



Sammlung von thematischen Review Brief

Version 1.1





Einleitung und Strategie

Ansatz und Berichterstattung

Die Überprüfung des Landeshaushaltes ist in Zusammenarbeit mit den Landesstrukturen in mehreren wie folgt abgelaufenen Zyklen erfolgt: "Datenerhebung-Ausarbeitung- Gegenüberstellung und Interpretation". Es wurde versucht, zwecks Heranziehung von möglichst homogenen Vergleichsmöglichkeiten und Benchmark alle lokal verfügbaren Quellen sowie Quellen aus anderen Regionen und Staaten zu verwenden. Für die unterschiedlichen Untersuchungsfelder mussten verschiedene Ansätze verfolgt werden. Nachdem anfänglich alle Ressorts mittels Abhaltung eines auf die Ausma- chung von Zielen, Indikatoren und Leistungen (mit ent- spre- chenden Haushaltskapiteln) ausgerichteten Work- shops einbezogen worden waren, wurde in weiterer Folge mit einzelnen Ressorts ein zweiter Workshop (mit Simulationen und Follow-up) abgehalten, während mit anderen Ressorts gezielte Kolloquien über bestimmte Ausgabenbereiche durchgeführt wurden. Der ursprüng- lich verfolgte Ansatz war primär auf die Festlegung eines quantitativen Einsparungszieles sowie auf die Vorbrin- gung von Vorschlägen für Umschichtungen seitens der Landesstrukturen gerichtet. Allerdings hat der politische Auftraggeber kein quantitatives Einsparungsziel festge- legt, weshalb die Strukturen Schwierigkeiten hatten, die Ausgaben mit messbaren Zielen in Verhältnis zu setzen sowie Einsparungs- und oder Umschichtungsmög- lichkeiten vorzuschlagen. Diesbezüglich gibt es sicherlich Verbesserungsbedarf. Nichtsdestotrotz waren die ge- sammelten Informationen und der gegenseitige Aus- tausch hilfreich, um Handlungsspielräume abzugrenzen und mögliche Maßnahmen auszumachen. Der für die Überprüfung vorgesehene Zeitraum hat es nicht ermöglicht, alle Posten des sich auf 6,5 Milliarden Euro belaufenden und in sehr unterschiedliche Hand- lungsbereiche aufgeteilten Haushalts zu beleuchten. Bei der gegenständlichen Haushaltsanalyse wurde deshalb versucht, die Ausgaben sämtlicher Ressorts zu be- rücksichtigen sowie innerhalb einer jeden Mission die relevantesten Ausgabenposten zu analysieren. Somit war die Überprüfung sehr umfangreich; nichtsdestotrotz wären einige Ausgabenbereiche noch zu vertiefen. Die 17 Review Brief beinhalten die Ergebnisse der Arbeit mit einem Ziel und in einer bestimmten Form. Ziel ist die Unterstützung einer mehrjährigen Haushaltsstrategie auf politischer Ebene, von welcher ein Umsetzungsplan

mit Umschichtungen und Einsparungen für die verschie- denen Bereiche abgeleitet werden kann: von wahren Reformen über Neuorganisierungen bis hin zu den ele- mentarsten Änderungen auf Verordnungsebene. Dementsprechend ist die gegenständliche Berichts- sammlung nicht als ein sämtliche Daten, Hinweise und Empfehlungen enthaltender Endbericht zu verstehen. Die Review Brief stellen vielmehr eine thematische Synthese dar, welche die wichtigsten Bereiche des Haus- halts hinsichtlich der gegenwärtigen Ausgabenmaßnah- men analysiert sowie strategische Handlungsoptionen und einigen Interventions- vorschläge aufzeigt. Besagte Optionen sind an manchen Stellen sehr detailliert und an anderen Stellen eher generellen Charakters; sie sind jedenfalls nicht in der Gestalt einer Liste von Ausgaben- kürzungen, welche entweder anzunehmen oder ab- zulehnen sind, dargelegt. Dies wäre in strategischem Sinne nicht zielführend, zumal einem Vorschlag je nach gewählter Strategie mehr oder weniger Gewicht zukom- men kann.

Die in der Überprüfung enthaltenen Handlungsoptionen und Analysen können deshalb als ein Werkzeugkoffer mit Bedienungsanleitung, welcher auf dem Gebiet der öffentlichen Haushalte und der strategischen Zielset- zung verwendet werden kann, verstanden werden.

