



**VEREINTE  
NATIONEN**



**INTOSAI**

**DIE ROLLE DER OBERSTEN  
RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN  
BEI DER PRÜFUNG DER VERWENDUNG  
ÖFFENTLICHER MITTEL IM BEREICH DES  
BILDUNGSWESENS**

Bericht über das 16. VN/INTOSAI-Seminar  
über staatliche Finanzkontrolle

Wien  
31. März bis 4. April 2003

ST/ESA/PAD/SER.E/47



**VEREINTE  
NATIONEN**



**INTOSAI**

Division of Public Economics and Public Administration,  
Department of Economic and Social Affairs (DESA)

**DIE ROLLE DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN  
BEI DER PRÜFUNG DER VERWENDUNG ÖFFENTLICHER MITTEL IM  
BEREICH DES BILDUNGSWESENS**

Bericht über das 16. VN/INTOSAI-Seminar  
über staatliche Finanzkontrolle  
Wien  
31. März bis 4. April 2003

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>I. EINLEITUNG</b> .....	<b>1</b>
<b>II. EINFÜHRUNGSVORTRÄGE - ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>4</b>
II.1 Generalsekretariat der INTOSAI.....	4
II.2 Vereinte Nationen.....	6
II.3 Weltbank .....	7
II.4 Fachvorsitz.....	8
<b>III. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DES SEMINARS</b> .....	<b>10</b>
III.1 Arbeitsresultate .....	10
III.2 Ausblick.....	14
III.3 Evaluierung durch die Teilnehmer .....	15
<b>IV. HAUPTBEITRÄGE</b> .....	<b>17</b>
1. Vereinte Nationen Prüfungen im Schulwesen und elterliche Wahlfreiheit .....	17
2. Österreich Prüfungen im Bereich des berufsbildenden höheren Schulwesens.....	26
3. Indien Die Prüfung von Projekten im Bereich des Pflichtschulwesens.....	39
4. Spanien Subventionskontrolle im Bereich des Universitäts- und Hochschulwesens.....	48
5. Frankreich Die Verwaltung des französischen Schulsystems.....	61
<b>V. BERICHTE DER ARBEITSGRUPPEN</b> .....	<b>83</b>
1. Bericht der Arbeitsgruppe 1 (englischsprachige Arbeitsgruppe).....	83
2. Bericht der Arbeitsgruppe 2 (französischsprachige Arbeitsgruppe).....	87
3. Bericht der Arbeitsgruppe 3 (deutschsprachige Arbeitsgruppe).....	91
4. Bericht der Arbeitsgruppe 4 (spanischsprachige Arbeitsgruppe) .....	94

<b>ANLAGEN</b> .....	<b>97</b>
I. INTOSAI Development Initiative (IDI) Evaluierung als Werkzeug zur Bewertung der Ergebnisse von Schulungsmaßnahmen - der Ansatz der IDI .....	97
II. Liste der Beiträge .....	105
III. Liste der Teilnehmer .....	106
IV. Fachvorsitz.....	109
V. Liste der Vortragenden.....	110
VI. Tagungssekretariat.....	111

## I. EINLEITUNG

Vom 31. März bis 4. April 2003 fand in Wien, Österreich, das von den Vereinten Nationen und der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) gemeinsam veranstaltete interregionale Seminar zum Thema "Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung der Verwendung öffentlicher Mittel im Bereich des Bildungswesens" statt. Bei dieser Veranstaltung handelte es sich um das 16. interregionale Seminar, welches im Zusammenwirken der Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs (DESA) der Vereinten Nationen mit der INTOSAI organisiert wurde (16. VN/INTOSAI-Seminar).

Die DESA hatte in der Vergangenheit schon mehrfach Veranstaltungen initiiert, um Entwicklungsländer bei der Stärkung ihrer staatlichen Finanzkontrolle zu unterstützen. Im Rahmen dieser Aktivitäten wurden von den Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit der INTOSAI im Abstand von zumeist zwei Jahren internationale Programme zum Thema staatliche Finanzkontrolle veranstaltet. In den vergangenen 32 Jahren fanden fünfzehn derartige Veranstaltungen statt, die sich mit folgenden Themenstellungen auseinandersetzten:

1. Allgemeine Grundsätze, Methoden und Ziele der Rechnungskontrolle und die damit zusammenhängenden institutionellen Probleme (1971);
2. Techniken und Methoden der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Verbesserung der staatlichen Finanz- und Leistungskontrolle (1973);
3. Öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, die Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörden in den leistungsorientierten Staaten, Rechnungsprüfung bei öffentlichen Unternehmungen (1976);
4. Grundsätze der Finanzkontrolle, Organisationsprüfung, Leistungskontrolle und die Prüfung öffentlicher Unternehmungen (1979);
5. Begriffe der Rechnungskontrolle, Kontrolle der Steuereinnahmen, Kontrolle der staatlichen Finanzierungsinstitutionen im Dienste der Entwicklung und Leistungskontrolle der öffentlichen Unternehmungen (1981);
6. Öffentliche Finanzkontrolle und interne Management-Kontrollsysteme in den Entwicklungsländern (1984);
7. Prüfung von größeren Entwicklungsprogrammen (1986);
8. Anwendung von Richtlinien für die Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor (1988);
9. Abrechnung und Prüfung von Entwicklungshilfeprogrammen, EDV-Prüfung (1990);
10. EDV-Prüfung - Erfahrungsaustausch, Möglichkeiten und Herausforderungen- ein Workshop (1992);

11. Umstrukturierung des öffentlichen Sektors (1994);
12. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft (1996);
13. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung von öffentlichen Bauten (1998);
14. Die Prüfung des öffentlichen Gesundheitswesens durch Oberste Rechnungskontrollbehörden (2000);
15. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei Prüfungen im Bereich der Landwirtschaft (2002).

Das jüngste Seminar war der Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung der Verwendung öffentlicher Mittel im Bereich des Bildungswesens gewidmet.

Insgesamt nahmen ca. 50 Personen an der Veranstaltung teil, darunter Mitarbeiter von Obersten Rechnungskontrollbehörden aus Entwicklungsländern sowie mittel- und osteuropäischen Reformstaaten. Die Vortragenden wurden von den Vereinten Nationen, der Weltbank sowie den Obersten Rechnungskontrollbehörden Frankreich, Indien, Spanien und Österreich gestellt. Ein Vertreter der Obersten Rechnungskontrollbehörde des Vereinigten Königreichs fungierte als Fachvorsitzender (Teilnehmerliste siehe Anhang).

Das Seminar wurde am 31. März 2003 mit einer Plenarsitzung eröffnet und endete am 4. April 2003 nach insgesamt neun Plenarsitzungen und drei Treffen der Arbeitsgruppen.

Während des 16. VN/INTOSAI-Seminars wurden unter anderem folgende Themen umfassend und intensiv behandelt:

1. Umfang und Methoden der Prüfung der Ausgaben für das Bildungswesen;
2. Die Kontrolle der Ausgaben im Pflichtschulbereich;
3. Prüfungen im Bereich des berufsbildenden Schulwesens;
4. Subventionskontrolle im Hochschul- und Universitätsbereich;
5. Evaluierung von Bildungsmaßnahmen

Darüber hinaus berichteten die Obersten Rechnungskontrollbehörden von Eritrea, Mazedonien (FYROM), Mexiko, Sri Lanka, Senegal und St. Kitts and Nevis über die Prüfung des Bildungswesens in ihren Ländern. Die Seminarteilnehmer vermittelten im Rahmen ihrer Erfahrungsberichte wertvolle Einblicke in die Aufgaben und die Möglichkeiten der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung des Schul- und Bildungswesens und informierten einander über Erfolge und Schwierigkeiten bei den Prüfungen.

Im Anschluss an die Hauptreferate hatten die Teilnehmer im Rahmen von Diskussionen die Möglichkeit zum intensiven Gedankenaustausch und zur Herausarbeitung wesentlicher inhaltlicher und prüfungsmethodischer Aspekte. Im Rahmen mehrerer Arbeitsgruppen hatten die Teilnehmer Gelegenheit, ihre Erfahrungen im kleinen Kreis auszutauschen, in den Diskussionen zu Tage getretene Gesichtspunkte zu vertiefen sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu erarbeiten.

Als besonders wichtige Fragen erachteten die Teilnehmer

- Die Wichtigkeit der Beseitigung des Analphabetismus als Grundlage für jede weiterführende Bildung und für selbständigen Wissenserwerb,
- die Schaffung gesetzlicher und administrativer Rahmenbedingungen zur Verhinderung von Misswirtschaft bei der Finanzierung und Umsetzung staatlicher Ausbildungsprogramme,
- die Weiterbildung und Schulung von Rechnungsprüfern zur Verbesserung des Fachwissens, das sie benötigen, um Mängel bei der Umsetzung staatlicher Bildungsprogramme aufzudecken,
- die Verfügbarkeit verlässlicher Daten als Grundlage für Prüfungen und Evaluation,
- die Wirtschaftlichkeitsprüfung im Bereich des Bildungswesens unter Berücksichtigung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Aspekte,
- das fachliche Know-how der Prüfer bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie
- die Einbindung der jeweiligen Obersten Rechnungskontrollbehörde in die Verhandlungen zwischen Geberorganisationen und Empfängern finanzieller Mittel für den Bildungsbereich.

Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass Prüfer sowohl methodisches Rüstzeug für die Prüfung als auch fachliche Kompetenz im zu prüfenden Bereich mitbringen müssen, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlicher Förderungen im Bereich des Bildungswesens effektiv überprüfen zu können.

## II. EINFÜHRUNGSVORTRÄGE - ZUSAMMENFASSUNG

### II.1 Generalsekretariat der INTOSAI

Der Generalsekretär der INTOSAI und Präsident des österreichischen Rechnungshofes, Dr. Franz Fiedler, begrüßte die Teilnehmer. Er hob die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der INTOSAI in Form der nun schon seit Jahren stattfindenden interregionalen Seminare und Expertenrunden zum Thema staatliche Finanzkontrolle hervor.

Bildung ist ein fundamentales Anliegen des Menschen als vernunftbegabtes Wesen und der Motor der Entwicklung der Menschheit. Primär geht es bei Bildung um Wissensvermittlung, Wissensaneignung und Wissenserweiterung, aber auch um die Entwicklung der Persönlichkeit, um Wesensverwirklichung und Ausformung der inneren Kräfte. Je höher der Grad an Bildung, desto größer ist die Chance, sich von fremder Abhängigkeit zu befreien.

Es war daher kein Zufall, dass der französischen Revolution von 1789, die die Befreiung des Bürgertums von politischer Abhängigkeit von König, Adel und Klerus zum Ziel hatte, das Zeitalter der Aufklärung vorausging, die die Wissensvermittlung für alle Interessenten zugänglich machte und eine Bildungsexplosion mit sich brachte. Bildung wurde individuell erwerbbar und gestaltbar, jeder Mensch für sich aus ihm zugänglichen Quellen.

Unterricht stellt sich als Steigerungsform der Wissensvermittlung dar, nämlich als planmäßige Vermittlung von Fähigkeiten, Wissen und Können und ist noch unter freien Rahmenbedingungen möglich. Die Schule hingegen bedeutet eine Institutionalisierung des Unterrichts zur Wissensvermittlung, aber auch zur Vorbereitung der Schüler, zumeist Kinder und Jugendliche, auf die Teilnahme am gesellschaftlichen und beruflichen Leben.

Schulen wurden zumeist staatlich, aber auch kirchlich (vornehmlich in Europa) oder privat (insbesondere in angelsächsischen Ländern) eingerichtet.

Die ältesten nachgewiesene Schulen wurden in Mesopotamien im dritten Jahrtausend vor Christus nachgewiesen. In Ägypten, Griechenland und Rom erlebte das Schulwesen eine Blütezeit, wobei Schulbildung jedoch nicht für alle Bevölkerungsschichten zugänglich war.



Das Mittelalter brachte den Niedergang des Schulwesens in Europa mit sich, wobei Klosterschulen aufrechterhalten wurden, in denen aber mehr Wissenstransfer als Wissensvermehrung vermittelt wurde.

Einen Aufschwung erfuhr das Schulwesen in Europa im 18. Jahrhundert mit dem Beginn der Einführung der Schulpflicht und weiters mit zunehmender Demokratisierung im 19. und 20. Jahrhundert.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts besteht ein unterschiedlicher Entwicklungsstand des Schulwesens in entwickelten Ländern und in Entwicklungsländern (allerdings mit bemerkenswerten Abweichungen), der sich in den Ausgaben der öffentlichen Hand (bemessen in Prozentsätzen des Bruttoinlandsprodukts) für die Schulen widerspiegelt. So betrug der Anteil der Ausgaben der öffentlichen Hand gemessen am Bruttoinlandsprodukt in Europa zwischen 6,8 % (Norwegen) und 4,7 % (Vereinigtes Königreich), in den Vereinigten Staaten 4,8 %, in Indien 3,5 % und in Indonesien 1,4 %. Am höchsten lag dieser Anteil mit 11,6 % in Simbabwe.

Es ist ein besonderes Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft (UNO, UNESCO), das Schulwesen in Entwicklungsländern durch Subventionen zu fördern.

Die Prüfung des Bildungswesens wurde deshalb als Thema für das 16. VN/INTOSAI-Seminar gewählt, weil dieser Fragenkomplex für zahlreiche Länder insofern von Bedeutung ist, als die Regierungen oftmals hohe Beträge aus öffentlichen Mitteln für die Förderung von Bildungsprojekten ausgeben, ohne jedoch für eine entsprechende Kontrolle der aufgewendeten finanziellen Mittel zu sorgen. Weiters wurde bei Prüfungen neben der missbräuchlichen Verwendung von öffentlichen Mitteln festgestellt, dass bei zahlreichen geförderten Projekten oft nicht die gewünschten sozialpolitischen Wirkungen erzielt wurden.

Zur Stärkung der Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörden in Empfängerländern sollten Geberländer bzw. Geberorganisationen (z.B. Weltbank) auf die Teilnahme der jeweiligen Obersten Rechnungskontrollbehörde an den Verhandlungen über die Subventionen mit den Empfängerländern und auf die Gewährung ausreichender Kompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörde zur Überprüfung der Verwendung der Subventionen bestehen (damit würde zugleich auch die Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörde innerstaatlich gestärkt).

Den Obersten Rechnungskontrollbehörden kommt bei der Überprüfung der widmungsgemäßen, sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwendung der im Staatsbudget bzw. mittels Subventionen für Schulen vorgesehenen finanziellen (bzw. auch möglichen sachlichen) Mittel eine bedeutende Rolle zu.

Darüber hinaus wäre die Evaluierung des schulischen Erfolges wünschenswert, die eine anspruchsvollere Tätigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden darstellt; als Parameter für die Evaluierung könnte z.B. die Senkung der Quote der Analphabeten an der Gesamtbevölkerung, die Steigerung des Anteils an Absolventen von Universitäten etc. herangezogen werden. Unabdingbare Voraussetzung für Oberste Rechnungskontrollbehörden zur Vornahme zielorientierter Prüfungen sind jedenfalls ausreichende Prüfungskompetenzen, wie sie als Maßstab die Deklaration von Lima festlegt.

Abschließend dankte Dr. Fiedler den Vereinten Nationen für die gute Zusammenarbeit hinsichtlich dieses Seminars sowie den Obersten Rechnungskontrollbehörden, die Vortragende zu diesem Seminar entsandt haben, und appellierte an alle Seminarteilnehmer, mit ihrem fachlichen Know-how und ihrer Erfahrung zum Erfolg der Veranstaltung und damit zur Verbesserung der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung in ihren Ländern beizutragen.

## **II.2 Vereinte Nationen**

Im Namen der Vereinten Nationen hieß der Vertreter der Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Herr Larry Willmore, die Teilnehmer willkommen und hob hervor, welcher hohen Stellenwert die Vereinten Nationen derartigen Seminaren und Veranstaltungen beimessen, und welche wichtige Rolle solche Programme insbesondere in den Entwicklungsländern für die Verbesserung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung haben.

Für das 16. VN/INTOSAI-Seminar ist insofern ein Thema von allgemeinem Interesse gewählt worden, als das Bildungswesen in allen Ländern eine wichtige Rolle spielt und mit hohen öffentlichen Ausgaben verbunden ist. Die Stärkung der Kontrolle von öffentlichen Geldern im Bildungswesen liegt im Bereich der Millenniumsdeklaration, deren Ziel die nachhaltige Entwicklung und die forcierte Bekämpfung der Armut durch Schulung und Ausbildung ist. Allen Kindern, unabhängig vom Geschlecht, soll eine elementare Schulbildung bis zum Jahr 2015 ermöglicht werden. Zur Zeit ist dieses Ziel noch lange nicht erreicht. Obwohl die Millenniumsdeklaration nichts über die Qualität der Ausbildung aussagt, sollte es jedenfalls das Ziel der Ausbildung sein, den heranwachsenden Menschen mit den Fähigkeiten auszustatten, die ihn dazu befähigen, ein wertvolles Mitglied seines Landes zu sein.

Obwohl einige Länder durchaus einen respektablen Teil ihres Bruttoinlandsproduktes für Ausbildung verwenden, fließen in Entwicklungsländern jedoch die größten Beträge nicht in den Grundschulbereich (primary education), sondern in das weiterführende Schulwesen.

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden haben zwar keinen Einfluss auf die politischen Entscheidungen hinsichtlich der Verteilung von öffentlichen Geldern, jedoch können sie durch ihre Arbeit dazu beitragen, dass das Geld für den Schulbereich in wirtschaftlicher, wirkungsvoller und effizienter Weise ausgegeben wird.

Die öffentliche Verwaltung bedarf jedenfalls einer entsprechenden Kontrolleinrichtung, die die Ergebnisse der öffentlichen Verwaltungstätigkeit beurteilt und evaluiert. Dies ist für ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und die Stärkung der Demokratie wesentlich. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden und die von ihr geleisteten Arbeiten sind daher nicht nur für die Verbesserung des Verwaltungshandelns von großer Bedeutung, sondern auch für die Stärkung der Rechenschaftspflicht (accountability) und Transparenz des staatlichen Handelns.

Die Durchführung derartiger Prüfungen stellt jedoch hohe Anforderungen. Ein gegenseitiger Erfahrungs- und Informationsaustausch erleichtert den Obersten Rechnungskontrollbehörden diese schwierige Aufgabe und trägt dazu bei, dass Prüfungen effizienter durchgeführt werden können.

Der Vertreter der Vereinten Nationen verleiht seiner Hoffnung Ausdruck, dass das 16. VN/INTOSAI-Seminar den Obersten Rechnungskontrollbehörden praktische Erkenntnisse für die Durchführung von Prüfungen und die Erstellung von Berichten im Bereich des Bildungswesens vermitteln und so zur Verbesserung der staatlichen Mittelbewirtschaftung und Transparenz in den jeweiligen Ländern beitragen möge.

### **II.3 Weltbank**

Der Vertreter der Weltbank, Herr David Kanja, behandelte in seinem Vortrag die mögliche Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei von der Weltbank (WB) finanzierten Projekten.

Die WB beteiligte sich im Jahr 2002 mit Darlehen in der Höhe von 1,1 Milliarden USD an Bildungsprojekten. Zur Zeit werden 158 Ausbildungsprojekte in 83 Ländern finanziert. Sie sind damit der größte Geldgeber für Schulungsprojekte in der Welt.

Normalerweise werden diese Gelder über die Bildungsministerien oder ähnliche Verwaltungsstellen abgewickelt, in denen eigene Projektbetreuungseinheiten (project implementation units) für die Abwicklung der Projekte eingerichtet sind.

