

## Vorblatt

### **Problem:**

Das österreichische Schulsystem folgt traditionsgemäß einer vorwiegend inputorientierten Steuerung, die prozess- und ergebnisorientierten Maßnahmen zur Qualitätssteigerung zu wenig Bedeutung beimisst. Aufgrund der gesellschaftlichen und sozioökonomischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte hat die Effizienz dieser Steuerungsphilosophie stark abgenommen, was sich mittlerweile auch im internationalen Vergleich durch mittelmäßige Schülerleistungsergebnisse in den Grundkompetenzen und in den Querschnittsbereichen der Eigenständigkeit und Problemlösekompetenz bei gleichzeitig hohem Mitteleinsatz niederschlägt.

### **Ziel:**

Die Effizienz des österreichischen Schulwesens soll durch einen Paradigmenwechsel von der Inputsteuerung und der damit verbundenen Anordnungs- und Erlasskultur hin zu einer Output- und Prozesssteuerung mit entsprechender Verantwortungs- und Ergebniskultur gesteigert werden. Dafür bedarf es eines bundesweiten Qualitätsmanagementsystems, das auf Grundlage eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses zielorientierte Steuerungsinstrumente vorsieht.

### **Inhalt/Problemlösung:**

- § 18 des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes, BGBl. I Nr. 240/1962, soll dahingehend geändert werden, dass durch die Unterrichtsministerin ein entwicklungsorientiertes Qualitätsmanagement eingerichtet wird, das alle Ebenen der Schulverwaltung und die Schulen umfasst. Kernstück des Qualitätsmanagements ist der Nationale Qualitätsrahmen, der eine Reihe von Maßnahmen und Instrumenten zur Entwicklung und Sicherung der Schulqualität vorsieht, wie zum Beispiel Zielvereinbarungen, Evaluierungen und ein Planungs- und Berichtswesen. In diesem Rahmen sollen auch die Organe der Schulaufsicht als „Qualitätsmanagerinnen und -manager“ neu positioniert werden.
- Darüber hinaus sollen kleine, vorwiegend redaktionelle Änderungen vorgenommen werden.

### **Alternativen:**

Keine.

### **Auswirkungen des Regelungsvorhabens:**

#### **Finanzielle Auswirkungen:**

Ein dem Entwurf entsprechendes Bundesgesetz verursacht keine finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

#### **Wirtschaftspolitische Auswirkungen:**

##### **Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich:**

Es ist davon auszugehen, dass ein auf die Kompetenzoptimierung der Schülerinnen und Schüler ausgerichtetes Qualitätsmanagementsystem langfristig zu einer Effizienzsteigerung der Schule und damit zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation und zur Erhöhung der Produktivität beitragen wird.

##### **Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen:**

Es sind keine Informationsverpflichtungen für Unternehmen oder für Bürgerinnen und Bürger vorgesehen.

##### **Auswirkungen in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere Klimaverträglichkeit:**

Das Regelungsvorhaben ist nicht klimarelevant.

##### **Auswirkungen in konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht:**

Keine.

##### **Geschlechtsspezifische Auswirkungen:**

Da der Gender-Aspekt bei allen beschriebenen Maßnahmen zu berücksichtigen ist, sind langfristig positive Auswirkungen im Sinne der Chancengerechtigkeit zu erwarten.

##### **Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union:**

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.

**Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:**

Keine.