Einige grundsätzliche Überlegungen

Vor der Vertiefung der einzelnen Ausgabenposten des Landes gilt es einige bereichsübergreifenden Überlegun- gen anzustellen. Diese sollen als Ausgangspunkt der Dis- kussion dienen, anhand derer eine Strategie festgelegt und sodann umgesetzt werden soll.

1. Aus der gegenständlichen Überprüfung geht hervor, dass die Finanzplanung unzureichend ist. Dies zeigt sich insbesondere durch das Ausmaß der Nachtrags- haushalte. Viele Ausgabenbereiche weisen eine anfäng- lich ungenügende Finanzierung auf, was sich auf die strategische Ausrichtung und Umsetzung sowohl der laufenden Ausgaben als auch der Investitionen auswirkt. Somit braucht es Fortschritte bei der Herangehensweise sowie den Instrumenten und Kompetenzen der Finanz- planung. Für die Planung der laufenden Ausgaben, für die Planung der mehrjährigen Investitionen und für die Beiträge gibt es dazu verschiedene Möglichkeiten und Instrumente.

2. Das System der Festlegung der Ziele und der Aus-



Die Schule im Spannungsfeld zwischen Kapillarität, Effizienz und Verfügbarkeit von Personal

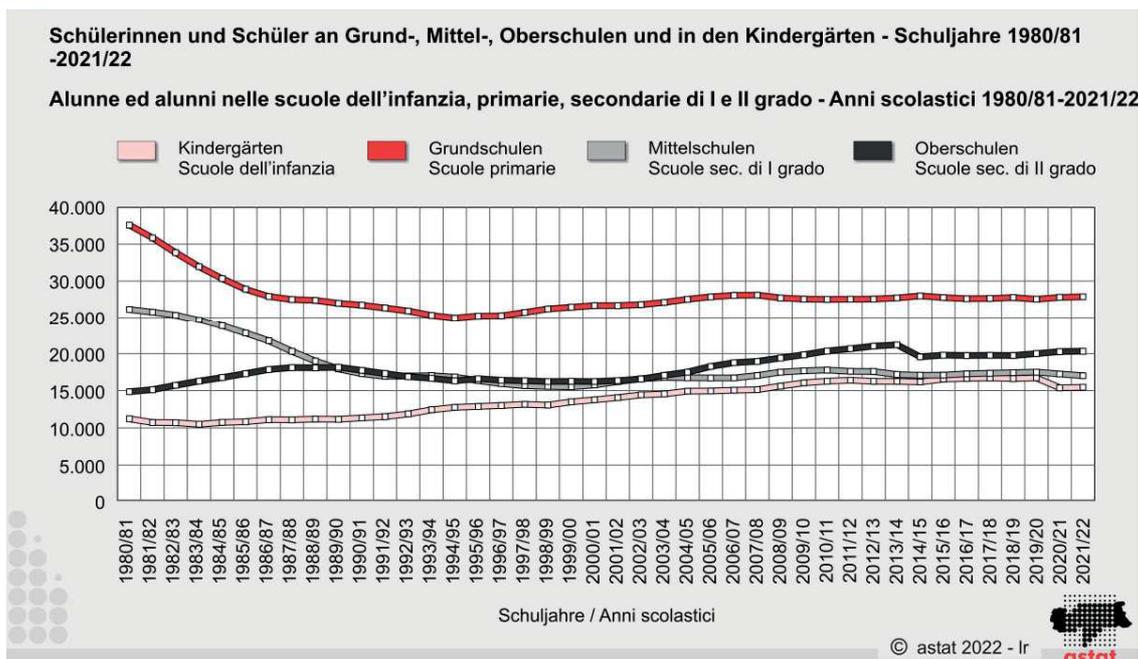
Das Ziel der in der Provinz hohen Ausgaben für die Schule ist die Qualitätssteigerung beim Lernen und der Inklusion im Sinne von Verringerung von Bildungsbenachteiligungen. Es gibt allerdings Effizienzspielräume beim Einsatz von Personal und bei den Schulstellen. Die Umsetzung der beschriebenen Empfehlungen kann Einsparungen von 3-4% der Ausgaben bewirken, welche wiederum effektiver in die Schule investiert werden können.

