durchführbar; ebenso war die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen nicht in allen Fällen möglich.

Tabelle 12: Ausgaben der Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen					
	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2006 bis 2009
	in Mill. EUR				in %
Burgenland	36,89	38,42	39,03	38,85	+ 5
Kärnten	78,47	77,64	77,18	79,70	+ 2
Vorarlberg	57,39	53,82	60,90	58,39	+ 2

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

²⁷ Auch im Falle der Bildung von Schulgemeindeverbänden trugen letztlich die Gemeinden die Kosten der Schulhaltung; die Mitgliedsgemeinden hatten an den Verband Umlagen zu entrichten.

²⁸ ordentlicher und außerordentlicher Haushalt zusammengefasst; in Vorarlberg gab es nur den ordentlichen Haushalt

Im Jahr 2009 wendeten die Kärntner Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen rd. 79,70 Mill. EUR auf, die Vorarlberger Gemeinden rd. 58,39 Mill. EUR und die Gemeinden des Burgenlands rd. 38,85 Mill. EUR.

Die Höhe der Ausgaben sowie ihre Veränderung im Beobachtungszeitraum hing in erster Linie von durchgeführten Sanierungsmaßnahmen ab.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die auf einen Schüler entfallenen Ausgaben der Gemeinden für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen:

Tabelle 13: Ausgaben der Gemeinden je Schüler					
	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2006 bis 2009
	in EUR				in %
Burgenland	1.915	2.025	2.100	2.084	+ 9
Kärnten	1.851	1.903	1.951	2.077	+ 12
Vorarlberg	1.651	1.575	1.825	1.786	+ 8

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

Im Beobachtungszeitraum stiegen die Ausgaben der Gemeinden pro Schüler in allen in die Gebarungsprüfung einbezogenen Ländern. Im Jahr 2009 betragen sie 2.084 EUR (Burgenland), 2.077 EUR (Kärnten) und 1.786 EUR (Vorarlberg). Der vergleichsweise hohe Wert im Burgenland war auf die große Anzahl von kleinen Volksschulen zurückzuführen. Der relativ höchste Anstieg in Kärnten (plus 12 %) war auf den insgesamt stärkeren Schülerrückgang zurückzuführen (siehe TZ 10).

- 12.2** Die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen stellte eine wichtige Aufgabe der Gemeinden im Rahmen der Daseinsvorsorge dar. Der RH bemängelte, dass die detaillierte Ermittlung der Ausgaben für die Schulerhaltung und somit eine bundeslandweite vergleichende Analyse nicht möglich war.

Er empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten und Vorarlberg, im Rahmen der Gemeindeaufsicht (siehe TZ 27 ff.) darauf hinzuwirken, für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen aussagekräftige Steuerungsgrundlagen zu schaffen.

Kennzahlen

12.3 (1) Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien im Voranschlag und im Rechnungsabschluss jeder Gemeinde die Kosten für die Schulerhaltung detailliert ausgewiesen.

(2) Die Kärntner Landesregierung führte in ihrer Stellungnahme aus, dass ein Leitfaden zur Erstellung und Vorlage der Voranschlags- und Rechnungsabschlüsse der Gemeinden und Gemeindeverbände erarbeitet werde.

(3) Laut Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung treffe es zu, dass die Trennung von Schulerhaltungsbeiträgen und -umlagen aus den aggregierten Rechnungsabschlussdaten nicht ersichtlich sei. Auf Ebene der einzelnen Gemeinden sei es jedoch möglich, Auswertungen getrennt nach Schulerhaltungsbeiträgen und Umlagen – insbesondere zu Steuerungszwecken – vorzunehmen.

12.4 Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung und der Vorarlberger Landesregierung, seine Empfehlung habe sich auf die aggregierten Rechnungsabschlussdaten bezogen. Einzelne Gemeinden habe er nicht überprüft.

Schulgemeindeverbände

Einleitung

13 In Kärnten hatten 17 % der allgemein bildenden Pflichtschulen, in Vorarlberg 7 % dieser Schulen einen Schulgemeindeverband als gesetzlichen Schulerhalter; im Burgenland gab es keine Schulgemeindeverbände.

Der Anteil der von Schulgemeindeverbänden erhaltenen Schulen war mit 76 % bei den Kärntner Hauptschulen am größten. Die nächstgrößeren Anteile hatten die Schulgemeindeverbände bei den Polytechnischen Schulen in Kärnten (75 %) und Vorarlberg (50 %), gefolgt von den Hauptschulen und Sonderschulen in Vorarlberg (je 17 %).

Burgenland

14.1 Im Burgenland gab es 171 Gemeinden. Diese waren nicht zu Schulgemeindeverbänden zusammengeschlossen, sondern selbst gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen. Umfasste der Schulsprengel mehrere Gemeinden, hatten die sprengelangehörigen Gemeinden an die Schulstandortgemeinde Schulerhaltungsbeiträge zu leisten.

Die Gründe für das Fehlen von Schulgemeindeverbänden waren dem Amt der Burgenländischen Landesregierung nicht bekannt. Auf die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen als solche hatte das Fehlen von Schulgemeindeverbänden keine Auswirkungen.

- 14.2** In Bezug auf die Schulerhaltungsbeiträge sprengelangehöriger Gemeinden verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 9, wonach die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen konnte. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein.

Kärnten

Überblick

- 15** (1) Gemäß dem Kärntner Schulgesetz bildeten für Hauptschulen und Polytechnische Schulen die Gemeinden jedes politischen Bezirks ex lege je einen Schulgemeindeverband. Die Städte mit eigenem Statut (Klagenfurt am Wörthersee, Villach) waren von dieser Regelung ausgenommen. Dementsprechend gab es in Kärnten folgende acht Schulgemeindeverbände:

Schulgemeindeverbände

Tabelle 14: Schulgemeindeverbände in Kärnten – Überblick (Schuljahr 2009/2010)

Schulgemeindeverband	Mitglieds-gemeinden	Personal	Schulen	Klassen	Schüler	Schüler je Klasse
	Anzahl	in VBÄ	Anzahl			
Feldkirchen	10	10,13	4 HS	48	995	21
			1 PTS	4	96	24
Hermagor	7	15,50	3 HS	42	888	21
			–	–	–	–
Klagenfurt – Land	19	7,05	2 HS	24	458	19
			–	–	–	–
Spittal an der Drau	33	47,20	12 HS	132	2.583	20
			1 PTS	6	137	23
St. Veit an der Glan	20	37,69	9 HS	98	1.925	20
			2 PTS	9	188	21
Villach – Land	19	23,70	8 HS	81	1.635	20
			–	–	–	–
Völkermarkt	13	35,83	6 HS	55	1.041	19
			1 PTS	5	106	21
Wolfsberg	9	42,60	9 HS	96	2.006	21
			1 PTS	5	103	21
Gesamt	130	219,70	53 HS	576	11.531	20
			6 PTS	29	630	22

Legende: HS = Hauptschule(n), PTS = Polytechnische Schule(n)

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; RH

Die Verbände hatten ihren Sitz bei der jeweiligen Bezirkshauptmannschaft.