Die WB muss sicherstellen, dass ihre Beihilfen für genau beschriebene Projekte wirtschaftlich und zweckmäßig verwendet werden. Diese Prüfungen werden entweder von

Obersten Rechnungskontrollbehörden oder von Wirtschaftsprüfern durchgeführt. Die WB verlangt, dass die jährlichen Bilanzen der projektausführenden Stellen nach von der WB approbierten Standards, wie z.B. IFAC und INTOSAI Auditing Standards, geprüft werden. Darüber hinaus können noch zusätzliche Überprüfungen in den Terms of Reference vorgesehen werden, so auch ein management letter. Zusätzlich zu dem von der WB finanzierten Geld müssen noch alle weiteren Einnahmen und Zahlungen offengelegt werden.

Die Prüfer werden von der WB nach festgelegten Richtlinien ausgewählt; entweder übernimmt die Oberste Rechnungskontrollbehörde oder eine private Firma die Prüfungen, jedenfalls müssen die Prüfer das notwendige Fachwissen sowie ausreichende Erfahrung für diese Art der Prüfung haben und sie müssen von der geprüften Stelle unabhängig sein. Die Regierungen machen einen Vorschlag, wer das Projekt prüfen soll.

Das Prüfergebnis wird in vier „Opinions“ (Kategorien) eingeteilt, „unqualified“ bedeutet uneingeschränkter Prüfungsvermerk, „qualified“ bedeutet, dass der Prüfer einige Vorbehalte hat, „adverse“ bedeutet, dass eine Meinungsverschiedenheit zwischen Prüfer und geprüfter Stelle hinsichtlich der Buchführung besteht, und „disclaimer“ bedeutet, dass der Prüfer keinen Prüfungsvermerk geben kann. Daraufhin werden mit der zuständigen Regierungsstelle Korrekturmaßnahmen vereinbart.

In den Fällen, in denen die Oberste Rechnungskontrollbehörde das Mandat hat, alle Einnahmen und Ausgaben des Staates zu prüfen, prüft entweder die Oberste Rechnungskontrollbehörde selbst oder sie verpflichtet eine private Firma für die Prüfung.

Zur Zeit werden weniger als die Hälfte aller Prüfungen von Obersten Rechnungskontrollbehörden durchgeführt. Normalerweise prüfen Oberste Rechnungskontrollbehörden Projekte, die nicht auf Gewinn gerichtet sind und von Ministerien abgewickelt werden, wobei außer Finanzprüfungen z.B. auch Zweckmäßigkeitprüfungen durchgeführt werden. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten solche Prüfungen in ihrem Prüfprogramm berücksichtigen und die Ergebnisse in ihre Prüfberichte aufnehmen.

#### **II.4 Fachvorsitz**

In seinen einführenden Worten umriss der Fachvorsitzende und Vertreter des Vereinigten Königreiches, Jeff Jones, die Hauptthemen des Seminars. Er unterstrich die Bedeutung des Bildungswesens für alle Länder und regte eine Reihe von Fragen an, die die Veranstaltungsteilnehmer aufgreifen könnten.

Er erwähnte aufzählend die verschiedenen Formen von Prüfung und Kontrolle, beginnend mit einer einfachen Testierung von Konten, über die Inspektion von Schulen bis hin zur Wirtschaftlichkeitsprüfung des gesamten Sektors. In den meisten Ländern sei eine Vielzahl von Stellen mit diesen Prüfungen befasst, jedoch sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden ihre Rolle eindeutig präzisieren und nach Möglichkeit in ihrer Tätigkeit über die reine Ordnungsmässigkeitsprüfung hinaus gehen.

Das Vereinigte Königreich sei ein entwickeltes Land, jedoch fänden sich auch dort viele der Probleme, mit denen Entwicklungsländer zu kämpfen hätten. Dazu gehörten eine hohe Analphabetenrate bei Erwachsenen, unterschiedliche Zugangsraten zu höherer Schulbildung je nach sozialer Schicht, sowie Einrichtungen mit Mängeln in Hinblick auf Ausstattung, Unterricht und schulischen Lernerfolg. Er beschrieb die von der Obersten Rechnungskontrollbehörde des Vereinigten Königreiches geleistete Arbeit in diesen Problemfeldern.

Der Fachvorsitzende regte folgende Schwerpunktthemen für das Seminar an:

- die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden,
- die Ausrichtung der Prüftätigkeit auf zentrale Themen, sowie die
- gesellschaftliche Dimension von Bildungsfragen.

Eine derartige zentrale Frage sei etwa die Notwendigkeit, dass die nationalen Regierungen den fachlichen Ausbildungserfordernissen ihres Landes Rechnung tragen, im Gegensatz zu dem Wunsche der Vermittlung einer universellen Bildung. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten für gesellschaftliche Fragen dieser Art ebenso wie für die in vielen Ländern herrschende Ressourcenknappheit sensibilisiert werden.

### III. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DES SEMINARS

#### III.1 Arbeitsresultate

##### Allgemeines

(1) Das Bildungswesen stellt unabhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstufe in allen Ländern der Welt einen der wichtigsten Bereiche überhaupt dar. Es bildet die Grundlage sowohl für die Entwicklung des Einzelnen als auch für das gesellschaftliche Gefüge. Es vermittelt die auf allen Ebenen des Wirtschaftslebens geforderten Fähigkeiten, und sorgt im höheren Bildungswesen auch für die zur Erreichung der Wettbewerbsfähigkeit in der gegenwärtigen Weltwirtschaft erforderlichen Forschungskapazitäten.

(2) Obwohl alle Länder danach streben, allen Menschen gleiche Bildungsmöglichkeiten zu bieten, entspricht die tatsächliche Lage in vielen Ländern bei weitem nicht diesem Anspruch. Der Zugang zum Bildungswesen und seine Nutzung sind nach Region und sozialer Zugehörigkeit unterschiedlich, angefangen bei der Vermittlung der grundlegenden Kenntnisse im Schreiben und Lesen bis hin zum tertiären Bildungswesen. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden haben erkannt, dass es notwendig ist, die gesellschaftlichen Dimensionen von Bildungsprogrammen und -projekten zu untersuchen und sicherzustellen, dass sie über die zur wirkungsvollen Durchführung solcher Untersuchungen notwendigen Fähigkeiten verfügen.

(3) Den Auftakt des Seminars bildeten vier von Indien, Österreich, Spanien und Frankreich gehaltene ausführliche Einführungsvorträge. Die jeweiligen Themen:

- Prüfungen im Bereich des berufsbildenden höheren Schulwesens;
- Die Prüfung von Projekten im Bereich des Pflichtschulwesens;
- Subventionskontrolle im Bereich des Universitäts- und Hochschulwesens; sowie
- Die Verwaltung des französischen Schulsystems.

(4) Darüber hinaus bot sich den Delegierten ein wahrer Schatz an wertvollen Informationen aus jedem der am Seminar teilnehmenden Länder. Die meisten Länder hatten schriftliche Berichte vorgelegt, die im Laufe der Woche Anlass zu lebhaften Diskussionen boten. Wichtige Beiträge wurden insbesondere von den Vertretern aus Eritrea, Mazedonien (FYROM), Mexiko, Sri Lanka, Senegal sowie St. Kitts und Nevis geliefert. Den Seminarteilnehmern wurde auch die Möglichkeit geboten, eine berufsbildende höhere Schule in der Umgebung Wiens zu besuchen.

(5) Alle Delegierten nahmen an einer der vier Arbeitsgruppen teil, deren Vorsitz jeweils von einem der Referenten der Einführungsvorträge geführt wurde. In den Gruppen fanden ausgedehnte und lebhaft erörterungen statt, im Zuge derer eine Reihe von für die Prüfung des Bildungswesens relevanter Themen herausgearbeitet wurde.

Zu diesen Themen gehörten:

- die Bedeutung der umfassenden Alphabetisierung als Grundlage für jegliche Art der Weiterbildung und persönlichen Entwicklung;
- die Notwendigkeit für die Obersten Rechnungskontrollbehörden, über Prüfungen der Rechnungsführung und Ordnungsmäßigkeit hinausgehend die gesellschaftlichen Dimensionen des Bildungswesens sowie die Qualität der erbrachten Bildungsleistungen mit einzubeziehen;
- die Bedeutung umfassender und verlässlicher Datenquellen als Grundlage für angemessene Evaluierungen und Testate; sowie
- die Notwendigkeit für die Obersten Rechnungskontrollbehörden, die zur Bewertung von Bildungsprojekten und -programmen erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse bereitstellen zu können.

### **Die Bedeutung einer umfassenden Alphabetisierung**

(6) Die Arbeitsgruppen kamen zu dem Ergebnis, dass die Alphabetisierung die Grundlage für jegliche Art der Weiterbildung und persönlichen Entwicklung bildet. Ohne des Schreibens und Lesens mächtig zu sein, kann der Einzelne weder in den Genuss weiterer Stadien des Bildungsprozesses kommen noch aus eigener Kraft außerhalb des formalen Bildungswesens Fähigkeiten entwickeln und Kenntnisse erwerben. In vielen Ländern sind die Analphabetismusraten jedoch immer noch viel zu hoch. In Entwicklungsländern kann die Analphabetismusrate bis zu 40% oder mehr betragen, und sogar in entwickelten Ländern beläuft sich der Anteil der erwachsenen Bevölkerung, die funktionell als Analphabeten zu betrachten sind, auf bis zu 20%.

(7) Die meisten einzelstaatlichen Verwaltungssysteme haben sich dem Grundsatz der unentgeltlichen, allen zugänglichen Grundschulbildung verschrieben, womit dieses Problem aus der Welt zu schaffen sein müsste. Dennoch besteht das Problem weiterhin, und zwar deshalb, weil der Zugang zur Grundschulbildung und deren Nutzung nicht für alle gleich sind. Bei der Prüfung von Pflichtschulsystemen durch Oberste Rechnungskontrollbehörden ist es wichtig, nicht nur den Gesamterfolg der Programme

zu betrachten, sondern auch zu untersuchen, welche Wirkung diese auf unterschiedliche soziale Gruppen haben. Davon ausgehend sollten die Prüfer der Obersten Rechnungskontrollbehörden in der Lage sein, zu analysieren, wie unterschiedliche Leistungsstandards auf der Ebene des Pflichtschulwesens sich auf den Übertritt in den nicht mehr dem Pflichtschulsektor angehörenden sekundären und tertiären Bildungsbereich auswirken.

### **Ausweitung des Prüfungsumfangs im Bildungswesen**

(8) Um das Bildungswesen umfassend prüfen zu können, müssen die Obersten Rechnungskontrollbehörden ihren Arbeitsbereich über den der Prüfung der Rechnungsführung und Ordnungsmäßigkeit hinaus auf den der Wirtschaftlichkeit ausdehnen. Im Rahmen dieser Zielsetzung müssen wiederum die Untersuchungen über Berichte über Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hinausgehen und die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der Programme ins Auge fassen. Dazu ist eine Ausweitung der Aktivitäten der Obersten Rechnungskontrollbehörden hin zur Untersuchung der Qualität der gebotenen Leistungen und deren sozialer Auswirkungen erforderlich. Überprüfungen der Qualität der im Schulwesen gebotenen Leistungen können sich auf die jeweiligen Räumlichkeiten und die Ausstattung beziehen. Eine Bewertung der Qualität des gebotenen Unterrichts ist viel schwieriger und kann gegebenenfalls den Einsatz von Fachleuten auf dem Gebiet der Pädagogik erforderlich machen.

(9) Untersuchungen der sozialen Auswirkungen würden eine vergleichende Bewertung der Erreichung von Bildungszielen nach Regionen, gesellschaftlichen Klassen, Geschlecht und anderen im betreffenden Land maßgeblichen Faktoren (wie zum Beispiel Sprache, ethnische Zugehörigkeit oder Religion) beinhalten. Dafür wäre die Erarbeitung eines umfassenden Systems sozialer und leistungsmäßiger Kennzahlen erforderlich.

### **Die Bedeutung qualitativ hochwertiger Daten für Auswertungszwecke**

(10) Bei der Untersuchung von Angelegenheiten von großer gesellschaftlicher oder politischer Bedeutung durch die Obersten Rechnungskontrollbehörden ist es besonders wichtig, dass die Schlussfolgerungen gut fundiert sind und auf ebenso vollständigen wie richtigen Daten basieren. Da das Bildungswesen in allen Ländern einen sehr umfangreichen Bereich darstellt, ist es den Obersten Rechnungskontrollbehörden unter normalen Umständen nicht möglich, alle zur Kontrolle der Wirksamkeit von Programmen erforderlichen Daten zu sammeln. Gegebenenfalls sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden die zuständigen Ministerien dazu auffordern, klare Zielvorgaben zu definieren und entsprechende Informationen zu erheben, die es erlauben, den Fortschritt bei der Zielerreichung zu überwachen. Als zusätzliche



Aufgabe können die Obersten Rechnungskontrollbehörden es auch übernehmen, die Richtigkeit und Zweckeignung der offiziellen Daten zur Leistungsüberprüfung zu validieren.

(11) In einigen Fällen werden die offiziellen Daten nicht zur Überwachung der Programme und Strategien geeignet sein. Die Oberste Rechnungskontrollbehörde wird in einem solchen Fall feststellen, dass das Datenmaterial unzureichend ist, und Vorschläge zur Erstellung von geeignetem Datenmaterial durch das Ministerium unterbreiten. In manchen Fällen verfügt die Oberste Rechnungskontrollbehörde vielleicht über ausreichende Ressourcen, um selbst Daten zu erheben. Dabei sind natürlich die Kosten der Datenerhebung sorgfältig gegenüber dem Abdeckungsgrad und der Richtigkeit der Daten abzuwägen. Unter normalen Umständen fällt es jedoch nicht unter die laufenden Aufgaben einer Obersten Rechnungskontrollbehörde, Grundlagendaten für die Untersuchung sozialer Auswirkungen zu erheben.

### **Ausbau von Fähigkeiten und Kenntnissen in den Obersten Rechnungskontrollbehörden**

(12) Wenn die Obersten Rechnungskontrollbehörden ihren Arbeitsbereich über die Finanz- und Formalkontrolle hinaus erweitern sollen, müssen sie zusätzlich zu den schon bestehenden Qualifikationen im Bereich Rechnungsführung und Rechtsfragen weitere Fähigkeiten und Kenntnisse aufbauen. Dazu gehören Kenntnisse über Evaluierungs- und Leistungsmessmethoden, statistische Methoden und Techniken der Datenaufbereitung. Darüber hinaus werden die Obersten Rechnungskontrollbehörden auch fachliche Erfahrung und Fachwissen im Bildungsbereich benötigen.

(13) Angesichts dieser Anforderungen könnte es für die Oberste Rechnungskontrollbehörde erforderlich werden, ihre Personalaufnahme- sowie Aus- und Weiterbildungsstrategien zu überdenken. Darüber hinaus wird es sich für die Oberste Rechnungskontrollbehörde auch als zweckmäßig erweisen, (kurzfristig) externe, in den erforderlichen Fachgebieten hochqualifizierte Fachleute zu engagieren. Bei der Auswahl und Aussteuerung dieser Fachleute ist jedoch große Sorgfalt angebracht um sicherzustellen, dass die abgegebenen Feststellungen auch als unabhängig und maßgeblich angesehen werden. Insbesondere gilt es, Interessenskonflikte bei den beigezogenen externen Fachleuten zu vermeiden.

(14) Internationale Einrichtungen könnten die nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden beim Ausbau der erforderlichen Qualifikationen unterstützen. Die INTOSAI und die IDI sind aufgerufen, Mittel und Wege zur Unterstützung der Entwicklung von Evaluierungsqualifikationen in den jeweiligen Ländern zu erwägen. Auch die Vereinten Nationen, die Weltbank und andere Geberorganisationen sollten

Interesse an der Weiterentwicklung der den Obersten Rechnungskontrollbehörden zu Gebote stehenden Fähigkeiten haben, wenn sie zur Evaluierung von extern finanzierten Projekten auf die Oberste Rechnungskontrollbehörde zurückgreifen wollen.

### **III.2 Ausblick**

In den Berichten der Arbeitsgruppen sowie in den Erörterungen kamen mehrere zukunftsorientierte Faktoren für mit Prüfungen im Bildungswesen befasste Oberste Rechnungskontrollbehörden zu Tage. Im Folgenden ein Überblick:

#### **Umfassendere Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden**

(1) Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sind weiterhin gehalten, die mit der Rechnungsführung und Ordnungsmäßigkeit in Zusammenhang stehenden Aspekte von Programmen und Projekten zu prüfen, insbesondere dann, wenn keine andere unabhängige Prüfung gewährleistet ist. Dies gilt besonders in Fällen, wo externe Geberorganisationen sich hinsichtlich der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abwicklung ihrer Projekte auf die Obersten Rechnungskontrollbehörden verlassen. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten jedoch auch die Gelegenheit ergreifen, ihren Arbeitsbereich über Einzelprojekte und Unterprogramme hinaus auf die Untersuchung des Erfolgs und der Wirksamkeit von nationalen Bildungsprogrammen in ihrer Gesamtheit auszudehnen. Nur so kann gewährleistet werden, dass ein Programm als Ganzes ausgeglichen abläuft und dass unterschiedliche geografische Gebiete und soziale Gruppen gleichermaßen in den Genuss der Früchte öffentlicher Ausgaben gelangen.

#### **Erweiterung des Einflussbereichs der Obersten Rechnungskontrollbehörden**

(2) Im Rahmen der von den Obersten Rechnungskontrollbehörden erstellten Prüfberichten wird nicht nur eine Stellungnahme zur Wirksamkeit von Programmen abgegeben, sondern normalerweise auch eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Kontrolle und Wirtschaftlichkeit an die Ministerien und Geberorganisationen unterbreitet. Wichtig dabei ist, dass die Empfehlungen praktischer Natur sind und sich auf fundierte Daten und Analysen stützen. Es wäre um die Glaubwürdigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden schlecht bestellt, wenn die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu einer Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit führte.

## **Sicherstellung der Umsetzung von Empfehlungen**

(3) Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten sich über die Entwicklungen im Bildungswesen auf dem laufenden halten, um sicherzustellen, dass ihre Empfehlungen auch wahrgenommen werden. In einigen wenigen Fällen verfügen Oberste Rechnungskontrollbehörden über direkte Befugnisse zur Gewährleistung der Einhaltung der von ihnen abgegebenen Empfehlungen. Viel häufiger sind jedoch „Überredungskünste“ gefragt. Eine Oberste Rechnungskontrollbehörde könnte, zum Beispiel, eine neuerliche Untersuchung zu einem bereits behandelten Thema durchführen und einen Folgebericht veröffentlichen, der die Aufmerksamkeit auf die gegebenenfalls nicht erfolgte Umsetzung früherer Empfehlungen lenkt. Es ist auch anzuraten, mit den Ministerien enge Arbeitskontakte zu pflegen und diesen Beratung hinsichtlich der allgemeinen Prinzipien guten Managements anzubieten. Jedoch müssen die Obersten Rechnungskontrollbehörden sich vor einer zu engen Zusammenarbeit bei der Planung von Programmen und Projekten hüten, da dies ihre Unabhängigkeit von der staatlichen Verwaltung gefährden könnte.

### **III.3 Evaluierung durch die Teilnehmer**

Ein wesentliches Ziel des Seminars war es, den Teilnehmern vertiefte Kenntnisse über die Prüfung von Bildungsausgaben durch Oberste Rechnungskontrollbehörden einerseits in entwickelten Ländern und in weniger entwickelten Ländern, andererseits in verschiedenen organisierten Kontrollbehörden (Gerichtshofsystem und „Audit Office“ – System) zu vermitteln.

Ein weiteres Ziel des Seminars war es, den Gedankenaustausch innerhalb der Teilnehmer zu ermöglichen und zu einem „networking“ unter den Teilnehmern anzuregen.