Handlungsoptionen:

- Abänderung – in den Mittel und Oberschulen – der Unterrichtseinheiten von 50 Minuten auf 60. Dies würde unter anderem den Bedarf an Schulpersonal in Grenzen halten.
- Schließung einiger Schulstellen mit minimalen Schülerzahlen und bei Nähe zu anderen Schulen
- Rationalisieren der Fachrichtungen an den Oberschulen, um deren Vermehrung einzudämmen
- Reduktion der Zersplitterung der Ankäufe in den Schulen, mit Auswirkungen auf die Kosten der Ankäufe und den Aufwand für das Verwaltungspersonal
- Monitoring und Leitlinien für die Ausgaben der Haushalte der einzelnen Schulen
- Einführung eines integrierten und zentralen Controllings für den Schulbereich

Einführung

Im Haushalt 2022 beträgt der Aufgabenbereich 4 „Ausbildung“ 1.043 M; davon betreffen 740 M den Bereich Schulbildung. Von den 740 M betreffen 570 M die Personalkosten des staatlichen Lehrkörpers, 128,8 M die Ausgaben für das Landespersonal (vorwiegend Verwaltungspersonal, aber einschließlich des Lehrpersonals in den Musikschulen) und die übrigen 40,8 M betreffen andere Kosten, darunter 22 M an Zuweisungen für die Tätigkeit der Schulen (staatlicher Art). Die Berufsbildung wird dem Aufgabenbereich 15 des Landeshaushalts zugeordnet und betrug 130 M. Während die Daten zu den Schülern und Lehrkräften – wenn auch nicht verbunden – ziemlich detailliert verfügbar sind, sind die Daten zu den Personalkosten nur zusammengefasst verfügbar und ermöglichen keine Überprüfung der Kosten nach Ordnungen und Bildungsstufe. Der erste Schritt der Analyse war die Zusammensetzung eines längerfristigen statistischen Überblicks mit allen Faktoren, die die Kosten der Bildung bestimmen. Nach einem Rückgang bis Mitte der 90er Jahre und einem



leichten Anstieg danach, hat sich die Anzahl an Schülern in den letzten 15 Jahren nicht nennenswert verändert. Für die nächsten 10-15 Jahre sehen die demographischen Vorhersagen einen leichten Rückgang der Bevölkerung im Schulalter voraus. Aus diesem Grunde sollte die Bildung einer jener größeren Bereiche im Landeshaushalt sein, der keinen Zuwachs an Ausgaben im Verhältnis zum BIP verzeichnen sollte. Der Stabilität in den Schülerzahlen steht eine steigende Komplexität der Schule gegenüber, auf Grund eines weitgefächerten Bildungsbedarfes, aber auch auf Grund der normativen und verwaltungstechnischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Schulautonomie.

Bewertung der gegenwärtigen Ausgaben

Stundenplan und Berechnung der Stellenpläne

Die Ausgaben für die Bildung entsprechen größtenteils den Personalkosten der Lehrkräfte, und in kleinerem Ausmaß dem nicht-Lehrpersonal. Die beiden ausschlaggebenden Ausgabenfaktoren sind somit der Personalstand und das Gehaltsniveau des Personals. Die Überprüfung der Effizienz muss sich somit auf den Personalstand konzentrieren, der durch die Anzahl an Klassen (welche wiederum von der Anzahl der Schüler bestimmt werden), die Unterrichtsstunden laut Programm und vertraglichen Arbeitsstunden der Lehrkräfte bestimmt wird.

Hinsichtlich des Stundenplans ist festzustellen, dass der Unterricht in den Mittel- und Oberschulen in Stunden zu 50 Minuten gegliedert ist. Wenn die jährliche Unterrichtszeit der didaktischen Programme auf Stunden zu 60 Minuten baut (ähnlich wie im Kollektivvertrag), dann bringt eine Verkürzung auf 50 Minuten einen Mehraufwand an Personal, schätzungsweise 600-700 Personen. Will man diesen Mehraufwand verringern, auch hinsichtlich der chronischen Schwierigkeiten Lehrkräfte zu finden, ist es notwendig die Unterrichtsstunden wieder auf 60 Minuten zu bringen und die Programmierung darauf abzustimmen.

