

# Fact Sheets: Pflichtschule und Tagesbetreuung

Grundlagen und Finanzierung

23.01.2020

verfasst von

**Dr.<sup>in</sup> Karoline Mitterer**

**DI<sup>in</sup> Marion Seisenbacher**



## Inhaltsverzeichnis

<b>I</b>	<b>Pflichtschule und Tagesbetreuung im Überblick .....</b>	<b>5</b>
1	Arten: Pflichtschulen und Tagesbetreuung .....	5
2	Akteure und ihre Aufgaben.....	6
3	Ziele der drei Gebietskörperschaften .....	7
4	Bildungsreformgesetz 2017: Änderungen in der Steuerung .....	8
5	Bildungsdirektionen und Bildungsregionen .....	9
<b>II</b>	<b>Finanzierung von Pflichtschule und Tagesbetreuung .....</b>	<b>10</b>
1	Finanzierungsströme im Überblick .....	10
2	Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden .....	12
<b>III</b>	<b>Zahlen und Fakten zu Pflichtschulen .....</b>	<b>13</b>
1	Strukturdaten zu Pflichtschulen .....	13
2	Prognosen der Schülerzahlen .....	16
3	Österreich im internationalen Vergleich .....	17
<b>IV</b>	<b>Ganztägige Betreuung .....</b>	<b>19</b>
1	Ganztagsschulen / Bildungsinvestitionsgesetz .....	19
2	Betreuungsquoten .....	21
3	Zusammensetzung der SchülerInnen in Ganztagschulen .....	23
<b>V</b>	<b>Deutschförderklassen .....</b>	<b>24</b>
<b>VI</b>	<b>Inklusion – Kinder mit Behinderungen .....</b>	<b>27</b>
<b>VII</b>	<b>Reformansätze .....</b>	<b>29</b>
1	Empfehlungen der Europäischen Kommission und der OECD .....	29
2	Vorhaben im Regierungsprogramm 2020-2024.....	30
3	Verbesserungen im Finanzausgleich: Verschränkung von Aufgaben und Finanzen	31
4	Zusammenarbeit im Föderalismus: Multi-Level-Governance .....	32

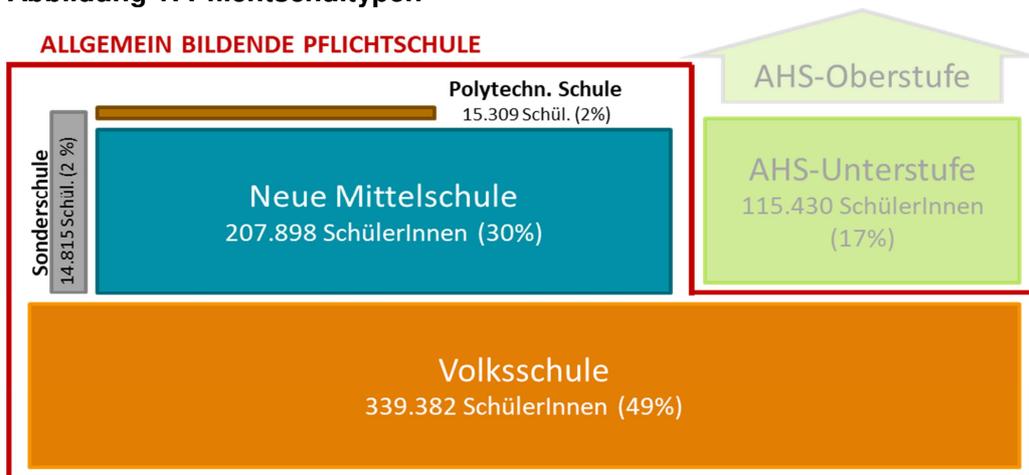


# I Pflichtschule und Tagesbetreuung im Überblick

## 1 Arten: Pflichtschulen und Tagesbetreuung

Die vorliegenden Fact Sheets beziehen sich schwerpunktmäßig auf die **allgemein bildenden Pflichtschulen** und die daran geknüpfte **Tagesbetreuung**. Hiermit sind umfasst: Volksschulen, Neue Mittelschulen (ehemalige Hauptschulen), Sonderschulen und Polytechnische Schulen. Berufsbildende Pflichtschulen (Berufsschule) und die AHS-Unterstufe fallen nicht darunter.

Abbildung 1: Pflichtschultypen

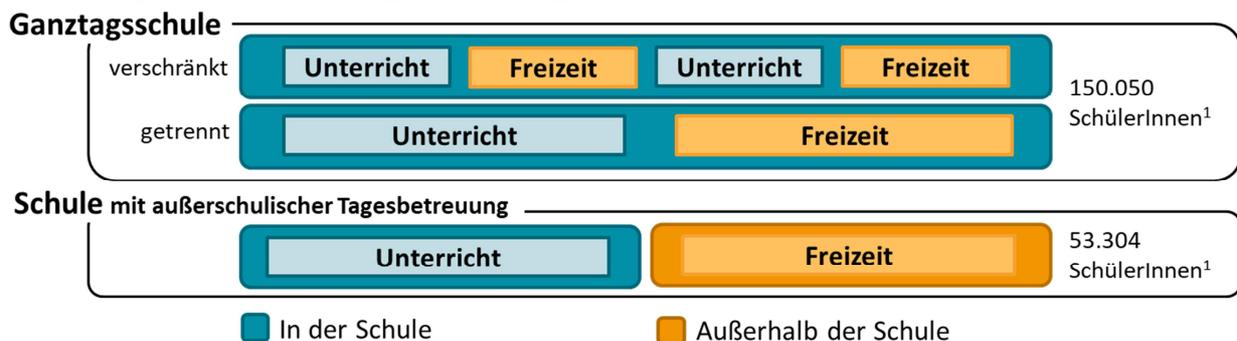


Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Schulstatistik 2017/2018 (inkl. Privatschulen).  
Anmerkung: Sonderschule: inkl. SchülerInnen, die in anderen Schulen unterrichtet werden.

Weiters können SchülerInnen eine **Tagesbetreuung** (meist Nachmittagsbetreuung) nutzen. Dabei haben sich verschiedene Organisationsformen entwickelt.

- schulisch-außerschulisch:** Bei schulischen Betreuungsformen findet die Betreuung an der Schule statt. Bei außerschulischer Betreuung wird meist der Betreuungsort gewechselt, v.a. in Horten oder andere Angebote (z.B. Schulkindergruppen, alterserweiterte Gruppen).
- verschränkt-getrennt:** In der verschränkten Form wechseln Unterrichts-, Lern- und Freizeit im Laufe eines Tages ab. Die getrennte Form der Tagesbetreuung findet nach Abschluss des Unterrichts statt. Ganztägige Schulformen können sowohl in getrennter als auch verschränkter Form angeboten werden.

Abbildung 2: Formen der Tagesbetreuung



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020.  
Anmerkung: 1) Vorschulstufe bis 8. Schulstufe (inkl. AHS-Unterstufe und Sonst. allg. bild. (Statut-)Schulen).

## 2 Akteure und ihre Aufgaben

Im Pflichtschulbereich findet sich eine Vielfalt an Aufgaben, welche von Bund, Ländern und Gemeinden erledigt werden.

- ❑ Die Gesetzgebungskompetenz liegt grundsätzlich beim Bund. Die Länder schaffen Ausführungsgesetze, weshalb sich die Schulorganisation zwischen den einzelnen Bundesländern unterscheidet.
- ❑ Mit den neuen Bildungsdirektionen wurde eine Mischbehörde von Bund und Ländern geschaffen, welche die Steuerung, Verwaltung und Schulaufsicht übernehmen.
- ❑ Das pädagogische (inkl. administrative) Personal sowie Unterstützungspersonal im Unterrichtsteil wird von den Bundesländern bereitgestellt (LehrerInnen sind Landesbedienstete), aber überwiegend vom Bund bezahlt.
- ❑ Die Schulerhaltung – dies sind vorwiegend die Errichtung und Erhaltung der Schulinfrastruktur – liegt bei den Gemeinden. Auch sind Gemeinden für den Schülertransport und die Beistellung von SchulärztInnen verantwortlich.
- ❑ Die Freizeitbetreuung in der schulischen Tagesbetreuung, die außerschulische Tagesbetreuung und die Ferienbetreuung liegen in erster Linie bei den Gemeinden.

**Tabelle 1: Kompetenzen und Aufgabenteilung bei allgemein bildenden Pflichtschulen und Tagesbetreuung**

Kompetenz-/Aufgabenbereich	Zuständigkeit		
	Gemeinden	Länder	Bund
Gesetzgebung			
Äußere Organisation der Schule		Ausführungsgesetze & Vollziehung	Grundsatzgesetzgebung
Lehrerpersonendienstrecht		Vollziehung	Gesetzgebung
Steuerung			
Schulverwaltung			
Schulaufsicht			
Schulgebäude (Infrastruktur)		Förderungen	
Lehrpersonal			Kostenersatz
Unterstützungspersonal an Schulen			
im Unterrichtsteil (PsychologInnen, SozialarbeiterInnen, Jugendcoaches)	(in mehreren BL)		(sofern es Lehrpersonal ist)
Schulwart, Reinigung, etc.			
SchulärztInnen			
Freizeitteil an Ganztagschulen (Bereitstellung Freizeitpersonal, Mittagessen, Organisation)		(in mehreren BL)	
außerschulische Betreuung: Freizeit- und Ferienbetreuung (inkl. Verpflegung)		Ko-Finanzierung	
Eltern (Einhebung von Elternbeiträge)			
Schülertransport			

Legende:

orange = primäre Verantwortung  
 blau = Ko-Finanzierung

BL=Bundesland  
 weiß = keine wesentliche Zuständigkeit

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis: Mitterer; Hochholdinger; Seisenbacher: Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung, 2019, S. 15 ff.; BMBWF: Steuerung des Schulsystems in Österreich, 2019, S. 7.

### 3 Ziele der drei Gebietskörperschaften

Bund, Länder und Gemeinden verfolgen entsprechend ihrer Aufgabenverantwortung Ziele und definieren Maßnahmen. Auf Bundesebene und vereinzelt auch auf Landesebene (z.B. Steiermark) sind Wirkungsziele definiert, auf Gemeindeebene fehlen diese weitgehend.

Es fehlt jedoch ein gebietskörperschafts-übergreifender Zielabstimmungsprozess und daher eine gemeinsame Erarbeitung und Verfolgung von Zielen. Ein solcher Prozess wäre notwendig, um konkurrierende Wirkungen der Maßnahmen bzw. Finanzierungsbeziehungen auszuschließen.

Folgend ein Vorschlag für gebietskörperschafts-übergreifende Wirkungsziele/Teilziele bzw. Maßnahmen, welcher wesentlich auf bestehenden Zielen der Bundes- und Landesebene beruht.<sup>1</sup>

**Tabelle 2: Vorschlag für gebietskörperschafts-übergreifende Ziele und Maßnahmen**

Wirkungsziele, Ziele, Maßnahmen		primär verantwortliche Gebietskörperschaft
<b>Wirkungsziele</b>		
Hohes Bildungsniveau der SchülerInnen		Bund, Länder
Reduktion des Anteils an RisikoschülerInnen (SchülerInnen, welche die Grundkompetenz nicht erreichen)		Bund, Länder
Gleiche Bildungschancen unabhängig von Alter, Geschlecht, Herkunft oder Einkommens- und Vermögensverhältnissen		Bund, Länder
Bedarfsgerechte und qualitätsvolle Angebote im Bildungswesen		alle Ebenen
Förderung der gesellschaftlichen Inklusion		Bund, Länder
Steigern der Effektivität und Effizienz in der Bildungsverwaltung		alle Ebenen
<b>Ziele/Maßnahmen zur Erreichung der Wirkungsziele</b>		
Bildungsqualität und -niveau	Erhöhen des <b>Bildungsniveaus</b> der SchülerInnen	Bund, Länder
	Stärken der <b>sozialen Durchlässigkeit</b> an Bildungsübergängen	
	Steigerung der <b>Unterrichtsqualität</b> durch laufende Fortbildung von LehrerInnen	
Ganztagesesschule	Ausbau und Betrieb der <b>ganztägigen Schulformen</b> in getrennter oder verschränkter Form mit VIF-konformen <b>Betreuungszeiten</b>	alle Ebenen
Sozial benachteiligte Kinder	<b>Unterstützungssysteme / Schulsozialarbeit:</b> Stärken von interdisziplinären Teams an Schulen	alle Ebenen
	Ausbau und qualitative Verbesserung von Maßnahmen zur <b>Integration</b> von SchülerInnen mit Migrationshintergrund (z.B. Deutschförderung, Heranführen an das österreichische Bildungssystem)	alle Ebenen
Kinder mit Behinderung	<b>Sonderpädagogik / Betreuungsdienste:</b> Stärken eines gemeinsamen Unterrichtes von behinderten und nicht behinderten Kindern	Bund, Länder, (Gemeinden)
Tages- und Ferienbetreuung	VIF-konformer Ausbau der <b>Tages- und Ferienbetreuung</b> von SchülerInnen	Länder, Gemeinden
Optimierte Schulstandorte	<b>Optimieren der Schulstandorte:</b> Chancengerechtigkeit im Zugang für alle SchülerInnen in einer Region	Länder, Gemeinden
Infrastruktur	Bereitstellen einer gesetzeskonformen <b>Infrastruktur</b> / Schaffen von Mindeststandards	(Länder), Gemeinden
Einbezug von Eltern	<b>Aufgabenmitwirkung der Eltern</b>	Länder, Gemeinden

Quelle: KDZ: Mitterer; Hochholdinger; Seisenbacher: Leistungs- und wirkungsbez. Pflichtschulfinanz., 2018, S. 83 ff. ; berücksichtigt: Bundesvoranschlag 2018, Wirkungsmonitoring 2017, Land Steiermark: Wirkungsziele 2018.