Die Anzahl der verbandsangehörigen Gemeinden lag zwischen sieben (Schulgemeindeverband Hermagor) und 33 (Schulgemeindeverband Spittal an der Drau). Die Anzahl der vom jeweiligen Schulgemeindeverband erhaltenen Schulen lag im Schuljahr 2009/2010 zwischen zwei (Schulgemeindeverband Klagenfurt – Land) und zwölf (Schulgemeindeverbände Spittal an der Drau und St. Veit an der Glan).

Im Durchschnitt entfielen auf einen Schulgemeindeverband 7,4 Schulen.

Der Personalstand der Schulgemeindeverbände umfasste hauptsächlich Reinigungskräfte und Schulwarte.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die politischen Bezirke in Kärnten und vermittelt einen Eindruck von der Flächengröße der Schulgemeindeverbände:

Abbildung 4: Schulgemeindeverbände in Kärnten



Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung

Ausgaben

16.1 (1) Die folgende Tabelle fasst die Ausgaben der Kärntner Schulgemeindeverbände zusammen:

Schulgemeindeverbände

Tabelle 15: Ausgaben der Kärntner Schulgemeindeverbände

Schulgemeinde- verband	2006	2007	2008	2009	Durchschnitt 2006 bis 2009	durchschnittliche jährliche Ausgaben je Schüler
	in Mill. EUR					in EUR ¹
Feldkirchen	1,57	1,78	2,49	3,28	2,28	2.145
Hermagor	1,51	1,53	1,26	1,35	1,41	1.561
Klagenfurt – Land	2,03	1,85	2,62	1,96	2,11	(4.248 ²)
Spittal an der Drau	3,81	4,57	4,37	6,15	4,73	1.597
St. Veit an der Glan	4,17	4,13	3,31	4,43	4,01	1.819
Villach – Land	4,58	3,00	2,79	3,60	3,49	2.017
Völkermarkt	2,86	2,30	2,84	3,31	2,83	2.450
Wolfsberg	3,48	3,87	3,59	4,15	3,77	1.692
Summe	24,02	23,03	23,26	28,23	24,64	

¹ berechnet auf Basis der Schülerzahlen der Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010

² Der Wert für Klagenfurt – Land war wegen der unten dargestellten besonderen Situation dieses Bezirks nicht unmittelbar vergleichbar.

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Schulgemeindeverbände; Berechnungen RH (Rundungsdifferenzen möglich)

Im Durchschnitt aller Verbände betragen die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler im Zeitraum 2006 bis 2009 rd. 1.933 EUR jährlich.

Der Spitzenwert von 4.248 EUR je Schüler beim Schulgemeindeverband Klagenfurt – Land erklärte sich daraus, dass zwölf von 19 verbandsangehörigen Gemeinden zum Hauptschulsprengel Klagenfurt – Stadt gehörten. Schüler aus diesen Gemeinden besuchten daher nicht eine der beiden Hauptschulen des Schulgemeindeverbands, sondern verschiedene Hauptschulen in Klagenfurt. Für diese Schüler entrichtete der Verband Schulerhaltungsbeiträge an den Magistrat Klagenfurt.²⁹ Bei der Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler wurden die Ausgaben des Verbands für diese Schulerhaltungsbeiträge berücksichtigt, nicht jedoch die Anzahl jener Schüler, die in Klagenfurt eine Hauptschule besuchten.

(2) Die Schulgemeindeverbände hatten die nicht durch Schulerhaltungsbeiträge gedeckten Kosten der Schulerhaltung auf die verbandsangehörigen Gemeinden anteilmäßig aufzuteilen; dies galt nur insoweit, als diese Kosten nicht durch Förderungen Dritter, insbeson-

²⁹ Dies hatte der RH anlässlich einer Prüfung des Schulgemeindeverbands Klagenfurt – Land (Reihe Kärnten 2010/1) festgestellt.

dere des Kärntner Schulbaufonds, gedeckt waren. Die Anteile ergaben sich aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gemäß dem jeweiligen Finanzausgleichsgesetz.

- 16.2** Der RH wies auf die Bandbreite (zwischen 1.561 EUR und 2.450 EUR, ohne den Sonderfall Klagenfurt – Land) der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben je Schüler hin. In diesem Zusammenhang würdigte der RH die gesetzten Maßnahmen der Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung (siehe TZ 29).

Organe

- 17.1** Das Kärntner Schulgesetz sah für Schulgemeindeverbände folgende Organe vor³⁰:

- Verbandsrat
- Verbandsvorstand
- Vorsitzender
- Kontrollausschuss

Der Verbandsrat bestand aus den Bürgermeistern der verbandsangehörigen Gemeinden. Ihm oblag die Wahl des Verbandsvorstands, die Erlassung der Geschäftsordnung, die Erstellung des Voranschlags und die Genehmigung des Rechnungsabschlusses.³¹

Der Verbandsvorstand bestand aus sieben Mitgliedern, die vom Verbandsrat aus der Mitte der Gemeinderatsmitglieder der verbandsangehörigen Gemeinden gewählt wurden. Die Aufgaben des Vorstands umfassten – neben der Wahl des Vorsitzenden – alle Aufgaben des Verbands, die nicht durch Gesetz einem anderen Organ übertragen waren.³²

Der Vorsitzende war vom Vorstand aus dessen Mitte zu wählen. Ihm oblag die laufende Verwaltung sowie die Durchführung der Beschlüsse des Verbandsrats und des Vorstands.³³

³⁰ § 6 Kärntner Schulgesetz

³¹ § 7 Kärntner Schulgesetz

³² § 8 Kärntner Schulgesetz

³³ § 9 Kärntner Schulgesetz

Für die Kontrolle der Gebarung war ein Kontrollausschuss vorgesehen, der mindestens drei Mitglieder zu umfassen hatte. Der Vorstand wählte die Mitglieder aus der Mitte der Gemeinderatsmitglieder der verbandsangehörigen Gemeinden.³⁴

Die Organe übten ihre Funktionen gemäß den Geschäftsordnungen der Schulgemeindeverbände ehrenamtlich aus.

- 17.2** Die Zusammensetzung der Organe entsprach den rechtlichen Vorgaben. Ihre Tätigkeit war anhand der Sitzungsprotokolle und der Prüfvermerke der Rechnungsprüfer auf den Rechnungsabschlüssen nachvollziehbar.

Aufgabenerfüllung

- 18.1** (1) Die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der Hauptschulen und Polytechnischen Schulen in Kärnten – mit Ausnahme jener in Klagenfurt am Wörthersee und Villach – war Aufgabe der Schulgemeindeverbände.

(2) In den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 errichteten die Kärntner Schulgemeindeverbände keine Schulen.