## **Erläuterungen**

### **Allgemeiner Teil**

#### **Hauptgesichtspunkte des Entwurfes:**

Qualitätsmanagement ist nie Selbstzweck, es steht immer im Dienst der Zielerreichung. Oberstes Ziel eines schulischen Qualitätsmanagementsystems ist der Nutzen für die österreichischen Schülerinnen und Schüler im Sinne ihres größtmöglichen Kompetenzerwerbs (Selbst-, Sozial- und Sachkompetenz). Dafür gilt es, die bestmöglichen, auf den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Lern- und Leistungsvoraussetzungen an österreichischen Schulen zu schaffen. Diese entstehen durch das koordinierte und zielorientierte Zusammenwirken von Aktivitäten auf den Ebenen der Schulen und der Schulverwaltung, die sich auf alle Dimensionen von Schulqualität, insbesondere auf jene des Lehrens und Lernens, beziehen. Dies wiederum erfordert die Klärung der Aufgaben, die Übernahme von Verantwortung, die konsequente Wahrnehmung von Führungsfunktionen und entsprechende Partizipationsmöglichkeiten für alle Akteurinnen und Akteure. Es bedarf daher eines entwicklungsorientierten Qualitätsmanagements, welches ein strukturiertes Handeln in Qualitätsregelkreisen unter Wahrung der Systemperspektive vorsieht.

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes schafft die Grundlage für den Aufbau eines bundesweiten, durchgängigen (das heißt, alle Ebenen der Schulverwaltung und die Schulen umfassenden) Qualitätsmanagementsystems, das durch ergebnisorientierte Instrumente zu einer nachhaltigen Steigerung der Effizienz und Effektivität des österreichischen Bildungssystems führen soll. Er ist in Zusammenhang mit dem ebenso in parlamentarischer Behandlung befindlichen Entwurf zur Änderung des Schulunterrichtsgesetzes, BGBl. Nr. 472/1986, zu sehen, welcher eine konkrete Darstellung des Aufgabenprofils der Schulleitung beinhaltet.

Die Konzeption der konkreten Umsetzungsmaßnahmen wird schrittweise in einem partizipativen Prozess mit Vertreterinnen und Vertretern des Unterrichtsministeriums, des Qualitätsmanagements, der Schulpartner (Erziehungsberechtigte, Lehrerinnen und Lehrer, Schülerinnen und Schüler) und von Schulleiterinnen und -leitern erarbeitet und unter Miteinbeziehung der Personalvertretung der Lehrerinnen und Lehrer in der Umsetzung begleitet.

Basis des Qualitätsmanagements ist ein Nationaler Qualitätsrahmen, der Kriterien für die Schul- und Unterrichtsqualität mit einem gemeinsamen Kern und Ausdifferenzierungen je nach Schulart definiert. Dieser baut auf den bestehenden Initiativen Q.I.S. (Qualität in Schulen) und QIBB (Qualitätsinitiative Berufsbildung) auf. Er beschreibt die wichtigsten Prozesse auf und zwischen den Ebenen des Schulwesens (zB Zielvereinbarungen, Selbstevaluation und externes Rückmeldesystem zur Überprüfung der Wirksamkeit der getätigten Maßnahmen sowie ein schlankes Planungs- und Berichtswesen).

Diese Maßnahmen bedeuten einen tiefgreifenden Kulturwandel im Schulwesen, der vor dem Hintergrund der Entstehung einer Wissensgesellschaft unerlässlich erscheint. Damit soll auch den Empfehlungen des Rechnungshofes 2007-2009 Rechnung getragen werden.

Neben diesen grundlegenden Neuerungen sollen auch eine Reihe kleiner, vorwiegend redaktioneller Änderungen vorgenommen werden.

#### **Finanzielle Auswirkungen:**

Dieses Vorhaben ist ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung der wirkungsorientierten Haushaltsführung, die ab 1. Jänner 2013 im Zuge der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform in Kraft treten wird. Die mit dem Vorhaben geschaffenen Strukturen und Rollen werden einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Wirkungsziele und Maßnahmen leisten. Im Personalbereich kann jedenfalls mit den vorhandenen Kapazitäten das Auslangen gefunden werden. In Summe kann daher von einer Kostenneutralität in Verbindung mit einem Effizienzgewinn für das gesamte Schulsystem ausgegangen werden.