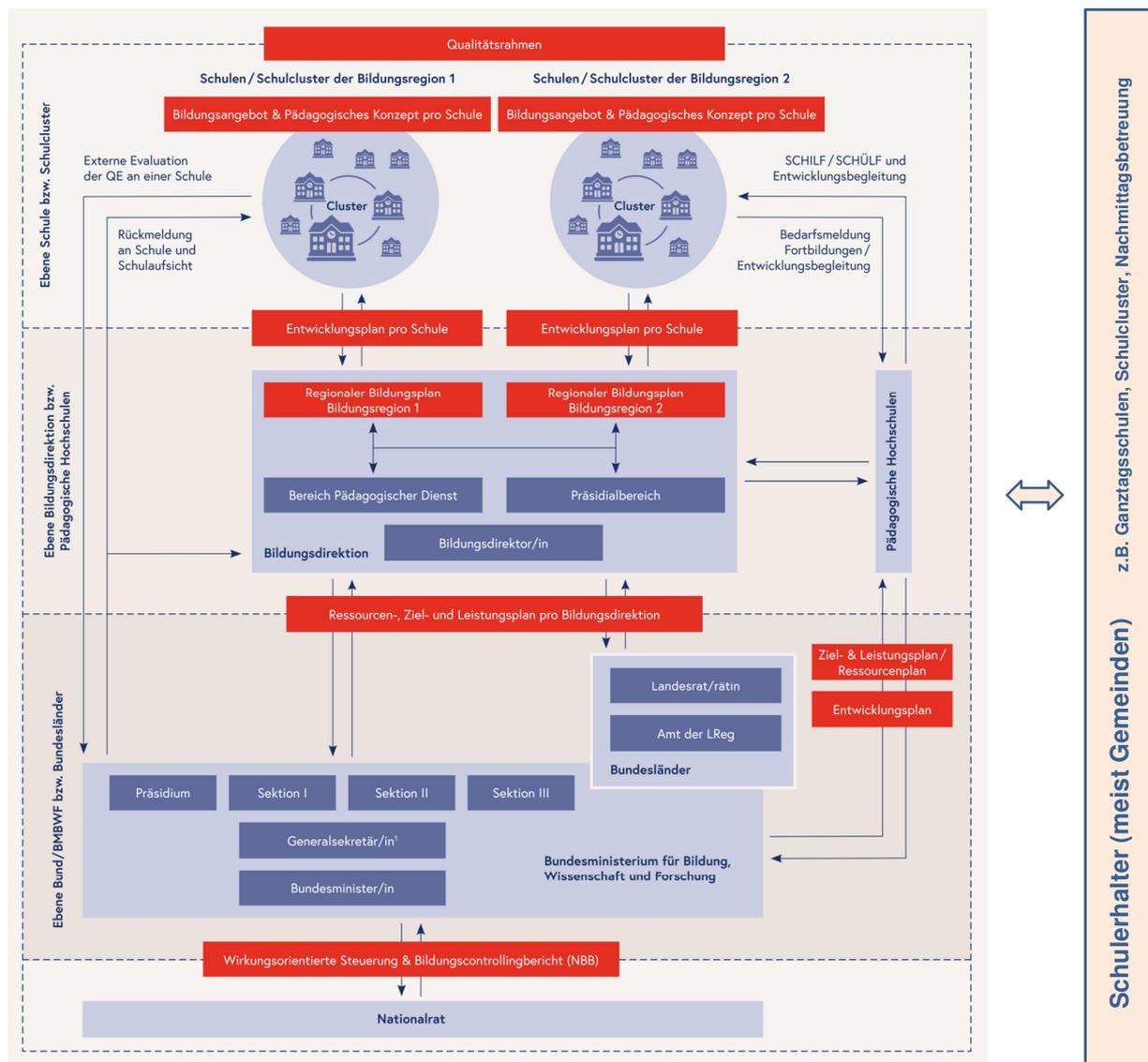
<sup>1</sup> Näheres finden Sie in der Studie: Mitterer; Hochholdinger; Seisenbacher: Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung, 2018.

#### 4 Bildungsreformgesetz 2017: Änderungen in der Steuerung

Das Bildungsreformgesetz 2017 definierte die Steuerung des österreichischen Schulsystems neu:

- ❑ Verbesserungen bei der Autonomie der Schulen in den Bereichen Unterrichtsorganisation, Personalauswahl und Personalentwicklung
- ❑ Einführung von Bildungsregionen als Steuerungsebene zur stärkeren Anpassung des Bildungsangebots an den regionalen Bedarf
- ❑ Schaffen von Bildungsdirektionen
- ❑ neue regionale Struktur der Schulaufsicht und deren verstärkter Fokus auf die Schulqualität
- ❑ Einführung eines Bildungsmonitorings und einer externen Schulevaluation<sup>2</sup>

Abbildung 3: Steuerungsebenen im Schulsystem und wesentliche Steuerungsinstrumente



Quelle: BMBWF: Steuerung des Schulsystems in Österreich, 2019, S. 11 und eigene Ergänzung.

<sup>2</sup> Vgl. BMBWF: Steuerung des Schulsystems in Österreich, 2019, S. 8.

## 5 Bildungsdirektionen und Bildungsregionen

### Bildungsdirektionen

Die mit dem Bildungsreformgesetz 2017 neu geschaffenen Bildungsdirektionen sind Verwaltungsbehörden für den gesamten Schulbereich, in welchen die Verwaltungsaufgaben des Bundes (zuständig für Bundesschulen) und der Länder (zuständig für Pflichtschulen) zusammengeführt werden. Die Bildungsdirektionen lösen die bisherigen Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien ab.

Ihre Aufgaben<sup>3</sup>:

- Vollzug Schulrecht: v.a. Schulqualität, Schulaufsicht, Bildungscontrolling
- Vollzug Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der Bundes- und Landeslehrpersonen, Personalverwaltung
- Schulorganisation: Aufbau, Organisationsformen, Errichtung, Erhaltung, Auflassung und Sprengel
- psychosoziale Unterstützung durch die Schulpsychologie, Schulsozialarbeit

Eine Integration der Elementarpädagogik sowie des Hortwesens ist grundsätzlich möglich, aber in den meisten Bundesländern noch nicht vorgesehen.

Ein wichtiger Aspekt ist auch die Koordination mit den Schulerhaltern (etwa verantwortlich für SchulärztInnen, Unterrichtsmaterialien – ohne Lernmittel). Gemeinden übernehmen in mehreren Bundesländern auch Ko-Finanzierungen für interdisziplinäre Dienste (z.B. Schulsozialarbeit).<sup>4</sup>

### Bildungsregionen<sup>5</sup>

Die Bildungsregion ist eine regionale Koordinationsplattform und Steuerungseinheit für die Zusammenarbeit der AkteurInnen innerhalb des Bildungssystems. In Österreich bestehen aktuell 31 Bildungsregionen. Zentrales Instrument ist der regionale Bildungs- und Entwicklungsplan.

Ziel ist ein adäquates, regionales und aufeinander abgestimmtes Bildungs- und Betreuungsangebot und der bedarfsgerechte Ausbau von ganztägigen Schulformen:

- standortübergreifende Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität
- Zusammenarbeit aller Schulen bzw. Schulcluster einer Region, um strukturelle, organisatorische und pädagogische Potenziale identifizieren und nutzen zu können
- evidenzbasierte Analyse und fließende Gestaltung der Übergänge zwischen elementarpädagogischen Einrichtungen, Schulstufen und Schularten
- Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Schulen und dem regionalen Umfeld (Bildungs- und Beratungseinrichtungen, Wirtschaft, Arbeitsmarktservice, Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens, Vereine, Kinder- und Jugendhilfe sowie Initiativen der Zivilgesellschaft) – dies wird bislang vorrangig von den Gemeinden und/oder sozialen Trägern wahrgenommen
- Entwicklungsbegleitung und Professionalisierung von Schulen und PädagogInnen

Mehrere dieser Schwerpunkte befinden sich jedoch noch in ihren Anfängen.

<sup>3</sup> BMBWF: Steuerung des Schulsystems in Österreich, 2019, S. 41.

<sup>4</sup> Mitterer et al.: Indikatoren für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich im Pflichtschulbereich, 2018, S. 13 ff.

<sup>5</sup> BMBWF: Steuerung des Schulsystems in Österreich, 2019, S. 32 ff.

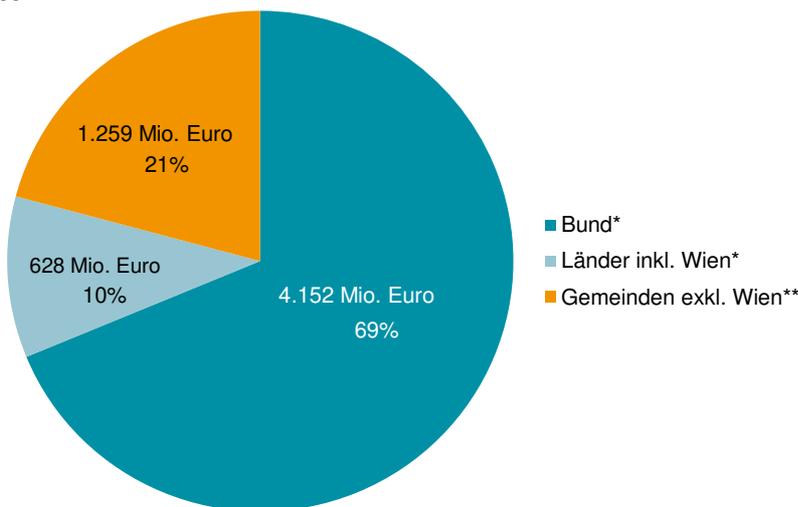
## II Finanzierung von Pflichtschule und Tagesbetreuung

### 1 Finanzierungsströme im Überblick<sup>6</sup>

Bei den Bereichen Pflichtschule und Tagesbetreuung handelt es sich um Gemeinschaftsaufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden mit einer vielfältigen Finanzierungsstruktur. Nach Berücksichtigung der Transferleistungen zwischen den Ebenen verteilt sich die finanzielle Belastung auf Bund, Länder und Gemeinden folgendermaßen:

- ❑ Der Bund trägt 4.152 Mio. Euro bzw. 69 Prozent der Ausgaben (vorrangig Kostentragung LandeslehrerInnen).
- ❑ Die Länder inkl. Wien tragen mit 628 Mio. Euro bzw. 10 Prozent zur Finanzierung des Pflichtschulbereiches bei (v.a. Verwaltung und Organisation, Gemeindeförderungen).
- ❑ Der Anteil der Gemeinden liegt bei 1.259 Mio. Euro bzw. 21 Prozent der Ausgaben (vorrangig Infrastruktur, Betrieb, Ausstattung, Personal ohne LandeslehrerInnen). Davon abzuziehen sind noch Elternbeiträge für die Tagesbetreuung.

**Abbildung 4: Bildungsausgaben nach Transfers im Pflichtschulbereich in Mio. Euro und Prozent, 2017**



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: \* Bildungsausgabenstatistik 2017; \*\* Gemeindefinanzdaten 2017.

Anmerkung: Ohne Pensionszahlungen.

Wie komplex die Finanzierung im Pflichtschulbereich ist, zeigt sich bei einer näheren Betrachtung, welche insbesondere die Transfers zwischen Bund, Ländern und Gemeinden berücksichtigt. 2017 flossen insgesamt 4.044 Mio. Euro über Transferzahlungen vom Bund an die Länder inkl. Wien. Der bei weitem größte Transfer ist dabei die Kostentragung der Personalausgaben für die LandeslehrerInnen (ohne Pensionsaufwand) in der Höhe von 3,6 Mrd. Euro<sup>7</sup>. Mit den Förderprogrammen zum Ausbau der Ganztagschule<sup>8</sup> setzt der Bund auch bildungspolitische Schwerpunkte.

Auch zwischen Landes- und Gemeindeebene bestehen zahlreiche Verflechtungen. So bestehen in den meisten Bundesländern Ko-Finanzierungsverpflichtungen der Gemeinden für personelle

<sup>6</sup> Eine detailliertere Beschreibung findet sich in Mitterer et al.: Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung, 2019, S. 48 ff.

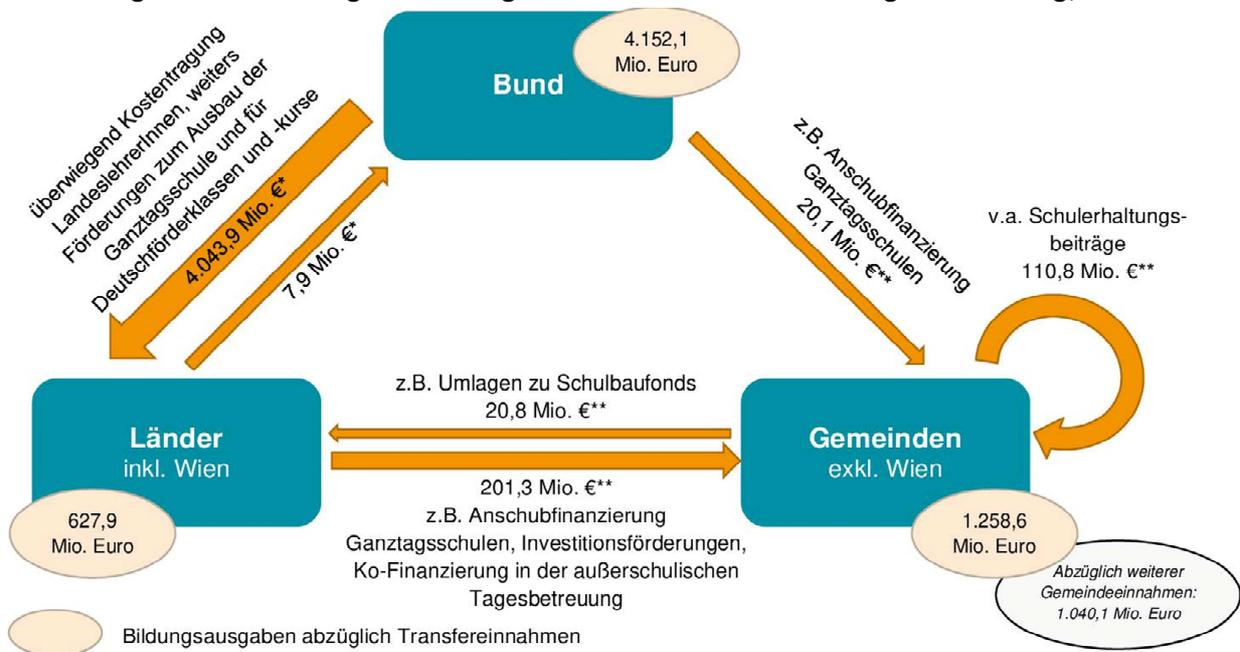
<sup>7</sup> BMF: Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften, 2017, S. 33.

<sup>8</sup> Bisherige Art. 15a-Vereinbarungen zum Ausbau ganztägiger Schulformen, aktuelles Bundesinvestitionsgesetz.

Agenden (etwa sonderpädagogisches Personal, interdisziplinäre Dienste). Auf der anderen Seite existieren von den Ländern vergebene Investitionszuschüsse an die Gemeinden (bzw. Schulerhalter), die wiederum (teils) aus Gemeindemitteln dotiert sind (v.a. Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel, Umlagen). Gemäß den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden erhalten diese von den Ländern 201 Mio. Euro, während sie gleichzeitig 21 Mio. Euro an die Länder leisten.

Sehr enge Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden finden sich auch im Tagesbetreibungsbereich. Während es bei den Ganztagssschulen nur in einzelnen Bundesländern Ko-Finanzierungen durch die Länder gibt, erhalten die Gemeinden im Bereich der außerschulischen Tagesbetreuung durchwegs Personalkostenzuschüsse von den Ländern. Zusätzlich bestehen noch zahlreiche Kooperationen auf der Gemeindeebene (etwa Gemeindeverbände, interkommunale Zusammenarbeit) und auch zu Privaten (etwa private Schulerhalter, private Horte). Hier wird ein Volumen von etwa 111 Mio. Euro bewegt.

Abbildung 5: Finanzierungsbeziehungen bei Pflichtschule und Tagesbetreuung, 2017



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: \* Bildungsausgabenstatistik 2017; \*\* Gemeindefinanzdaten 2017.

Anmerkung: Der Tagesbetreibungsbereich ist nur bei den Transfers von und an die Gemeinden berücksichtigt. Die Transfers zwischen Bund und Ländern (Bildungsausgabenstatistik) betreffen nur den Pflichtschulbereich.

Tabelle 3: Ausgaben und Einnahmen im Pflichtschulbereich in Mio. Euro, 2017

	Ausgaben					Einnahmen					Ausgaben abzüglich Transfereinnahmen	
	Transferausgaben an...		Gemeinden/ Gemeinde- verbände	Weitere Ausgaben	Summe Ausgaben	Transfereinnahmen von...		Weitere Einnahmen*	Summe Einnahmen	in Mio. Euro	in %	
Bund	Länder	Bund				Länder						
	in Mio. Euro											
Bund		4.043,9	20,1	96,3	4.160,2		7,9	0,3	k.A.	-	4.152,1	69%
Länder inkl. Wien	7,9		201,3	4.483,4	4.692,6	4.043,9		20,8	k.A.	-	627,9	10%
Gemeinden exkl. Wien	0,3	20,8	110,8	1.368,6	1.500,5	20,1	201,3	20,6	218,5	460,4	1.258,6	21%
Summe	8,2	4.064,7	332,1	5.948,3	10.353,3	4.063,9	209,2	41,7	218,5	-	6.038,5	100%

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Bildungsausgabenstatistik 2017 (orange); Gemeindefinanzdaten 2017 (grün).