(3) Der Großteil der Schulen, deren Erhalter die Schulgemeindeverbände waren, stammte aus den 1950er- bis 1970er-Jahren. Der Bauzustand dieser Schulen war laut Angaben des Amtes der Kärntner Landesregierung³⁵ bei etwa der Hälfte der Schulen gut. Für die restlichen Schulen zeigte sich ein Sanierungsbedarf in unterschiedlichem Ausmaß. Die Einrichtung und die Ausstattung mit Unterrichtsmitteln waren laut Mitteilung der zuständigen Landeschulinspektorin zweckmäßig.

(4) In den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 wurden in Kärnten vier Hauptschulen, deren Schulerhalter ein Schulgemeindeverband war, aufgelassen. Die Schulauflassungen erfolgten auf Antrag des jeweiligen Schulgemeindeverbands als Schulerhalter. Die erforderlichen Bewilligungen der Kärntner Landesregierung lagen vor. Grund für die Auflassungen war jeweils das Absinken der Schülerzahl auf weniger als 240 Schüler.

³⁴ § 9 a Kärntner Schulgesetz

³⁵ Die Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung erfasste ab 1. Jänner 2010 die Gebäudedaten der Haupt- und Polytechnischen Schulen in einer Gebäudedatenbank, die im Rahmen des Projekts „Kommunales Facility Management“ angelegt wurde.

An je zwei Hauptschulen in Hermagor und Feistritz an der Drau verfügte das Amt der Kärntner Landesregierung den Widerruf der Schulteilung und legte die Direktionen zusammen. Grund dafür war das Unterschreiten der für die Teilung einer Hauptschule maßgeblichen Schülerzahl von 600 Schülern.

- 18.2** Der RH anerkannte, dass die Schulgemeindeverbände ihre Aufgabe, eine zweckmäßige schulische Infrastruktur bereitzustellen, erfüllten. Weiters anerkannte der RH, dass Schulen bei Unterschreiten der für die Schulführung erforderlichen Mindestschülerzahlen aufgelassen bzw. Direktionen zusammengelegt wurden. Er sah die bisher gesetzten Maßnahmen als richtigen Schritt zur Strukturbereinigung.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, darauf hinzuwirken, dass die Schulgemeindeverbände auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahl nicht in Frage zu stellen ist. Diese Empfehlung galt in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde war.

- 18.3** *Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung werde diese Empfehlung in Kärnten bereits umgesetzt, weil der Kärntner Schulbaufonds den Umbau und die Sanierung von Schulgebäuden nur fördern dürfe, wenn der Weiterbestand der Schulen aufgrund der voraussichtlichen Schülerzahlen mittelfristig gesichert erscheine.*

Vorarlberg

Überblick

- 19** (1) Gemäß dem (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz war die Bildung von Schulgemeindeverbänden für alle Arten der allgemein bildenden Pflichtschulen möglich. Sie erfolgte jeweils auf Antrag bzw. nach Anhörung der betroffenen Gemeinden durch Verordnung der Landesregierung.

In Vorarlberg existierten 14 Schulgemeindeverbände:

Schulgemeindeverbände

Tabelle 16: Schulgemeindeverbände in Vorarlberg - Überblick (Schuljahr 2009/2010)							
Schulgemeindeverband	Sitz	Gemeinden	Personal 2009	Schulen	Klassen	Schüler	Schüler je Klasse
		Anzahl	in VBÄ				
Hauptschulverband Außermontafon	Schruns	6	7,94	2 HS	22	430	20
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Rankweil – Vorderland	Rankweil	11	–	1 ASO	12	108	9
Schülerhalterverband Polytechn. Schule Bregenz	Bregenz	16	1,80	1 PTS	14	336	24
Schülerhalterverband Hauptschule Sulz–Röthis	Sulz	2	2,10	1 HS	10	188	19
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Region Kummernberg	Götzis	4	–	1 ASO	10	82	8
Schülerhalterverband Polytechn. Schule Außermontafon	Bartholomäberg	6	1,90	1 PTS	4	79	20
Schülerhalterverband Hittisau	Hittisau	3	1,80	1 VS	7	114	16
				1 HS	8	161	20
				1 PTS	3	44	15
Schülerhalterverband Polytechn. Schule Bezau	Bezau	12	0,38	1 PTS	3	51	17
Schülerhalterverband Hauptschule Satteins	Satteins	7	0,40	1 HS	15	334	22
Schülerhalterverband Hauptschule Rankweil	Rankweil	3	–	2 HS	27	589	22
Schülerhalterverband Hauptschule Klostertal	Innerbraz	4	1,50	1 HS	9	181	20
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Vandans – Sonderpädagogisches Zentrum Montafon	Vandans	8	2,70	1 ASO/ SPZ	9	70	8
Schülerhalterverband Polytechn. Schule Rankweil	Rankweil	11	–	1 PTS	7	155	22
Hauptschulverband Großes Walsertal	Blons	6	1,68	1 HS	8	136	17
Gesamt			22,20	1 VS	7	114	16
				9 HS	99	2.019	20
				5 PTS	31	665	21
				3 ASO	31	260	8

Legende: VS = Volksschule, HS = Hauptschule(n), PTS = Polytechnische Schule(n), ASO = Allgemeine Sonderschule(n), SPZ = Sozialpädagogisches Zentrum

Quellen: Amt der Vorarlberger Landesregierung; Berechnungen des RH

In Vorarlberg gab es 96 Gemeinden, wovon 71 zumindest einem Schulgemeindeverband angehörten. Je Verband lag die Anzahl der Mitgliedsgemeinden zwischen zwei (Schulerhalterverband Sulz-Röthis) und 16 (Schulerhalterverband Polytechnische Schule Bregenz). Elf Schulgemeindeverbände erhielten jeweils eine Schule, zwei Schulgemeindeverbände jeweils zwei und ein Schulgemeindeverband drei Schulen.