Am Ende des Seminars wurde ein Fragebogen an die Teilnehmer des Seminars ausgeteilt, der Aufschluss über die Erreichung der oben genannten Ziele geben sollte.

Der Fragebogen wurde von allen Teilnehmern (TN) beantwortet und retourniert (Rücklaufquote: 100 %); die Auswertung der Antworten ergab folgende Beurteilung:

- (1) Insgesamt hat das Seminar 94 % der TN sehr gut gefallen, 6 % fanden das Seminar weniger gut.
- (2) Für 94 % der TN war das behandelte Thema von sehr großer Bedeutung für ihre Oberste Rechnungskontrollbehörde, 6 % fanden das Thema weniger wichtig.

- (3) Das bei dem Seminar erworbene Wissen ist für 74 % der TN sehr gut, für 20 % gut und für 6 % weniger gut in ihrer Obersten Rechnungskontrollbehörde umsetzbar.
- (4) Den fachlichen Nutzen, den die TN aus dem Seminar zogen, beurteilten 77 % der TN mit sehr hoch, 20 % mit hoch und 3 % mit weniger hoch.
- (5) Die Gliederung des Seminars in Fachvorträge, Diskussionen, Präsentation von Erfahrungsberichten einiger TN, Gruppenarbeit und Exkursion wurde von 84 % der TN als ausgezeichnet und von 16 % als gut beurteilt.
- (6) Die Gruppenarbeit wurde von 90 % der Teilnehmer als sehr nützlich, von 10 % als nützlich bezeichnet.
- (7) Die Organisation des Seminars beurteilten 90 % der TN als sehr gut, 7 % als gut und 3 % als weniger gut.

Die TN wurden auch ersucht, Anregungen für zukünftige Seminare abzugeben, wobei folgende Vorschläge gemacht wurden:

- (1) Diese Art von Seminaren soll unbedingt weiter veranstaltet werden.
- (2) Für die Präsentation von Erfahrungsberichten der TN sollte mehr Zeit zur Verfügung gestellt werden.
- (3) Die TN wünschen sich in Hinkunft mehr Zeit für Diskussionen im Anschluss an die Fachvorträge.
- (4) Folgende Themenvorschläge wurden für zukünftige Seminare abgegeben:
  - Wirtschaftlichkeitsprüfung
  - Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden
  - Prüfungen im Gesundheitswesen

Als Schlussfolgerung für die Veranstalter des Seminars ergab sich, dass die gesetzten Seminarziele in sehr hohem Maß erreicht werden konnten, und dass das Seminar eine überaus große Zustimmung bei den TN fand (94 %). Der von den TN geäußerte Wunsch nach mehr Zeit für Diskussionen und Erfahrungsaustausch zeigt das hohe Engagement der TN sowie die Bereitschaft, voneinander zu lernen und ein Netzwerk zur gegenseitigen Information und Unterstützung zu knüpfen.

## IV. HAUPTBEITRÄGE

---

### 1. Vereinte Nationen

#### Prüfungen im Schulwesen und elterliche Wahlfreiheit

---

von Larry Willmore, Economic Affairs Officer, UN/DESA, DPADM.

Die in diesem Dokument dargelegten Ansichten und Meinungen sind jene des Verfassers und decken sich nicht notwendigerweise mit denen der Vereinten Nationen.

#### Einleitung

Eines der in der Jahrtausenderklärung der Vereinten Nationen erklärten Ziele ist es, „sicherzustellen, dass bis zum Jahr 2015 Kinder beiderlei Geschlechts auf der ganzen Welt die Möglichkeit haben, eine vollständige Grundschulausbildung zu durchlaufen, und dass Mädchen und Knaben in gleichem Maße Zugang zur allen Ebenen der schulischen Ausbildung gewährt wird.“ Die hinter dieser Erklärung stehende Absicht ist es, dem in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948 (Artikel 26i) festgelegten Anrecht auf eine unentgeltliche und obligatorische Grundschulbildung konkreten Ausdruck zu verleihen. Diese Aufgabe gestaltet sich deswegen schwierig, weil heute in den Entwicklungsländern jedes dritte Kind nicht in den Genuss einer Schulbildung in vollem Umfang von fünf Jahren kommt, und die Qualität der gebotenen Schulbildung für viele auf einem niedrigen Niveau bleibt.

Den Obersten Rechnungskontrollbehörden kommt bei der Förderung der Erreichung dieses Ziels eine wichtige Rolle zu; sie können sicherstellen, dass öffentliche Gelder, die für die Grundschulbildung vorgesehen sind, auch wirklich ihrem Verwendungszweck zugeführt werden. Wie schon in der Deklaration von Lima festgehalten, ist „Kontrolle nicht Selbstzweck, sondern ein unerlässlicher Bestandteil eines Regelsystems, der Abweichungen von der Norm und Verletzungen der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Gebarung aufzeigen soll ...“ Die Abweichungen von den allgemein akzeptierten Grundsätzen und Normen können überraschende Ausmaße annehmen. Eine im Februar 2002 von R. Reinikka und J. Svensson im Auftrag der Weltbank durchgeführte Studie zeigt, dass dem staatlichen Grundschulsystem in Uganda im Zeitraum 1991-95 nur 13% der von der Zentralregierung zugesicherten Beiträge zu den Nicht-Personalkosten zugeflossen sind; die restlichen 87% wurden zu anderen Zwecken als jenen der Grundschulausbildung verwendet oder dienten der privaten Bereicherung (Veruntreuung). Prüfungen von Schulen können dazu dienen, derartige

Vorgänge aufzudecken und die staatliche Verwaltung in die Lage zu versetzen, gegen die dafür Verantwortlichen entsprechend vorzugehen. Leider machen die Nicht-Lohnkosten jedoch nur einen geringen Anteil an den Gesamtaufwendungen für das Schulwesen aus, üblicherweise 20% oder weniger.

Mittels der Prüfung von Schulen kann auch festgestellt werden, ob die viel umfangreicheren Gehaltszahlungen auch tatsächlich und zeitgerecht in die Hände der Lehrer gelangen. Es ist jedoch viel schwieriger festzustellen, ob die Lehrer auch wirklich ihr Gehalt verdienen (möglicherweise mittels von den Schülern abzulegenden standardisierten Tests). Nur sicherzustellen, dass die Lehrer eine angemessene Bezahlung erhalten, zieht nicht notwendigerweise qualitativ hochwertigen Unterricht nach sich. In Indien führte das Team, das den *Public Report on Basic Education in India* (Öffentlicher Bericht über das Grundschulwesen in Indien, Oxford University Press, New Delhi, 1999) erstellte, unangekündigte Inspektionen an 195 staatlichen und 41 privaten Schulen in 188 Dorfgemeinden in vier bildungsmäßig rückständigen Staaten durch. Es konnten dabei keine Probleme bezüglich der Gehaltszahlungen festgestellt werden, jedoch zeigte sich, dass in der Hälfte der staatlichen Schulen zum Zeitpunkt der Inspektion überhaupt kein Unterricht stattfand. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass dieses Verhaltensmuster „nicht auf eine Minderheit von verantwortungslosen Lehrern beschränkt ist, sondern sich zu einem gängigen Lebensstil in diesem Berufsstand entwickelt hat“ und auch an staatlichen Schulen mit guter Infrastruktur, geeignetem Schulbuchmaterial und einer relativ niedrigen Schüler/Lehrer-Rate häufig anzutreffen ist. Im Gegensatz dazu „herrschte an den privaten Schulen, auch an eher improvisierten Schulen, wo das Arbeitsumfeld keineswegs besser ist als in den staatlichen Schulen, ein reges Unterrichtsgeschehen.“

Der Bericht verweist auf die „Schlüsselrolle der *Rechenschaftspflicht* im Schulwesen. An privaten Schulen seien die Lehrer dem Schulleiter (der sie entlassen kann) gegenüber rechenschaftspflichtig und über diesem Weg mittelbar auch den Eltern (die ihre Kinder von der Schule nehmen können). An staatlichen Schulen ist die Rechenschaftskette viel schwächer, da die Lehrer eine unkündbare Arbeitsstelle haben, bei der Gehalt und Beförderung von der tatsächlichen Leistung entkoppelt sind. Dieser Unterschied ist einer überwältigenden Mehrheit der Eltern nur allzu klar.“ Aus diesem Grund schicken in den angeführten 188 indischen Dorfgemeinden Eltern ihre Kinder in großer Anzahl in eine der 41 Privatschulen (18 Prozent aller Kinder, die eine Schule besuchen), obwohl 26 von diesen Schulen nicht staatlich anerkannt sind und daher auch keine Zeugnisse ausstellen können. Weitere 13 dieser Schulen sind zwar staatlich anerkannt, erhalten jedoch keinerlei staatliche Unterstützung. Nur zwei der privaten Schulen bekommen irgendeine Form von staatlicher Unterstützung.

Ein direkter Weg zur Einführung der Rechenschaftspflicht im öffentlichen Schulwesen wäre die Bereitschaft des Staates, die Unterrichtskosten für jeden Schüler an einer

privaten, mit dem staatlichen System konkurrierenden Schule zu übernehmen, und zwar bis zu dem (üblicherweise wesentlich höheren) Betrag, der pro Schüler an den öffentlichen Schulen aufgewendet wird. In der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 26iii) heißt es, dass „in erster Linie die Eltern das Recht haben, die Art der ihren Kindern zuteil werdenden Bildung zu bestimmen“. Wie auch andere Länder verletzt Indien dieses Recht, indem es die Wahlmöglichkeiten der Eltern auf fast ausschließlich staatliche Schulen beschränkt und jene, die mit den durch die Steuern der Bürger finanzierten Leistungen unzufrieden sind, dazu zwingt, an privaten Schulen Schulgeld zu zahlen.

Die Verfasser des Berichts sprechen sich gegen die Möglichkeit aus, privates Schulgeld in Indien aus öffentlichen Mitteln zu bezahlen, weil ihrer Ansicht nach andere, im folgenden erörterte Faktoren den positiven Effekt, den eine solche Maßnahme auf die Leistungsfähigkeit und Kostensituation des öffentlichen Schulsystems haben könnte, mehr als wieder wettmachen würden. Diese Argumente gegen die freie Schulwahl sind jedoch weder schlüssig noch neu.

#### Argumente gegen die freie Schulwahl

Die Verfasser des Berichts über die Lage des Grundschulwesens in Indien sprechen sich gegen die Finanzierung von Privatschulen durch die öffentliche Hand aus, weil das Privatschulwesen gegenüber dem öffentlichen Schulwesen „schwerwiegende Einschränkungen“ aufweist. Bei diesen angeblichen Einschränkungen handelt es sich um folgende:

1. Private Lehrer bereiten die Schüler nur auf die Ablegung von Prüfungen vor; sie haben daher „wenig Anlass, die persönliche Entwicklung der Kinder zu fördern ... oder ihnen Werte zu vermitteln“. Der Begriff Werte wird nicht definiert, doch denken die Verfasser des Berichts wahrscheinlich an allgemeine gesellschaftliche und staatsbürgerliche Werte, wie sie zum reibungslosen Funktionieren einer modernen Demokratie erforderlich sind.
2. Da „private Schulen häufig die Zwangslage der Eltern ausnutzen“, muss der Staat die Kinder davor schützen, dass ihre Eltern möglicherweise eine schlechte Wahl treffen.
3. „Privater Schulunterricht ist für die überwiegende Mehrzahl von nicht wohlhabenden Eltern, die sich weder das Schulgeld noch andere Aufwendungen leisten können, unerschwinglich.“ Dementsprechend „kommen die Schüler an Privatschulen in erster Linie aus wohlhabenderen Familien.“ Dies ist wahrscheinlich nur aus Gründen des Gleichheitsprinzips abzulehnen. Die Verfasser des

Berichts verdeutlichen diese Argumentationslinie mit der Erläuterung der *vierten* Gefahr des Privatschulwesens: Es „kann zu deutlichen Unterschieden im Bildungszugang führen, wobei wohlhabendere Eltern ihre Kinder in Privatschulen schicken, während ärmere Eltern mit nicht funktionierenden staatlichen Schulen ihr Auslangen finden müssen“.

Zwar liegt jedem dieser Argumente eine lange Geschichte zu Grunde, es lässt sich jedoch zeigen, dass sie keine ausreichende Rechtfertigung dafür darstellen, Eltern die ihnen gemäß Artikel 26 (iii) der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zustehenden Rechte zu verwehren.

Vermittlung von gesellschaftlichen und staatsbürgerlichen Werten. Die Notwendigkeit, Kindern gemeinsame Werte zu vermitteln, ist das älteste Argument, das für die staatliche Kontrolle des Schulwesens ins Treffen geführt wird. Genau aus diesem Grund missfielen Aristoteles, wie auch seinem Lehrer Platon, die Schulen zu seiner Zeit, die privat geführt und vom Staat unabhängig waren. Heute dominieren staatliche Schulen überall die Schulbildung, und die Verfechter dieses Schultyps führen weiterhin das Argument der „Vermittlung von Werten“ zu ihrer Verteidigung an.

Im Zusammenhang mit dieser Ansicht gibt es drei Problemkreise. Erstens sollte, wenn man sich schon auf dieses Argument beruft, nicht nur ein staatliches Schulsystem, sondern auch die Pflicht zur Teilnahme am Unterricht an diesen Schulen gefordert werden, damit alle Schüler dieselben gemeinsamen Werte vermittelt bekommen. In der Praxis gilt fast nirgends die absolute Schulpflicht. Fast alle staatlichen Verwaltungen stellen es den Eltern frei, Schulgeld für den Unterricht an einer Privatschule ihrer Wahl zu bezahlen, und einige gestatten auch den Heimunterricht. Zweitens erscheint dieses Argument bei dezentralisierten Schulsystemen in Nationalstaaten wie Indien, Kanada und den Vereinigten Staaten von Amerika widersprüchlich. Drittens, und am wichtigsten, geht dieses Argument davon aus, dass der Staat den Lehrplan nur dann kontrollieren kann, wenn er auch Eigentümer der Schulen ist. Große Bürokratien entwickeln ein Eigenleben; die Lehrer an staatlichen Schulen sind ganz besonders dafür prädestiniert, große einflussreiche Gewerkschaftsorganisationen zu bilden und sind nicht leicht zu lenken. Paradoxerweise kann es für den Staat sogar leichter sein, Kontrolle über *Privatschulen* auszuüben, da diese bei Nicht-Erfüllung vorgegebener Normen mit einem Entzug der Lehrberechtigung bedroht werden können. Indirekte Lenkungsmaßnahmen durch die Erteilung von Berechtigungen und Regulierung der sich auf dem Markt konkurrierenden Schulen kann wirkungsvoller sein als die Bemühungen des Staates, Hunderte Schulen und Tausende Lehrer direkt zu kontrollieren.

Abgesehen von der Frage, ob Eigentum oder Regulierung der Schulen die beste Art und Weise darstellt, Schülern einheitliche Werte zu vermitteln, bleibt die viel



wichtigere Frage im Raum stehen, ob ein solches Ziel überhaupt erstrebenswert ist. Der klassischen liberalen Tradition verhaftete Autoren treten für das Prinzip der Vielfalt ein und argumentieren damit, dass eine Einheitlichkeit im Denken, in der Religion, in der Politik oder einem anderen Studienbereich um jeden Preis vermieden werden sollte. Mit dieser Art der Argumentation traten Autoren des 18. Jahrhunderts wie J.S. Mill und Karl Marx vehement gegen das staatliche Monopol im Grundschulwesen auf.

*Schutz der Kinder.* Ein weiteres Argument gegen die freie Schulwahl stützt sich auf die Behauptung, dass Eltern im allgemeinen nicht in der Lage sind, eine vernünftige Entscheidung bezüglich der Bildung ihrer eigenen Kinder zu treffen, und dass daher der Staat ihnen diese Entscheidung abnehmen müsse. Dieses Argument unterscheidet sich insofern vom Argument der Vermittlung von gesellschaftlichen Werten, als der Staat hier im Interesse von Einzelnen und nicht im Interesse der Gesellschaft als Ganzes eingreift. Tatsächlich verhält sich der Staat hier wie ein fürsorglicher Elternteil all seinen Kindern gegenüber, daher kann man diese Art der Argumentation wohl als das *paternalistische* Argument für das staatliche Schulwesen bezeichnen.

Dieses Argument lässt sich bis ins 16. Jahrhundert zurückverfolgen. Die protestantische Reformation erhob die allgemeine verpflichtende Schulbildung für alle, sowohl für Mädchen als auch Knaben, zum ihrem Ziel. Die Protestanten handelten aus der Sorge heraus, dass die erwachsene Bevölkerung ihres Zeitalters in überwiegenden Maße aus Analphabeten bestand und so wahrscheinlich nicht gebildet genug war, die richtige Wahl hinsichtlich der christlichen Erziehung ihrer Kinder zu treffen. Fast fünf Jahrhunderte später wird das gleiche Argument der elterlichen Unwissenheit noch immer ins Treffen geführt, um die staatliche Kontrolle über das Schulwesen zu rechtfertigen, und zwar nicht nur in Indien, sondern auch in entwickelten Ländern, die eine nahezu vollständige Alphabetisierung ihrer erwachsenen Bevölkerung erreicht haben.

Zweifelsohne sind *manche* Eltern unfähig oder unwillig eine wohlüberlegte Schulwahl für ihre Kinder zu treffen. Rechtfertigt das jedoch den Anspruch, *allen* Eltern ihr Recht auf freie Schulwahl zu entziehen? Bei anderen Aspekten des Wohlergehens von Kindern, wie zum Beispiel Nahrung, Unterkunft und Kleidung, wird auch im Zweifelsfall zugunsten der Eltern entschieden; solange nichts Gegenteiliges bewiesen ist, gehen die Behörden davon aus, dass die Eltern imstande sind, für ihre Kinder intelligente Entscheidungen in der Wirtschaftswelt zu treffen. Der Staat übernimmt die Obsorge nur für jene Kinder, deren Eltern unfähig oder unwillig sind, für sie zu sorgen. Der Staat sieht es nicht als seine Aufgabe an, *allen* Kindern Nahrung, Unterkunft und Kleidung bereitzustellen. Warum sollte der Staat dann alle Kinder mit Bildung versorgen, die an und für sich ein weniger grundlegendes Bedürfnis befriedigt als Nahrung, Unterkunft und Kleidung?

In jedem Fall ist es aber möglich, die paternalistischen Anliegen der Gesellschaft mit Hilfe von Maßnahmen umzusetzen, die nicht so weit gehen, allen Eltern die freie Schulwahl abzusprechen. Der Staat kann darauf bestehen, dass eine Schule vor Erteilung der Lehrberechtigung bestimmte Mindestmaßstäbe erfüllen muss, womit die Möglichkeit ausgeschaltet wird, dass ein Elternteil eine wirklich schlechte Wahl treffen kann. Der Staat kann überdies Schulen bestrafen, welche den Eltern ihrer künftigen Schüler gegenüber irreführende Angaben machen, kann für jede einzelne Schule die Ergebnisse ihrer Schüler bei Standardprüfungen veröffentlichen, sowie die Verwendung öffentlicher Gelder zu nicht bildungsrelevanten Zwecken, wie etwa Urlaubsreisen oder Refundierungen an Eltern, verbieten. Der Staat kann sogar noch weiter gehen und einen Kernlehrplan für alle Schulen vorgeben. Für jede Form der Regulierung ist natürlich ein Preis zu bezahlen, in diesem Fall die Einschränkung der Wahlfreiheit. Eine strenge Regulierung kann die Wahlfreiheit genauso wirksam aushöhlen wie die Beschränkung der finanziellen Mittel für staatliche Schulen.