Größe der Schulen und der Klassen

Der andere wichtige Parameter ist die Anzahl an Klassen, die von der durchschnittlichen Anzahl von Schülern pro Klasse abhängt. Vor allem in den Grundschulen liegt die durchschnittliche Klassengröße beträchtlich unter dem europäischen, dem staatlichen oder dem Durchschnitt der angrenzenden Regionen. Ein Grund dafür ist die Anwesenheit von Kleinstschulen, oft in kleinen Fraktionen. In den Grundschulen gibt es 8 Schulstellen mit 10 oder weniger Schülern,

Tabelle: Schüler u. Klassen in den öffentl. Schulen in Südtirol
SJ 2021/22

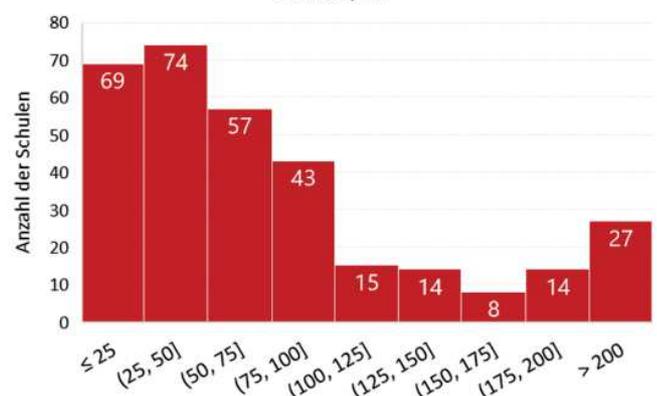
	Sprache			Insg.
	DE	ITA	LAD	
Grundschule				
Klassen insg.	1.410	335	82	1.827
Anz. Schüler	20.432	5.963	1.142	27.537
Schüler pro Klasse	14,5	17,8	13,9	15,1
Mittelschule				
Klassen insg.	623	197	38	858
Anz. Schüler	11.547	3.942	673	16.162
Schüler pro Klasse	18,5	20,0	17,7	18,8
Oberschule				
Klassen insg.	731	305	46	1.082
Anz. Schüler	13.056	5.937	484	19.477
Schüler pro Klasse	17,9	19,5	10,5	18,0
Klassen insg.	2.764	837	166	3.767
Anz. Schüler	45.035	15.842	2.299	63.176
Schüler pro Klasse	16,3	18,9	13,8	16,8

Quelle: ASTAT

40 Schulstellen mit 11-20 Schülern und 21 Schulstellen mit 21 bis 25 Schülern (gesamt 69 Schulstellen mit nicht mehr als 25 Schülern, siehe Grafik 1). Von diesen 69 Schulstellen sind 21 5 Minuten oder weniger von der nächsten Grundschule entfernt, weitere 13 Schulstellen sind zwischen 6 und 7 Minuten entfernt. Die kapillarische Verteilung von Kleinstschulen in den peripheren Berggebieten ist ein sehr sensibles Thema unter einem bildungs-pädagogischen, soziokulturellen und politischem Gesichtspunkt. Allerdings ist diese Verteilung auch Grund für Ineffizienz, darüber hinaus fördern nach Ansicht der Schuldirektionen zu kleine Klassen (oft Mehrstufenklassen) das Lernen und die Sozialisation nicht.

Auch in den Oberschulen kann die durchschnittliche Klassengröße (Gegenstand eines Beschlusses der Landesregierung) leicht angehoben werden (siehe Tabelle oben). So könnte der Vervielfältigung von Fachrichtungen mit sehr wenigen Schülern Einhalt geboten werden.

Grafik 1
Verteilung der Grundschulen nach Anzahl der Schüler*innen
SJ 2022/23



Quelle: Astat (eig. Berechnung) Anzahl Schüler*innen (von - bis)

Ungleichheiten in der Verwaltung der Schulen

Die Überprüfung der Verteilung des nicht unterrichtenden Personals und der Daten über die Ankäufe hat gezeigt:

- Große Unterschiede im Verhältnis Lehrkräfte und nicht Lehrkräfte
- Eine beträchtliche Zersplitterung der Ankäufe, wofür im Zeitraum 2019-2021 60.257 Ankaufverfahren für Güter und Dienstleistungen für eine Ausgabe von 88,5 M notwendig waren.

Eine Zusammenlegung und Neuorganisation von einigen Verwaltungstätigkeiten und Dienstleistungen könnte somit Kosteneinsparungen sowohl hinsichtlich Personals als auch bei den Ankäufen bewirken.