#### **Kompetenzrechtliche Grundlage:**

Ein dem Entwurf entsprechendes Bundesgesetz gründet sich kompetenzrechtlich auf Art. 14 Abs. 1 B-VG sowie hinsichtlich der von § 18 Abs. 1 des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes umfassten land- und forstwirtschaftlichen Schulen auf Art. 14a Abs. 2 B-VG.

#### **Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:**

Ein dem Entwurf entsprechendes Bundesgesetz unterliegt nicht den besonderen Beschlusserfordernissen des Art. 14 Abs. 10 B-VG.

Der Gesetzentwurf unterliegt der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999.

### **Besonderer Teil**

#### **Zu Z 1 (§ 1 Abs. 2):**

Die neue Bestimmung des § 18 zum Qualitätsmanagement soll auch für die Höheren land- und forstwirtschaftlichen Lehranstalten gelten, welche jedoch in § 1 vom Anwendungsbereich des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes ausgenommen sind. Es ist daher erforderlich, auch in § 1 zu verankern, dass sich diese Ausnahme nicht auf § 18 bezieht.

#### **Zu Z 2 und 5 (§ 3 Abs. 1 Z 3, § 25):**

In § 3 Abs. 1 Z 3 erfolgt eine redaktionelle Bereinigung, da der gesamte § 1 den Geltungsbereich des Gesetzes absteckt.

In § 25 wird die Ressortbezeichnung gemäß dem Bundesministeriengesetz 1985, BGBl. Nr. 76/1986, angepasst.

#### **Zu Z 3 (§ 18):**

Der neu formulierte § 18 des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes sieht die Einführung eines bundesweit einheitlichen, durchgängigen Qualitätsmanagement-Systems auf allen Ebenen der Schulverwaltung und der Schulen durch die Unterrichtsministerin vor. Dieses umfasst alle öffentlichen Schulen nach dem Geltungsbereich dieses Gesetzes, die Höheren land- und forstwirtschaftlichen Lehranstalten und die Privatschulen, die eine gesetzlich geregelte Schulartbezeichnung führen und das Öffentlichkeitsrecht besitzen. Die Geltung für die letztgenannten Schulen leitet sich aus § 13 Abs. 2 lit. c des Privatschulgesetzes, BGBl. Nr. 244/1962, ab, wonach auf diese Schulen die für die entsprechenden öffentlichen Schulen geltenden schulrechtlichen Vorschriften Anwendung finden. Das neue Qualitätsmanagement-System soll an die Stelle der Allgemeinen Weisung gemäß § 18 Abs. 3 (RS Nr. 64/1999) treten.

Ein wichtiger Teil des Qualitätsmanagement-Systems ist die Neupositionierung der Organe der Schulaufsicht, die nun als „Qualitätsmanagerinnen und -manager“ auf Landes- und Bezirksebene in den Landesschulräten und Bezirksschulräten tätig werden. Qualitätsmanagerinnen und -manager haben die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Kompetenzen nachweislich erworben. Die Unterrichtsministerin schließt Zielvereinbarungen mit den Qualitätsmanagerinnen und -managern auf Ebene der Landesschulräte ab, die bundesweite strategische Ziele beinhalten. Diese Ziele können durch das Qualitätsmanagement auf Landesebene konkretisiert werden, wobei auf größtmöglichen Handlungsspielraum für die Schulen zu achten ist. Die Ziele werden in den Zielvereinbarungen mit den Qualitätsmanagerinnen und -managern auf Ebene der Bezirksschulräte weitergetragen. Die Qualitätsmanagerinnen und -manager bilden die Führungsebene für die Schulleitungen und schließen wiederum mit diesen Zielvereinbarungen ab, in denen die bundes- und landesweiten Zielsetzungen auf eine regionale bzw. schulische Ebene heruntergebrochen und konkretisiert werden. Die Zielvereinbarungen kommen nach dem Prinzip der dialogischen Führung zustande, wobei sich die beiden Vertragspartner auf Augenhöhe begegnen.