Förderung der Gleichheit. Im Gegensatz zu den anderen beiden angeführten Argumenten ist das Argument der Förderung der Gleichheit jüngerer Ursprungs. Es liegt auf einer Linie mit dem Streben nach Chancengleichheit, das im zwanzigsten Jahrhundert als Reaktion auf die große Depression und insbesondere das Trauma der beiden Weltkriege an Popularität gewann. Kurzgefasst wird wie folgt argumentiert: Die Situation auf den Märkten ist von Natur aus ungerecht, weil Güter und Dienstleistungen in einer äußerst ungleichen Art und Weise verteilt werden. Um allen Kindern den gleichen Zugang zu sekundärer und höherer Bildung zu gewähren, sollte allen Kindern die gleiche Grundschulbildung zuteil werden. Dies ist nur mit Hilfe staatlicher Schulen zu gewährleisten. Gibt man den Menschen die Freiheit, zwischen konkurrierenden Schulen zu wählen, so unterteilen sie sich selbst nach sozialer Klasse, ethnischer Zugehörigkeit oder Fähigkeit, was zu einer Benachteiligung jener führt, die in Schulen landen, in denen Schüler niedrigen sozialen Ursprungs und begrenzter intellektueller Fähigkeit überwiegen.

Das Argument der Chancengleichheit ist zwar gut gemeint, aber fehlgeleitet, weil es auf einer falschen Prämisse beruht. Staatliche Schulen *garantieren keineswegs* Chancengleichheit für Kinder, allen guten Absichten der politischen Strategen zum Trotz. Familien ordnen sich schon bei der Wahl ihres Wohnorts nach geografischen, sozialen und ethnischen Kriterien in bestimmter Weise zu. Eltern ziehen es vor, ihre Kinder, ganz besonders junge Kinder, in eine ihrem Wohnort nahe gelegene Schule zu schicken, daher gibt es an manchen Schulen einen unproportional hohen Anteil an unterprivilegierten Kindern, an anderen wieder einen unproportional hohen Anteil an privilegierten Kindern.

Der Staat kann die Auswirkungen der räumlichen Unterteilung dadurch umkehren, dass er für den Transport von Kindern an weiter entfernte Schulen sorgt, womit über alle Schulen gesehen eine größere Einheitlichkeit hinsichtlich sozialer Klasse und ethnischem Ursprung der Schüler erzielt werden kann. Örtliche Gebietskörperschaften in den Vereinigten Staaten von Amerika haben auf diese Art und Weise für die Integration an Schulen in nach Rassenzugehörigkeit getrennten Wohngebieten gesorgt. Dennoch ist es für den Staat schwierig, dergestalt Abhilfe zu schaffen, und ganz besonders in der Grundschule. Der Schülertransport verschlingt Mittel, die zur Verbesserung des Unterrichts eingesetzt werden könnten, und stößt bei den Eltern, deren kleine Kunde jeden Tag stundenlange Schulwege in Kauf nehmen müssen, auf wenig Gegenliebe.

Eine andere Methode zur Förderung der Chancengleichheit liegt darin, dafür zu sorgen, dass alle Schulen, unabhängig von der ethnischen oder sozialen Zusammensetzung ihres Schülersaufkommens, die gleichen Bildungsstandards anbieten. Dazu ist es erforderlich, Schulen, die von einer großen Anzahl unterprivilegierter Kinder besucht werden, einen größeren Anteil an Mitteln zuzuweisen. Dies erweist sich in der Praxis als schwierig, weil sich die Lehrer solchen egalitären Maßnahmen widersetzen und die Eltern dagegen Sturm laufen.

Die Möglichkeit, auf privater Basis Zusatzunterricht zu konsumieren, erklärt, warum es so schwierig ist, im öffentlichen Schulsystem Gleichheit zu erreichen. Häufig lassen die Gebildeten und Wohlhabenden ihre Kinder in staatliche Schulen gehen, ergänzen deren Unterricht jedoch durch privaten Zusatzunterricht. Eine andere von redegewandten und gebildeten Eltern angewandte Taktik ist es, im öffentlichen Schulsystem zu verbleiben, die Schulen jedoch für ihre Eigeninteressen einzusetzen, die manchmal im Widerspruch zu den Interessen der weniger wohlhabenden bzw. ethnischen Minderheiten angehörenden Eltern stehen. Eine Ausprägung dieses Ansatzes ist die Einführung von getrennten „Klassenzügen“, wobei die Schüler nach Fähigkeit getrennt werden, was auch zu einer Trennung nach sozialen Schichten führt. Dann können dem „Hochleistungszug“ auf Kosten der anderen Schüler der Schule mehr Mittel zugeführt werden.

Staatliche Schulen sind aus diesen Gründen nicht in der Lage, den Kindern, die sie besuchen, Chancengleichheit zu bieten. Überraschenderweise kann ein freier Markt den weniger Wohlhabenden helfen, denn der Markt bietet nur dann keine Chancengleichheit, wenn die Kaufkraft unter den Konsumenten ungleich verteilt ist. So lange das Bildungswesen aus staatlichen Mitteln finanziert wird, kann man den Bildungsmarkt nach Belieben egalitär gestalten. Ein Ansatz besteht darin, jedem Kind im Staat einen gleichwertigen Bildungsscheck zur Verfügung zu stellen, der an jeder öffentlichen oder privaten Schule als Zahlungsmittel für das Schulgeld eingelöst werden kann. Ausnahmen könnte es für Kinder mit Lernschwierigkeiten oder mit

besonderen Bedürfnissen geben, die ein Anrecht auf einen Bildungsscheck für eine höhere Summe haben würden. Um für Chancengleichheit im System zu sorgen, ist es wichtig zu verhindern, dass die Schulen über den durch den Bildungsscheck abgedeckten Betrag hinaus Gebühren einheben. Sonst könnte politischer Druck zu einer Senkung der Höhe solcher Bildungsschecks führen, womit die weniger Wohlhabenden wieder in schlechteren Schulen landen, die Eltern aus der Mittelklasse und den wohlhabenden Schichten jedoch durch Aufzahlung auf ihren Bildungsscheck bessere Schulen in Anspruch nehmen würden.

Auf Bildungsschecks basierende Systeme sind nicht an sich egalitär, es hängt immer davon ab, wie sie ausgelegt sind. Vom egalitären Standpunkt aus wäre das schlechteste mögliche System eines, bei dem der Staat bestimmte Schulen aus dem Bildungsschecksystem ausnimmt und jenen Schülern, die auf private Schulen wechseln, Teilschecks ausstellt, die das Schulgeld nicht in voller Höhe abdecken. Diese Bildungsschecks sind dann wertlos, wenn die Eltern nicht in der Lage sind, aus ihren eigenen finanziellen Mitteln die ergänzenden Zahlungen zu leisten. Die Folge eines solchen Systems wäre eine Flucht der Kinder aus der Mittel- und Oberschicht an Privatschulen, wobei die Kinder nicht wohlhabender Eltern ohne sinnvolle Wahlmöglichkeit zurückblieben. Die Einführung eines Marktes im Bildungswesen führt in diesem Fall zu einer größeren Ungleichheit, jedoch nur deswegen, weil den Armen die erforderliche Kaufkraft fehlt.

Jene, denen die Interessen der Unterprivilegierten am Herzen liegen, sollten sich nicht der freien Schulwahl widersetzen. Sie sollten sich eher damit befassen, ein staatliches *Finanzierungssystem* für das Bildungswesen zu entwerfen, das die Armen, Ungebildeten und Unterprivilegierten fördert, im Gegensatz zum gegenwärtigen System der *Bereitstellung* von Schulbildung durch den Staat, das die Wohlhabenden, Gebildeten und Privilegierten fördert.

### Schlussfolgerungen

Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte sichert (1) unentgeltliche obligatorische Bildung für alle im Grundschulbereich zu, sowie (2) das Recht der Eltern, die Art der ihren Kindern zuteil werdenden Bildung zu bestimmen. Die Tatsache, dass nicht allen Kindern diese Bildung zuteil wird, hat viel Aufmerksamkeit erregt, in jüngster Vergangenheit im Rahmen der Jahrtausenderklärung der UNO-Vollversammlung. Die Tatsache, dass keine Wahlfreiheit im Bildungswesen herrscht, hat jedoch viel weniger Beachtung gefunden. Die Vernachlässigung dieses Themas ist sehr ungünstig; die freie Schulwahl wäre nämlich für die Arbeit der Rechnungsprüfer hilfreich, da sie für eine Rechenschaftspflicht der Schulen gegenüber den Eltern und Schülern sorgen können. Prüfer können sich an unserer Stelle vergewissern, dass öffentliche Gelder

zweckgemäß für den Bau und die Instandhaltung von Unterrichtsräumen, den Ankauf von Schulbüchern und die Zahlung von Gehältern ausgegeben wurden. Schüler und Lehrer können am besten beurteilen, ob die Schulen tatsächlich jene Dienstleistungen erbringen, die von ihren „Kunden“ geschätzt werden.

Warum setzen dann die staatlichen Verwaltungen überall auf der Welt alles daran, die Wahlmöglichkeiten der Eltern im Bildungsbereich auf häufig im Staatsbesitz befindliche und vom Staat betriebene Schulen zu beschränken? Diese Verletzung eines grundsätzlichen Menschenrechts ist so weitverbreitet, dass viele heute weder deren Angemessenheit noch deren moralische Rechtfertigung in Frage stellen. Es gibt drei intellektuelle Argumente für die Unterdrückung der Wahlfreiheit im Bildungsbereich. Erstens heißt es, dass die Gesellschaft allen Kindern gemeinsame Werte vermitteln muss, und dass nur staatliche Schulen dazu in der Lage sind. Zweitens wird angeführt, dass der Staat die Kinder vor der Unwissenheit ihrer Eltern schützen muss, die vielleicht eine schlechte Wahl treffen könnten. Drittens seien staatliche Schulen notwendig, um durch die Bereitstellung des gleichen Standards an Grundschulbildung für alle Kinder die Chancengleichheit zu fördern.

Keines dieser Argumente ist schlüssig. Mehr Wahlmöglichkeiten führen zu einer Qualitätsverbesserung im Schulwesen, ganz besonders aus dem Blickwinkel der Eltern und Schüler, während mit Hilfe eines geeigneten Finanzierungssystems (Bildungsscheck) die Chancengleichheit nach Belieben gesteuert werden kann und mit Hilfe der Lehrberechtigungserteilung allgemeine Bildungsaufträge wie die Vermittlung von gesellschaftlichen Werten sowie die Einhaltung gewisser Mindeststandards gewährleistet werden kann.

Vor mehr als einem Vierteljahrhundert schrieb der Wirtschaftswissenschaftler Mark Blaug: „Worüber im formellen Schulsystem Erklärungsbedarf herrscht ist nicht so sehr, warum der Staat finanzielle Mittel dafür aufwendet, sondern warum der Staat überall auf der Welt darauf besteht, einen so großen Teil davon in seinem Eigentum zu haben.“ Wir sind immer noch auf der Suche nach einer schlüssigen Erklärung.

Nähere Informationen und Verweise in L. Willmore, „Education by the State“, DESA Discussion Paper No. 27 (November 2002, <http://www.un.org/esa/papers.htm>).

---

## 2. Österreich

### Prüfungen im Bereich des berufsbildenden höheren Schulwesens

---

#### Prüfungszuständigkeit

Die österreichische Bundesverfassung beruft den Rechnungshof, die Gebarung (das ist die Wirtschafts- und Haushaltsführung) der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden sowie der Gemeindeverbände und weiterer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger zu überprüfen.

Der Rechnungshof untersteht unmittelbar dem Nationalrat. Bei der Prüfung der Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zentralstaates (Bund) ist er als Organ des Nationalrates (= erste Kammer des zentralstaatlichen Parlaments) tätig. Bei der Prüfung der Wirtschafts- und Haushaltsführung der neun österreichischen Bundesländer (regionale staatliche Ebene) ist er als Organ der jeweiligen Landesparlamente (Landtage) tätig. Ferner überprüft der Rechnungshof auf kommunaler Ebene bestimmte Gemeinden sowie Gemeindeverbände.

#### Prüfungsgrundsätze und Prüfkriterien

Nach den Bestimmungen des Rechnungshofgesetzes hat der Rechnungshof festzustellen, ob die Wirtschafts- und Haushaltsführung den bestehenden Gesetzen und Verordnungen sowie sonstigen Vorschriften entspricht. Ferner hat er zu prüfen, ob sie sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

Der Rechnungshof ist von der Bundesregierung und von den Landesregierungen unabhängig. Die Unabhängigkeit zeigt sich u.a. darin, dass der Rechnungshof die Prüfungsprogramme, die Schwerpunkte der einzelnen Prüfungen und die Prüfungsmethodik selbst festlegt. Auch nimmt der Rechnungshof innerhalb der gesetzlichen Prüfungsmaßstäbe eine Reihung vor. Dabei geht die Kontrolle bzw. Beratung im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit jener auf Ordnungsmäßigkeit vor.

Im Zentrum der Tätigkeit des Rechnungshofes steht die Zielerreichung der überprüften Organisationseinheit bzw. Unternehmung. Der Rechnungshof

- stellt den Zweck (Soll-Zustand) dem tatsächlichen Ergebnis (Ist-Zustand) gegenüber,
- trifft eine Aussage zum Zielerreichungsgrad,
- berichtet über Ablaufmängel, wenn sie für das tatsächliche Ergebnis wesentlich sind und
- beurteilt die Instrumente und Maßnahmen zur Zielerreichung und empfiehlt gegebenenfalls Alternativen.

Der Rechnungshof achtet bei seiner Prüfungstätigkeit auf eine Ausgewogenheit zwischen seinen eigenen Aufwendungen und dem Budget des überprüften Bereiches.

### Prüfungsorganisation

Der Rechnungshof ist in fünf Sektionen (A bis E) mit jeweils sieben Abteilungen untergliedert.

Die Abteilungen des Rechnungshofes erstellen jährlich Vorschläge für einen Prüfungsplan, der vom Präsidenten des Rechnungshofes genehmigt wird. Der Prüfungsplan enthält die zu prüfenden Organisationseinheiten oder sonstigen Prüfungsgegenstände und eine Begründung für die Prüfung.

Für die Durchführung seiner Prüfungen hat der Rechnungshof grundsätzlich eine Projektorganisation vorgesehen. Unter der Oberleitung eines Auftraggebers (im Regelfall der Leiter der jeweiligen Sektion) ist ein Prüfungsleiter für die Planung und Durchführung der Prüfung sowie für das Verfassen des Berichts verantwortlich. Der Prüfungsleiter erstellt ein Prüfungskonzept, das im Wesentlichen folgende Punkte enthält:

- eine Beschreibung des Prüfungsgegenstandes,
- die Ziele der Prüfung,
- den vorgesehenen Ressourceneinsatz (Prüfteam, Dauer der Prüfung, Kostenvorschau) und
- den zeitlichen Ablauf der Prüfung.

Der Auftraggeber genehmigt das Prüfungskonzept und erteilt einen Prüfungsauftrag. Während der Prüfung wird in so genannten Meilensteingesprächen überprüft, ob der Prüfungsablauf dem Konzept entspricht, oder, ob ein Abweichen vom Konzept notwendig ist.

Bei der Durchführung der Prüfungen werden die Prüfungsrichtlinien des Europäischen Rechnungshofes entsprechend den organisatorischen Rahmenbedingungen des Rechnungshofes angewendet.

### Prüfungen im Bildungsbereich

Im Bildungsbereich richtet sich die Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes danach, wer die Schulen gründet oder schließt und den laufenden Betrieb finanziert (Schulerhalter). Schulerhalter der öffentlichen Schulen sind der Zentralstaat (Bund), die Länder und Gemeinden.

Demnach unterliegen im Bereich des primären und sekundären Bildungswesens<sup>1</sup> folgende Einrichtungen der Prüfung durch den Rechnungshof:

- öffentliche Schulen des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände und unter bestimmten Voraussetzungen auch der Gemeinden,
- Aufwendungen des Bundes für die genannten Schulen, insbesondere Zahlungen für das Lehrpersonal und
- die gesamte Verwaltung für die Lehrer und Schulen im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (kurz: Bildungsministerium) sowie in den einzelnen Regionen (Landes- und Bezirksschulräte).

### Das berufsbildende Schulwesen

Das berufsbildende Schulwesen gliedert sich in drei Bereiche mit unterschiedlichen Zielvorgaben:

- Berufsbildende Pflichtschulen (Berufsschule): Sie wird im Rahmen der so genannten dualen Ausbildung während einer betrieblichen Berufslehre berufsbegleitend besucht. Die Berufsschule hat die Aufgabe, die betriebliche Ausbildung zu fördern und zu ergänzen und die Allgemeinbildung zu erweitern.

---

<sup>1</sup> Zum primären Bildungswesens gehören die Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen für die ersten neun Schulstufen.

Zum sekundären Bildungswesen gehören die mittleren und höheren allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen sowie die berufsbildenden Pflichtschulen.



In der Regel treten die Schüler nach Absolvierung der Schulpflicht, nach der 9. Schulstufe (mit 15 Jahren) ein.

- Mittlere berufsbildende Schulen (Fachschulen): In der Regel treten die Schüler nach der 8. Schulstufe ein und erlernen neben einer vertieften Allgemeinbildung ein Gewerbe oder erhalten eine fachliche Ausbildung. Die Schulen dauern meist zwei bis vier Jahre und schließen nicht mit der Reifeprüfung ab.
- Höhere berufsbildende Schulen: Auch in diese treten die Schüler nach der 8. Schulstufe ein. Sie erwerben eine höhere allgemeine und fachliche Bildung und legen die Reifeprüfung ab. Damit sind sie zur Ausübung eines gehobenen Berufes auf technischem, kaufmännischem, hauswirtschaftlichem oder sonstigem wirtschaftlichen Gebiet befähigt und erhalten zugleich die Hochschulreife.

### Prüfungsgegenstand

#### ***Höhere technische Lehranstalten***

Im Schuljahr 2000/01 besuchten mehr als 200.000 Schüler allgemein bildende höhere oder berufsbildende höhere Schulen. Davon entfielen auf die berufsbildenden höheren Schulen insgesamt mehr als 120.000 bzw. mehr als 60%. Das Eintrittsalter liegt in der Regel bei 14 Jahren (nach der achten Schulstufe).

Damit sind höhere berufsbildende Schulen in Österreich ein sehr beliebter Schultyp. Als Hauptgründe dafür werden einerseits die Verbindung von Berufsausbildung und Hochschulreife angegeben und andererseits die Praxisnähe hervorgehoben.

Berufsbildende höhere Schulen mit dem Schwerpunkt einer technischen Ausbildung sind so genannte höhere technische Lehnanstalten. Sie wurden von rd. 48.000 Schülern besucht. Damit besuchte nahezu jeder vierte Schüler einer höheren Schule eine höhere technische Schule, die damit der am häufigsten besuchte Typ einer berufsbildenden höheren Schule ist. Für diese Schulen wendet das Bildungsministerium jährlich rd. 400 Mill EUR auf. Davon entfallen auf die Ausgaben für die Lehrer rd. 90%.

Das Ziel der höheren technischen Lehnanstalten ist es, die Schüler theoretisch und praktisch zu Technikern für gehobene Aufgaben in Industrie, Gewerbe oder im öffentlichen Dienst auszubilden. Die Ausbildung dauert fünf Jahre und wird durch eine Reifeprüfung, meist verbunden mit einer Projektarbeit, abgeschlossen. Eine Sonderform der höheren technischen Ausbildung ist das so genannte Kolleg für Absolventen

von allgemein bildenden höheren Schulen. Dieses dauert zwei Jahre und wird mit einer Diplomprüfung abgeschlossen<sup>1</sup>

### ***Versuchsanstalten***

An mehreren höheren technischen Lehranstalten sind so genannte Versuchsanstalten eingerichtet. In ihnen führten Lehrer der höheren technischen Lehranstalten gegen Bezahlung Prüf- und Überwachungstätigkeiten sowie Entwicklungsprojekte im Auftrag von Unternehmungen aus der gewerblichen Wirtschaft durch.