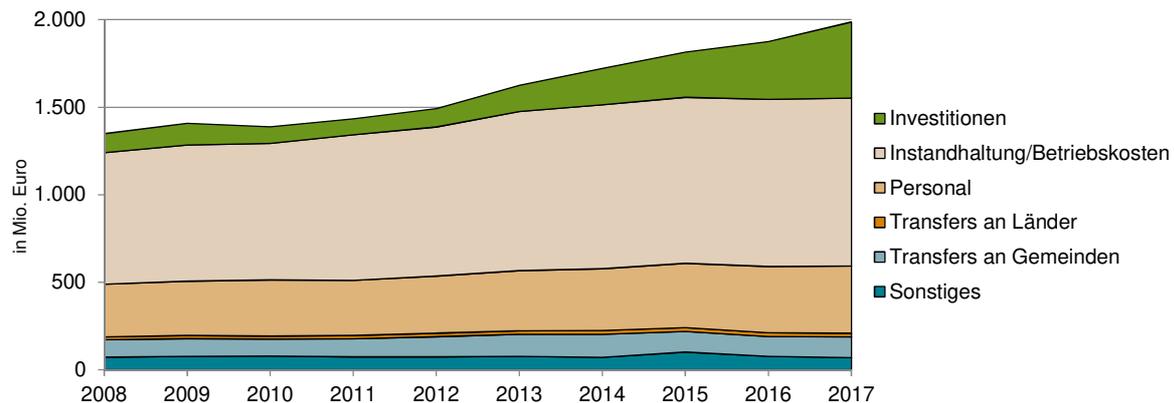
Anmerkung: Transfers des Bundes an die Länder exkl. Pensionszahlungen. \* z.B. Eltern- und Schulerhaltsbeiträge.

## 2 Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden<sup>9</sup>

### Ausgaben der Gemeinden

Im Jahr 2017 wendeten die Gemeinden knapp 2 Mrd. Euro für die Pflichtschule auf. Die wichtigsten Ausgabengrößen sind Instandhaltung (48%), Investitionen (22%) und Personalausgaben (19%). Nicht zuletzt aufgrund der Ausbaubemühungen von Ganztagschulen stiegen die Ausgaben seit 2008 um 47 Prozent; ab 2013 ist ein massiver Anstieg der Investitionen erkennbar. Langfristig kam es zu einem Anstieg bei Instandhaltung und Personal.

Abbildung 6: Ausgaben der Gemeinden (inkl. Wien) in Mio. Euro, 2008-2017

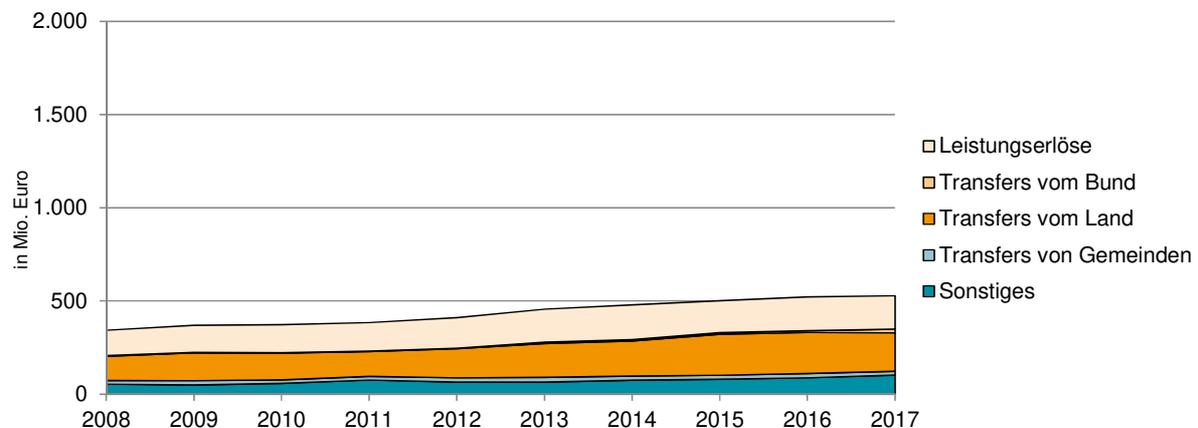


Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2008 bis 2017.

### Einnahmen der Gemeinden

Die Einnahmen der Gemeinden lagen 2017 bei 528 Mio. Euro – dies sind 27 Prozent der Ausgaben. Seit 2008 sind die Einnahmen um 54 Prozent gestiegen. Mit 39 Prozent die wichtigste Einnahmengröße sind Transfers von den Ländern – v.a. Investitionszuschüsse für den Schulbau sowie den Ganztagschulbau. Diese Mittel sind seit 2017 um 58 Prozent gestiegen. Zweite wesentliche Einnahmengröße (34% der Einnahmen) sind Leistungserlöse, deren Steigerung seit 2008 etwa 31 Prozent betrug – in erster Linie Schulerhaltsbeiträge anderer Gemeinden sowie Beiträge für die Nachmittagsbetreuung.

Abbildung 7: Einnahmen der Gemeinden (inkl. Wien) in Mio. Euro, 2008 bis 2017



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2008 bis 2017.

Anmerkung: Exklusive Aufnahme von Darlehen und Auflösung von Rücklagen.

<sup>9</sup> Wien exklusive Einnahmen und Ausgaben mit Bezug zu Landeslehrerinnen und -lehrern.

### III Zahlen und Fakten zu Pflichtschulen

#### 1 Strukturdaten zu Pflichtschulen

Schule ist nicht gleich Schule. Innerhalb der Pflichtschullandschaft unterscheiden sich die Schulen deutlich hinsichtlich ihrer Größe und sozio-demografischen Rahmenbedingungen. Nachfolgend werden dazu ausgewählte Leistungs- und Strukturdaten angeführt.

Im Schuljahr 2017/2018 besuchten insgesamt 577 Tsd. SchülerInnen eine allgemein bildende Pflichtschule. Dies sind 340 Tsd. SchülerInnen an Volksschulen und 208 Tsd. SchülerInnen an der Neuen Mittelschule. Zusätzlich dazu besuchten 115 Tsd. SchülerInnen eine AHS-Unterstufe.

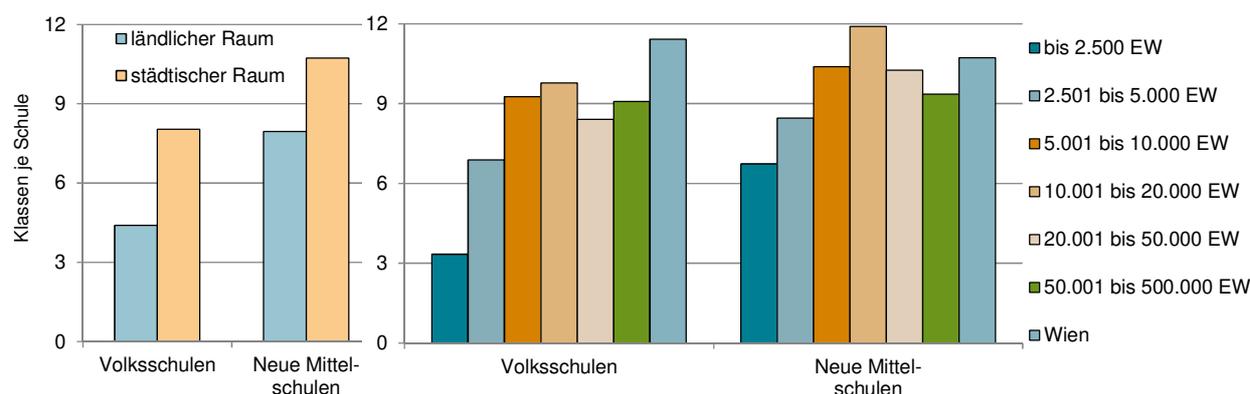
#### Kleine Schulen am Land, große Schulen in Zentren

Nur in sieben Prozent der Gemeinden gibt es keine einzige Schule und die SchülerInnen besuchen Schulen benachbarter Gemeinden. Daraus resultiert bei den Volksschulen eine größere Anzahl an Kleinstschulen, deren Betrieb pro SchülerIn vergleichsweise kostenintensiv ist.<sup>10</sup> Neue Mittelschulen hingegen finden sich nur in jeder dritten Gemeinde.

Die mittlere Schulgröße (Anzahl der Klassen je Schule) steigt mit der Größe und Zentralität der Gemeinde. Dies bedeutet kleinere Schulen am Land, größere Schulen in Zentren. Während sich im ländlichen Raum in einer durchschnittlichen Volksschule vier Klassen befinden, sind es in den städtischen Regionen mit acht Klassen doppelt so viele. Bei den Neuen Mittelschulen ist die Spanne deutlich geringer – mit 8 Klassen am Land und 11 Klassen im städtischen Raum.

Ein etwas differenzierteres Bild zeigt sich nach EW-Klassen. So finden sich die größten Schulen (neben Wien) in den Gemeinden von 5.000 bis 20.000 EW, da hier verstärkt auch SchülerInnen aus umliegenden Gemeinden versorgt werden.

**Abbildung 8: Durchschnittliche Klassen je Schule nach Schultyp sowie Raumtyp und EW-Klasse, 2017/2018**



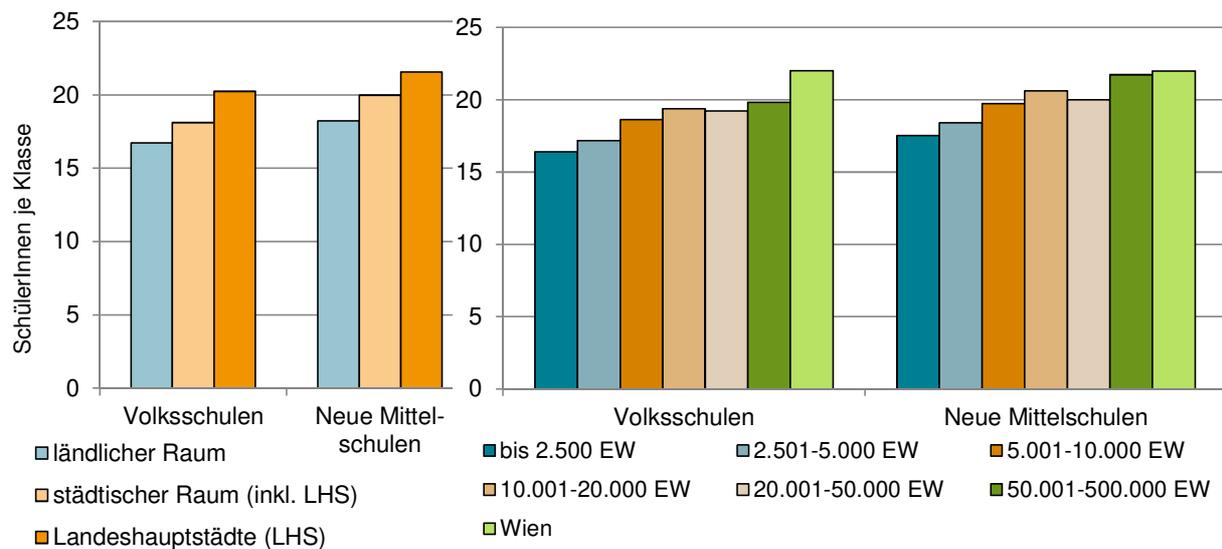
Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Schulstatistik 2017/2018

<sup>10</sup> Vgl. Bifie: Bildungsbericht 2018, S. 54 ff.

### Je ländlicher, desto kleinere Klassen

Die Klassengröße (SchülerInnen je Klasse) ist im ländlichen Raum kleiner als im städtischen Gebiet. In den Landeshauptstädten steigt die Klassengröße noch zusätzlich. Am Beispiel der Volksschulen bedeutet dies, dass die durchschnittliche Klassengröße im städtischen Bereich um zwei SchülerInnen größer ist als in ländlichen Regionen. Dies ist auch darin begründet, dass am Land aufgrund der vielen Kleinstschulen auch vermehrt kleinere Klassen bestehen, welche den Durchschnitt senken. In Städten hingegen findet sich eine höhere Auslastung.

**Abbildung 9: Mittlere Klassengröße: SchülerInnen in Pflichtschulen je Klasse nach Schultyp sowie Raumtyp und EW-Klasse, 2017/18**



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Schulstatistik 2017/2018

Ein ähnlich differenziertes Bild zeigt sich auch bei einer Betrachtung nach Bundesländern. So befinden sich in Wien in 78 Prozent der Klassen mehr als 20 SchülerInnen pro Klasse, während dies im Burgenland bei nur 19 Prozent der Fall ist. Österreichweit haben 36 Prozent der Volksschulklassen über 20 SchülerInnen. Ähnliches gilt auch für die NMS.

Im Zeitverlauf kam es zu einer kontinuierlichen Reduzierung der Klassengröße. Am prägnantesten zeigt sich dies bei den Volksschulen. So wurden 1970/71 durchschnittlich noch 31,2 SchülerInnen pro Volksschulklasse unterrichtet.<sup>11</sup>

### Personalschlüssel ist in allen Bundesländern ähnlich

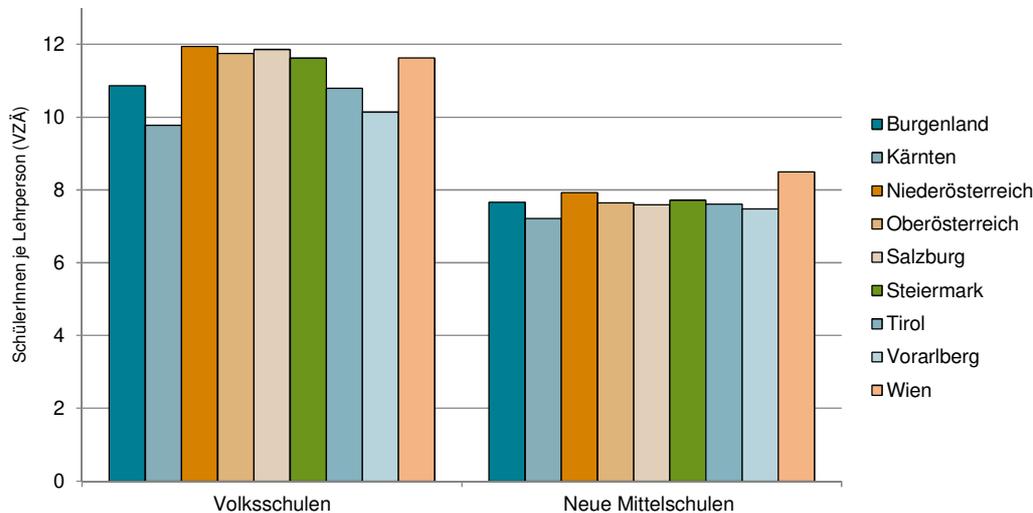
Der Personalschlüssel (SchülerInnen je LehrerIn) ist in allen Bundesländern ähnlich. Er variiert bei Volksschulen zwischen 10 und 12 SchülerInnen und bei Neuen Mittelschulen zumeist zwischen 7 und 8 SchülerInnen je LehrerIn.