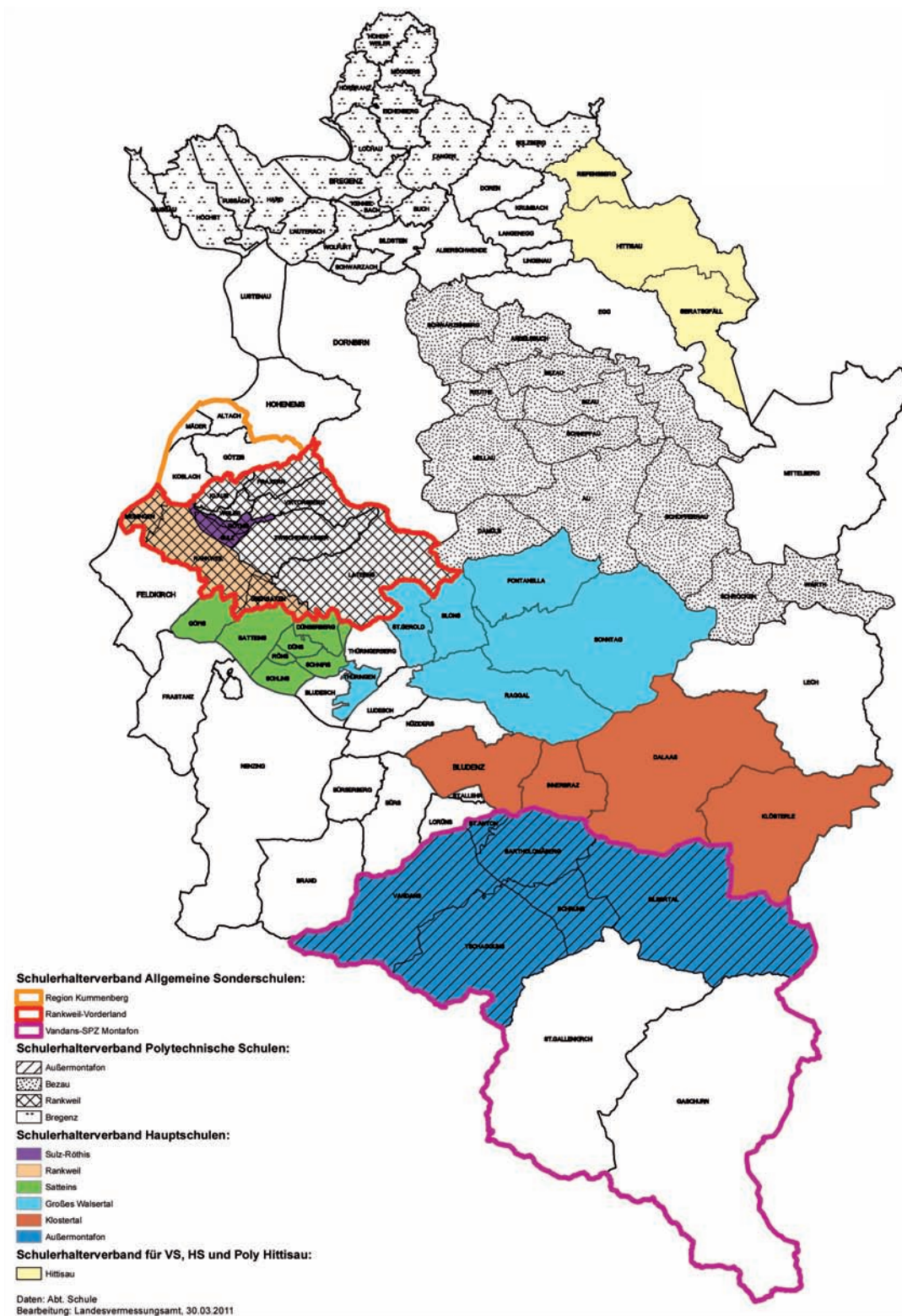
Im Durchschnitt entfielen auf einen Schulgemeindeverband 1,3 Schulen.

Der Personalstand der Schulgemeindeverbände umfasste vor allem Reinigungskräfte und Schulwarte. Vier Schulgemeindeverbände hatten kein eigenes Personal, sondern zogen Gemeindebedienstete heran.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Schulgemeindeverbände in Vorarlberg:

Schulgemeinerverbände

Abbildung 5: Schulgemeinerverbände in Vorarlberg



Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung

Ausgaben

20.1 Die folgende Tabelle fasst die Gebarung der Vorarlberger Schulgemeinverbände zusammen:

Tabelle 17: Ausgaben der Vorarlberger Schulgemeinverbände						
Schulgemeinverband	2006	2007	2008	2009	Durchschnitt 2006 bis 2009	durchschnittliche jährliche Ausgaben je Schüler
	in Mill. EUR					in EUR ¹
Hauptschulverband Außermontafon	0,74	0,76	0,84	0,76	0,77	1.719
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Rankweil- Vorderland	0,12	0,12	0,19	1,97	0,60	6.197
Schülerhalterverband Polytechnische Schule Bregenz	0,26	0,26	0,32	0,29	0,28	867
Hauptschulverband Sulz-Röthis	0,21	0,29	0,17	0,20	0,22	1.206
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Region Kummenberg	0,15	0,11	1,39	0,29	0,49	5.676
Schülerhalterverband Polytechnische Schule Außermontafon	0,14	0,15	0,15	0,22	0,17	2.094
Schülerhalterverband Hittisau	0,42	0,38	0,30	0,35	0,36	1.131
Schülerhalterverband Polytechnische Schule Bezau	0,06	0,06	0,09	0,05	0,07	1.260
Hauptschulverband Satteins	0,30	0,32	0,41	0,34	0,34	974
Hauptschulverband Rankweil	0,34	0,33	0,40	0,39	0,37	600
Hauptschulverband Klostertal	0,14	0,13	0,14	0,16	0,14	778
Schülerhalterverband Allgemeine Sonderschule Vandans/ Sonderpädagogisches Zentrum Montafon	0,31	0,31	0,32	0,31	0,31	4.121
Schülerhalterverband Polytechnische Schule Rankweil	0,13	0,15	0,14	0,15	0,14	963
Hauptschulverband Großes Walsertal	0,16	0,15	0,18	0,19	0,17	1.219
Gesamt	3,51	3,52	5,04	5,66	4,43	

¹ berechnet auf Basis der Schülerzahlen der Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Schulgemeinverbände; Berechnungen RH (Rundungsdifferenzen möglich)

Im Durchschnitt aller Verbände betragen die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler im Zeitraum 2006 bis 2009 rd. 1.429 EUR jährlich.

Der Spitzenwert von 6.197 EUR je Schüler beim Schulerhalterverband Allgemeine Sonderschule Rankweil – Vorderland erklärte sich aus einem im Jahr 2009 durchgeführten Zubau. Generell waren die Ausgaben je Schüler für Sonderschulen wegen der geringeren Schülerzahlen dieser Schulen sowie der Notwendigkeit eines behindertengerechten Ausbaus höher als für die übrigen allgemein bildenden Pflichtschulen.

- 20.2** Der RH wies auf die Bandbreite (zwischen 600 EUR und 6.197 EUR) der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben je Schüler hin. Er empfahl dem Land Vorarlberg, die Gründe für die unterschiedliche Ausgabenhöhe je Schüler – soweit sie nicht auf durchgeführte Bau- und Sanierungsmaßnahmen zurückzuführen waren – zu evaluieren. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die vom Land Kärnten gesetzten Maßnahmen (siehe TZ 29).

Organe

- 21.1** Gemäß dem Vorarlberger Schulerhaltungsgesetz und den Verordnungen der Landesregierung über die Bildung der einzelnen Schulgemeindeverbände waren folgende Organe eingerichtet³⁶:

- Verwaltungsausschuss
- Vorstand (nur in zwei Schulgemeindeverbänden)
- Obmann
- Rechnungsprüfer bzw. Prüfungsausschuss

Dem Verwaltungsausschuss gehörten – je nach Schulgemeindeverband – drei bis 16 Vertreter der verbandsangehörigen Gemeinden an. Jede Gemeinde entsandte mindestens einen Vertreter. Dem Verwaltungsausschuss oblag unter anderem die Wahl der übrigen Organe des Verbands, die Beschlussfassung über den Jahresvoranschlag und Rechnungsabschluss und wirtschaftliche Angelegenheiten.