Die jährlichen Gesamtumsätze aller Versuchsanstalten betragen rd.4,5 Mill EUR. Davon entfielen auf die größte Versuchsanstalt am sogenannten Technologischen Gewerbemuseum (TGM), der zweitgrößten höheren technischen Lehranstalt Österreichs, in Wien rd. 2,5 Mill EUR. Diese Versuchsanstalt war in neun Bereiche untergliedert.

Das Bildungsministerium verfolgte das Ziel, das technische Know-how der höheren technischen Lehranstalten mehr als bisher Interessenten aus der Wirtschaft und dem privaten Bereich anzubieten. Es hatte daher den Schulen die Möglichkeit eröffnet, sogenannte Technische Zentren einzurichten. Innerhalb dieser Technischen Zentren konnten die Lehrer als Experten und Berater oder auch als Vortragende bei Seminaren tätig werden.

### **Prüfungsteam**

Das Prüfteam bestand aus zwei Personen, einem Prüfungsleiter und einem Prüfer.

### **Prüfungsziele**

Die Prüfungsziele und der Prüfungsumfang wurden vom Prüfteam in der sogenannten Prüfungsvorbereitung erarbeitet. Dabei wurden folgende Gespräche geführt:

- im Bildungsministerium mit dem Leiter der Sektion für das berufsbildende Schulwesen und den fachlich bzw. budgetär zuständigen Abteilungsleitern und Referenten für die höheren technischen Lehranstalten und

---

<sup>1</sup> Im Rahmen des laufenden INTOSAI-Seminars ist der Besuch einer höheren technischen Lehranstalt vorgesehen. Ausgewählt wurde die Lehranstalt in Mödling bei Wien. Diese ist mit rund 3.200 Schülern, rund 400 Lehrern, 11 Abteilungen und 142 Klassen die größte Schule dieser Art in Österreich und besitzt auch eine kleine Versuchsanstalt.

- im TGM mit dessen Direktor und den Leitern der Bereiche der Versuchsanstalten sowie mit den Vorständen der einzelnen Fachrichtungen.

Aus der Prüfungsvorbereitung ergaben sich u.a. folgende Problemstellungen:

- Ressourceneinsatz für die Versuchsanstalt (Aufwand für Personal, zur Verfügung gestellte Räume (Flächenausmaß), technische Ausstattung der Werkstätten und Laboratorien);
- Verwendung der Einnahmen der Versuchsanstalt;
- Mängel bei der Zusammenarbeit der einzelnen Bereiche der Versuchsanstalt hinsichtlich Marketing, Geräteausnutzung und Verrechnung;
- Einbindung der Versuchsanstalt in den Unterricht;
- die Ausbildung der Schüler in den Werkstätten und Laboratorien entspricht nicht dem späteren Berufsbild;
- fehlende Informationen über die weitere Laufbahn der Absolventen (z.B. berufliche Tätigkeiten und Anzahl der Weiterstudierenden an Universitäten und Fachhochschulen sowie die jeweils gewählten Fachrichtungen);
- Probleme bei der Haustechnik des TGM (Energie, Instandhaltung).

Aufgrund der genannten Probleme wurden folgende Ziele der Prüfung festgelegt:

- Untersuchung des Praxisbezuges der Ausbildung an höheren technischen Lehranstalten;
- Aufstellung einer betriebswirtschaftlichen Erfolgs-Rechnung der Versuchsanstalt und
- Untersuchung der Haustechnik-Probleme des Schulgebäudes des TGM.

Insbesondere sollte die Prüfung eine Antwort auf folgende Fragen liefern:

- Ist die Ausbildung ausreichend praxisbezogen?
- Haben die Lehrkräfte für die technischen Fächer sowohl in der Theorie als auch in der Praxis ausreichende Erfahrung und laufenden Praxisbezug?

- Gibt es zum herkömmlichen, personalkostenintensiven Werkstättenunterricht zweckmäßige und sparsame Alternativen?
- Wie wirkt sich die Tätigkeit der Lehrer für die Versuchsanstalten auf den Praxisbezug aus?
- Wie hoch ist der Nutzen der Versuchsanstalten für die österreichische Wirtschaft?
- Welche Möglichkeiten gibt es, den Mangel an Lehrkräften mit Praxiserfahrung bzw laufendem Praxisbezug zu beheben?

### Durchführung der Prüfung

#### ***Prüfungsmethoden***

Zur Erreichung der Prüfungsziele und zur Beantwortung der damit verbundenen Fragen waren zahlreiche Informationen notwendig.

Einzelne Fragestellungen, insbesondere in Bezug auf die Versuchsanstalten, wurden im TGM untersucht.

An Prüfungsmethoden waren daher vorgesehen:

- Gespräche mit Angehörigen von Schulen (Leiter und Lehrer),
- Gespräche mit Verwaltungsbeamten und Aktenstudium im Bildungsministerium und in den Landesschulräten,
- Analyse statistischer Daten, insbesondere aus der vom Bildungsministerium veröffentlichten Schulstatistik,
- Sammlung weiterer Daten an den Schulen durch Aussendung eines Fragebogens an alle öffentlichen höheren technischen Lehranstalten und durch Interviews.

#### ***Fragebogen***

Fragebögen werden grundsätzlich für das Sammeln von Daten eingesetzt, wenn die Prüfer wegen der großen Anzahl der zu untersuchenden Stellen die Erhebungen nicht persönlich an Ort und Stelle durchführen können.

Bei der Erstellung der Fragebögen ist sehr sorgfältig vorzugehen. Folgende Punkte sollten jedenfalls beachtet werden:

- Welche Prüfziele sollen mit Hilfe des Fragebogens untersucht werden? Ist der Fragebogen ein geeignetes Instrument oder sind persönliche Interviews notwendig?
- Welche Probleme sollen im Einzelnen untersucht werden? Es sollten die Annahmen (Hypothesen) formuliert werden, die mit dem Fragebogen bestätigt oder widerlegt werden sollen.
- Sind die Fragen eindeutig formuliert? Sind die Verhältnisse bei allen Stellen gleich, sodass die Antworten vergleichbar sind?
- Die Anzahl der Fragen sollte möglichst gering sein. Das Formulieren von Hypothesen im Nachhinein sollte vermieden werden, weil dafür meist nicht alle erforderlichen Daten abgefragt wurden.

Ferner sollte darauf geachtet werden, dass die zusätzliche Arbeitsbelastung bei den untersuchten Stellen durch die Beantwortung der Fragen nicht zu groß ist.

Mit den an die höheren technischen Lehranstalten versendeten Fragebögen ersuchten die Prüfer um folgende Angaben:

*1. Allgemeines über die Schule:*

- Ausbildungsschwerpunkte (Fachrichtungen)
- Schülerzahlen (höhere Lehranstalt, Fachschule, Kolleg, Abendschule für Berufstätige und Werkmeisterschule)
- Herkunft der Schüler (städtische Ballungsgebiete oder ländlicher Raum)

## 2. *Personal*

- Lehrer:  
Gesamtanzahl, Lehrer für allgemein bildende Gegenstände, Lehrer für technische und gewerbliche Fachgegenstände, Lehrer mit Teillehrverpflichtung
- Nebenbeschäftigungen der Lehrer für technische und gewerbliche Fachgegenstände und
- Weiterbildung der Lehrer
- Sonstiges Personal

## 3. *Ausbildung und Lehrinhalte*

- Ressourceneinsatz (Personalaufwand) für allgemein bildende, fachtheoretische und fachpraktische Fächer,
- Projektarbeiten und Kooperationspartner bei Projekten
- Maßnahmen zur Steigerung des Praxisbezuges der Ausbildung

## 4. *Versuchsanstalt und Technisches Zentrum*

- Umfang der Tätigkeiten (Jahresumsatz)
- Ressourceneinsatz (Personal, Raumflächen und technische Ausstattung)
- Betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung

## 5. *Erfolg der Ausbildung*

- Weitere Laufbahn der Absolventen (tertiäre Ausbildung an Universitäten oder Fachhochschulen, berufliche Tätigkeit)
- Anzahl der Schüler, die das Lehrziel nicht erreichen (drop outs)

## 6. *Kontakte Schule – Wirtschaft*

- Organisation der Kontakte (informell, Arbeitskreis, Verein, Kuratorium)?
- Leistungen der Wirtschaft für die Schule (Zuwendungen finanzieller Mittel, Überlassung von Geräten oder Einrichtungen)

### ***Erhebungen an Ort und Stelle***

Das Prüfteam begann mit den Erhebungen an Ort und Stelle im Bildungsministerium. Ziel der Gespräche waren aktuelle Probleme aus der Sicht der obersten Verwaltungsbehörde und die Auswahl jener höheren technischen Lehranstalten, die neben dem TGM von den Prüfern besucht werden sollten. Bezüglich der Auswirkungen von Versuchsanstalten auf die Lehrer und den Praxisbezug des Unterrichts zeigten sich zwei einander widersprechende Ansichten.

- Vertreter von Schulen mit Versuchsanstalten wiesen darauf hin, dass die Arbeit der Lehrer in den Versuchsanstalten durch die damit verbundenen Kontakte mit wirtschaftlichen Unternehmungen eine laufende Weiterbildung war.
  
- Im Gegensatz dazu führten Vertreter von Schulen ohne Versuchsanstalten zahlreiche Beispiele an, wie auf andere Art und Weise der Kontakt der Lehrer mit der Wirtschaft und damit der notwendige Praxisbezug für die Ausbildung gewährleistet würde.

Die Analyse der Schülerzahlen in den einzelnen Schulstufen ergab zwei wesentliche Aspekte:

1. Die Anzahl der Schüler sank vom ersten bis zum fünften Jahrgang um rund 45%. Damit erreichte beinahe die Hälfte der Schüler nicht das Ausbildungsziel, sondern verließ die Schule vorzeitig.
  
2. Nur rund 40% der in den ersten Jahrgang eingetretenen Schüler legte die Reifeprüfung in der vorgesehenen Zeit von fünf Jahren ab.

### ***Meilensteingespräche***

Die Ablauforganisation des Rechnungshofes für die Durchführung von Prüfungen sieht in größeren Zeitabständen Meilensteingespräche zwischen den Prüfern und ihrem Auftraggeber vor. Beim ersten Meilensteingespräch wurden die hohen Ausfallsquoten besprochen. Das Problem war zwar grundsätzlich während der Prüfungsvorbereitung erkannt, aber nicht als wesentlich eingeschätzt worden.

Da der Anteil der Absolventenzahlen an den gesamten Schülerzahlen nicht nur für die Zielerreichung der Schulen sondern auch für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der eingesetzten Mittel wesentlich war, wurden die Schwerpunkte der Prüfung neu definiert. Anstelle der ursprünglich geplanten Haustechnikprobleme wurden die Gründe der hohen drop-out-Raten und deren finanzielle Auswirkungen untersucht.

## Ergebnisse

Nach Abschluss der Erhebungen an Ort und Stelle analysierten die Prüfer die gesammelten Daten und Fakten und verfassten einen Berichtsentwurf. Dieser wurde zuerst dem Auftraggeber und dann dem Präsidenten des Rechnungshofes zur Genehmigung vorgelegt.

Im Bericht wurden alle Prüfungsziele behandelt und die wesentlichen Fragen der Prüfung beantwortet. Im Folgenden werden beispielhaft die Ergebnisse für einige der im Prüfungskonzept enthaltenen Probleme beschrieben.

### ***Versuchsanstalten***

- Wie wirkt sich die Tätigkeit der Lehrer für die Versuchsanstalten auf den Praxisbezug aus?

Die Annahme, dass Lehrer durch ihre Tätigkeit in Versuchsanstalten einen höheren Praxisbezug hatten als andere Lehrer, konnte weder bestätigt noch widerlegt werden. Ob die Kenntnisse und Fähigkeiten eines Lehrers dem aktuellen Stand der technischen Entwicklung entsprachen, hing vor allem von dessen Initiative im Hinblick auf Kooperationen mit Unternehmen aus der Wirtschaft und seiner Bereitschaft zu laufender Weiterbildung ab, als von der formellen Einbindung in eine Versuchsanstalt, die häufig lediglich Routineuntersuchungen durchführte.

- Wie hoch ist der Nutzen der Versuchsanstalten für die österreichische Wirtschaft?

Zur Beantwortung dieser Frage analysierten die Prüfer das Angebot und die Anzahl an Unternehmen, die vergleichbare Tätigkeiten wie die Versuchsanstalten durchführten. Angesichts der vielen Konkurrenzunternehmen erschienen die Versuchsanstalten nicht wesentlich.

### ***Praxisbezug der Ausbildung***

- Ist die Ausbildung ausreichend praxisbezogen?

Die Schüler wurden in großem Umfang in Werkstätten und Laboratorien in praktischen Tätigkeiten ausgebildet. In dieser Hinsicht konnte die Annahme des Praxisbezuges der Ausbildung bestätigt werden. Andererseits zeigte eine Analyse der



beruflichen Laufbahnen der Absolventen, dass nur wenige die erworbenen praktischen Fähigkeiten auch tatsächlich anwendeten, weil die Mehrzahl der Absolventen in leitenden Managementfunktionen tätig war.

Die Prüfer zeigten eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten auf. Insbesondere wiesen sie auf die Notwendigkeit einer zeitgemäßen Ausstattung der Werkstätten und Laboratorien als Voraussetzung für eine praxisnahe Ausbildung hin.

- Gibt es zum herkömmlichen, personalkostenintensiven Werkstättenunterricht zweckmäßige und sparsame Alternativen?

Die Analyse des Ablaufs des Werkstättenunterrichts ergab als größten Kostenfaktor den Unterricht in Kleingruppen. Die Prüfer empfahlen für die Vermittlung theoretischer Lehrinhalte sowie für die Vermittlung von Lehrinhalten an ältere Schüler mit praktischer Erfahrung organisatorische Alternativen sowie den Einsatz von computergestützten Simulationen.

### ***Erfahrung und Praxisbezug der Lehrer***

- Haben die Lehrkräfte für die technischen Fächer sowohl in der Theorie als auch in der Praxis ausreichende Erfahrung und laufenden Praxisbezug?

Durchschnittlich jeder zweite Lehrer bildete sich formell weiter durch den Besuch von betrieblichen Veranstaltungen, Seminaren oder Mitarbeit in Unternehmungen neben der Unterrichtstätigkeit. Der Umfang der informellen Weiterbildung durch Studium von Fachliteratur oder selbständige Arbeiten konnte nicht erhoben werden.

- Welche Möglichkeiten gibt es, den Mangel an Lehrkräften mit Praxiserfahrung bzw. laufendem Praxisbezug zu beheben?

Die Prüfer empfahlen, Mitarbeiter von Unternehmungen als Lektoren zu verpflichten.

### ***Ausfallsquoten (drop-outs)***

Die Prüfer analysierten die näheren Umstände, die dazu führten, dass Schüler die Ausbildung abbrachen. Dabei zeigte sich, dass von der ersten bis zur fünften Klasse jährlich im Durchschnitt jeweils 24, 17, 13, 9 bzw. 6% der Schüler ausschieden. Die Prüfer errechneten, dass rund ein Fünftel der gesamten Aufwendungen für die höheren technischen Lehranstalten auf die ausgeschiedenen Schüler entfällt.

Angehörige der Schulverwaltung und der Lehranstalten nannten zwei Gründe für diese Ausfallsquoten.

- Die in Österreich bis zum 15. Lebensjahr bestehende Schulpflicht bewirkt, dass die Eltern für ihre Kinder im neunten Schuljahr noch eine möglichst gute Ausbildung anstreben.
- Viele Kinder sind offensichtlich überfordert.

Die Prüfer empfahlen, die Aufnahmevoraussetzungen zu überprüfen und die vorhandenen Ressourcen für gezielte Maßnahmen, z.B. spezielle Förderstunden, zur Erhöhung der Absolventenzahlen zu verwenden.

---

### 3. Indien

#### Die Prüfung von Projekten im Bereich des Pflichtschulwesens

---

##### Der Kontext

Bevor ich näher auf die Besonderheiten der Prüfung von Plänen und Programmen im Bereich des Pflichtschulwesens zu sprechen komme (ich glaube, das sind korrektere Bezeichnungen als der Begriff „Projekte“), ist es vielleicht angebracht, die gesamte Problematik einer sachlichen Betrachtung zu unterziehen und aufzuzeigen, welche enorme Aufgabe die indischen Rechnungsprüfer bei Prüfungen in diesem wichtigen Bereich gegenüberstehen.

Das indische Bildungssystem zählt zu den umfassendsten der Welt und ist, was seine räumliche Reichweite betrifft, wahrscheinlich das komplexeste von allen. Außerdem muss es den Bedürfnissen einer großen Bandbreite von Schülern mit höchst unterschiedlichem sprachlichem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Hintergrund gerecht werden. Neben rund 650.000 Schulen der Primarstufe und 200.000 Schulen der oberen Primarstufe gibt es eine Viertel Million informeller Bildungszentren, die über das gesamte Gebiet dieses riesigen Landes verstreut sind. Mehr als 100 Millionen Schüler besuchen allein eine der anerkannten Primarschulen und werden dort von knapp 2 Millionen Lehrern unterrichtet. Die Gesamtschülerzahl der Sekundarschulen und höheren Sekundarschulen beträgt fast 30 Millionen. Die Zahl der Schüler an den Primarschulen des Landes entspricht ungefähr der zweifachen Bevölkerungszahl von Frankreich!!

Trotz dieser Hürden hat sich die Verwaltung die Gewährleistung einer allgemeinen Grundschulbildung zum Ziel gesetzt und hat einen politischen Rahmen zur Umsetzung ihres verfassungsmäßigen Mandats und ihrer verfassungsmäßigen Pflichten erstellt.

##### Verfassungsmäßiges Mandat und politische Initiativen

Die Verfassung von Indien macht die Bereitstellung eines kostenlosen und verpflichtenden Schulunterrichts für Kinder bis zu 14 Jahren zu einem der Leitgrundsätze der Politik auf Bundesstaatenebene. Bis zum Jahr 1976 legte die Verfassung die Verantwortung für das Bildungswesen in die Hände der Verwaltungen der einzelnen Bundesstaaten (Provinzverwaltungen). Seit diesem Zeitpunkt fällt das Bildungswesen sowohl in den Aufgabenbereich der Provinzverwaltungen als auch in den der

Zentralverwaltung (Bundesverwaltung), und beide Ebenen sind befugt, Gesetze in Bezug auf die Entwicklung des Bildungswesens im Land zu erlassen. Im Laufe der Jahre haben die Bundesstaaten weiterhin den Großteil der Verantwortung für die Planung und Leitung des Schulwesens getragen. Die Zentralverwaltung leistet neben der Formulierung und Überprüfung politischer Grundsätze sowie der Sicherstellung entsprechender Standards finanzielle Unterstützung für spezielle vorrangige Pläne und Programme.

1986 wurde vom indischen Parlament die Einführung einer nationalen Bildungspolitik beschlossen. Diese Politik ergänzte das 1992 ausgearbeitete Aktionsprogramm und enthielt die erforderlichen Leitlinien für die Sicherstellung einer allgemeinen Grundschulbildung durch die Schaffung eines allgemeinen Zugangs zu Bildungseinrichtungen für Kinder bis zu 14 Jahren und die Gewährleistung ihrer Aufnahme und ihres Verbleibs an der jeweiligen Schule. Dies sollte zu wesentlichen Verbesserungen in der Qualität der Schulbildung führen und allen Kindern die Erreichung eines grundlegenden Bildungsniveaus ermöglichen. Im Rahmen dieser Politik wurden außerdem Strategien für bildungsmäßig benachteiligte Kinder und Kinder mit besonderen Bedürfnissen skizziert und die Notwendigkeit einer gemeinsamen Bemühung zum Ausbau und zur Verbesserung der Grundschulbildung — sowohl in offiziellen als auch in alternativen Schulformen - betont. Dies erforderte einen integrierten und dezentralisierten Ansatz für die Entwicklung des Primarschulbereichs, in dessen Mittelpunkt der Aufbau von Kapazitäten für die Planung und Leitung insbesondere auf Bezirks- und Kommunalebene steht. Ein besonderes Augenmerk wurde auch auf Schulbildung als Instrument zur Förderung der Stellung der Frau und der unterprivilegierten Gesellschaftsschichten gelegt.