Der höhere Personalschlüssel in Volksschulen ergibt sich aufgrund der relativ geringen Anzahl der Unterrichtsstunden bei gleichzeitig kleineren durchschnittlichen Klassengrößen. Damit werden pro Volksschulklasse rund 1,5 Vollzeitlehrkräfte beschäftigt.

Auch die Schüler-Lehrpersonen-Relation veränderte sich im Zeitverlauf deutlich. 1970/71 kamen noch rund 24 SchülerInnen auf eine Lehrperson.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vgl. Bifie: Bildungsbericht 2018, S. 96 ff.

**Abbildung 10: SchülerInnen in Pflichtschulen je Lehrperson (VZÄ) nach Bundesland, 2017/2018**

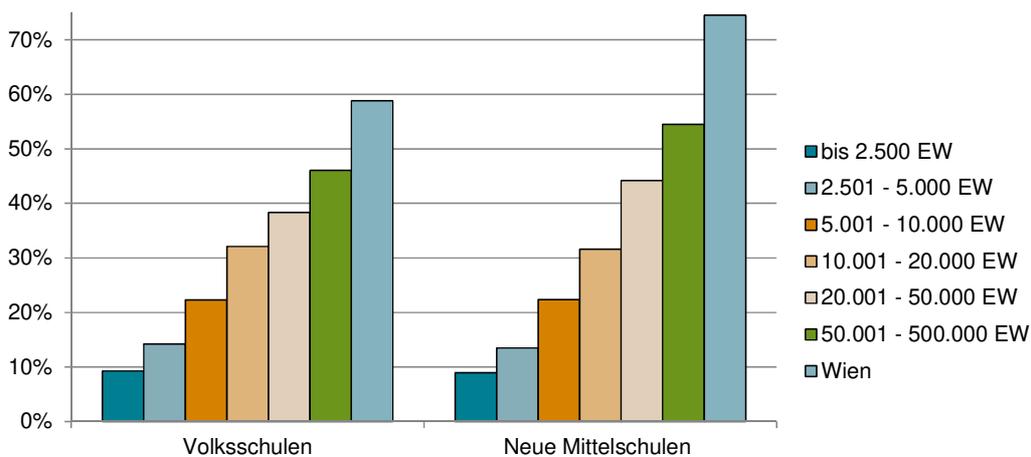


Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Lehrerstatistik 2017/2018 und Schulstatistik 2017/2018.

**In Großstädten deutlich mehr Kinder mit nicht-deutscher Umgangssprache als in Kleinstgemeinden**

Zuwanderung findet vor allem in städtisch geprägten Regionen statt. Insbesondere in den Städten ab 20.000 EW besteht ein hoher Anteil an SchülerInnen mit nicht-deutscher Umgangssprache. Hier ist der Anteil um das 4- bis 5-fache höher als in den Gemeinden bis 5.000 EW. Dieser Indikator lässt indirekt ein stark erhöhtes Risiko des Schulabbruchs für Jugendliche in den Städten erkennen, wenn keine entsprechende Sprachförderung oder verstärkte, integrative und begleitende Maßnahmen erfolgen.<sup>13</sup>

**Abbildung 11: Anteil PflichtschülerInnen mit nicht deutscher Umgangssprache an allen PflichtschülerInnen nach EW-Klassen, 2017/18**



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Schulstatistik 2017/2018.

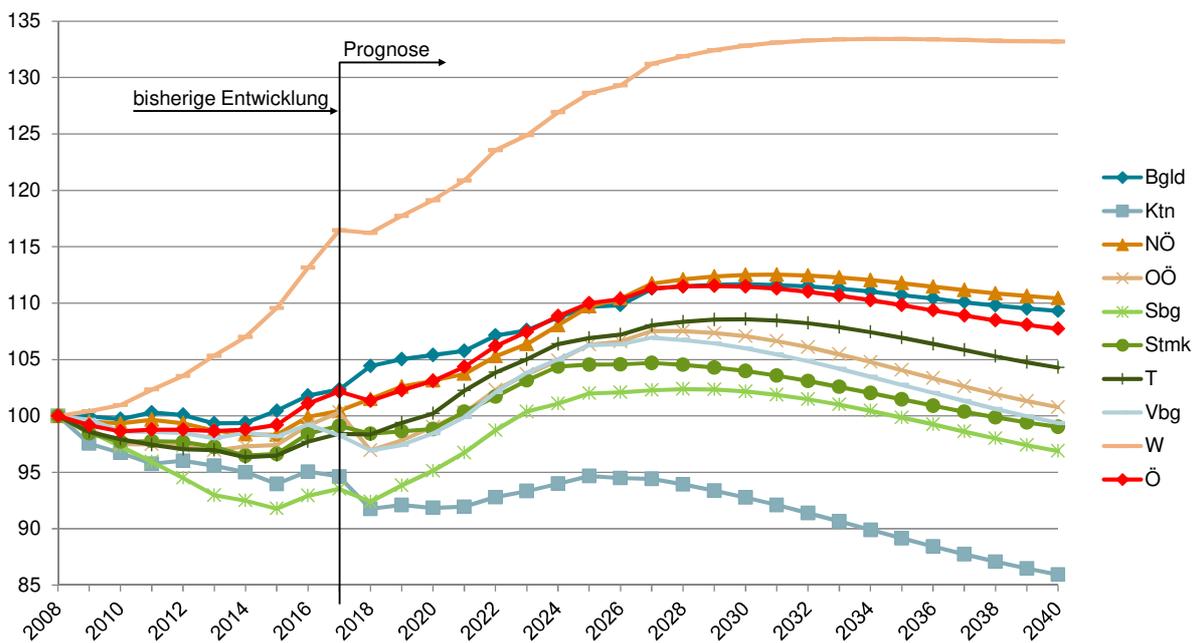
<sup>12</sup> Vgl. Biffo: Bildungsbericht 2018, S. 95 f.  
<sup>13</sup> Vgl. Biffo: Bildungsbericht 2018, S. 250 ff.

## 2 Prognosen der Schülerzahlen

Bei der zukünftigen Entwicklung der Schulen ist auch die sich verändernde Schüleranzahl zu berücksichtigen. Betrachtet man den Zeitraum 2008 bis 2017 zeigen sich zu Beginn sinkende und schließlich wieder ansteigende Schülerzahlen. Die Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern sind dabei sehr unterschiedlich verlaufen. Während es in Kärnten und Salzburg Rückgänge um 5 bzw. 6 Prozent in Volksschulen gab, stiegen die Schülerzahlen in Wien um 16 Prozent an.

Mithilfe der aktuellen Bevölkerungsprognose der Statistik Austria können auch die zukünftigen Entwicklungen eingeschätzt werden. Insgesamt wird hier in allen Bundesländern (Ausnahme Kärnten) von einem Anstieg der Schülerzahlen bis etwa 2025 ausgegangen. Danach wird mit erneuten Rückgängen gerechnet. Die Dynamik in den einzelnen Bundesländern verläuft dabei wiederum unterschiedlich. So verringern sich in Kärnten von 2008 bis 2040 die Schülerzahlen um 14 Prozent, in Wien hingegen steigen sie um 33 Prozent. Stärkere Zuwächse sind auch im Burgenland und in Niederösterreich – nicht zuletzt auch aufgrund der Zugehörigkeit zur Metropolregion Wien – zu erwarten.

**Abbildung 12: Entwicklung der Anzahl an Volksschulkindern nach Bundesland, 2008 bis 2040**



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Schulstatistik 2017/2018 (Anzahl der VolksschülerInnen 2008-2017), Demographische Prognosen (2018-2040 Hauptszenario, Jahresanfang, Altersgruppe 6-9).

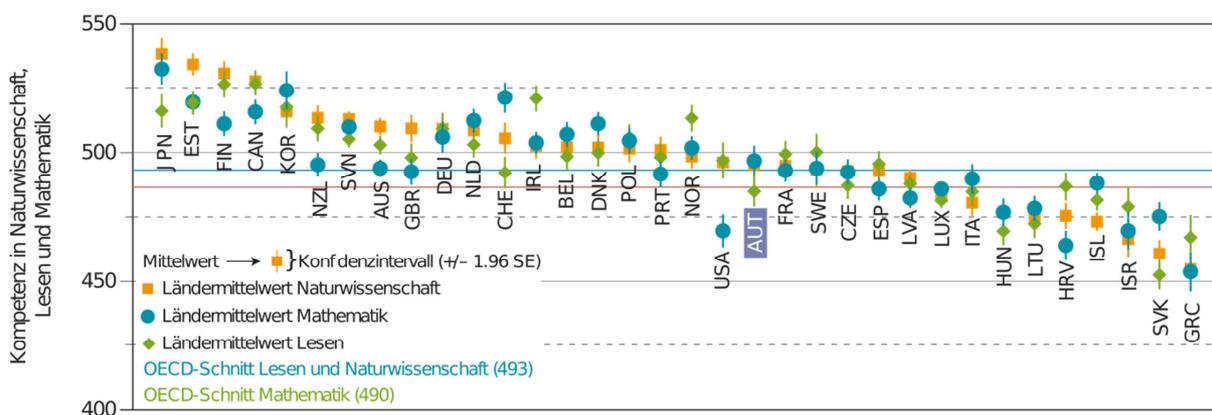
### 3 Österreich im internationalen Vergleich

#### Kompetenzen in Naturwissenschaften und Mathematik am OECD-Durchschnitt, Nachholbedarf im Lesen

Im Rahmen der Pisa-Studie werden alle drei Jahre die Kompetenzen der 15-/16-jährigen SchülerInnen im Lesen, in Mathematik und in Naturwissenschaften erfasst. Im Vergleich zu 34 weiteren OECD-/EU-Ländern liegt Österreich im Lesen signifikant unter dem OECD-Schnitt und in Mathematik über dem OECD-Schnitt, während sich in Naturwissenschaft kein signifikanter Unterschied zum OECD-Schnitt ergibt. Dieses Ergebnis wurde auch in der Pisa-Studie für das Jahr 2018 bestätigt.<sup>14</sup>

Insgesamt 15 OECD-Ländern gelingt es, sich in allen drei Bereichen über dem OECD-Schnitt zu bewegen. Dies sind Japan, Estland, Finnland, Kanada, Korea, Neuseeland, Slowenien, Australien, Deutschland, die Niederlande, Irland, Belgien, Dänemark, Polen und Norwegen.<sup>15</sup>

**Abbildung 13: Kompetenz der Jugendlichen in Naturwissenschaften, Lesen und Mathematik, 2015**



Quelle: Bifie: Bildungsbericht 2018, S. 243 (auf Basis von PISA 2015).

Anmerkungen: 34 OECD-/EU-Länder absteigend nach dem Mittelwert in Naturwissenschaften gereiht.

#### Vergleichsweise wenig junge Menschen ohne Ausbildung und Beschäftigung (NEETs<sup>16</sup>)

In den OECD-Ländern sind durchschnittlich 6,1 Prozent der 20- bis 24-Jährigen nicht mehr in Ausbildung und auf Arbeitssuche. Dies bleibt auch bei den 25- bis 29-Jährigen auf diesem Niveau (6,2 Prozent).

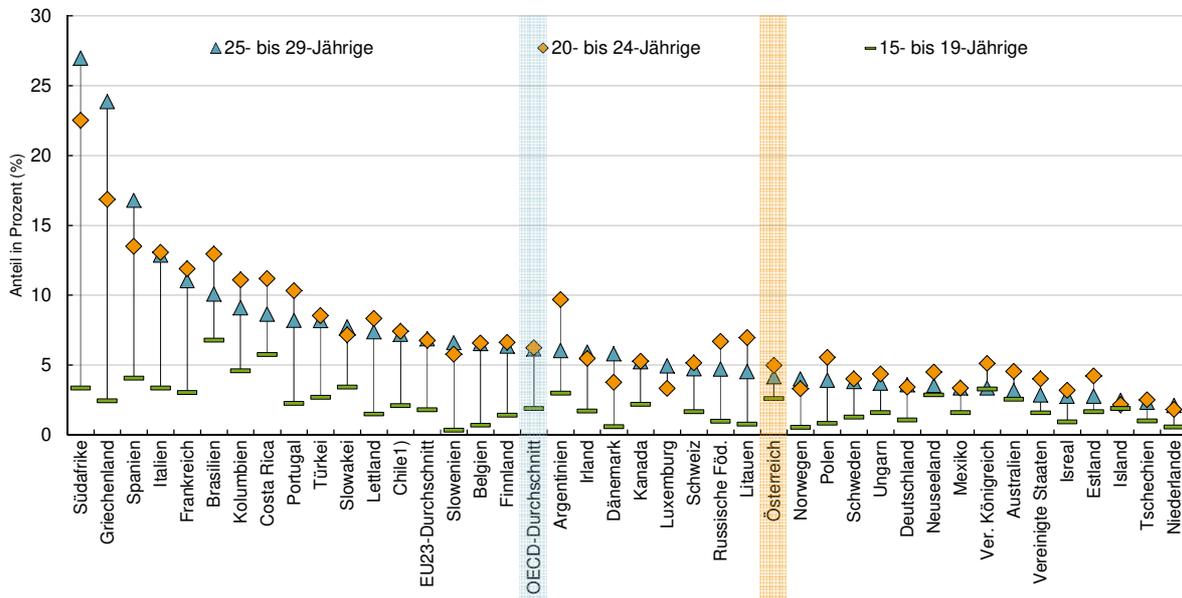
Österreich liegt mit 5,0 Prozent bei den 20- bis 24-Jährigen sowie mit 4,2 Prozent bei den 25- bis 29-Jährigen deutlich darunter.

<sup>14</sup> Vgl. OECD: PISA 2018 Ergebnisse, 2019.

<sup>15</sup> Vgl. Bifie: Bildungsbericht 2018, S. 242.

<sup>16</sup> Not in Education, Employment or Training

**Abbildung 14: Anteil junger Erwachsener, die sich nicht in Ausbildung befinden und erwerbslos (NEETs) sind nach Altersgruppen, 2018**

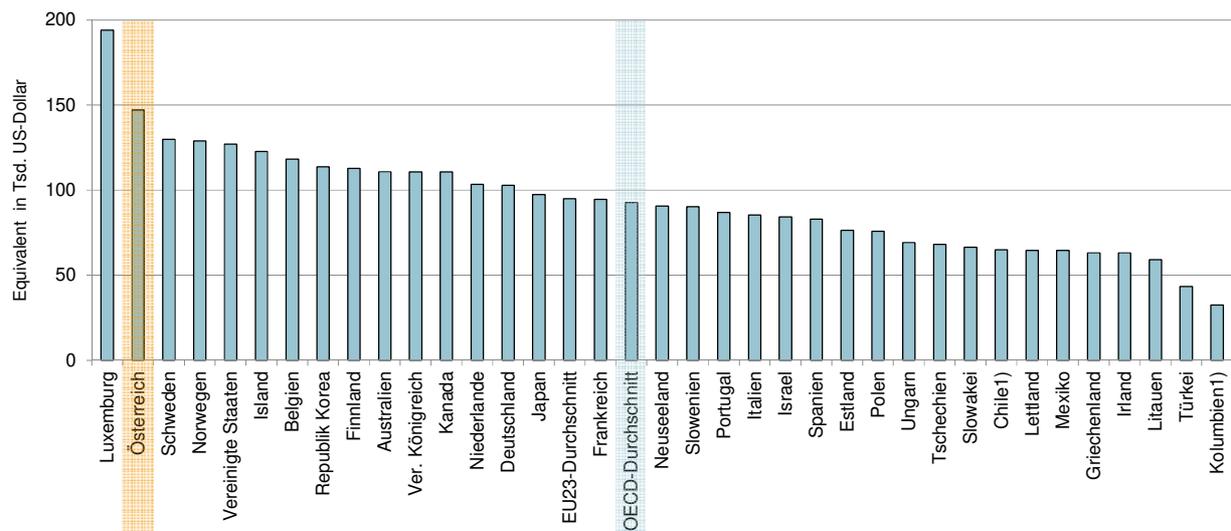


Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis OECD 2019: Bildung auf einen Blick, 2019, S.66.  
Anmerkung: 1) Referenzjahr nicht 2018.