Schlussendlich hat die Überprüfung der Haushalte der 109 schulischen Einrichtungen „staatlicher Art“ beträchtliche nicht ausgegebene Rückstände offengelegt, sowie eine ausgeprägte Heterogenität bezüglich Ausgabentypologien. Die Autonomie der Schulen unangetastet, würde die Bestimmung von Richtlinien zu den Ausgaben auf Landesebene eine Steigerung der Effizienz fördern.

Grundsätzlich hat die Überprüfung gezeigt, dass die Notwendigkeit eines im Schulsystem integrierten Controllings besteht. Die Datenbestände sind mit Einschränkungen vorhanden, allerdings fragmentiert und ohne Indikatoren, die für eine transparente und effiziente Verwaltung des Systems hilfreich wären.

Strategische Überlegungen

Die oben genannten Vorschläge zielen auf Effizienzsteigerungen im Schulsystem, ohne die Qualität des Unterrichts zu beeinträchtigen. Hingegen könnten die durch Effizienzsteigerung freigewordenen Ressourcen wieder in die Schule investiert werden, um die Qualität der Schule, bezüglich Innovation, Weiterbildung der Lehrkräfte, Inklusion oder Unterstützung von Schülern mit Lernschwächen zu steigern. Die Kapillarität der Schulstellen bleibt ein Grundpfeiler der autonomen Bildungspolitik, birgt aber die Gefahr Energien in Anspruch zu nehmen, die hingegen für neue Herausforderungen notwendig wären.

Unter einem organisatorischen/verwaltungstechnischen Gesichtspunkt wäre eine Bewertung der Schulautonomie angebracht, um die Verwaltungsverfahren besser aufeinander abzustimmen, zu vereinheitlichen und um Synergien zu bilden.

Box - Indikatoren zur Effizienz von Schulbildung

Der synthetische Kostenindikator ist die Ausgabe pro Schüler, berechnet für die verschiedenen Schulen und mit anderen Realitäten vergleichbar. Ohne die Daten für die vollen Kosten bezogen auf die jeweilige Schulstelle, kann man strukturelle Indikatoren ausarbeiten, die einfacher sind aber trotzdem sehr wertvoll sind. Der wichtigste Indikator ist die Anzahl der Schüler pro Klasse, der ausschlaggebend für die Anzahl an Klassen ist. Diese, multipliziert mit dem Koeffizienten der Lehrstühle, bestimmt den Personalstand. Der Koeffizient der Lehrstühle wiederum ist das Ergebnis von Lehrstunden geteilt durch die vertraglichen Unterrichtsstunden der Lehrkräfte. Die oben genannten Indikatoren verdichten sich auch im Indikator „Verhältnis Schüler/Lehrkräfte“.

Weiters gibt es Indikatoren, die sich auf die Schulstellen beziehen, wie die Anzahl an Schulstellen geteilt durch die Bevölkerung im Schulalter. Diese Indikatoren sind auch durch die Bevölkerungsdichte, der Beschaffenheit des Territoriums und – im Falle der Provinz Bozen auch von den Sprachgruppen, jede davon mit ihrem eigenen Schulsystem – beeinflusst. Der Einfluss dieser sprachlichen Besonderheiten auf die Kosten der Bildung ist in den größeren und kleinen Gemeinden begrenzt, bedeutender ist er in den mittleren bewohnten Gebieten, wo er zu einer Erhöhung der Stellen führen kann. Natürlich gibt es auch grundlegende Indikatoren zur Effektivität von Bildung (z.B. jene laut OECD-PISA und Invalsi-Studien), allerdings derzeit ohne jeglichen Verbindung mit den Kosten der Schulen.

Hinweise für Vertiefungen:

- ▲ OECD (2021). Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.
- ▲ European Commission/EACEA/Eurydice (2021). The Organisation of School Time in Europe. Primary and General Secondary Education – 2021/22. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ▲ Ministero dell’Istruzione (2023). Focus “Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2023/2024”, Ufficio di statistica.
- ▲ Astat (2023). Bildung in Zahlen 2021-2022, n. 23., Autonome Provinz Bozen.
- ▲ Autonome Provinz Bozen – Südtirol (2020). PISA-Studie 2018 – Die Kompetenzen der 15-Jährigen an den deutschsprachigen Schulen Südtirols. Info-Spezial, Deutsche Bildungsdirektion.
- ▲ Beschluss der Landesregierung Nr. 112/2023- Klassenbildung und Plansoll in den Grund-, Mittel- und Oberschulen für die Schuljahre 2023/2024, 2024/2025 und 2025/2026