Die Qualitätsmanagerinnen und -manager haben die Schulleitungen darüber hinaus zu unterstützen, strategisch – nicht aber unmittelbar prozessbegleitend - zu beraten und auf die Rechtskonformität des schulischen Handelns zu achten. Weiters sind sie Anlaufstelle und Mediatoren für an den Schulen selbst nicht zu regelnde Konflikte. Sie führen Schulinspektionen an Schulen in ihrem Zuständigkeitsbereich nur insoweit durch, als dies zur Umsetzung der Zielvereinbarung nötig ist – also in dem Maße, in dem es dem Qualitätsmanager unerlässlich erscheint, sich persönlich ein Bild von der Qualität der Schule oder von einzelnen Teilaspekten in Hinblick auf die Zielerreichung zu machen.

Darüber hinaus können sie im Bedarfsfall (zB andauernde Untätigkeit der Schule im Bereich der Qualitätsentwicklung) externe Evaluationen veranlassen. Der Besuch des Unterrichts durch andere Organe der Landes- und Bezirksschulräte erfordert – abgesehen vom Präsidenten – entsprechend der derzeitigen Rechtslage die Anwesenheit eines Beamten des Qualitätsmanagement oder eines Lehrers mit Qualitätsmanagementfunktionen.

Kernstück des Qualitätsmanagement-Systems ist der Nationale Qualitätsrahmen, der wissenschaftlich gesicherte Kriterien zu den wesentlichen Dimensionen von Schul- und Unterrichtsqualität enthält und die wichtigsten Prozesse auf und zwischen den Ebenen des österreichischen Schulsystems beschreibt, um damit ein gemeinsames Verständnis aller Akteurinnen und Akteure sicherzustellen. Er ist auf die

Bedürfnisse der einzelnen Schularten abgestimmt und wird unter Anhörung von Qualitätsmanagerinnen und -managern, von durch diese heranzuziehenden Schulleiterinnen und -leitern und von den Schulpartnern erstellt. In dienstrechtlichen Angelegenheiten ist die Personalvertretung der Lehrerinnen und Lehrer entsprechend den Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes, PVG, BGBl. I Nr. 133/167, miteinzubeziehen.

Ein wichtiger Grundbaustein des Qualitätsmanagements ist die regelmäßige Selbstevaluierung, die in der Schule und auf allen Ebenen der Schulverwaltung einzusetzen ist. Darüber hinaus enthält der Nationale Qualitätsrahmen Maßnahmen und Instrumente, die im Sinne einer ergebnisorientierten Steuerung notwendig sind, um Qualität zu verbessern und nachhaltig aufrecht zu erhalten:

- Planungs- und Berichtswesen: Sowohl die Schulen als auch die Ebenen der Schulverwaltung haben sich Ziele zu setzen, Maßnahmen zu formulieren und die Zielerreichung laufend zu überprüfen. An den Schulen werden Entwicklungspläne erstellt, die als Verhandlungsgrundlage für die Zielvereinbarungen mit dem Qualitätsmanagement herangezogen werden. Gemeinsam mit dem Leitbild bilden sie so genannte Schulprogramme, die durch die Schulen erstellt werden können. Die Zielerreichung sowie die Ergebnisse der Evaluierungen fließen in die Entwicklungspläne oder in gesonderte Schulqualitätsberichte mit bundesweit einheitlicher Struktur ein, die eine wichtige Grundlage für die pädagogische Entwicklungsarbeit am Schulstandort darstellen. Sie sollen auf die wesentlichen Zielsetzungen beschränkt sein und nur wenige Seiten umfassen. Die Periodizität des Berichtswesens ist mit ein bis drei Jahren festgelegt und soll damit auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Schularten Rücksicht nehmen. Das Vereinbarungs- und Berichtswesen betrifft aber auch die übergeordneten Ebenen der Schulverwaltung. Die aus dem Controlling resultierenden Ergebnisse und Analysen fließen demnach in periodisch zu erstellenden, aggregierten Bezirks- und Landesqualitätsprogrammen bzw. -berichten mit bundesweit einheitlicher Struktur und in Bundesqualitätsprogrammen bzw. Bundesqualitätsberichten zusammen.
- Zielvereinbarungen: Ihr Gegenstand sind die von den Schulen bzw. von den Verwaltungsebenen eigenverantwortlich zu erbringenden Leistungen. Sie enthalten Ziele, Maßnahmen, die für deren Erreichung notwendig sind sowie Indikatoren. Zielvereinbarungen werden zwischen der Unterrichtsministerin und den Qualitätsmanagerinnen und -managern auf Ebene der Landesschulräte, zwischen den Letztgenannten und den Qualitätsmanagerinnen und -managern auf Ebene der Bezirksschulräte sowie zwischen den Qualitätsmanagerinnen und -managern und den Schulleiterinnen und -leitern nach dem Prinzip der dialogischen Führung getroffen.
- Evaluierungsinstrumente und Unterstützungsangebote: Von größter Bedeutung ist die systematische Selbstevaluierung, die die Schulen als „lernende Organisationen“ regelmäßig durchzuführen haben und die das Lernen und Lehren ins Zentrum des Interesses stellen. Sie ist grundsätzlich entwicklungsorientiert, zweckabhängig formativ oder summativ, achtet auf die Einbeziehung der Schulpartner, auf Transparenz und auf einen datenschutzkonformen Umgang mit Daten und Ergebnissen. Die Evaluierung hat unter Einbeziehung extern erhobener Daten und der Rückmeldungen externer Experten im Sinne von „Peers“ oder „Critical friends“ (zB qualifizierte Vertreterinnen und Vertreter anderer Einrichtungen des Bildungswesens oder Pädagogischer Hochschulen) nach definierten Qualitätsstandards zu erfolgen. Diese externen Personen oder Einrichtungen werden im Regelfall von den Schulen selbst, im Bedarfsfall aber auch von den Qualitätsmanagerinnen und -managern beauftragt und sollen eine wertvolle Außensicht für die Qualitätsentwicklung liefern. Durch diese wird gewährleistet, dass etwaige unbemerkte Problemfelder in den Fokus gerückt werden können, die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der schulischen Maßnahmen wird erhöht.

Die Unterstützungsangebote gliedern sich in Programme zur Aus- und Weiterbildung von Führungskräften und Funktionsträgern (zB von „Schulqualitätsprozessmanagern“ an den Schulen wie in QIBB), Beratungsangebote für Standorte (zB für Schulentwicklung) sowie die Bereitstellung von Evaluationsinstrumenten und Schulungen.

Auch die mit dem Qualitätsmanagement befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Unterrichtsministeriums und des Qualitätsmanagements haben ihre Tätigkeit regelmäßiger Selbstevaluierung zu unterziehen und sich kontinuierlich weiterzubilden.

Im Bedarfsfall kann die Unterrichtsministerin auch spezielle fokussierte Evaluierungen zu Themenbereichen von besonderem Interesse durchführen.

#### **Zu Z 4 (§ 24 Abs. 5):**

Die Bestimmung zur Änderung der Schulaufsicht tritt mit 1. September 2012 in Kraft, da der Aufbau der hierfür nötigen Strukturen und die nötigen Qualifizierungsmaßnahmen einer gewissen Vorlaufzeit

bedürfen. Die Umsetzung an den Schulen soll schrittweise erfolgen, ab spätestens 1. September 2013 sollen die Maßnahmen nach § 18 jedoch an allen Schulen zur Anwendung kommen.

Die redaktionellen Änderungen hingegen treten mit Kundmachung im Bundesgesetzblatt in Kraft.