### Zweithöchste Bildungsausgaben

Bei den durchschnittlichen Kosten während der Schulpflicht liegt Österreich an 2. Stelle bzw. um 59 Prozent über dem OECD-Durchschnitt. Dabei gilt: Obwohl Österreich vergleichsweise hohe Bildungsausgaben aufweist, sind die Kompetenzen der SchülerInnen nur mittelmäßig.<sup>17</sup>

**Abbildung 15: Ausgaben für Bildungseinrichtungen pro SchülerIn im Alter von 6 bis 15 Jahren, 2016**



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis OECD 2019: Bildung auf einen Blick, 2019, S. 312.  
Anmerkung: 1) Referenzjahr 2017.

<sup>17</sup> Näheres hierzu siehe insbesondere die Empfehlungen der OECD weiter hinten.

## IV Ganztägige Betreuung

### 1 Ganztagschulen / Bildungsinvestitionsgesetz

#### Definition und Formen

Unter Ganztagschulen sind jene Schulen zu verstehen, an denen neben dem Unterrichtsteil auch ein Betreuungsteil für die Freizeit angeboten wird. Auch ist ein Mittagessen integriert.

**Verschränkte Form**<sup>18</sup>: Hier wechseln einander Unterrichts-, Lern- und Freizeit im Laufe eines Tages ab. Freizeit- oder Unterrichtszeiten können sowohl vormittags als auch nachmittags stattfinden. Die Anmeldung gilt hier idR. für fünf Tage innerhalb des Klassenverbandes.

**Getrennte Form**<sup>19</sup>: Hier findet die Tagesbetreuung nach Abschluss des Unterrichts statt. Die Betreuung ist auch tageweise möglich. Die Gruppen können aus SchülerInnen verschiedener Klassen, Schulstufen, aber auch Schulen und Schularten zusammengesetzt sein.

Ergänzend zur schulischen Tagesbetreuung besteht die **außerschulische Tagesbetreuung** (Frühbetreuung, Tagesbetreuung i.e.S., Ferienbetreuung). Die wichtigste Betreuungsform der außerschulischen Tagesbetreuung ist der Hort. Ergänzend dazu können auch andere Formen wie alterserweiterte Gruppen oder Schulkindergruppen bestehen. Die außerschulische Betreuung fällt nicht unter den Begriff der Ganztagschule.

#### Ziele

Mit dem Ausbau von ganztägigen Schulformen werden mehrere Ziele verfolgt:<sup>20</sup>

- Bieten einer qualitativ hochwertigen schulischen Betreuung;
- Fördern der Chancengerechtigkeit hinsichtlich der Bildungslaufbahnen;
- Schaffen eines ganzjährigen bedarfsorientierten Angebotes und somit Leisten eines Beitrags zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Ursprüngliches Ziel war es, bis 2025 eine **Betreuungsquote von 40 Prozent** in ganztägigen Schulformen zu erreichen. Für jede Familie soll es möglich sein, dass ihre Kinder in einem Umkreis von nicht mehr als 20 km vom Wohnort eine ganztägige Schule besuchen können.<sup>21</sup> Aktuell wurde das Ziel der Erreichung einer 40-Prozent-Quote **auf das Jahr 2033 verschoben**.<sup>22</sup>

#### Bildungsinvestitionsgesetz

Der Ausbau der Ganztagschule wurde ursprünglich im Rahmen von 15a-Vereinbarungen von Bund und Ländern ko-finanziert.<sup>23</sup> Im Zeitraum 2011 bis 2018 wurden dadurch insgesamt 654 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Mit dem Bildungsinvestitionsgesetz 2017 (BIG)<sup>24</sup> erfolgte eine Neuregelung, welche mit der Novelle 2019 deutlich überarbeitet wurde. Die derzeitigen Eckpunkte:

- 428 Mio. Euro für den Zeitraum 2019/20 bis 2032/33 + nicht abgeholte Mittel aus den ehemaligen 15a-Vereinbarungen

<sup>18</sup> Vgl. BMBWF: <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulsystem/gts/fakten.html> [Download: 16.07.2019]

<sup>19</sup> Ebed.

<sup>20</sup> § 1 Abs. 2 Bildungsinvestitionsgesetz idF BGBl. I Nr. 87/2019

<sup>21</sup> Vgl. BMBWF: Chancengerechtigkeit für alle, 2018.

<sup>22</sup> Novelle BGBl. I Nr. 87/2019 zum Bildungsinvestitionsgesetz 2017.

<sup>23</sup> Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau der ganztägigen Schulformen idF BGBl. Nr. 115/2011; Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den weiteren Ausbau ganztägiger Schulformen idF BGBl. Nr. 192/2013.

<sup>24</sup> Bildungsinvestitionsgesetz 2017 idF BGBl. I Nr. 87/2019

- ❑ 75 Prozent der BIG-Mittel sind für den Ausbau gebunden; nicht jedoch in Ländern, die das Ausbauziel bereits erreicht haben
- ❑ bis 25 Prozent der BIG-Mittel können zur Sicherung des Bestands an Betreuungsplätzen (z.B. bereits bestehende Personalkosten) verwendet werden
- ❑ Förderung der verschränkten und getrennten Form der Ganztagschule
- ❑ Förderung von schulischen und außerschulischen Einrichtungen (zuvor nur schulische)
- ❑ nicht verbrauchte Mittel aus den ehemaligen 15a-Vereinbarungen können zu 80 Prozent bis in das Jahr 2022 weiter verwendet werden:
  - insbesondere für die Sicherung des Bestands
  - in geringem Maße für Unterstützungspersonal (Schulsozialarbeit, PsychologInnen, etc.)
- ❑ Abwicklung erfolgt wieder über die Länder und orientiert sich an der Gruppenzahl

### Probleme auf Gemeindeebene

Aufgrund der hohen Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden steigt auch die Gefahr an Schnittstellenproblemen. Es zeigen sich unzureichend abgestimmte Zielsetzungen der Ebenen, mangelhaft abgegrenzte Aufgabenzuordnungen oder ein Auseinanderfallen von Aufgabenverantwortung und finanzieller Ausstattung. Besonders zu nennen sind:

#### *Personalverantwortung der Gemeinden bei FreizeitpädagogInnen*

Derzeit bestehen in Schulen mehrere verschiedene Dienstgeber, wodurch eine gute pädagogische Abstimmung erschwert ist. Da die Gemeinden in Ganztagschulen für den Freizeitteil zuständig sind, ist das Prinzip „Personal stellt Land, Infrastruktur stellt Gemeinde“ durchbrochen. Im Sinne einer Kompetenzentflechtung wären die Gemeinden hinsichtlich ihrer personellen Verantwortung in der Freizeitpädagogik (inkl. Akquise) zu entlasten.

#### *Sicherung der laufenden Finanzierung*

Die Mittel aus den 15a-Vereinbarungen zum Ausbau der Ganztagschulen wurde nicht zur Gänze ausgeschöpft, weshalb die gesetzten Ziele nicht erreicht werden konnten. Ein wichtiger Grund hierfür war, dass die Gemeinden zögerten, da eine langfristige Absicherung der Finanzierung des laufenden Betriebes fehlte. Mit dem BIG ist dies nun etwas abgeschwächt, da nun grundsätzlich auch Personalkosten bestehender Einrichtungen gefördert werden können. Eine langfristige Absicherung des laufenden Betriebes – etwa wie dies über einen aufgabenorientierten Finanzausgleich möglich wäre – fehlt jedoch. Es wird jedenfalls wieder Thema bei den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen.

#### *Unterstützungspersonal*

In mehreren Bundesländern bestehen Ko-Finanzierungsregelungen für Gemeinden beim Unterstützungspersonal – etwa für sonderpädagogisches Personal oder für Schulsozialarbeit. Mit dem BIG besteht nun ebenfalls die Möglichkeit, Unterstützungspersonal zu fördern. Die Regelung ist jedoch bis 2022 befristet, sodass die längerfristige Planbarkeit nicht gegeben ist. Hier fehlt eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten für das Unterstützungspersonal und die entsprechende finanzielle Dotierung. Gemeinden wären demnach aus der Finanzierungspflicht zu entlasten. Aktuell besteht jedenfalls keine abgestimmte und langfristige Lösung.

Im Sinne von ganzheitlichen Strategien wäre auch ein anderer Weg sinnvoll und hier die Rolle der Gemeinde zu stärken. Dies würde das Bereitstellen von ausreichenden Mitteln bedeuten, etwa um die bisher sehr mangelhaften Personalschlüssel (bis zu 25:1) zu reduzieren und eine Verbesserung der Qualifizierungen und Beschäftigungsverhältnisse zu ermöglichen.

## 2 Betreuungsqoten

### 30 Prozent der SchülerInnen der 1.-8. Schulstufe haben Ganztagesbetreuung

Gemäß der 15a-Vereinbarung zum Ausbau der Ganztagschulen soll der Anteil der SchülerInnen in Ganztagschulen bis 2022 bei 40 Prozent liegen. Im Gegensatz zu früheren 15a-Vereinbarungen werden in der aktuellen Regelung neben der schulischen Nachmittagsbetreuung auch außerschulische Angebote bei der Berechnung der Betreuungsquote berücksichtigt.

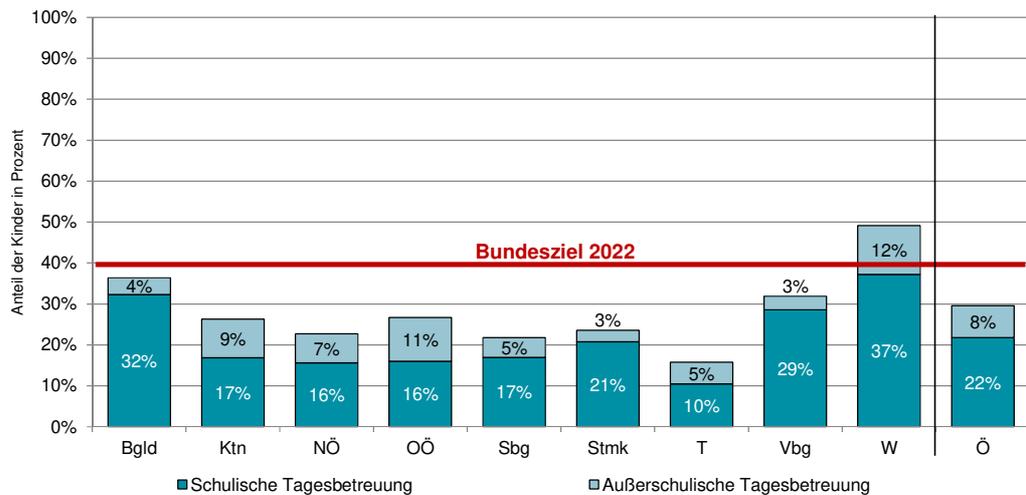
Im Schuljahr 2018/19 lag die für die 15a-Vereinbarung relevante Betreuungsquote an Ganztagschulen bei 26 Prozent, wobei hier neben den allgemein bildenden Pflichtschulen auch die Unterstufe der allgemein höherbildenden Schulen berücksichtigt wird. Knapp 50 Prozent der Schulen wiesen ein ganztägiges Betreuungsangebot auf.<sup>25</sup>

Betrachtet man ausschließlich die 1. bis 8. Schulstufe liegt die Betreuungsquote bei 30 Prozent.

### Beträchtliche Bundeslandunterschiede

Dabei zeigen sich deutliche Bundeslandunterschiede. Wien liegt mit 49 Prozent bereits über dem Zielwert von 40 Prozent. Die meisten Bundesländer bewegen sich rund um die 25 Prozent.

**Abbildung 16: Anteil der Kinder in schulischer und außerschulischer Tagesbetreuung nach Bundesland in Prozent, 2017/18**



Anteil der SchülerInnen und Schüler in Tagesbetreuung										
	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	T	Vbg	W	Ö
Volksschulen	42%	17%	22%	13%	19%	26%	13%	23%	44%	25%
Neue Mittelschulen	30%	14%	8%	22%	7%	10%	7%	41%	36%	18%
Sonderschulen	37%	25%	23%	24%	38%	9%	23%	35%	32%	28%
AHS-Unterstufe	9%	18%	8%	12%	23%	23%	6%	13%	27%	18%
Sonst. allg. bild. (Statut-)Schulen	27%	66%	48%	26%	30%	46%	49%	100%	19%	34%
<b>Schulische Tagesbetreuung</b>	<b>32%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>	<b>17%</b>	<b>21%</b>	<b>10%</b>	<b>29%</b>	<b>37%</b>	<b>22%</b>
<b>Außerschulische Tagesbetreuung</b>	<b>4%</b>	<b>9%</b>	<b>7%</b>	<b>11%</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>12%</b>	<b>8%</b>
<b>Tagesbetreuung gesamt</b>	<b>36%</b>	<b>26%</b>	<b>23%</b>	<b>27%</b>	<b>22%</b>	<b>24%</b>	<b>16%</b>	<b>32%</b>	<b>49%</b>	<b>30%</b>

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik, Schulstatistik 2017/2018.  
Anmerkung: SchülerInnen von der Vorschulstufe bis zur 8. Schulstufe (inkl. AHS-Unterstufe und Sonst. allg. bild. (Statut-)Schulen).

<sup>25</sup> Vgl. BMBWF: [https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulsystem/gts/ba\\_standorte.html](https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulsystem/gts/ba_standorte.html) [Download: 07.08.2019]

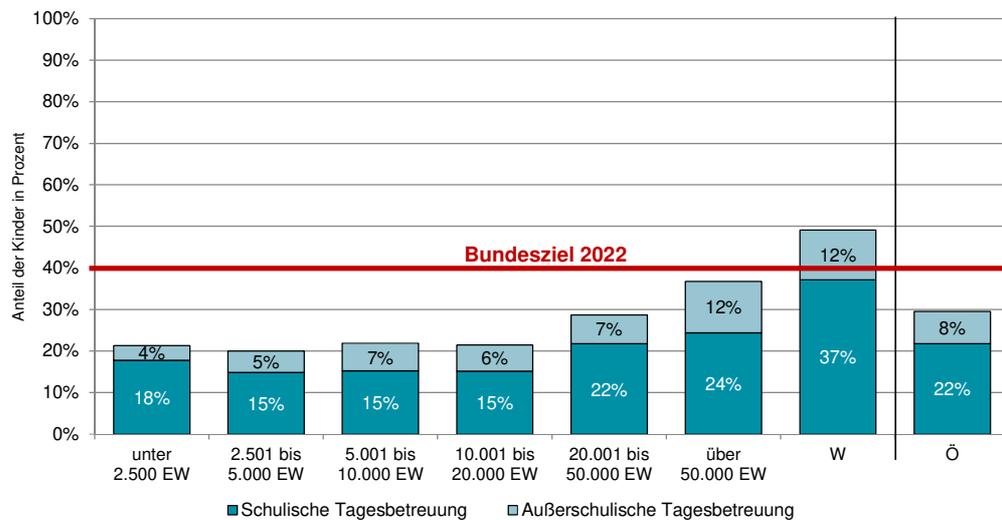
Blickt man nur auf die schulische Tagesbetreuung (Ganztagsschulen) an Volksschulen (erste Zeile der Tabelle) zeigt sich, dass 25 Prozent der VolksschülerInnen eine Ganztagsschule besuchen. In Wien liegt der Anteil bei 44 Prozent und im Burgenland bei 42 Prozent, in Tirol und Oberösterreich nur bei 13 Prozent.