Vor kurzem hat der Oberste Gerichtshof von Indien im Rahmen eines nationalen Mandats Bildung zu einem Grundrecht erklärt und damit eine Novellierung der Verfassung bewirkt, in der nun Bildung als Grundrecht für alle Kinder bis zum 14. Lebensjahr verankert ist. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Bereitstellung elementarer Bildungseinrichtungen zu einer gesetzlichen Verpflichtung der jeweiligen Bundesstaaten wird.

### Pläne und Programme

Seit der Erreichung der Unabhängigkeit im Jahr 1947 war Indien bestrebt, das Ziel der allgemeinen Grundschulbildung in Übereinstimmung mit seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zu verwirklichen. Vor allem das Primarschulwesen zählte zu den Hauptaktivitätsbereichen in mehreren aufeinander folgenden 5-Jahresplänen. Obwohl vieles erreicht worden ist, blieb einer großen Zahl von Kindern der Zugang zu Schulen

weiterhin verwehrt und das Ziel der allgemeinen Grundschulausbildung liegt immer noch in weiter Ferne.

Hohe Anteile von Schulabbrechern von bis zu 60 %, die große Anzahl von Kindern, die keine Schule besuchen, ein fehlender Zugang zu Schulen und ein großes Maß an Verschwendung stellten einige der Problembereiche dar. Außerdem gab es Probleme in Zusammenhang mit dem geringen Lernerfolg und der unzureichenden Einbindung von Mädchen und anderen benachteiligten Gruppen. Zu diesen Aspekten kamen noch verschiedene systemische Schwachstellen in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Primarschulwesens, wie zum Beispiel ein mangelhafter Schulbetrieb, unzureichende Infrastruktur und Einrichtungen, die häufige Abwesenheit von Lehrern, unbesetzte Lehrerstellen, die geringe Qualität des Unterrichts und die unzureichende Mittelausstattung.

Nach Maßgabe der nationalen Bildungspolitik wurden von der Verwaltung verschiedene Initiativen zur Beseitigung dieser Probleme gesetzt. Das Resultat war die Einführung diverser Pläne und Programme, von denen die folgenden besondere Aufmerksamkeit verdienen:

- “Operation Blackboard” (Operation Schultafel) (1986), deren Schwerpunkt auf der Bereitstellung zusätzlicher Klassenzimmer und Lehrer sowie einem Paket von Unterrichtsmaterialien und Unterrichtshilfen lag.
- “District Institutes of Education and Training” (Bezirksinstitute für Bildung und Ausbildung) (1988) zur Erzielung der gewünschten Verbesserungen bei der Lehrerausbildung.
- “Total Literacy Campaign” (Umfassende Alphabetisierungskampagne) (1988) zur Beseitigung des Analphabetismus.
- “Non-Formal Education Programme” (Informelles Bildungsprogramm) (1993 überarbeitet) zur Erfüllung der schulischen Bedürfnisse von Kindern, die keinen Zugang zu Schulen haben. Das Programm basiert auf einer Partnerschaft zwischen der Verwaltung und Freiwilligenorganisationen, öffentlichen Stiftungen, gemeinnützigen Organisationen, sozialen Aktivistengruppen, etc.
- “District Primary Education Programme” (Bezirksprogramm im Bereich des Primarschulwesens) (1994) zur Sicherstellung einer allgemeinen Grundschulbildung.

Während es sich hier um Programme handelt, die von der Zentralverwaltung unterstützt wurden, haben auch diverse Bundesstaaten Projekte im Primarschulbereich

initiiert, die auf den Zielsetzungen und Strategien der nationalen Bildungspolitik beruhen.

Die ORKB von Indien hat von Zeit zu Zeit zahlreiche dieser Programme überprüft und evaluiert. Angesichts der kurzen Zeit, die mir zur Verfügung steht, ist es natürlich nicht möglich jedes einzelne Programm zu behandeln. Ich werde mich daher nur auf die Besprechung der Prüfung des „District Primary Education Programme“ beschränken.

### Das „District Primary Education Programme“

#### ***Zielsetzungen***

Das „District Primary Education Programme“ (DPEP) wurde 1994 als Antwort auf verschiedene Herausforderungen im Primarschulbereich ins Leben gerufen. Das Ziel bestand darin, ein nachhaltiges und kostenwirksames Programm auf Bezirksebene zu entwickeln und umzusetzen, das:

- allen Kindern Zugang zu einer Primarschulbildung verschaffen sollte (Klassen I bis V),
- die Quote der Schulabbrecher im Primarbereich für alle Schüler auf weniger als 10 % reduzieren sollte,
- geschlechtsspezifische und soziale Unterschiede in der Schülerzahl, der Zahl der Schulabbrecher und im Bildungsniveau auf weniger als 5 % reduzieren sollte,
- den durchschnittlichen Lernerfolg der Schüler in Sprachen und Mathematik um mindestens 25 % und in anderen Fächern um mindestens 40 % über das gemessene Mindestniveau anheben sollte und
- die Kapazitäten von Institutionen und Organisationen zur Planung, Leitung und Evaluierung des Primarschulwesens auf nationaler, bundesstaatlicher und Bezirksebene stärken sollte.

### ***Programmstrategien***

Zu den wichtigsten Programmstrategien zur Erreichung dieser Zielsetzungen zählten:

- Dezentralisierung und partizipatorische Planung, die vor allem darauf abzielten, die entsprechenden Strukturen bereits ab der Dorfebene zu entwickeln, um damit die Mitbestimmung der örtlichen Gemeinde zu sichern.
- die Bereitstellung der physischen Infrastruktur, wodurch der Zugang und der Verbleib an den Schulen erleichtert und ein Gefühl von Gemeindeverantwortung geschaffen werden soll.
- die Steigerung der Effektivität der Schulen durch den Einsatz von Lehrern, die eine entsprechende Ausbildung absolviert haben und über die entsprechenden Fähigkeiten verfügen, und die Entwicklung eines geeigneten Lehrplans.
- Die Betonung des Aspekts der Gleichstellung durch Angleichung an informelle Strukturen und Beseitigung von geschlechts- und gemeindebezogenen Barrieren.

### ***Auswahlkriterien***

Das DPEP sollte in bildungsschwachen Bezirken umgesetzt werden, in denen die Alphabetisierungsrate bei Frauen unter dem nationalen Durchschnitt liegt (bei rund 39 %), sowie in Bezirken, in denen die „Total Literacy Campaign“ erfolgreich durchgeführt worden war und nun ein Bedarf an Grundschulbildung bestand.

### ***Anwendungsbereich***

Das 1994/1995 initiierte Programm sollte in drei Phasen umgesetzt werden. Phase I umfasste 48 Bezirke in sieben Bundesstaaten, die übrigen Bezirke dieser Bundesstaaten und Bezirke in acht weiteren Bundesstaaten wurden in den Phasen II und III erfasst. Im März 2000, war das Programm in insgesamt 214 Bezirken umgesetzt worden.

### ***Finanzierungsmechanismen***

Das Programm wird zentral finanziert, wobei 85 % der Projektkosten von der Zentralverwaltung und die übrigen 15 % von der Verwaltung des jeweiligen Bundesstaats getragen werden. Der Anteil der Zentralverwaltung wird über Fremdmittel finanziert. Verschiedene bilaterale und multilaterale Finanzierungsinstitutionen wie die Weltbank,

die Europäische Gemeinschaft, die britische Behörde für internationale Entwicklung, die UNICEF, die IDA und die Verwaltung der Niederlande haben in Form von zinsverbilligten Krediten und Zuschüssen zur Finanzierung dieses groß angelegten Programms beigetragen.

### Prüfungsbesprechung

#### ***Zielsetzungen***

Die Überprüfung und Evaluierung der Umsetzung des Programms durch die ORKB verfolgte die untenstehenden Ziele:

- Untersuchung der produktiven und kreativen Anwendung des politischen Rahmens und der strategischen Parameter;
- Evaluierung der Verbreitung, Reichweite und nachhaltigen Wirkung des Programms anhand von Schlüsselindikatoren;
- Korrelation der Verfahren für den Einsatz der Programmressourcen entsprechend den Bedürfnissen, Prioritäten und Durchführungsphasen;
- Bewertung der Wirksamkeit der kapazitätsbildenden und partizipatorischen Maßnahmen im Hinblick auf die angestrebte Sicherstellung einer allgemeinen Grundschulbildung.

#### ***Umfang und Anwendungsbereich***

Bis zum Jahr 1997-98 waren die Phasen I und II des Programms in 149 Bezirken in 14 Bundesstaaten umgesetzt worden. Davon wurden 70 Bezirke als repräsentative Stichprobe ausgewählt und die Programmunterlagen, die in den Projektbüros der Bundesstaaten und Bezirke und in der Bildungsabteilung des zentralen Ministeriums für Personalentwicklung aufliegen, wurden einer genauen Überprüfung unterzogen, um zu beurteilen, inwieweit die Programmziele verwirklicht worden waren.



### ***Prüfungsmethodologie***

Die Überprüfung umfasste die folgenden Arbeitsschritte/-phasen:

Eine vorbereitende Untersuchung der Planungs- und Haushaltsunterlagen, des Leistungsbudgets der Abteilung sowie der Programmanschläge, Fortschrittsberichte, regelmäßigen Bewertungen durch die Abteilung oder externe Institutionen, Berichte von Beamten der Abteilung, Evaluierungsstudien externer Institutionen, etc., um umfassende Kenntnisse über das Programm zu erhalten und dadurch die Bestimmung von Aspekten, die eine detaillierte Untersuchung erfordern, zu erleichtern.

- Pilotstudie über die Umsetzung des Programms in ein bis zwei ausgewählten Bundesstaaten mit dem Ziel, verschiedene Prüfungsbereiche zu bestimmen und einen Prüfungsplan zu formulieren.
- Fertigstellung des Prüfungsplans unter Angabe von detaillierten Informationen über die zu untersuchende Stichprobe, von Richtlinien für die Untersuchung, einer allgemeinen Strategie für die Erhebung und Analyse der Daten, von Formaten zur Datenerfassung, etc.
- Genaue Überprüfung der von den Verwaltungen der jeweiligen Bundesstaaten und den Verwaltungsleitern und Leitern der an der Umsetzung des Programms beteiligten Dienststellen geführten Unterlagen durch einzelne Prüfungsämter.
- Vor-Ort Besuche in ausgewählten Bezirken und Büros der an der Umsetzung beteiligten Behörden.
- Zwischenprüfung des Fortschritts der Untersuchungen im Rahmen von Workshops zur Förderung des Informationsaustauschs zwischen verschiedenen Außendienststeinheiten, mit dem Ziel, einen einheitlichen Ansatz zu gewährleisten und die nötigen Zwischenkorrekturen zu ermöglichen.
- Überprüfung und Vergleich der vorläufigen Berichtsentwürfe der Außendienststeinheiten und erforderlichenfalls Erhebung zusätzlicher Daten.
- Fertigstellung des Prüfberichts.

In diesem besonderen Fall wurden außerdem die Dienste einer externen Institution aus dem Bereich der Sozialforschung in Anspruch genommen, um vor allem die Auswirkung des Programms auf die potenziellen Nutznießer, die Erfassung der Zielgruppe und den Status der geschaffenen Vermögenswerte zu beurteilen.

### Die wichtigsten Prüfungsfeststellungen

- Der Zugang zu den Grundschulen wurde durch das Fehlen grundlegender Infrastruktur beeinträchtigt.
- Die Schüler-Lehrer-Quote lag in manchen Bundesstaaten bei 72:1 bzw. 96:1. Auch die durchschnittliche Schüleranzahl pro Klasse lag in sieben Bundesstaaten über der Norm und betrug in einem Bundesstaat sogar 84.
- Was die Steigerung der Gesamtschülerzahl betrifft, gab es wenig Beweise für den Erfolg des Programms. Obwohl in der Anfangsphase der Programmumsetzung ein vergleichsweise hoher Zuwachs verzeichnet wurde, konnte dieser Zuwachs in den darauf folgenden Jahren nicht in allen Bundesstaaten gehalten werden. In 23 Bezirken in 8 Bundesstaaten war sogar ein Rückgang der Schülerzahl zu verzeichnen. Ein bemerkenswerter Trend war das Ansteigen der Schülerzahl in Privatschulen.
- Die Zahl der Schülerinnen nahm mit dem Aufstieg in höhere Schulklassen ebenfalls ab. Trotz der Eingriffe des Programms bestehen in Bezug auf die Schülerzahl auch weiterhin Unterschiede zwischen Jungen und Mädchen sowie zwischen unterprivilegierten und anderen Gesellschaftsschichten.
- Das Ziel des Programms war die Konvergenz der Primärerziehung durch frühkindliche Betreuungs- und Erziehungszentren und informelle Bildungszentren (Alternativschulen). Während für die Eröffnung von Kinderbetreuungs- und Erziehungszentren keine Zielvorgaben gemacht wurden, wurden die Zielsetzungen für Alternativschulen nicht erreicht. Nur 9 % der Haushalte waren überhaupt über die Existenz dieser Schulen informiert. Infolgedessen betrug die Zahl der Schüler, die Alternativschulen besuchten, nur 0,6 %.
- Mit Ausnahme eines einzigen Staates, lag der Anteil der Schulabbrecher in allen Bundesstaaten, die am DPEP teilnahmen, nach wie vor weit über 10 %. In den weniger entwickelten Bundesstaaten betrug der Anteil sogar zwischen 38 und 39 %. In 6 Bundesstaaten war die Zahl der Schulabbrecher unter den unterprivilegierten Kindern entweder gestiegen oder konstant geblieben. Der Unterschied in der Dropout-Rate bei den geschlechtlich und sozial benachteiligten Gruppen betrug auch weiterhin mehr als 5 %.
- Das Ziel der Anhebung des Bildungsniveaus konnte in der Mehrzahl der Bezirke nicht verwirklicht werden. Die Unterschiede im Bildungsniveau zwischen Jungen und Mädchen und zwischen sozial benachteiligten und anderen Gruppen konnten ebenfalls nicht auf die angestrebte Zahl von 5 % reduziert werden.

- Es wurden wesentliche Mängel bei der Vergabe von Funktionen innerhalb des Programms, vor allem bei der Bestellung von Lehrern und Instruktoren festgestellt. Obwohl die Bestellung eines höheren Anteils von weiblichen Lehrkräften einer der Schwerpunkte des Programms war, war in 34 % der Schulen nicht eine einzige Lehrerin beschäftigt.
- Die Ausbildungspläne wurden nicht eingehalten und eine große Zahl von Lehrern und anderen Programmbeauftragten erhielt überhaupt keine Ausbildung.
- Obwohl das Programm großes Augenmerk auf Dezentralisierung und partizipatorische Planung legte und versuchte, die jeweiligen Gemeinden mit Hilfe von kommunalen Strukturen (Dorfkomitee für Bildungsfragen, Dorfkomitee für das Bauwesen, Eltern-Lehrer-Vereinigungen, Mütter-Lehrer-Vereinigungen, etc.) einzubinden, gab es erhebliche Lücken in Bezug auf das Vorhandensein und die Funktionstüchtigkeit dieser Strukturen.
- Die Block Resource Centres und Cluster Resource Centres, die für die Bereitstellung von akademischer Unterstützung vor Ort sowie für die Ausbildung der Lehrer verantwortlich waren, konnten diese Aufgabe nur für 58 % der Lehrer erfüllen.
- Die Zielvorgaben für die Einrichtung der Infrastruktur wurden nicht erreicht, und die Miteinbeziehung der Gemeinde in die Bautätigkeit erfolgte nur in geringem Ausmaß.
- Schwachstellen wurden auch bei der Verteilung von kostenlosen Schulbüchern und ergänzenden Unterrichtsmaterialien an die Zielgruppen beobachtet.
- Im fünf-jährigen Beobachtungszeitraum (1994-2000), wurden im Vergleich zu den bereitgestellten Haushaltsmitteln in einer Gesamthöhe von 39,51 Milliarden Rupien (rd. US\$ 968 Millionen) für das Programm nur Gelder in Höhe von 22,72 Milliarden Rupien (rd. US\$ 568 Millionen) freigegeben. Und selbst diese wurden von den Bundesstaaten nicht vollständig aufgebraucht. Auf Grund dessen konnte die finanzielle Unterstützung, die von diversen internationalen Finanzierungsbehörden in Form von zinsverbilligten Krediten und Zuschüssen zugesagt wurde, nicht wie geplant in Anspruch genommen werden.

Es hat sich daher gezeigt, dass die Zielsetzungen des Programms zwar durchaus lobenswert waren und das Programm auch alle erforderlichen Elemente zur Einleitung eines gesellschaftlichen Wandels in sich trug, dass aber die in seinem Rahmen umgesetzten Maßnahmen nicht die gewünschte Wirkung erzielten.

---

## 4. Spanien

### Subventionskontrolle im Bereich des Universitäts- und Hochschulwesens

---

#### I. Einleitung - Allgemeine Aspekte des Bildungswesens in Spanien

Das Bildungswesen in Spanien setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden Bereichen des Regelschulwesens zusammen: der Vorschulerziehung (bis zum 6. Lebensjahr), der Grundschule (vom 6. bis zum 12. Lebensjahr), der Sekundarschule (vom 12. bis zum 16. Lebensjahr), der Matura (vom 16. bis zum 18. Lebensjahr) und dem Hochschulwesen. Ab dem 16. Lebensjahr ist auch eine Berufsausbildung möglich.

Die erste Stufe des Bildungswesens ist die Vorschulerziehung, die sich bis zum 6. Lebensjahr erstreckt und in zwei Abschnitte unterteilt ist, der erste reicht bis zum 3. Lebensjahr und der zweite bis zum Abschluss dieser Stufe. Der erste Abschnitt der Vorschulerziehung ist freiwillig und ist auf die erzieherische Betreuung und Unterstützung im frühen Kindesalter ausgerichtet. Der zweite Abschnitt der Vorschulerziehung ist freiwillig und unentgeltlich, wobei die Verantwortung für die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Plätzen zur Deckung der gesamten möglichen Nachfrage bei den einzelnen zuständigen Verwaltungsbehörden liegt.

Die Grundschule ist verpflichtend und unentgeltlich und umfasst 6 Schulstufen im Alter von 6 bis 12 Jahren. Ziel der Grundschule ist es, die Eingliederung der Kinder in die Welt der Bildung und Kultur voranzutreiben und ihre Sozialisierung zu fördern. Es erfolgt eine laufende Gesamtbeurteilung der Leistungen, wobei die Schüler die festgelegten Lernziele erreichen müssen, um in die nächste Schulstufe aufsteigen zu können.

Das Sekundarschulwesen umfasst nach dem erfolgreichen Abschluss der Grundschule weitere 4 Jahre, für die Schulpflicht besteht; Ziel dieses Bildungsabschnittes ist es, den Schülern Grundkenntnisse aus den Bereichen Wissenschaft, Technologie und Geisteswissenschaften zu vermitteln. Im Anschluss daran beginnt die Maturavorbereitung, die in zwei Lehrgänge unterteilt ist und eine spezielle Vorbereitung auf ein Hochschulstudium darstellt. Alle Schüler, die die vorangegangene Schulstufe erfolgreich abgeschlossen haben, haben Zugang zu diesem Bildungsweg.