³⁶ § 3 Abs. 3 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

Der Vorstand bestand aus dem Obmann, dem Obmannstellvertreter und zwei bzw. vier weiteren Mitgliedern. Zu seinen Aufgaben zählte unter anderem die Erstellung des Jahresvoranschlags und des Rechnungsabschlusses, die Einstellung und dienstrechtliche Behandlung der Bediensteten des Verbands sowie die Bewilligung und Benützung von Schulräumen für unterrichtsfremde Zwecke.

Der Obmann vertrat den Schulgemeindevorstand nach außen.

Zur Überwachung der gesamten Gebarung des Verbands waren – je nach Schulgemeindevorstand – zwei bzw. drei Rechnungsprüfer bestellt. Beim Hauptschulverband Außermontafon erfüllte ein Prüfungsausschuss (drei Mitglieder) diese Aufgaben.

Die Organe übten ihre Funktionen ehrenamtlich aus.

- 21.2** Die Zusammensetzung der Organe entsprach den rechtlichen Vorgaben. Ihre Tätigkeit war anhand der Sitzungsprotokolle und der Prüfvermerke der Rechnungsprüfer auf den Rechnungsabschlüssen nachvollziehbar.

Aufgabenerfüllung

- 22.1** (1) In den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 errichteten die Vorarlberger Schulgemeindevorstände keine Schulen; ebenso wenig wurden Schulen, deren Erhalter ein Schulgemeindevorstand war, aufgelassen.

(2) Etwas mehr als die Hälfte der Schulen, deren Erhalter Schulgemeindevorstände waren, wurde zwischen 1960 und 1980 erbaut. Die übrigen Schulen stammten überwiegend aus dem Zeitraum 1980 bis 2000; zwei Schulen wurden 1932 errichtet und im Jahre 2000 generalsaniert. Da das Amt der Vorarlberger Landesregierung nicht über entsprechende Aufzeichnungen verfügte, erhob der RH den Bauzustand dieser Schulen im Wege des Landesschulrats für Vorarlberg. Demzufolge befanden sich die Schulen überwiegend in einem sehr guten Zustand. In wenigen Fällen wurde eine thermische Sanierung für sinnvoll erachtet. Die Einrichtung und die Ausstattung mit Unterrichtsmitteln entsprachen laut Erhebungsergebnis den Anforderungen.

- 22.2** Der RH anerkannte, dass die Schulgemeindevorstände ihre Aufgabe, eine zweckmäßige schulische Infrastruktur bereitzustellen, erfüllten.

Schulgemeindeverbände

Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, darauf hinzuwirken, dass die Schulgemeindeverbände auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahlen nicht in Frage zu stellen ist. Diese Empfehlung galt in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde war.

Schulgemeindeverbände im Ländervergleich

23.1 Die folgende Tabelle stellt die Eckdaten der Schulgemeindeverbände der Länder Kärnten und Vorarlberg einander gegenüber – das Burgenland bleibt in dieser Darstellung unberücksichtigt, weil dort keine Schulgemeindeverbände eingerichtet waren.

Tabelle 18: Eckdaten der Schulgemeindeverbände in Kärnten und Vorarlberg		
	Kärnten	Vorarlberg
Errichtung der Schulgemeindeverbände	Pflichtverbände (ex lege)	Verordnungen der Landesregierung (Subsidiaritätsprinzip)
Anzahl der Schulgemeindeverbände	8	14
Mitgliedsgemeinden je Verband	7 bis 33	2 bis 16
Schularten	Hauptschulen, Polytechnische Schulen	Volksschulen, Hauptschulen, Polytechnische Schulen, Sonderschulen
Anzahl der Verbandsschulen (2009/2010)	59	18
Anteil der Verbandsschulen an den allgemein bildenden Pflichtschulen	17 %	7 %
Schulen je Verband	7,4	1,3
Ausgaben Durchschnitt 2006 bis 2009	24,64 Mill. EUR	4,43 Mill. EUR
Durchschnittliche Ausgaben je Schüler	1.933 EUR	1.429 EUR
Organe	Verbandsrat Verbandsvorstand Vorsitzender Kontrollausschuss	Verwaltungsausschuss (Vorstand) Obmann Rechnungsprüfer
Ausgegliederte Rechtsträger	7	1

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Berechnungen des RH

- 23.2** Der RH stellte fest, dass die Schulgemeindeverbände in Vorarlberg verglichen mit jenen in Kärnten kleiner strukturiert waren.

Vorteile der Errichtung von Schulgemeindeverbänden waren ein Mitspracherecht der verbandsangehörigen Gemeinden in Angelegenheiten der Schulerhaltung – im Verbandsrat (Kärnten) bzw. im Verwaltungsausschuss (Vorarlberg) waren alle verbandsangehörigen Gemeinden vertreten – sowie ein Interessenausgleich zwischen der jeweiligen Schulstandortgemeinde und den übrigen verbandsangehörigen Gemeinden hinsichtlich der finanziellen Lasten der Schulerhaltung.

Weiters unterlagen alle Schulgemeindeverbände – unabhängig von der Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinden – der externen öffentlichen Finanzkontrolle durch den RH; dies galt auch für Unternehmungen, an denen ein Schulgemeindeverband mit mindestens 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt war oder die er durch finanzielle, wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen beherrschte.

Ausgegliederte Rechtsträger

- Burgenland **24** Im Burgenland gab es keine Schulgemeindeverbände und daher auch keine von diesen errichtete ausgegliederten Rechtsträger.
- Kärnten **25.1** (1) Zwischen 2003 und 2010 gründeten die Kärntner Schulgemeindeverbände (mit Ausnahme des Schulgemeindeverbands Klagenfurt – Land) ausgegliederte Rechtsträger zur Abwicklung von Schulbauvorhaben (Generalsanierungen, größere Instandhaltungen).