**Städte haben Vorreiterrolle bei Betreuungsquoten**

Eine Betrachtung nach Einwohnerklassen zeigt, dass die Betreuungsquoten bei den Gemeinden unter 20.000 EW mit rund 20 Prozent auf einem ähnlichen Niveau liegen und damit noch beträchtlicher Ausbaubedarf besteht. Ab einer Gemeindegröße von 20.000 EW steigen auch die Betreuungsquoten. Die Städte über 50.000 EW haben das Ziel von 40 Prozent schon beinahe erreicht, Wien liegt bereits darüber.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch, wenn man den Anteil der in Ganztagsschulen betreuten VolksschülerInnen betrachtet. Während bei den Gemeinden bis 20.000 EW nur rund 18 Prozent der SchülerInnen eine Ganztagsschule besuchen können, liegt der Anteil bei den Städten über 20.000 EW bei 26 bzw. 29 Prozent. In Wien besuchen 44 Prozent der VolksschülerInnen eine Ganztagsschule.

**Abbildung 17: Anteil der Kinder in schulischer und außerschulischer Tagesbetreuung nach EW-Klasse in Prozent, 2017/18**



Anteil der SchülerInnen und Schüler in Tagesbetreuung								
	unter 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	10.001 bis 20.000 EW	20.001 bis 50.000 EW	über 50.000 EW	W	Ö
Volksschulen	18%	17%	18%	18%	26%	29%	44%	25%
Neue Mittelschulen	17%	12%	13%	15%	25%	18%	36%	18%
Sonderschulen	14%	22%	28%	28%	32%	34%	32%	28%
AHS-Unterstufe	24%	9%	8%	9%	12%	22%	27%	18%
Sonst. allg. bild. (Statut-)Schulen	31%	65%	70%	54%	29%	32%	19%	34%
<b>Schulische Tagesbetreuung</b>	<b>18%</b>	<b>15%</b>	<b>15%</b>	<b>15%</b>	<b>22%</b>	<b>24%</b>	<b>37%</b>	<b>22%</b>
<b>Außerschulische Tagesbetreuung</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>7%</b>	<b>6%</b>	<b>7%</b>	<b>12%</b>	<b>12%</b>	<b>8%</b>
<b>Tagesbetreuung gesamt</b>	<b>21%</b>	<b>20%</b>	<b>22%</b>	<b>21%</b>	<b>29%</b>	<b>37%</b>	<b>49%</b>	<b>30%</b>

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik, Schulstatistik 2017/2018.  
 Anmerkung: SchülerInnen von der Vorschulstufe bis zur 8. Schulstufe (inkl. AHS-Unterstufe und Sonst. allg. bild. (Statut-)Schulen).

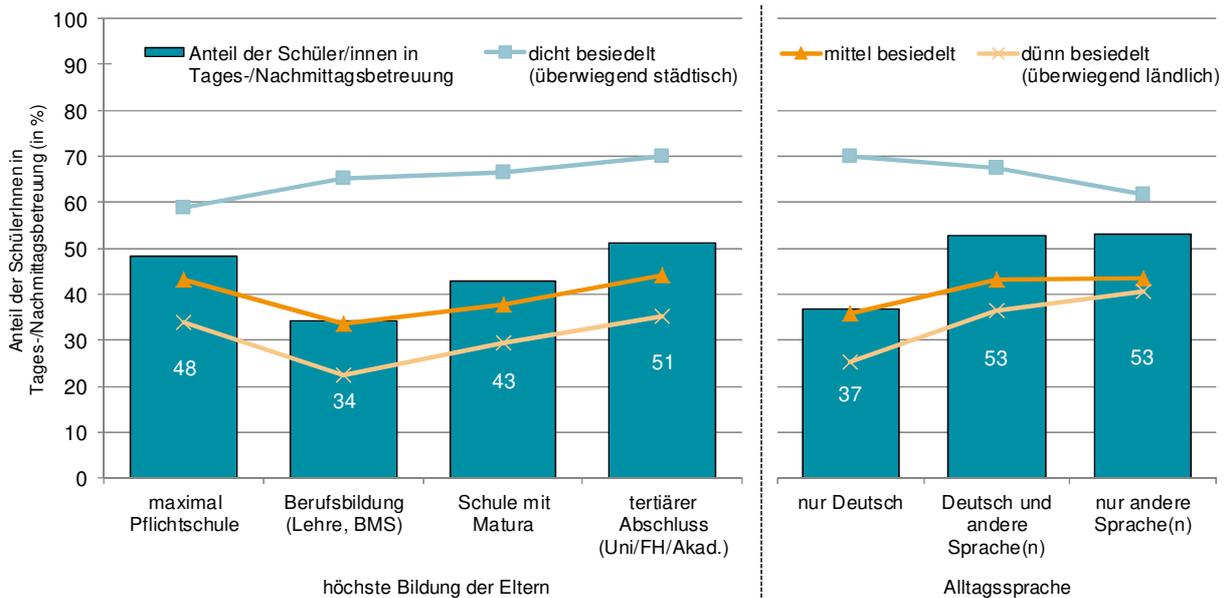
### 3 Zusammensetzung der SchülerInnen in Ganztagschulen

Ein zentrales Ziel von Ganztagschulen ist das Fördern der Chancengerechtigkeit hinsichtlich der Bildungslaufbahnen, dies trifft insbesondere auf verschränkte Formen zu. Als Voraussetzung für diese erhoffte Wirkung gilt, dass die Angebote ganztägiger Schulformen unabhängig von sozialen Merkmalen genutzt werden.<sup>26</sup>

Dies dürfte v.a. bei verschränkten Formen weitgehend gelungen sein. So sind am stärksten SchülerInnen vertreten, deren Eltern maximal einen Pflichtschulabschluss haben oder einen tertiären Abschluss aufweisen. Dies trifft allerdings nur auf mittel oder dünn besiedelte Gebiete zu. Bei dicht besiedelten Gemeinden hingegen steigt die Nutzung der Tagesbetreuung mit dem Bildungsgrad.

In Bezug auf die Alltagssprache zeigt sich, dass in dünn und mittel besiedelten Gebieten Kinder ohne ausschließlich deutscher Alltagssprache sogar häufiger in schulischer Nachmittagsbetreuung sind. In städtischen Gebieten zeigt sich hingegen wiederum ein gegenteiliges Bild.

**Abbildung 18: Nutzung von schulischer Nachmittags-/Tagesbetreuung nach sozialen Merkmalen und Urbanisierungsgrad in der 4. Schulstufe, 2015**



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis Bifie: Bildungsbericht 2018, S. 159 (Werte 2015).

<sup>26</sup> Bifie: Bildungsbericht 2018, S. 158.

## V Deutschförderklassen

Mit 2019 wurden Deutschförderklassen eingeführt sowie der Sondertopf für Integration beendet.

### Sondertopf für Integration (bis 2018)

Im Jahr 2015 wurde zur besseren Bewältigung der Flüchtlingssituation ein eigener Budget-Sondertopf für Integration in der Höhe von 75 Mio. Euro initiiert (2018: 80 Mio. Euro). Hiermit wurde einerseits der Aufbau von mobilen Einsatzteams aus qualifizierten SozialarbeiterInnen, PsychologInnen sowie SozialpädagogInnen an Schulen finanziert. Andererseits waren die Mittel für den Ausbau von Sprachfördermaßnahmen für allgemeine Pflichtschulen sowie für die Übergangsstufe für berufsbildende mittlere und höhere Schulen zu verwenden.<sup>27</sup>

Die Zuteilung der Mittel auf die einzelnen Schulen orientierte sich an einem Chancen-Index, der sich aus dem Anteil der SchülerInnen mit Eltern, die maximal über einen Pflichtschulabschluss verfügen, und dem Anteil der SchülerInnen mit ausschließlich anderer Erstsprache als Deutsch zusammensetzte.<sup>28</sup>

### Deutschförderklassen (ab 2019)

2019 wurden Deutschförderklassen für außerordentliche SchülerInnen mit mangelnder Deutsch-Kennntnis eingeführt. Hierfür sind nur mehr 40 Mio. Euro pro Jahr budgetiert.<sup>29</sup>

In den Deutschförderklassen wird 15 bis 20 Wochenstunden lang nach eigenem Lehrplan Deutsch unterrichtet. In Fächern wie Zeichnen, Musik oder Turnen findet der Unterricht allerdings gemeinsam mit SchülerInnen der Regelklasse statt. Nach Eingliederung in die Regelklasse sind noch sechs Wochenstunden Förderung in einem Deutschförderkurs parallel zum Unterricht vorgesehen. An Standorten mit weniger als acht außerordentlichen SchülerInnen werden Kinder mit Sprachproblemen wie bisher in den regulären Klassen unterrichtet.<sup>30</sup>

Die Länder erhalten vom Bund je eine Lehrpersonalstelle pro 14,5 SchülerInnen in der Volksschule und pro 10 SchülerInnen in der Neuen Mittelschule. Hinzu kommt ein zweckgebundener Zuschlag für die Deutschförderung im Ausmaß von 442 Lehrpersonenplanstellen für ganz Österreich.<sup>31</sup>

### Kritik

Die Einführung der Deutschförderklassen war mit umfangreicher Kritik verbunden. ExpertInnen der Wissenschaft und Praxis weisen auf die Gefahr einer segregierenden Wirkung hin und fordern eine integrative Deutschförderung, die nur vorübergehend durch additive Fördermaßnahmen ergänzt werden sollte. Jedenfalls braucht es eine Eingliederung von Integrationsmaßnahmen in ein bildungspolitisches Gesamtkonzept. Dies bedeutet auch den Aufbau qualifizierter Lehrkräfte und eine stärkere Verbindung von Sprach- und Fachlernen.<sup>32</sup>

Mit der aktuellen Regelung entstehen in „Brennpunktschulen“ Klassengrößen bis zu 25 Kindern pro einem/r Lehrer/einer Lehrerin. Dies ist eine Verschlechterung gegenüber der vorherigen Regelung.

<sup>27</sup> Vgl. Expertenrat Integration: Integrationsbericht 2016, 2016, S. 80 ff.; Vgl. BMF: Budgetbericht 2018/2019, 2018, S. 16.

<sup>28</sup> Vgl. IfGP: Evaluation zusätzlicher Unterstützungsleistungen für Integration in Pflichtschulen, 2017, S. 1.

<sup>29</sup> Vgl. Budgetdienst: Budgetanalyse 2018 und 2019, 2018, S. 127 f.; BMBWF: Deutschförderklassen und Deutschförderkurse, 2018, S. 1.

<sup>30</sup> Vgl. Schulorganisationsgesetz 1962 idF. BGBl. I Nr. 86/2019; BMDW: Schülerinnen und Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch, 2019.

<sup>31</sup> Vgl. BMBWF: Deutschförderklassen und Deutschförderkurse, 2018, S. 23.

<sup>32</sup> Vgl. ÖDAF: Stellungnahme zur Deutschförderklasse, 2019.

Die Kommunalebene steht vor der Herausforderung, die zusätzlichen Räumlichkeiten kurzfristig zur Verfügung zu stellen, was teils aufgrund der räumlichen Gegebenheiten an den Schulstandorten nicht oder nur mit finanziellem Mehraufwand möglich ist.

#### *Weiterentwicklungsoptionen*

Die vielfältige Kritik legt nahe, dass es einer Weiterentwicklung der bestehenden Fördermaßnahmen bedarf. Ein wichtiger Schritt hierzu wäre die tatsächliche Durchführung von Evaluierungen zu den bisherigen Maßnahmen.

Das Regierungsprogramm 2020-2024<sup>33</sup> lässt hier hoffen. So soll es eine laufende wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung geben. Basierend darauf sollen allfällig notwendige Maßnahmen zur Qualitäts- und Effizienzsteigerung beschlossen werden (z.B. Einsatz von Deutschförderstunden, Gruppengrößen). Den Schulstandorten sollen bei der Umsetzung größere Gestaltungsspielräume ermöglicht werden.

Die Weiterentwicklung sollte weiters unter Einbezug der Befunde und Empfehlungen aus der Forschung kommen. Eine mögliche Weiterentwicklungsoption wurde etwa von der Arbeiterkammer unter engem Einbezug der Forschung jüngst veröffentlicht. Dieses Modell sieht eine deutliche Stärkung der Frühförderung (daher im Kindergarten) vor, eine altersadäquat unterschiedliche Gestaltung der Sprachförderung und einen sprachlichen Austausch mit sprachkompetenten Gleichaltrigen (was eine ausreichende „Durchmischung“ voraussetzt). Umfang und Ausstattung der Förderung sollten deutlich angepasst werden: Je niedriger das Ausgangsniveau, desto kleiner sollte die Lerngruppe sein. Und es bedarf sowohl einer Intensiv- als auch einer Festigungsphase.<sup>34</sup>

#### **Außerordentliche SchülerInnen**

Außerordentliche SchülerInnen sind zwar ihrem Alter sowie ihrer geistigen und körperlichen Reife nach zum Schulbesuch befähigt, aufgrund mangelnder Kenntnis der Unterrichtssprache Deutsch können sie aber dem Unterricht – zumindest in bestimmten Fächern – nicht ausreichend folgen.<sup>35</sup> Hiermit fallen vorwiegend ImmigrantInnen in diese Gruppe. Der Status als außerordentliche/r SchülerIn ist für die Dauer von maximal zwei Jahren zulässig.

Betrachtet man den Anteil der außerordentlichen SchülerInnen an allen SchülerInnen der Pflichtschule zeigt sich ein je nach Bundesland sehr unterschiedliches Bild. In Wien sind 15,1 Prozent aller SchülerInnen der Pflichtschule als außerordentliche Schülerinnen eingestuft. Vergleichsweise niedrige Anteile findet man im Burgenland (2,5%) und in Tirol (2,9%). Nach Wien die höchsten Anteile findet man in Oberösterreich (7,7%) und Salzburg (6,7%).

Die Unterschiede nach Bundesländern korrelieren dabei mit dem unterschiedlichen Ausmaß an MigrantInnen der ersten Generation. Deutliche Unterschiede gibt es auch nach Urbanisierungsgrad.<sup>36</sup>

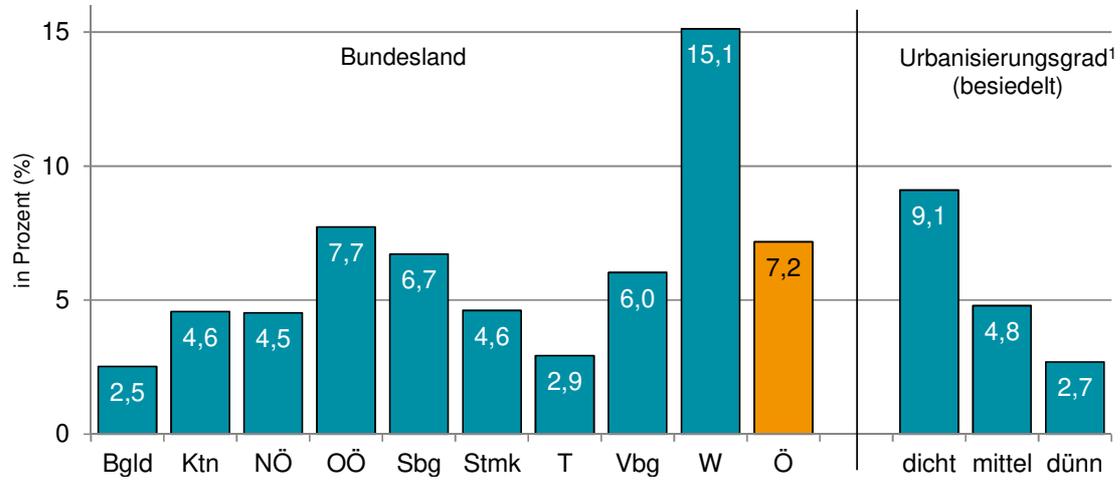
<sup>33</sup> Regierungsprogramm 2020-2024, 2020, S 205.