Ein weiterer wichtiger Bereich des Bildungswesens ist das Berufsschulwesen, das alle Ausbildungen umfasst, die zur qualifizierten Ausübung verschiedener Berufe befähigen und die an jene Schüler gerichtet sind, die ihre schulische Ausbildung nicht

mit einem Hochschulstudium abschließen wollen. Die Berufsausbildung erfolgt in etwa 150 Lehrberufen und ist in verschiedene Stufen und Ausbildungsgrade gegliedert und schließt mit dem Erwerb des entsprechenden Berufsbefähigungsnachweises ab.

Neben diesen allgemeinen Ausbildungsformen seien auch noch die Spezialausbildungen erwähnt, die im Besonderen auf den künstlerischen, sprachlichen und sportlichen Bereich abzielen.

In bestimmten Fällen ist es notwendig, Personen mit Behinderungen eine sonderpädagogische Betreuung im Rahmen des Sonderschulwesens zu ermöglichen.

In Bezug auf die Organisation dieses Bereiches ist darauf hinzuweisen, dass die zuständige Behörde verpflichtet ist, alle pädagogischen Anforderungen in den verschiedenen Schulstufen und -sparten zu erfüllen. Neben der Bereitstellung der geeigneten Schulen und Lehrkräfte ist aber auch die Mitwirkung privater Organisationen vorgesehen, sofern sie die für die Erteilung des entsprechenden Unterrichts erforderlichen Bedingungen erfüllen. In bestimmten Bereichen werden zwischen den Privatanbietern und der zuständigen Behörde Vereinbarungen abgeschlossen, durch die sich diese zur Erfüllung bestimmter Auflagen verpflichten, gleichzeitig aber Anspruch auf öffentliche Geldmittel haben.

Des Weiteren fördert die zuständige Behörde den allgemeinen Zugang zur Bildung durch die Vergabe von Beihilfen und Stipendien, deren Höhe sich nach den Ausbildungskosten und den finanziellen Möglichkeiten der Familie richtet.

Um eine zahlenmäßige Vorstellung der erwähnten Schulformen zu vermitteln, kann die Zahl der Schüler im Regelschulwesen der nicht universitären Ausbildung mit 7 Millionen und die Zahl der Lehrkräfte mit etwa 600.000 angegeben werden.

Die Ausgaben der zuständigen Behörden für diese Bildungsformen belaufen sich auf etwa EUR 19,2 Milliarden (mehr als 3 Billionen Peseten).

Auf Vorschlag der Regierung hat das Parlament vor kurzem ein neues Bildungsqualitätsgesetz verabschiedet, in dem in Anerkennung der Bedeutung des Bildungswesens und der neuen Herausforderungen, die sich aus der Entwicklung der spanischen Gesellschaft und ihrer Integration in die internationale Gemeinschaft ableiten, jene neuen Werte vorangetrieben werden, denen die Schule gerecht werden muss, um den Schülern entsprechend ihren Fähigkeiten eine Vielzahl an Bildungsmöglichkeiten bieten zu können.

Außerdem stehen die öffentlichen Universitäten im Rahmen des spanischen Bildungswesens vor zwei großen Herausforderungen: einerseits der enormen Nachfrage nach

Lehr- und Forschungstätigkeit sowie den soziokulturellen Ansprüchen gerecht zu werden, die an eine extrem aufnahmefähige Institution herangetragen werden, in die die Gesellschaft großes Vertrauen für ihren Fortschritt setzt. Andererseits muss die Universität diese Leistungen in einem von ständigen finanziellen Einschränkungen geprägten Umfeld so wirtschaftlich und effizient wie möglich erbringen. Es erstaunt daher nicht, dass die Probleme der Universitätsverwaltung, abgesehen von den großen rechtlichen und wirtschaftlichen Unterschieden, überall auf der Welt im Wesentlichen dieselben sind. Vielleicht hat dies damit zu tun, dass die Universität zu jenen zehn Institutionen zählt, die bereits seit dem Mittelalter bestehen. Daher sind auch die Probleme und Klagen der Professoren und Forscher, die auf der anderen Seite des Atlantiks arbeiten, die gleichen wie die ihrer Kollegen in Salamanca oder Bologna.

Mein Referat, in dem ich mich nun dem universitären Bereich widmen werde, ist in fünf Abschnitte unterteilt:

- 1°) Analyse der Situation des Hochschulwesens in Spanien aus rechtlicher und institutioneller Sicht.
- 2°) Die Finanzierungsquellen der spanischen Universitäten und Hochschulen und das für sie geltende wirtschaftlich-finanzielle System sowie das Buchführungssystem.
- 3°) Exkurs über das System der externen Kontrolle des öffentlichen Sektors in Spanien, den rechtlichen Rahmen, die daran beteiligten Institutionen und die Prüfungsverfahren und -bereiche und die Art der Prüfungen.
- 4°) Die Besonderheiten der externen Kontrolle der Universitäten und im Speziellen der Universitäten des öffentlichen Sektors.
- 5°) Zielsetzungen des Prüfungsplanes, mit dem der spanische Rechnungshof in Zusammenarbeit mit den regionalen Organen der externen Kontrolle derzeit befasst ist.

## II. Gegenwärtige Lage des Hochschulwesens in Spanien

Die spanische Verfassung aus dem Jahr 1978 anerkennt die Autonomie der Universitäten und garantiert ihnen damit die Freiheit der Lehre, des Studiums und der Forschung sowie die **Selbstverwaltung und die Verwaltung ihrer Eigenmittel**. Außerdem wurde in den letzten Jahren die Dezentralisierung der Universitäten gemäß den in der Verfassung und den jeweiligen Autonomiestatuten vorgesehenen Bestimmungen umgesetzt, so dass nunmehr die Bildungsbehörden der autonomen Gebietskörperschaften für das Hochschulwesen zuständig sind. Dieser Dezentralisierungsprozess wurde durch die Schaffung von Universitätszentren in praktisch allen Orten mit mehr als 50.000 Einwohnern ergänzt, was eine Vorstellung von der Entwicklung der derzeitigen Universitätslandschaft vermitteln soll.

Das Ley Orgánica de Universidades (span. Universitätsverfassungsgesetz) (Gesetz 6/2001) legt fest, dass der öffentliche Auftrag zur höheren Bildung den Universitäten obliegt, die diesem Auftrag durch Lehre, Studium und Forschung nachkommen.

### ***Aufteilung der Bildungskompetenzen***

Dem Staat obliegt die Schaffung der Grundvoraussetzungen für die universitären Einrichtungen:

- Die rechtlichen Grundlagen der Universitäten, ihrer Beamten und der Verwaltung. Dies umfasst eine einheitliche Mindestorganisation und eine Grundregelung für die Professorenschaft.
- Die Erstellung allgemeiner Studienpläne und die Festlegung der Bestimmungen für die Erlangung, Ausstellung und Anerkennung akademischer Grade und Diplome.

Die autonomen Gebietskörperschaften verfügen im Bereich des Hochschulwesens über weitreichende Kompetenzen, so zum Beispiel: die Schaffung öffentlicher Universitäten und die Anerkennung privater Hochschulen, die Genehmigung der Satzung der Universitäten, die Festsetzung der Studiengebühren und die jährlichen Budgetmittelzuweisungen an die Universitäten.

Von den den Universitäten übertragenen Kompetenzen seien die folgenden erwähnt: Ausarbeitung der Satzung und sonstiger Bestimmungen der Geschäftsordnung, Wahl, Bestellung und Abberufung der Lenkungs- und Verwaltungsorgane, Erstellung, Genehmigung und Verwaltung ihrer Budgetmittel und die Verwaltung ihrer Güter, Zusammensetzung und Veränderung des Personalstandes, Erstellung und Genehmigung der Studien- und Forschungspläne, Zulassung und Aufnahme von Studenten sowie die Überprüfung ihrer Kenntnisse, Ausstellung von Titeln und Diplomen, die Unterhaltung von Beziehungen zu anderen akademischen, kulturellen oder wissenschaftlichen Einrichtungen, ob in Spanien oder im Ausland.

### ***Die Finanzautonomie der Universitäten***

In diesem Zusammenhang darf der Ursprung der für die Finanzierung der Universitäten bestimmten Mittel (öffentliche oder private Gelder) nicht mit der Form der Erbringung der Leistung – durch die öffentliche oder private Hand - verwechselt werden. Es gibt die private Finanzierung einer öffentlichen Leistung (Studiengebühren, die die tatsächlichen Kosten der öffentlichen Universitäten abdecken) oder die

öffentliche Finanzierung einer privaten Leistung (Stipendien und Beihilfen zu den Studiengebühren an privaten Universitäten).

In den meisten Ländern der OECD sind die Universitäten öffentliche Einrichtungen, die zum Großteil aus öffentlichen Mitteln finanziert werden und über eine weitreichende Finanzautonomie verfügen. In einigen Fällen wie den Vereinigten Staaten, Australien oder Großbritannien handelt es sich um selbstverwaltete Unternehmen. Verwaltungsräte, die sich zumeist aus bedeutenden Persönlichkeiten, die aber nicht unbedingt einen akademischen Titel besitzen müssen, zusammensetzen, können mit großer Freiheit über deren Finanzmittel verfügen.

In anderen Ländern wie Frankreich, Deutschland, Griechenland und in geringerem Ausmaß Finnland, obliegen die finanziellen Entscheidungen den obersten Regierungsstellen. Norwegen, die Niederlande und Spanien sind die Länder mit der umfassendsten Finanzautonomie der Universitäten.

### ***Höhere Bildung: die Nachfrage an den Universitäten***

Das spanische Universitäts- und Hochschulsystem ist besonders schnell von 330.000 Studenten im Jahr 1970 auf fast 1,6 Millionen zur Jahrtausendwende angewachsen. In nur drei Jahrzehnten ist aus einer elitären höheren Bildungsform ein System geworden, das eine Massenausbildung anbietet. Der rasche Wandel hat zu Diskussionen über eine etwaige übermäßige Bildung geführt, die sich aus den angeblich zu hohen Studentenzahlen in Spanien ergeben könnte. Ein Vergleich der Situation in Spanien mit anderen entwickelten Ländern kann hier jedoch hilfreich sein, um die Ausweitung der Universitäten am Ende des 20. Jahrhunderts aus dem richtigen Blickwinkel zu betrachten.

Bis vor kurzem beruhten die internationalen Vergleiche der Hörerzahlen an Universitäten auf allgemeinen Prozentsätzen. Die UNESCO veröffentlicht regelmäßig den Prozentsatz, den die Gesamtzahl der Studenten in diesem Bereich im Verhältnis zur Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 24 ausmacht. Spanien weist für 1980 einen Indikator von 22% und für 1995 von 46% auf. Der Durchschnitt in der Europäischen Union lag zuletzt bei 45%; die Studenten auf Hochschulebene machen 45% der europäischen Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 24 Jahren aus. Während Spanien 1980 geringfügig unter dem europäischen Durchschnitt lag (24%), erreicht Spanien diesen Wert bereits 1995.

In den internationalen Studien der letzten Jahre rangiert Spanien beim Universitätsbesuch jugendlicher Studenten zumeist über dem internationalen Durchschnitt. Anders sieht es bei älteren Studenten aus, da in anderen Ländern in den letzten Jahren sehr



viel für die Teilnahme dieser Altersgruppen am Bildungswesen getan wurde. So wies Spanien 1996 bei den Studentenzahlen in der Altersgruppe von 26 bis 29 Jahren einen Anteil von 6,2% auf, während der EU-weite Durchschnitt bei 7,3% lag und unter Berücksichtigung der nordischen Länder und Deutschlands, sowie den Vereinigten Staaten, mehr als 10% in dieser Altersgruppe betrug (OECD, 1997).

Die Öffnung der Universitäten für die ständige Fort- und Weiterbildung steht in deutlichem Zusammenhang mit dem Zugang „nicht traditioneller“ Studenten, im Besonderen von Erwachsenen, die zwar nicht über die üblichen akademischen Voraussetzungen verfügen, dafür aber Erfahrung und Lernbereitschaft mitbringen. Im spanischen Hochschulsystem kann dieser Prozess noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Zwischen 1992 und 1999 sank die Zahl der für die Aufnahmeprüfungen angemeldeten Personen über 25 Jahre auf die Hälfte (von etwa 55.000 auf 28.700). Man könnte daraus den Schluss ziehen, dass die Nachfrage nach dieser Form des Zugangs zu den Universitäten zurückgeht, es ist aber auch möglich, dass die bei den Aufnahmeprüfungen gestellten Anforderungen potenzielle Studenten abschrecken.

### ***Kennzahlen des Hochschulwesens***

In der spanischen Universitätslandschaften findet man derzeit 68 Universitäten, von denen 49 öffentliche Einrichtungen sind, eine davon ist eine sogenannte „Fernuniversität“: die UNED (Universidad Nacional de Educación a distancia). Von den (19) Privatuniversitäten gehören 4 der Katholischen Kirche.

Im Studienjahr 2000/2001 betrug die Zahl der **Studienanfänger** an allen öffentlichen Universitäten mit herkömmlichem Lehrbetrieb (ausgenommen die UNED) 245.416, dies entspricht 18,6% aller **inskribierten Studenten**, deren Zahl bei 1.316.587 lag. 91,9% davon studierten an offiziellen Universitätszentren, der Rest an den Universitäten angeschlossenen Einrichtungen.

Die Zahl der **Postgraduate-Studenten** belief sich auf 136.311, von denen 60.877 (44,66%) ein Doktoratsstudium und die übrigen (75.434) andere postgraduale Universitätslehrgänge absolvierten.

Die Zahl der **Hochschulabsolventen** betrug im Studienjahr 2000/2001 147.595, das entspricht 11,21% der inskribierten Studenten, davon wiederum absolvierten 57,7% ein Diplomstudium, der Rest ein Kurzstudium.

Das Angebot der öffentlichen Universitäten umfasste insgesamt 2.377 **Studienrichtungen** und 5.663 **Postgraduate-Programme**.

Das **universitäre Lehrpersonal** bestand im Studienjahr 2000/2001 aus 80.433 Personen, davon waren 56,46% Beamte und der Rest Vertragsbedienstete. Daraus ergab sich ein Durchschnitt von 16-17 Studenten je Professor.

Die Zahl der **allgemeinen Universitätsbediensteten**, die in der Verwaltung der öffentlichen Universitäten mit herkömmlichem Lehrbetrieb tätig waren, lag bei 39.456, was bedeutet, dass für jeweils zwei Professoren ein allgemeiner Universitätsbediensteter erforderlich war. Der Prozentsatz der Beamten und Vertragsbediensteten entspricht in etwa dem des Lehrpersonals.

Die Gesamteinnahmen der öffentlichen Universitäten Spaniens betragen im Geschäftsjahr 2000 € 5.501.870.000 gegenüber € 5.311.350.000 im Jahr 1998, was einem Anstieg um 3,58% darstellt. Diese Zahlen entsprechen einem Wert von 0,96% des BIP im Jahr 1998 und von 0,84% im Jahr 2000. Die Geldmittel stammten zum Großteil aus den laufenden Mittelzuweisungen, die im Wesentlichen von den autonomen Gebietskörperschaften, aber auch von der Zentralregierung und der EU aufgebracht wurden. Diese Mittelzuweisungen stellten 1998 durchschnittlich 63%, im Jahr 2000 etwa 70% der Gesamteinnahmen dar, 19% wurden aus öffentlichen Abgaben und Gebühren gedeckt. Der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand lag 1998 bei 74%, 2000 bei 75%.

Die Gesamtausgaben beliefen sich im Jahr 2000 auf € 5.241.900.000 gegenüber € 4.535.570.000 im Jahr 1998, was einem Anstieg um 15,57% entspricht. Den größten Ausgabenposten stellten die Personalkosten dar, die in beiden Jahren 58% der Gesamtausgaben aller öffentlichen Universitäten ausmachten.

### III. Die Finanzierung der Universitäten

Bei genauer Betrachtung der (öffentlichen und privaten) Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Hochschulbereich stellt man fest, dass Spanien 1,11% des BIP dafür aufwendet, gegenüber einem Durchschnitt der OECD-Länder von 1,33%. Betrachtet man die Ausgaben pro Student, fällt das Defizit Spaniens noch viel deutlicher aus, da die \$5.038 Spaniens nur 55% des OECD-Durchschnitts (\$9.063) ausmachen.

Ein weiteres wesentliches Element der verschiedenen Finanzierungsmodelle sind die Beihilfen für Studenten, die in Spanien 0,10% des BIP gegenüber einem Durchschnitt von 0,27% in den OECD-Ländern betragen, was umgerechnet Ausgaben in Höhe von \$454 bzw. \$1.840 pro Student entspricht.

Eine Zielvorgabe für die Ausgaben pro Student erscheint wichtig, um sicherzustellen, dass das spanische Hochschulwesen sich hinsichtlich der verfügbaren Mittel und der

Qualität jenem Niveau annähert, das in mit Spanien vergleichbaren Ländern zu finden ist. Man darf nicht vergessen, dass sich die Abgänger der spanischen Universitäten am Arbeitsmarkt immer mehr mit jenen anderer Länder der Europäischen Union messen müssen.

Auch die Forscher an den Universitäten konkurrieren mit den Forschern der EU um Projekte, Mittel und Ergebnisse. Die spanischen Universitäten müssen über die notwendigen Mittel verfügen, die es ihnen erlauben, bei der erstklassigen Ausbildung von Akademikern und Doktoren und in der Grundlagen- und angewandten Forschung konkurrenzfähig zu sein.

Bei der Festsetzung der optimalen Höhe der Gesamtmittel müssen die Ausgaben pro Student in Betracht gezogen werden, auch wenn meist eine endgültige Limitierung der Gesamtausgaben im Verhältnis zum BIP erfolgt.

Im gesamten OECD-Raum werden ungefähr 17% der öffentlichen Ausgaben für das Hochschulwesen zur Finanzierung der Studenten aufgewendet. Im Falle Spaniens liegt dieser Prozentsatz bei nur 11%. Andererseits werden in Spanien mehr als 40% der öffentlichen Beihilfen zur Finanzierung von Kosten (Gebühren) verwendet, während im OECD-Durchschnitt der „Kostenausgleich“ nicht einmal 25% der öffentlichen Ausgaben für Studienbeihilfen beträgt. Dies lässt den Schluss zu, dass die Aufwendungen Spaniens für Studienbeihilfen äußerst gering sind und sich mehr als in anderen Ländern auf die Kostenfinanzierung konzentrieren.

#### IV. Die Systeme der externen Kontrolle des öffentlichen Sektors in Spanien

In Europa bestehen nebeneinander verschiedene Modelle für die Kontrolle des Staatshaushalts; es gibt zentralistische Modelle, die in zentralistischen Einheitsstaaten (Frankreich, Großbritannien, Irland) vorherrschen, und dezentralisierte Modelle (Deutschland, Spanien), wobei eine allgemeine Tendenz in Richtung Dezentralisierung erkennbar ist. Außerdem können die Rechnungsprüfungen von privaten Prüfern (Kammer der Wirtschaftsprüfer) oder Beamten (Rechnungshöfe) durchgeführt werden, wobei hier eine deutliche Tendenz in Richtung Wirtschaftsprüfer zu verzeichnen ist. Aus der Kombination dieser beiden Formen ergeben sich verschiedene europäische Modelle, deren Mischform die Audit Commission für Großbritannien und Wales darstellt. Spanien hat sich zur Prüfung der Recht- und Gesetzmäßigkeit der Gebarung der öffentlichen Verwaltung für ein dezentralisiertes Beamtenmodell entschieden. In ganz Europa verlagert sich jedoch der Schwerpunkt der Kontrolle auf Aspekte der Wirtschaftlichkeitsprüfung, und zwar in dem Maße, in dem sich eine neue Philosophie und neue Techniken der öffentlichen Verwaltung durchgesetzt haben.