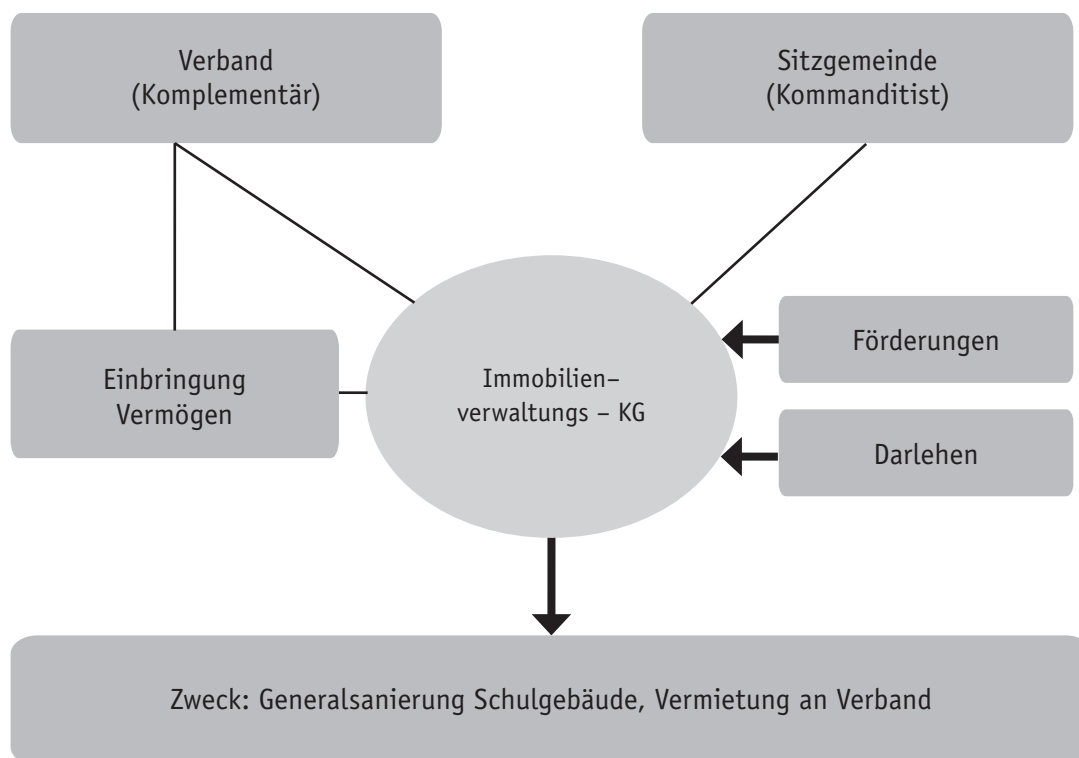
Fünf Schulgemeindeverbände wählten hiezu die Rechtsform der Kommanditgesellschaft. Als unbeschränkt haftender Gesellschafter (Komplementär) fungierte der jeweilige Schulgemeindeverband, Kommanditist war die jeweilige Sitzgemeinde; in einem Fall waren die Bürgermeister zweier verbandsangehöriger Gemeinden Kommanditisten.

Die Schulgemeindeverbände übertrugen das Eigentum an den Schulliegenschaften der jeweiligen Gesellschaft und mieteten das Gebäude von dieser zurück.

Die folgende Abbildung zeigt die Struktur einer derartigen Immobilienverwaltungs-KG:

Ausgegliederte Rechtsträger

Abbildung 6: Immobilienverwaltungs – KG



Quelle: RH

Die Schulgemeindeverbände Feldkirchen und Hermagor wählten für ihre ausgegliederten Rechtsträger die Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

(2) Hauptmotiv für die Gründung der ausgegliederten Rechtsträger war die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs bei den Ausgaben für Generalsanierungen bzw. größere Instandhaltungen der Schulgebäude.

Ein weiteres Motiv war die Auslagerung von Schulden. Mit Stand vom 31. Dezember 2008 wiesen die damals bestehenden sechs ausgegliederten Rechtsträger der Schulgemeindeverbände Verbindlichkeiten von insgesamt rd. 3,98 Mill. EUR aus. Diese Verbindlichkeiten schienen in den Haushalten der Schulgemeindeverbände nicht mehr auf.

(3) Die Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 66/1998 i.d.g.F., band die Errichtung von Kapitalgesellschaften durch Gemeindeverbände an die Genehmigung der Landesregierung. Für Personengesellschaften gab es keine entsprechenden Bestimmungen.³⁷

Dementsprechend genehmigte die Abteilung 3 (Gemeinden) die Gründung der beiden Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die Gründung der Personengesellschaften nahm sie lediglich zur Kenntnis.

25.2 (1) Nach Ansicht des RH entsprach die Gründung ausgegliederter Rechtsträger durch Gemeindeverbände zum Zwecke des Vorsteuerabzugs einer zunehmend verbreiteten Praxis. Dies stellte der RH bereits anlässlich der Überprüfung des Schulgemeindeverbands Matrie am Brenner (Reihe Tirol 2011/3) fest.

Der RH wies darauf hin, dass im Rahmen des Stabilitätsgesetzes 2012 eine Neuregelung getroffen wurde, die insbesondere im Hoheitsbereich der Körperschaften öffentlichen Rechts dazu führt, dass systematisch nicht zu rechtfertigende Vorsteuerbeträge, die durch einschlägige Konstruktionen (z.B. Zwischenschaltung von Errichtungsgesellschaften) erzielt werden, nunmehr gänzlich ausgeschlossen sind.

Zudem vermerkte der RH kritisch, dass mit den ausgegliederten Rechtsträgern eine zunehmende Komplexität und erhebliche Transaktionskosten verbunden waren, welche die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben und die Transparenz des Gebarungshandelns beeinträchtigten, so dass nach Ansicht des RH aus Gesamtsicht des Staates kein Mehrwert zu erkennen war.

(2) Im Hinblick auf die Verbindlichkeiten der ausgegliederten Rechtsträger gab der RH zu bedenken, dass die Erfassung des gesamtstaatlichen Schuldenstands durch diese Ausgliederungen nicht mehr gewährleistet war. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht über die Grundlagen der Fiskalpolitik (Reihe Bund 2011/5).

(3) Nach Ansicht des RH war die Beteiligung als Komplementär wegen der unbegrenzten Haftung typischerweise riskanter als eine Beteiligung an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

³⁷ § 87 Abs. 2 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung

Ausgegliederte Rechtsträger

Der RH empfahl dem Land Kärnten, die Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung dahingehend zu novellieren, dass die Gründung einer Kommanditgesellschaft bzw. die Übernahme einer Komplementärstellung durch Gemeinden bzw. Gemeindeverbände jedenfalls der aufsichtsbehördlichen Genehmigung unterliegt.

25.3 *Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung befinde sich ein entsprechender Gesetzesentwurf derzeit in der legislatischen Umsetzung.*

Vorarlberg

26.1 Von den 14 Vorarlberger Schulgemeindeverbänden hatte lediglich der Hauptschulverband Außermontafon einen ausgegliederten Rechtsträger errichtet. Er bediente sich dabei der Rechtsform der Kommanditgesellschaft. Als unbeschränkt haftender Gesellschafter (Komplementär) fungierte der Hauptschulverband Außermontafon, Kommanditist war die Marktgemeinde Schruns.

Das (Vorarlberger) Gemeindegesetz, LGBl. Nr. 40/1985 i.d.g.F., band die Errichtung wirtschaftlicher Unternehmungen durch Gemeinden und Gemeindeverbände an die Genehmigung der Landesregierung.³⁸ Das Amt der Vorarlberger Landesregierung erteilte diese im September 2004.

Mit Stand vom 31. Dezember 2008 wies diese Kommanditgesellschaft Verbindlichkeiten von rd. 1,53 Mill. EUR auf.

26.2 Der RH bewertete es als positiv, dass das (Vorarlberger) Gemeindegesetz auch die Errichtung einer Kommanditgesellschaft an die Zustimmung der Landesregierung knüpfte. Im Übrigen verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 25.