<sup>34</sup> Vgl. Gruber; Tölle: Deutsch wirksam fördern, 2019.

<sup>35</sup> Gemäß § 4 Schulunterrichtsgesetz.

<sup>36</sup> Vgl. Biffo: Bildungsbericht 2018, S. 166 ff.

**Abbildung 19: Anteil der außerordentlichen SchülerInnen in Pflichtschulen nach Bundesland in Prozent, 2017/2018**



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis von Bifie: Bildungsbericht 2018, S. 169; Statistik Austria: Schulstatistik 2017/2018.

Anmerkung: 1) inkl. SchülerInnen der AHS-Unterstufe aus dem Jahr 2016/2017 (Quelle: Bifie).

## VI Inklusion – Kinder mit Behinderungen

### Strategien in Österreich

Seit Oktober 2008 ist die UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich in Kraft. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten, für jedes Kind inklusiven Unterricht zu ermöglichen. Seit 2012 gibt es den Nationalen Aktionsplan Behinderung, der die österreichweite Umsetzung der UN-Konvention regelt. Ein erster Schritt war die Einführung von Inklusions-Modellregionen in Kärnten, der Steiermark und Tirol. Das damals SPÖ-geführte Bildungsministerium plante ein flächendeckendes Angebot an inklusivem Unterricht sowie das Ende der Sonderschulen bis 2020. Im Rahmen der ersten türkis-blauen Koalition wurden diese Bestrebungen wieder gebremst und im damaligen Regierungsprogramm eine Stärkung des Sonderschulwesens festgeschrieben.

### Kritik des Rechnungshofes

2019 befasste sich der Rechnungshof<sup>37</sup> mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen der österreichischen Strategien. Wesentlicher Kritikpunkt ist die Beschränkung des Nationalen Aktionsplanes auf die Pflichtschule. Eine inklusive, alle Bildungsebenen umfassende, Strategie hingegen fehlt. Der Rechnungshof kritisiert weiters die schleppende Umsetzung der inklusiven Modellregionen. So kam es bisher zu keiner Ausweitung der Regionen und es fehlen Evaluationen zu den bestehenden Projekten.

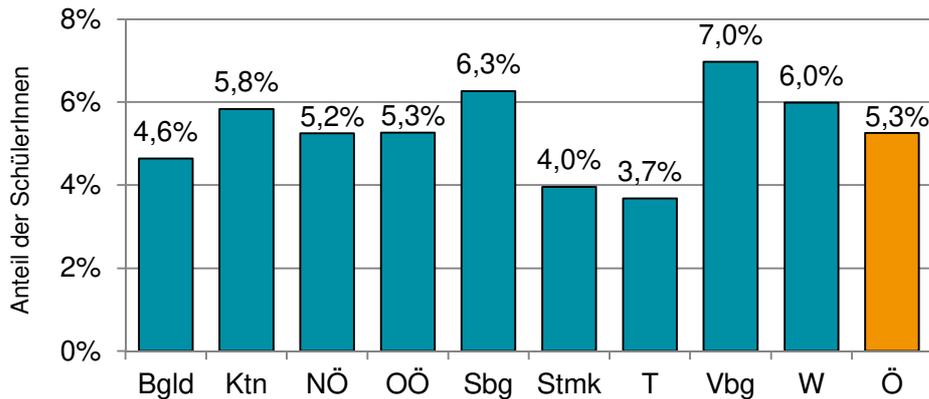
Der Rechnungshof weist weiters darauf hin, dass die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben der Schulerhalter in einem inklusiven Bildungssystem zu klären ist. Vor allem den Gemeinden, aber auch den Ländern, entstehen hier Mehrausgaben für das barrierefreie Schulgebäude inklusive Spezialausstattung, die behindertengerechten Unterrichtsmittel, das Pflege- und Hilfspersonal. Hinzu kommen höhere Personalausgaben in der Freizeitbetreuung (Pflege- und Hilfsdienste, höhere Personalschlüssel), für welche die Gemeinden aufkommen müssen. Insbesondere beim Pflege- und Hilfspersonal bedarf es einer rechtlichen Klärung der Finanzierung.

<sup>37</sup> Rechnungshof: Inklusiver Unterricht, 2019.

### Rund 30.000 SchülerInnen haben sonderpädagogischen Förderbedarf (SPF)

Insgesamt 30.000 SchülerInnen, das sind 5,3 Prozent der PflichtschülerInnen, haben einen sonderpädagogischen Förderbedarf. Es gibt jedoch große regionale Unterschiede: Während der Anteil in Tirol bei 3,7 Prozent liegt, ist er in Vorarlberg mit 7 Prozent fast doppelt so hoch.

**Abbildung 20: Anteil der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Pflichtschulen nach Bundesland in Prozent, 2017/2018**

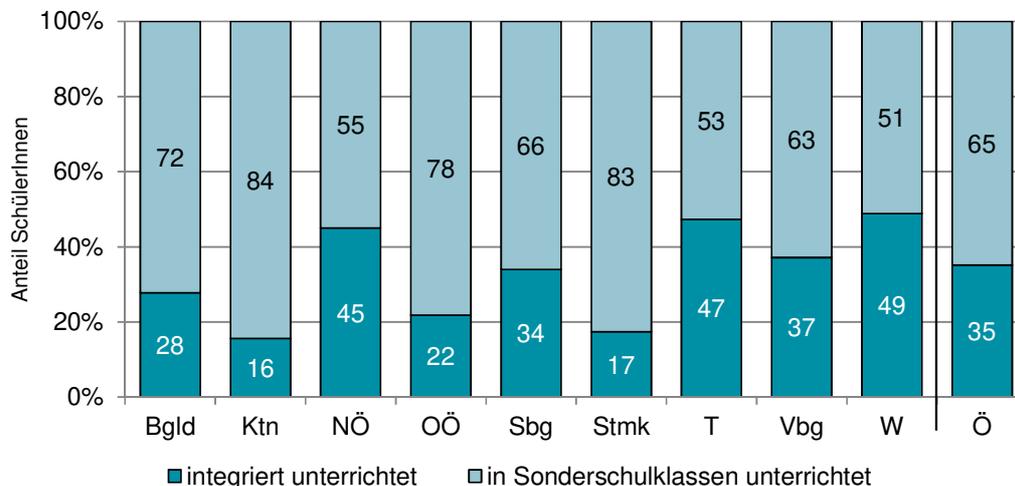


Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis von Statistik Austria: Schulstatistik 2017/2018.

### Unterschiedliches Maß an integriertem Unterricht

Große Unterschiede zeigen sich auch bei der Integrationsquote: Während in Kärnten 84 Prozent der Kinder inklusiv unterrichtet werden, sind es in Wien nur 51 Prozent. Damit zeigen sich unterschiedliche Strategien bei SchülerInnen mit Behinderungen. Während in einigen Bundesländern verstärkt der Ansatz des integrierten Unterrichtes mit Verstärkungspersonal in Regelschulen verfolgt wird (Kärnten, Steiermark, Oberösterreich), existieren in anderen Bundesländern weiterhin verstärkt Sonderschulen (Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Niederösterreich). In Wien werden Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik geführt.

**Abbildung 21: Förderform der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Pflichtschulen nach Bundesland in Prozent, 2017/2018**



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020 auf Basis von Statistik Austria: Schulstatistik 2017/2018.

## VII Reformansätze

### 1 Empfehlungen der Europäischen Kommission und der OECD

#### Empfehlungen der OECD

##### *Effizienzprobleme im österreichischen Schulsystem*

In einem Bericht der OECD zum österreichischen Schulsystem<sup>38</sup> streicht die OECD heraus, dass genug Mittel für den Bildungsbereich zur Verfügung gestellt werden, was sich auch in einer guten Infrastruktur und einem positiven Lehrer-Schüler-Verhältnis zeigt. Gleichzeitig wird auf die nur mittelmäßigen Kompetenzen der SchülerInnen verwiesen, insbesondere gibt es nur sehr wenige Top-SchülerInnen und es gibt eine enge Korrelation zwischen sozio-ökonomischen Verhältnissen und Bildungserfolg.

Die OECD konstatiert daher ein Effizienzproblem des österreichischen Schulsystems. Hier erwähnt sie etwa die komplexen Zuständigkeiten, mangelnde strategische Planungen, die hohe Anzahl an Kleinstschulen und die nur kleinen Schritte Richtung Gesamtschule.

##### *Empfehlungen*

Um Ineffizienzen zu reduzieren, wird von der OECD auf mehrere Aspekte hingewiesen, wie insbesondere:

- Kompetenzentflechtung sowie stärkere Zusammenarbeit bei gemeinschaftlicher Aufgabenerbringung; etwa durch gemeinsame Institutionen (wie Bildungsdirektionen von Bund und Ländern) und bessere Abstimmung zwischen den Gebietskörperschafts-Ebenen
- Entwicklung Richtung Gesamtschule
- Stärkung der Schulautonomie und mehr Flexibilität beim Personaleinsatz
- Attraktivieren des Lehrerberufes und Verbesserung der Ausbildung
- stärkere regionale Zusammenarbeit und Planung, Forcieren von Schulclustern, Entwicklung Richtung größere Schulen und Klassen
- aufgabenorientierte Finanzierung
- verbessertes Monitoring

In den Empfehlungen zu wirtschaftspolitischen Reformen 2019<sup>39</sup> betont die OECD die Bedeutung des Ausbaus der Ganztagschulen sowie den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, welche mit Vollzeitbeschäftigungen kompatibel sind. Die OECD empfiehlt hier sogar die Einführung von Rechtsansprüchen.

<sup>38</sup> OECD: Reviews of School Resources: Austria, 2016.

<sup>39</sup> OECD: Economic Policy Reforms Austria, 2019.

## Empfehlungen der Europäischen Kommission

Die Empfehlung im Zuge des Europäischen Semesters konzentriert sich auf zwei Aspekte:<sup>40</sup>

### *Ausbau Ganztagsbetreuung*

Es bedarf eines verbesserten Kinderbetreuungsangebotes, um die Vollzeitbeschäftigung von Frauen zu unterstützen. Hinsichtlich der Kinderbetreuung wird darauf verwiesen, dass die derzeitigen Angebote nicht ausreichend zur Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt beitragen und dass hier eine Intensivierung der Ausbaubemühungen notwendig ist. Konkret wird der zuletzt verlangsamte Ausbau der Ganztagschulen kritisiert.

### *Förderung benachteiligter Gruppen*

Weiters sollen die Grundkompetenzen benachteiligter Gruppen, darunter v.a. Menschen mit Migrationshintergrund, verbessert werden. Dabei wird darauf verwiesen, dass sich die Lernergebnisse benachteiligter SchülerInnen nicht verbessert haben. Tests auf nationaler Ebene im Jahr 2016 haben gezeigt, dass ungefähr ein Viertel der SchülerInnen der achten Klasse im Fach Deutsch die Bildungsstandards nicht oder nur teilweise erreicht. Jüngste internationale Tests bestätigten zudem, dass SchülerInnen aus sozioökonomisch schwächeren Verhältnissen oder mit Migrationshintergrund bei den Lesekompetenzen immer weiter zurückfallen.

Die jüngsten Bildungsreformen werden dabei kritisiert, da sie bisherige Reformanstrengungen teilweise aufheben und die Selektion und Einteilung nach Leistungsgruppen in der allgemeinen Schulbildung verstärken.

## 2 Vorhaben im Regierungsprogramm 2020-2024

Im Regierungsprogramm<sup>41</sup> sind mehrere Reformmaßnahmen vorgesehen:

- mehr Support durch unterstützendes Personal (z.B. Schulsozialarbeit, Schulpsychologie, Assistenz, administratives Personal)
- wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung von Deutschförderklassen, größere Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung
- Pilotprogramm an 100 Schulen mit besonderen Herausforderungen: Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen, welche aufbauend auf individuellen Schulentwicklungsplänen vergeben werden
- Prüfung einer bedarfsorientierten Mittelzuteilung auf Basis der Ergebnisse des Pilotprogramms (daher Ausrollung auf alle Schulen mit besonderen Herausforderungen)
- Mehr Ferienbetreuung und Sommerunterricht
- Ausbau ganztägiger Schulen (verschränkt und unverschränkt)
- Förderung der Inklusion
- Schulen baulich modernisieren (v.a. Klimaschutz, Barrierefreiheit)
- Verbesserte Schulorganisation (z.B. Evaluierung der Bildungsdirektionen)
- Modernisierung Lehrpläne
- Einführung Bildungspflicht und mittlere Reife
- stärkere Digitalisierung (z.B. digitale Endgeräte für jede SchülerIn in der Sekundarstufe I)

<sup>40</sup> Europäische Kommission: Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2019, 2019.

<sup>41</sup> Regierungsprogramm 2020-2024, S. 268 ff.

### 3 Verbesserungen im Finanzausgleich: Verschränkung von Aufgaben und Finanzen

Die Finanzierungsströme im Finanzausgleich laufen weitgehend parallel zur Aufgabensteuerung. Dadurch ergeben sich einige zentrale Probleme. Um den Empfehlungen zur Förderung benachteiligter Gruppen nachzukommen und damit die Chancen von SchülerInnen unabhängig vom sozioökonomischen Hintergrund zu erhöhen, braucht es auch eine Verknüpfung mit den Finanzierungsströmen nach dem Motto „Geld folgt Aufgabe“. Dabei ergeben sich aber einige Herausforderungen.

#### **Bundesgesetzliche Maßnahmen mit Auswirkungen auf Länder und Gemeinden finanziell absichern**

Das Beispiel der Ganztagschulen zeigt deutlich auf, wie wichtig eine Verschränkung von Aufgaben- und Finanzierungssteuerung ist. So wichtig eine Anschubfinanzierung zum Ausbau der Ganztagschule auch ist, gleichzeitig braucht es auch eine Sicherung des laufenden Betriebs. Gemeinden tragen nun zusätzliche laufend Personalausgaben, welche im bisherigen Finanzierungssystem nicht berücksichtigt sind. Da die Finanzierung des laufenden Betriebs nicht gesichert ist, blieben die Ausbaubemühungen auch deutlich unter den Erwartungen zurück. Wenn hingegen ausreichend und planungssicher Mittel für die Gemeinden zur Verfügung gestellt werden, wird auch der Ausbau der Ganztagschulen schneller vorangehen.

#### **Änderungen bei der gemeindeweisen Verteilung im Finanzausgleichsgesetz reichen nicht aus**

Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 war auch eine Implementierung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs im Bereich Pflichtschule vorgesehen. Allerdings beschränkte sich der Vorschlag ausschließlich auf die horizontale, gemeindeweise Verteilung der Gemeindemittel. Damit sollte die Finanzierung des laufenden Betriebes zumindest teilweise besser abgesichert werden. Bei weiteren Konkretisierungen des Vorschlages zeigten sich jedoch gravierende Schwierigkeiten aufgrund der Komplexität des Finanzausgleichs, durch Interessenunterschiede und die mangelhafte Datenlage. Der Prozess wurde aufs Abstellgleis gestellt und die Aufgabenorientierung schließlich auch formal aus dem Finanzausgleichsgesetz gestrichen.