Gemeindeaufsicht

Allgemeines

27 Die Aufgaben der Gemeinden und Schulgemeindeverbände als gesetzlicher Schulerhalter waren mit wenigen Ausnahmen³⁹ deren eigenem Wirkungsbereich zugeordnet.⁴⁰

Die Einflussmöglichkeiten des Landes auf die Führung der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs waren auf ein verfassungs-

³⁸ § 91 Abs. 1 (Vorarlberger) Gemeindegesetz

³⁹ Ausgenommen waren z.B. finanzielle Beiträge zur Schulerhaltung und Entscheidungen über sprengelfremden Schulbesuch.

⁴⁰ § 9 Abs. 2 Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, § 91 Kärntner Schulgesetz, § 33 (Vorarlberger) Schulerhaltungsgesetz

mäßig umschriebenes Aufsichtsrecht beschränkt. Artikel 119 a B-VG normierte als Aufsichtsmittel unter anderem das Informationsrecht der Aufsichtsbehörde, die Auskunftspflicht im Einzelfall, die Überprüfung der Gebarung sowie die aufsichtsbehördliche Genehmigung. Gemäß den Gemeindeordnungen⁴¹ der in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen Länder bedurften unter anderem Grundstückstransaktionen, die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Haftungen sowie die Errichtung wirtschaftlicher Unternehmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung.⁴²

Im Folgenden wird die Aufsicht über das wirtschaftliche Handeln der Gemeinden und Gemeindeverbände dargestellt. Diese schloss auch die Überprüfung der Gebarung ein und war von der Landesregierung auszuüben.

Zuständigkeiten

28 (1) Die Geschäftseinteilung des Amtes der Burgenländischen Landesregierung wies die Aufsicht in den wirtschaftlichen Angelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände⁴³ der Abteilung 2 (Gemeinden und Schulen) zu; innerhalb dieser Abteilung war das Referat „Gebarungsaufsicht Gemeinden“ zuständig.

(2) Die mit 1. Oktober 2006 in Kraft getretene Geschäftseinteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung wies der Abteilung 3 (Gemeinden) die wirtschaftliche Aufsicht über die Schulgemeindeverbände zu; der Abteilung 6 (Bildung, Arbeitsmarkt und Familienförderung) wies sie alle Angelegenheiten des Kärntner Schulgesetzes – ausgenommen die wirtschaftliche Aufsicht über die Schulgemeindeverbände – zu.

Die Abteilung 3 (Gemeinden) legte den Begriff „wirtschaftliche Aufsicht“ eng aus. Diese umfasse lediglich die Genehmigungsvorbehalte gemäß der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung (unter anderem Aufnahme von Darlehen, Abschluss von Leasingverträgen, Errichtung von Kapitalgesellschaften). Dadurch waren die finanzielle Aufsicht und die Kontrolle der Gebarung der Schulgemeindeverbände nicht eingeschlossen. Die Abteilung 6 (Bildung, Arbeitsmarkt und Familienförderung) hielt sich für Angelegenheiten der finanziellen Aufsicht nicht zuständig.

⁴¹ Burgenländische Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 55/2003 i.d.g.F.; Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 66/1998 i.d.g.F.; (Vorarlberger) Gemeindegesetz, LGBl. Nr. 40/1985 i.d.g.F.

⁴² § 87 Abs. 2 Burgenländische Gemeindeordnung, § 96 Abs. 2 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, § 91 Abs. 1 (Vorarlberger) Gemeindegesetz

⁴³ Schulgemeindeverbände gab es im Burgenland nicht

Diese Unklarheit in der Auslegung der Geschäftseinteilung führte zu einer Kontrolllücke – dies bemängelte der RH bereits bei der Überprüfung der Gebarung des Schulgemeindevverbands Klagenfurt – Land (Stichprobenprüfung, Reihe Kärnten 2010/2).

Die Landesamtsdirektion stellte noch während der damaligen Überprüfung an Ort und Stelle klar, dass die wirtschaftliche Aufsicht jedenfalls die finanzielle Aufsicht einschlieÙe. Die Überprüfung der Gebarung der Schulgemeindevverbände obliege daher der Abteilung 3 (Gemeinden).

Die am 1. Jänner 2010 in Kraft getretene Geschäftseinteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung normierte diese Zuständigkeit ausdrücklich.

(3) Die Geschäftseinteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung wies die Aufsicht in den wirtschaftlichen Angelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände der Abteilung IIIc (Gebarungskontrolle) zu.

Aufsicht

29.1 (1) Die Tätigkeit des Referats „Gebarungsaufsicht Gemeinden“ der Abteilung 2 des Amtes der Burgenländischen Landesregierung war Gegenstand einer Überprüfung durch den Burgenländischen Landesrechnungshof; dieser bemängelte insbesondere die geringe Zahl von Prüfungen an Ort und Stelle im Zeitraum 1996 bis 2009.

Bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung teilte das Amt der Burgenländischen Landesregierung mit, dass beabsichtigt sei, künftig jede Gemeinde zumindest einmal in der Legislaturperiode an Ort und Stelle zu überprüfen. Dies ergäbe jährlich 35 Gebarungsüberprüfungen. Die Auswahl der zu prüfenden Gemeinden erfolge anhand einer – im Jahr 2010 eingeführten – risikoorientierten Prüfungsplanung. Im Jahr 2010 führte das Referat „Gebarungsaufsicht Gemeinden“ 27 umfassende Gebarungsüberprüfungen; diese nahmen jedoch nicht Bezug auf Fragen der Schulerhaltung.

(2) Aus Anlass der Zuordnung der finanziellen Aufsicht zur Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung (siehe TZ 28) beauftragte diese Abteilung im Jahr 2009 ein externes Beratungsunternehmen mit der Erfassung und Auswertung grundlegender Daten der Schulgemeindevverbände; sie wendete dafür 24.000 EUR auf. Die Analyse bezog sich auf das Jahr 2008 und umfasste folgende Bereiche:

- Organisationsstruktur,
- wirtschaftliche Situation,
- Kennzahlen, z.B. Schulen, Klassen, Schüler, Nutzfläche, Personal.

Die entsprechenden Berichte für die einzelnen Schulgemeindeverbände und ein Gesamtbericht lagen vor; Letzterer enthielt Benchmarks der Schulgemeindeverbände (z.B. Energieverbrauch, Reinigungskräfte pro m²).⁴⁴

Die Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes der Kärntner Landesregierung schrieb in der Folge die Kennzahlen fort und nahm auf dieser Basis ihre Aufsicht wahr. Weiters waren Stichprobenprüfungen nach dem Zufallsprinzip beabsichtigt.

(3) Die Abteilung IIIc (Gebarungskontrolle) des Amtes der Vorarlberger Landesregierung prüfte jährlich die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse aller Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie verfügte über ein Datenbanksystem zur raschen Analyse der Haushaltsdaten.

Für die Prüfung der Gemeinden und Gemeindeverbände erstellte sie jährlich einen risikoorientierten Prüfungs- bzw. Prioritätenplan, in den folgende Kriterien einfließen:

- Anteil der laufenden Ausgaben des Prüfobjektes an den Gesamtausgaben aller Prüfobjekte,
- Veränderung der laufenden Einnahmen und Ausgaben (indexbereinigt),
- Verschuldungsgrad,
- Zeitabstand zur letzten Gebarungüberprüfung.

Die Schulgemeindeverbände waren aufgrund ihres geringen Gebarungsvolumens sowie des Fehlens von Risikoindikatoren in der Prioritätenauswertung stets hinten gereiht. Infolgedessen lagen Gebarungüberprüfungen bei Schulgemeindeverbänden schon länger zurück. Sie fanden zuletzt in den Jahren 1992, 1995, 1996 und 1998, 2003 (zwei Schulgemeindeverbände) sowie 2004 (drei Schulgemeindeverbände)

⁴⁴ Die Schulgemeindeverbände nahmen die Ergebnisse dieses Benchmarking zum Anlass für Maßnahmen wie die thermische Sanierung der Schulgebäude, die Verringerung der Anzahl der Reinigungskräfte sowie Raumnutzungskonzepte zur Verwendung überschüssiger Flächen, beispielsweise für Volksschulen und Musikschulen.

statt; die entsprechenden Berichte lagen vor. Bei fünf Schulgemein-
deverbänden hatte noch nie eine Überprüfung der Gebarung an Ort
und Stelle stattgefunden.

- 29.2** (1) Der RH bemängelte das Bestehen erheblicher Kontrolllücken in der
Gemeindeaufsicht des Amtes der Burgenländischen Landesregierung
im Zeitraum 1996 bis 2009. Die Einführung einer risikoorientierten
Prüfungsplanung im Jahr 2010 war als Schritt in die richtige Richtung
zu bewerten.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, die Absicht, künftig jede
Gemeinde zumindest einmal in der Legislaturperiode zu überprüfen,
konsequent umzusetzen. Zusätzlich sollten Stichprobenüberprüfungen
durchgeführt werden. Dabei sollten auch Aspekte der Schulerhaltung
beachtet werden.

(2) Der RH anerkannte, dass die Abteilung 3 (Gemeinden) des Amtes
der Kärntner Landesregierung ihre Aufsicht nunmehr kennzahlenba-
siert wahrnahm und zusätzlich Stichprobenprüfungen durchführen
wird. Auch die aufgrund des Benchmarking erfolgten Aktivitäten der
Schulgemeindeverbände waren positiv zu beurteilen.

(3) Der RH beurteilte die Verwendung einer Datenbank zur Analyse
der Voranschlags- und Rechnungsabschlusssdaten der Vorarlberger
Gemeinden und Gemeindeverbände sowie den risikoorientierten Prü-
fungsansatz positiv. Er empfahl dem Land Vorarlberg jedoch, zusätz-
lich Stichprobenüberprüfungen durchzuführen und dabei auch Schul-
gemeindeverbände zu berücksichtigen.

- 29.3** (1) *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung habe
das Hauptreferat Gemeindeaufsicht und –finanzen der Abteilung 2 des
Amtes der Burgenländischen Landesregierung die Absicht, jede bur-
genländische Gemeinde zumindest einmal in jeder Legislaturperiode zu
überprüfen. Bei Aufsichtsbeschwerden oder beim Verdacht von Miss-
ständen fänden zusätzliche Überprüfungen der Gemeinden statt.*

*(2) Laut Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung werde die
Gemeindeaufsicht nach Maßgabe der verfügbaren Kapazitäten zusätz-
lich zum risikoorientierten Prüfungsansatz Stichprobenüberprüfungen
durchführen.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Burgenland, Kärnten
und Vorarlberg

(1) Wie in den Lösungsvorschlägen der Expertengruppe Schulverwaltung (Arbeitspaket 3, Seite 30) ausgeführt, wäre in Abstimmung mit dem BMUKK eine schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum anzustreben. (TZ 3)

(2) Bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung wäre in Abstimmung mit dem BMUKK die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert einzubringen. (TZ 4)

(3) Die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schullerichtung wären in Abstimmung mit dem BMUKK zu evaluieren. (TZ 6)

(4) Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Schließung einer allgemein bildenden Pflichtschule – an der sämtliche Gebietskörperschaften mitzuwirken hatten – wären präziser zu fassen; bei Unterschreiten einer festzulegenden Mindestschülerzahl wäre die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren. Die Bereinigung der Kompetenzlage wäre im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform im Bildungsbereich anzustreben. (TZ 8)

(5) Die Länder sollten ihre Schulstruktur kritisch hinterfragen. Vor allem wären die Schulsprenkel hinsichtlich Größe und Art auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen und die künftige Schülerzahlentwicklung in die Schulstandortstrategie einzubeziehen. (TZ 11)

(6) Im Rahmen der Gemeindeaufsicht wäre darauf hinzuwirken, für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen aussagekräftige Steuerungsgrundlagen zu schaffen. (TZ 12)

Kärnten und Vorarl-
berg

(7) Die Notwendigkeit von Stilllegungen vor Schließungen allgemein bildender Pflichtschulen wäre zu hinterfragen. (TZ 8)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Burgenland

(8) Die Absicht, künftig jede Gemeinde zumindest einmal in der Legislaturperiode zu überprüfen, wäre konsequent umzusetzen. Zusätzlich sollte die Gemeindeaufsicht Stichprobenüberprüfungen durchführen; dabei sollten auch Aspekte der Schulerhaltung beachtet werden. (TZ 29)

Kärnten

(9) Die Schulgemeindev Verbände sollten auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahl nicht in Frage zu stellen ist. Dies sollte in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen berücksichtigt werden, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde ist. (TZ 18)

(10) Die Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung wäre dahingehend zu novellieren, dass die Gründung einer Kommanditgesellschaft bzw. die Übernahme einer Komplementärstellung durch Gemeinden bzw. Gemeindev Verbände jedenfalls der aufsichtsbehördlichen Genehmigung unterliegt. (TZ 25)

Vorarlberg

(11) Die Gründe für die unterschiedliche Höhe der durchschnittlichen Ausgaben je Schüler – soweit sie nicht auf durchgeführte Bau- und Sanierungsmaßnahmen zurückzuführen waren – wären zu evaluieren. (TZ 20)

(12) Die Schulgemeindev Verbände sollten auch künftig die Entwicklung der Schülerzahlen überwachen; größere Sanierungen von Schulgebäuden wären nur dann durchzuführen, wenn der Schulstandort wegen zu geringer Schülerzahl nicht in Frage zu stellen ist. Dies sollte in gleicher Weise für jene allgemein bildenden Pflichtschulen berücksichtigt werden, deren gesetzlicher Schulerhalter eine Gemeinde ist. (TZ 22)

(13) Die Gemeindeaufsicht sollte zusätzlich zum risikoorientierten Prüfungsansatz Stichprobenüberprüfungen durchführen und dabei auch Schulgemeindev Verbände berücksichtigen. (TZ 29)