Aus dem bisherigen Scheitern sollte gelernt und Aufgabenorientierung ganzheitlicher gedacht werden. Hierzu braucht es vor allem eine politische Einigung darüber, was mit der Aufgabenorientierung – gebietskörperschafts-übergreifend – erreicht werden soll.

#### **Ganzheitliche Lösung für die Länder- und Gemeindeebene notwendig**

Jede Pflichtschule ist anders. Der finanzielle Bedarf im Pflichtschulbereich wird etwa durch die Schulgröße, das Tagesbetreuungsangebot oder die Schülerzusammensetzung bestimmt. Um diesem Bedarf gerecht zu werden, ist es notwendig, die Mittelzuteilung stärker nach aufgabenorientierten Indikatoren zu verteilen. Hierzu hat das KDZ auch bereits einen Vorschlag erstellt, welcher sowohl die Landes- als auch die Gemeindeebene umfasst.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Mitterer et al.: Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung, 2019.

## 4 Zusammenarbeit im Föderalismus: Multi-Level-Governance

Pflichtschule und Tagesbetreuung sind Aufgabenbereiche mit hohen Kompetenz- und Finanzierungsverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen. Um eine möglichst optimale gemeinschaftliche Aufgabenerbringung zu ermöglichen, braucht es geeignete Prozesse und Strukturen der Koordination und Kooperation sowie ein Mindestmaß an gemeinsamen Wertvorstellungen. Der Multi-Level-Governance-Ansatz setzt genau hier an und versucht Lücken in der Zusammenarbeit zu identifizieren und Lösungen anzubieten, indem er sowohl die AkteurInnen und die Interaktion derselben als auch konkrete Instrumente wie Regeln und Strukturen betrachtet.

In den Bereichen Pflichtschule und Tagesbetreuung ergeben sich dabei insbesondere die folgenden Handlungsfelder:

### *Verbesserung der Kooperation und Koordination*

Gerade bei gemeinschaftlicher Aufgabenerbringung, wie dies auf den Schulbereich zutrifft, ist eine gute Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch anderen AkteurInnen (etwa privaten Schulträgern) notwendig. Hier bedarf es einer näheren Analyse der Lücken in der Zusammenarbeit, wie dies etwa mithilfe des Multi-Level-Governance-Ansatzes möglich wäre. Lücken können etwa in folgenden Bereichen auftreten: Informations-Asymmetrien, Kapazitätsdefizite, Finanzierungslücken, Kompetenzzersplitterung, Defizite der administrativen Grenzen, Mängel im Zielentwicklungsprozess, Accountability.<sup>43</sup>

### *Reform der Kompetenz- und Finanzierungsverflechtungen*

Die Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind hoch, wodurch Verantwortlichkeiten verschwimmen. Es braucht sowohl eine Entflechtung der Kompetenzen als auch eine klare Abgrenzung der Teilverantwortlichkeiten, um die Accountability zu erhöhen. Mögliche Lösungsansätze wären etwa:

- Ganztagschulen: Derzeit sind alle drei Gebietskörperschaftsebenen zuständig. Im Sinne einer Kompetenzentflechtung wären die Gemeinden hinsichtlich ihrer personellen Verantwortung zum pädagogischen Personal im Freizeitbereich (inkl. Akquise) zu entlassen.
- Schnittstelle Neue Mittelschule und AHS-Unterstufe: Eine stärkere regionale Planung und Abstimmung sollte – auch unter Einbezug der Gemeindeebene – forciert werden.
- Ko-Finanzierungsregelungen der Gemeinden zum Personal im Pflichtschulbereich: In zahlreichen Bundesländern sind die Gemeinden verpflichtet, einen Teil der Personalausgaben – etwa für sonderpädagogisches Personal oder für Schulsozialarbeit – zu tragen. Zwecks Transferbereinigung wären diese aufzulösen.
- Schnittstelle Elementarpädagogik zur Pflichtschule: Unterschiedliche Zuständigkeiten führen hier zu Schnittstellenproblemen, die in geeigneten Prozessen gelöst werden müssten.
- Qualifikationsvorgaben für den Freizeitbereich der Tagesbetreuung: In den einzelnen Bundesländern bestehen teils sehr unterschiedliche Vorgaben hinsichtlich der Ausbildung für das pädagogische Personal im Freizeitbereich – vor allem an Ganztagschulen oder für die Mittagsbetreuung. Eine bundesweite Annäherung wäre im Rahmen eines

<sup>43</sup> Vgl. Charbit u. Romano: Contracts across Levels of Government, 2019, S. 39.

gebietskörperschafts-übergreifenden Steuerungsprozesses zur Ganztagschule sinnvoll (etwa in Richtung einer einheitlichen Personalbewirtschaftung).<sup>44</sup>

Ein weitgehender Vorschlag ist die Pflichtschule aus einer Hand – daher sowohl hinsichtlich Personal als auch Infrastruktur (etwa bei Ländern, auf Bezirksverwaltungsebene).

#### *Zielsteuerung Bildung*

Es fehlt ein gebietskörperschafts-übergreifender Zielabstimmungsprozess und dementsprechend sachpolitische und funktionale Ziele für den Pflichtschulbereich, welche von allen drei Gebietskörperschaftsebenen im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung gemeinsam erarbeitet und verfolgt werden. Ein solcher Prozess wäre jedoch notwendig, um konkurrierende Wirkungen der Maßnahmen bzw. Finanzierungsbeziehungen der einzelnen Gebietskörperschaftsebenen auszuschließen und eine Evaluierung der Aufgabenzuständigkeiten zu ermöglichen.

Ähnlich dem Zielsteuerungsprozess für den Gesundheitsbereich<sup>45</sup> sollte auch für den Bildungsbereich eine gemeinsame zielorientierte Steuerung geschaffen werden. Damit wäre ein Rahmen für die Steuerung der Finanzen als auch für qualitative Ziele möglich, inkl. Monitoring.

<sup>44</sup> Vgl. Mitterer et al.: Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung, 2019, S. 99 f.

<sup>45</sup> Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG Zielsteuerung Gesundheit: BGBl. I Nr. 200/2013 und BGBl. I Nr. 97/2017.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Pflichtschultypen	5
Abbildung 2: Formen der Tagesbetreuung	5
Abbildung 3: Steuerungsebenen im Schulsystem und wesentliche Steuerungsinstrumente	8
Abbildung 4: Bildungsausgaben nach Transfers im Pflichtschulbereich in Mio. Euro und Prozent, 2017	10
Abbildung 5: Finanzierungsbeziehungen bei Pflichtschule und Tagesbetreuung, 2017	11
Abbildung 6: Ausgaben der Gemeinden (inkl. Wien) in Mio. Euro, 2008-2017	12
Abbildung 7: Einnahmen der Gemeinden (inkl. Wien) in Mio. Euro, 2008 bis 2017	12
Abbildung 8: Durchschnittliche Klassen je Schule nach Schultyp sowie Raumtyp und EW-Klasse, 2017/2018	13
Abbildung 9: Mittlere Klassengröße: SchülerInnen in Pflichtschulen je Klasse nach Schultyp sowie Raumtyp und EW-Klasse, 2017/18	14
Abbildung 10: SchülerInnen in Pflichtschulen je Lehrpersonal (VZÄ) nach Bundesland, 2017/2018	15
Abbildung 11: Anteil PflichtschülerInnen mit nicht deutscher Umgangssprache an allen PflichtschülerInnen nach EW-Klassen, 2017/18	15
Abbildung 12: Entwicklung der Anzahl an Volksschulkindern nach Bundesland, 2008 bis 2040	16
Abbildung 13: Kompetenz der Jugendlichen in Naturwissenschaften, Lesen und Mathematik, 2015	17
Abbildung 14: Anteil junger Erwachsener, die sich nicht in Ausbildung befinden und erwerbslos (NEETs) sind nach Altersgruppen, 2018	18
Abbildung 15: Ausgaben für Bildungseinrichtungen pro SchülerIn im Alter von 6 bis 15 Jahren, 2016	18
Abbildung 16: Anteil der Kinder in schulischer und außerschulischer Tagesbetreuung nach Bundesland in Prozent, 2017/18	21
Abbildung 17: Anteil der Kinder in schulischer und außerschulischer Tagesbetreuung nach EW-Klasse in Prozent, 2017/18	22
Abbildung 18: Nutzung von schulischer Nachmittags-/Tagesbetreuung nach sozialen Merkmalen und Urbanisierungsgrad in der 4. Schulstufe, 2015	23
Abbildung 19: Anteil der außerordentlichen SchülerInnen in Pflichtschulen nach Bundesland in Prozent, 2017/2018	26
Abbildung 20: Anteil der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Pflichtschulen nach Bundesland in Prozent, 2017/2018	28
Abbildung 21: Förderform der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Pflichtschulen nach Bundesland in Prozent, 2017/2018	28

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kompetenzen und Aufgabenteilung bei allgemein bildenden Pflichtschulen und Tagesbetreuung	6
Tabelle 2: Vorschlag für gebietskörperschafts-übergreifende Ziele und Maßnahmen	7
Tabelle 3: Ausgaben und Einnahmen im Pflichtschulbereich in Mio. Euro, 2017	11

## Literatur- und Quellenverzeichnis

Bifie: Nationaler Bildungsbericht 2018. Band 1 – Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Salzburg 2019.

BMBWF: Bedarfsgerechter Ausbau der ganztägigen Schulformen / Standorte 2018/19  
[https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/gts/ba/ba\\_standorte.html](https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/gts/ba/ba_standorte.html) [Download: 07.08.2019]

BMBWF: Deutschförderklassen und Deutschförderkurse. Leitfaden für Schulleiterinnen und Schulleiter. Wien 2018.

BMBWF: Chancengerechtigkeit für alle: Ausbau der Ganztagschule.  
<https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/gts/index.html> [Download 16.2.2018].

BMBWF: Fakten auf einen Blick. In: <https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/gts/fakten/fakten.html>  
[Download: 16.07.2019]

BMBWF: Ganztägige Schulformen, Standorte ganztägiger Schulformen, 2017/2018. In:  
<https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/gts/standorte/index.html> [Download 07.08.2019].

BMBWF: Steuerung des Schulsystems in Österreich. Weißbuch. Wien 2019.

BMF: Bericht der Bundesregierung. Budgetbericht 2018/2019. Wien 2018.

BMF: Teilheft Bundesvoranschlag 2018. Untergliederung 30. Bildung. Wien 2018.

BMF: Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften. Verbuchung der Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften im Bundesbudget. Wien 2017.

BMDW: Schülerinnen und Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch. In:  
[https://www.oesterreich.gv.at/themen/bildung\\_und\\_neue\\_medien/schule/Seite.110005.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/bildung_und_neue_medien/schule/Seite.110005.html)  
[Download: 08.08.2019].

Budgetdienst: Budgetanalyse 2018 und 2019, Wien 2018.

Bund: Wirkungsmonitoring des Bundes. <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/> [download 28.6.2019]

Charbit, Claire; Romano, Oriana: Contracts across Levels of Government to improve Performance. In: Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Mitterer, Karoline (Hrsg.): Governance-Perspektiven in Österreichs Föderalismus. Wien/Graz 2019, S. 37-55.

Europäische Kommission: Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2019, Brüssel 2019.

Expertenrat Integration: Integrationsbericht 2016. Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich – Wo stehen wir heute? Zwischenbilanz des Expertenrats zum 50 Punkte-Plan, Wien 2016.

Gruber, Oliver; Tölle, Michael: Deutsch wirksam fördern – mit einem Sprachschlüssel, der Türen öffnet. In: <https://awblog.at/richtige-sprachfoerderung-fuer-jedes-kind/> [Download: 22.10.2019].

Land Steiermark: Budget 2018. Überblick über die Wirkungsziele 2018. Graz 2018.

Mitterer, Karoline; Hochholdinger, Nikola; Seisenbacher, Marion: Indikatoren für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich im Pflichtschulbereich. Vorschläge für die Gemeindeebene. Wien 2018.

Mitterer, Karoline; Hochholdinger, Nikola; Seisenbacher, Marion: Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung. Finanzierung der Aufgaben im Pflichtschulbereich: Status Quo und Modellvorschläge. Wien 2019.

Mitterer, Karoline: Aufgabenorientierter Finanzausgleich aus der Governance-Perspektive. In: Bauer et al.: Governance-Perspektiven, 2019, S. 107-132.

IfGP: Evaluationsbericht. Verwendung und Nützlichkeit zusätzlicher Unterstützungsleistungen für Integration in österreichischen Pflichtschulen, Wien 2017.

OECD: OECD Reviews of School Resources: Austria. Paris 2016.

OECD: Economic Policy Reforms: Going for Growth Country Note. Austria. Paris 2019.

OECD: Bildung auf einen Blick 2019. OECD-Indikatoren. Paris 2019.

ÖDAF: Stellungnahme zur Deutschförderklasse. In:  
<https://www.oedaf.at/site/interessenvertretungsprac/stellungnahmenpresse/article/588.html>  
[Download: 13.09.2019].

Rechnungshof: Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem? Reihe Bund 2019/4.

Schüchner, Vucko; Schnell, Philipp; Schwarzenbacher, Iris: Schulen gerecht finanzieren: Ein Chancen-Index-Modell für Österreich. In: Schulheft 168/2017. Innsbruck 2017, S. 67-84.

### **Statistische Quellen**

Statistik Austria: Demographische Prognosen: Bevölkerung zum Jahresanfang 1952 bis 2101.

Statistik Austria: Bildungsausgabenstatistik 2017.

Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2017.

Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2017/2018.

Statistik Austria: Lehrerstatistik 2017/2018.

Statistik Austria: Schulstatistik 2017/2018.

### **Rechtliche Quellen**

Art. 15a B-VG über den Ausbau der ganztägigen Schulformen: BGBl. I Nr. 115/2011 idF BGBl. I Nr. 95/2014

Art. 15a B-VG über den weiteren Ausbau ganztätiger Schulformen: BGBl. I Nr. 192/2013 idF BGBl. I Nr. 95/2014

Bildungsinvestitionsgesetz 2017: BGBl. I Nr. 8/2017 idF BGBl. I Nr. 87/2019

Schulorganisationsgesetz 1962: BGBl. Nr. 242/1962 idF BGBl. I Nr. 86/2019

Schulunterrichtsgesetz 1986: BGBl. Nr. 472/1986 idF BGBl. I Nr. 86/2019

## Abkürzungsverzeichnis

ABS	Abgestufter Bevölkerungsschlüssel
AK	Arbeiterkammer
AHS	Allgemeinbildende höhere Schule
Biefie	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des Bildungswesens
BL	Bundesland
BIG	Bildungsinvestitionsgesetz
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
BMS	Berufsbildende mittlere Schule
EW	Einwohnerin bzw. Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
Gem.	Gemeinden
IfGP	Institut für Gesundheitsförderung und Prävention GmbH
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung
Länd.	Länder
Mio.	Millionen
NBB	Nationaler Bildungsbericht
NEET	Not in Education, Employment or Training
NMS	Neue Mittelschule
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖDAF	Österreichischer Verband für Deutsch als Fremdsprache/Zweitsprache
SCHILF	schulinterne Fort- und Weiterbildung
SCHÜLF	schulübergreifende Fort- und Weiterbildung
SPF	Sonderpädagogischer Förderbedarf
VIF	Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf
VZÄ	Vollzeitäquivalente



K  
D  
Z

**KDZ**  
**Zentrum für Verwaltungsforschung**

Guglgasse 13 · A-1110 Wien  
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20  
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at