Die externe Kontrolle des öffentlichen Sektors in Spanien ist zum Teil als dezentralisiertes Modell entsprechend der Struktur des Gesamtstaates gestaltet, das ausschließliche und gemeinsame Zuständigkeiten der Zentralregierung und der autonomen Gebietskörperschaften, abhängig von den verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, umfasst.

Die externe Kontrolle wird zum Teil von einer übergeordneten Instanz, dem Rechnungshof, und verschiedenen Organen der externen Kontrolle der einzelnen autonomen Gebietskörperschaften wahrgenommen.

Der Rechnungshof wird in Artikel 136 der Verfassung als “Oberste Rechnungskontrollbehörde des Staatshaushaltes und der wirtschaftlichen Gebarung des Staates und des öffentlichen Sektors“ definiert.

In der Folge wurden die autonomen Gebietskörperschaften mit eigenen Institutionen ausgestattet, um die steigende Zahl ihrer Kompetenzen wahrnehmen zu können, und daher wurden auch eigene Organe der externen Kontrolle für die Rechnungsprüfung des öffentlichen Sektors geschaffen. Seit 1984, als die ersten autonomen Organe geschaffen wurden, bis heute haben 9 Organe der externen Kontrolle ihre Tätigkeit aufgenommen, weitere 4 sind im Entstehen.

Die Finanzkontrolle des öffentlichen Sektors wird vom Rechnungshof und den Organen der externen Kontrolle der autonomen Gebietskörperschaften gemeinsam wahrgenommen. Unbeschadet seiner Stellung als oberste Rechnungskontrollbehörde liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit des Rechnungshofes im staatlichen Bereich und bei jenen autonomen Gebietskörperschaften, die über keine Organe der externen Kontrolle verfügen. Diese konzentrieren ihre Prüftätigkeit auf den öffentlichen Sektor der jeweiligen autonomen Gebietskörperschaft.

Der Rechnungshof und die Organe der externen Kontrolle koordinieren ihre Tätigkeit, um eine höhere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu erzielen und um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden. Sie können sich weiters auf verschiedene gesetzliche Regelungen und Vereinbarungen stützen, die die Zusammenarbeit begünstigen.

Das Gesetz über den Rechnungshof bestimmt, dass derjenige, der „durch Setzen einer gesetzeswidrigen Handlung oder Unterlassung einen Schaden an öffentlichem Vermögen oder öffentlichen Gütern verursacht, verpflichtet ist, den verursachten Schaden zu ersetzen“. Eine der Besonderheiten der obersten Rechnungskontrollbehörde Spaniens besteht darin, dass sie mit Rechtssprechungsbefugnis ausgestattet ist, die es ihr erlaubt, bei Vorliegen der oben genannten Verhaltensweisen Rechenschaft über die rechtmäßige Verwaltung öffentlicher Mittel zu verlangen.

Artikel 4.1 dieses Gesetzes nennt als Vertreter des öffentlichen Sektors: die Staatsverwaltung, die autonomen Gebietskörperschaften, die lokalen Gebietskörperschaften, die Sozialversicherungsträger, die Selbstverwaltungseinrichtungen, die staatlichen Gesellschaften und sonstigen öffentlichen Unternehmen.

Auch wenn die Universitäten nicht ausdrücklich genannt werden, besteht kein Zweifel über deren Zugehörigkeit zum öffentlichen Sektor, da sie sich ja aufgrund ihres Ursprungs und ihrer Abhängigkeit ausdrücklich als „öffentlich“ bezeichnen und daher eindeutig in den Zuständigkeitsbereich der Organe der externen Kontrolle, die Gegenstand der obigen Ausführungen sind, fallen.

Das erwähnte Gesetz legt weiters fest, dass neben den angeführten Körperschaften und Einrichtungen auch Subventionen, Darlehen, Bürgschaften oder sonstige Beihilfen des öffentlichen Sektors für natürliche oder juristische Personen einer Rechnungsprüfung zu unterziehen sind. Im Mittelpunkt der Prüfungstätigkeit steht die Überprüfung der wirtschaftlichen und finanziellen Gebarung des öffentlichen Sektors in Hinblick auf Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

#### V. Die externe Kontrolle der öffentlichen Universitäten

Die öffentlichen Universitäten sind Bestandteil des öffentlichen Sektors und unterliegen somit der Rechenschaftspflicht sowie der externen Kontrolle durch das zuständige Prüforgan.

1996 wurde die Übertragung von Kompetenzen von der Zentralverwaltung auf die autonomen Gebietskörperschaften im Bereich der Universitäten abgeschlossen; d.h. die autonomen Gebietskörperschaften verfügen mit Ausnahme der der Zentralverwaltung vorbehaltenen allgemeinen gesetzlichen Regelungen über alle Zuständigkeiten in diesem Bereich. Der Großteil der öffentlichen Mittel der Universitäten wird in Form von laufenden Mittelzuweisungen und Subventionen über die jeweiligen autonomen Parlamente und Verwaltungen ausbezahlt.

Aufgrund dieser Kompetenzverteilung obliegt die externe Kontrolle ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Gebarung dem Rechnungshof oder dem jeweiligen Organ der externen Kontrolle. Derzeit werden vom Rechnungshof die UNED, die in den staatlichen Kompetenzbereich fällt, und jene 12 Universitäten geprüft, die in autonomen Gebietskörperschaften ohne eigenes Organ der externen Kontrolle liegen. Die übrigen 36 öffentlichen Universitäten, die in autonomen Gebietskörperschaften mit einem Organ der externen Kontrolle liegen, werden von diesen geprüft.

Jedes Organ der externen Kontrolle legt selbst die Prüfungsziele, den Prüfungsinhalt und Prüfungsmodus sowie den zeitlichen Abstand zwischen den einzelnen Rechnungsprüfungen der jeweiligen Universitäten fest. Tatsächlich prüfen nicht alle Organe der externen Kontrolle jährlich die Rechnungslegung ihrer Universitäten. Auch die Art der durchgeführten Rechnungsprüfung ist nicht einheitlich.

Bezüglich der Tätigkeit des Rechnungshofes ist festzustellen, dass in den letzten Jahren eine jährliche Prüfung der Haushaltsjahresrechnung der Universitäten eingeführt worden ist. Spezifische Prüfungen von konkreten Aspekten einzelner Universitäten wurden nur punktuell durchgeführt.

Ziel der Prüfung ist es festzustellen, ob der Rechenschaftspflicht in Zeit und Form entsprochen wurde; zu diesem Zweck werden die budgetären, wirtschaftlichen und vermögensrechtlichen Unterlagen und Informationen, die in der Haushaltsjahresrechnung aufscheinen, überprüft.

Das Modell der geprüften Haushaltsjahresrechnung besteht aus den folgenden Aufstellungen über die wirtschaftliche und finanzielle Gebarung: der Bilanz, der wirtschaftlich-vermögensrechtlichen Erfolgsrechnung, dem Stand der budgetären Abwicklung und dem Jahresbericht.

Auf Grundlage der durchgeführten Prüfungen wird für jede Universität ein Prüfungsbericht erstellt, der der geprüften Stelle zur Stellungnahme vorgelegt und danach dem Gesamtbericht des entsprechenden regionalen oder gesamtstaatlichen öffentlichen Sektors beigelegt wird.

Diese Vorgangsweise hat die Einführung der Buchführungssysteme und Kontrollmechanismen des öffentlichen Sektors begünstigt, ohne zu einer Beeinträchtigung der in der Verfassung verankerten Autonomie der Universitäten zu führen.

Aufgrund der Prüfungsart und des Prüfungsansatzes sind die erzielten Ergebnisse hauptsächlich indirekter Natur, indem sie die Disziplin bei der Haushaltserstellung und -vorlage verbessert und zur Einführung der Systeme und Grundsätze des öffentlichen Rechnungswesens an den Universitäten geführt haben.

Die Prüfungen haben weiters bestimmte Defizite bei der Planung und Ausführung von Investitionen, bei der Personaleinstellung, beim Haushaltsvollzug etc... verdeutlicht.

Die durchgeführten Prüfungen zeigen deutlich die angespannte wirtschaftliche und finanzielle Lage an den Universitäten, da die Studiengebühren nicht ausreichen, um die Kosten des Universitätsbetriebes zu decken, welche von einer gewissen Starrheit

gekennzeichnet sind und an denen die Personalaufwendungen einen beträchtlichen Anteil haben.

Der Wettbewerb zwischen den Universitäten hat sich den letzten Jahren infolge des Bevölkerungsrückgangs verschärft, ein Umstand, der im Gegensatz zur Errichtung und Entwicklung neuer öffentlicher als auch privater universitärer Einrichtungen und Studienrichtungen steht.

Andererseits kommen zu den traditionellen Prüfungsbereichen (Kasse, Personal, Bestände, Einkauf etc.) neue Bereiche hinzu, wie beispielsweise die EDV, die Innenrevisionseinheiten, die Analyse akademischer Aspekte, die Strategiepläne, das Forschungsmanagement und die Prüfung bestimmter laufender Ausgaben (Telefon, Reisen, Repräsentationskosten, außerordentliche Lehrgänge, Sportaktivitäten...).

### ***Die interne Kontrolle***

Ausgehend von der allgemeinen Bedeutung der internen Kontrolle scheint eine kurze Anmerkung zu ihrer Rolle in der Universitätsverwaltung erforderlich zu sein. Die wirtschaftliche Gebarung der gesamten öffentlichen Verwaltung Spaniens wird im Zuge des Haushaltsverfahrens einer Vorprüfung der Ausgaben unterzogen. Im Ley de Reforma Universitaria (LRU) (span. Universitätsreformgesetz) wurde 1983 festgelegt, dass *“die Prüfung nach den Methoden der Buchprüfung erfolgt“*. Daraus ergibt sich, dass ein solches Organ *erforderlich* ist, jedoch mit einem gewissen Spielraum hinsichtlich des Inhalts der Prüffunktion ausgestattet wird, um ihm die Möglichkeit zu geben, anstelle der Vorprüfung die Methoden der Buchprüfung anzuwenden.

### ***Universität und private Rechnungsprüfung***

Lässt man die Diskussion über die Anwendung öffentlicher oder privater Normen bei der Rechnungsführung und Rechnungsprüfung beiseite, so zeigt sich, dass der Großteil der spanischen Universitäten regelmäßig private Rechnungsprüfungen durchführen lässt. Diese erfolgen zum Teil freiwillig, zum Teil, weil es die Satzung so vorsieht. Die Vergabe zahlreicher externer Prüfungsaufträge (in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung) an unabhängige Wirtschaftsprüfer zeigt deutlich die soziale Akzeptanz der Person des Rechnungsprüfers als Treuhänder oder Garant für die Informationsqualität des Jahresabschlusses. Den ersten Vorstoß in diese Richtung unternahm vor mehr als zehn Jahren die Universidad de Barcelona, deren frühere Satzung (1985) eine jährliche private Rechnungsprüfung vorsah.

### *Derzeitige Prüfungspläne*

Auf Antrag des spanischen Parlaments hat der Rechnungshof in sein laufendes Tätigkeitsprogramm „eine Prüfung der Organisation, der wirtschaftlichen und finanziellen Gebarung und der Verwaltung aller öffentlichen Universitäten, im Rahmen der geltenden gesetzlichen Regelungen und der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, für die Erbringung der ihnen übertragenen öffentlichen Dienstleistung der höheren Bildung“ aufgenommen.

Man möchte sich durch die Verwendung einer einheitlichen Methodik einen Überblick, zugleich aber auch ein detailliertes Bild jeder einzelnen öffentlichen Universität und über die Gesamtheit der Hochschulen verschaffen. Zu diesem Zweck werden der Rechnungshof und die verschiedenen Organe der externen Kontrolle große Anstrengungen in Richtung Koordination und Zusammenarbeit unternehmen müssen.

Es besteht die Absicht, eine Gesamtprüfung durchzuführen, die die Prüfungsansätze der Rechtmäßigkeitsprüfung, der Prüfung der Rechnungsführung, der Systeme und Verfahren und der Wirtschaftlichkeitsprüfung beinhalten kann.

Zu den wichtigsten Aufgabenbereichen zählen die Organisation (Leitung und Vertretung, Einzugsgebiet der Universitäten, Funktions- und Organisationsstruktur, Organe, die für die Beziehungen und die Koordination zwischen den Universitäten zuständig sind, interne Kontrolle etc...), die wirtschaftliche und finanzielle Gebarung (Erstellung und Durchführung des Haushalts, Rechnungslegung, Vermögensverwaltung, Personalausgaben, Mittelherkunft, Subventionen und Mittelzuweisungen etc...) und die Verwaltung (Personalpolitik, universitäre Dienstleistungen, Kontrolle der akademischen Ergebnisse, Forschungstätigkeit, Anpassung des Bildungsangebots an die Nachfrage und die demografische Entwicklung etc...).



---

## 5. Frankreich

### Die Verwaltung des französischen Schulsystems

---

Im Jahr 1999 setzte sich der französische Rechnungshof (RH) zum Ziel, das französische Unterrichtssystem einer Kontrolle zu unterziehen. Diese Arbeit nahm fast vier Jahre in Anspruch und führte kürzlich zur Veröffentlichung eines Berichts mit dem Titel „Die Gebarung des französischen Unterrichtssystems“.

Ein derartiges Unternehmen ist etwas ganz Neues, denn es ist das erste Mal, dass der RH die Gesamtprüfung eines so umfassenden Systems in Angriff nimmt. Das französische Unterrichtssystem umfaßt nämlich 15 Millionen Schüler und Studenten. 58 300 Grund- und Volksschulen, 11 400 Sekundarschulen der Unterstufe („Collèges“) und der Oberstufe („Lycées“) und 570 Hochschulstandorte gehören ihm an. Es ist für insgesamt 1,3 Millionen Angestellte, davon eine Million Lehrer, zuständig. Diese statistischen Daten geben eine Vorstellung über den Umfang der Arbeiten, die durchgeführt werden müssen, um über Organisation, Funktionsweise und Kosten dieses öffentlichen Dienstleistungsbereiches berichten zu können.

Zuerst stellt sich einmal die Frage, wie dieses ehrgeizige Unterfangen zu rechtfertigen ist. Danach muß ein entsprechender methodischer Rahmen festgelegt werden. Schließlich geht es um die Vorstellung der wichtigsten, aus dieser Arbeit abzuleitenden Schlußfolgerungen.

#### 1. Die Gründe für die Rechnungshofkontrolle

Zum Verständnis der Frage, warum der RH 1999 und nicht bereits früher beschlossen hat, eine umfassende Kontrolle des Unterrichtssystems in Angriff zu nehmen, ist es angebracht, die grundlegenden Veränderungen des französischen Schulwesens im Laufe der letzten Jahrzehnte aufzuzeigen.

Im Laufe des 19. und des 20. Jahrhunderts bestand das Ziel des Schulsystems darin, allen Jugendlichen nach und nach die gleichen Bildungsmöglichkeiten im ganzen Land zu bieten. Das bedeutete zweierlei: einerseits eine gleichmäßige geographische Verteilung der Schulen zu garantieren und dadurch einen Schulunterricht in der Nähe zu ermöglichen und andererseits den Schülern im ganzen Land die gleichen Lehrinhalte zu vermitteln, um ihnen die gleichen Ausbildungschancen zu bieten.

Dieser Ansatz, den man als „Chancengleichheit für alle“ bezeichnen kann, hat sich als effizient erwiesen. Er hat ohne größere Krise zu einem starken Anstieg der Schülerzahlen geführt, aber auch zu einer Demokratisierung des Zugangs zu den höheren Ausbildungsniveaus, in den Lycées genauso wie bei der Hochschulausbildung.

Dieses System, das vom Unterrichtssystem die Bewältigung des Massenandrangs erforderte, funktionierte bis in die Achtzigerjahre gut, bis es dann durch das gesamte Umfeld notwendig wurde, Schulziele und Vorgangsweisen neu zu definieren. Mehrere Faktoren waren dafür verantwortlich: das Ende des zahlenmäßigen Zuwachses, das Stagnieren der Schulleistungen und das Fortbestehen von schulischen Mißerfolgen, aber auch die höheren Erwartungshaltungen der Familien gegenüber der Einrichtung Schule und die Ungleichheiten beim Berufseinstieg, die sich im wirtschaftlichen Kontext stärker zeigten.

Um mit diesen Herausforderungen fertig zu werden, war es notwendig, die Funktionsweise der Schule zu überdenken. War sie bis dahin von der Sorgfaltspflicht bestimmt (allen Schülern eine Schulbildung angedeihen zu lassen), so stand sie nunmehr unter der Erfüllungsverpflichtung (zum Erfolg der Schüler beizutragen). Dieser tiefgreifende Wandel bei den Schulzielen kam im Bildungsrahmengesetz vom 10. Juli 1989 zum Ausdruck, das einen Bruch in der französischen Schulpolitik darstellt.

Der Schule wird darin höchste nationale Priorität eingeräumt, sie erhält das größte Staatsbudget. Sie muß allen ihr anvertrauten Kindern und Jugendlichen Chancengleichheit bei der Ausbildung garantieren. Das bedeutet einerseits, dass sie für diejenigen, die es am meisten brauchen, verstärkte Ausbildungsangebote bereit halten und andererseits die Betreuung der Schüler nach ihren Bedürfnissen unterschiedlich ausrichten muß. Eine quantitativ und gleichförmig ausgerichtete Schulverwaltung sollte also durch eine qualitativ und unterschiedlich gestaltete Führung der Bildungsgänge abgelöst werden. Diese Absicht wurde bei der Festlegung der Ziele klar zum Ausdruck gebracht: keine Schulabgänger ohne Abschluss mehr, vier Fünftel der Schüler einer Altersklasse sollten bis in die Abschlußklassen der Lycées gelangen und sich dort auf die Reifeprüfung vorbereiten.

Die neue Schulauffassung entsprechend dem Bildungsrahmengesetz aus dem Jahre 1989 führte zwangsläufig zu wichtigen Veränderungen bei den Verwaltungsmethoden. Konnte das Schulwesen bis dahin zentralisiert verwaltet werden, so war es nur durch eine Umstrukturierung, die den lokalen Akteuren mehr Initiative einräumte, möglich, es stärker auf die Bedürfnisse der Schüler auszurichten. Die einzelnen Schulen entwickeln also eigene Projekte. Die regionalen Schulbehörden, aber auch die Gebietskörperschaften erhalten nach und nach immer mehr Zuständigkeiten, insbesondere bei der Gestaltung des Ausbildungsangebots nach den jeweiligen regionalen Bedürfnissen. Die zentrale Verwaltungsstelle im Unterrichtsministerium übernimmt nunmehr vor-

wiegend Steuerungsfunktionen: die Festlegung der nationalen Politiken, die Zuteilung der Mittel und die Evaluierung der Ergebnisse.

Alle diese grundlegenden Änderungen erforderten hohe Budgetmittel. Die Einführung verschiedenster Unterrichtspolitiken zur Unterstützung der Schüler mit Lernschwierigkeiten und die vielen verschiedenen Ausbildungsgänge sowohl im Schul- als auch im Hochschulbereich werfen im nachhinein die Frage auf, ob das Unterrichtssystem seit dem Bildungsrahmengesetz 1989 die öffentlichen Gelder verantwortungsvoll verwaltete.

Bei der Umsetzung des neu abgesteckten Handlungsspielraum benötigte das Bildungswesen ziemlich lange Zeit für einen Wandel. Erst zwanzig Jahre danach zeichnen sich bestimmte Entwicklungen ab. Der Jahrhundertwechsel stellte für den RH daher einen günstigen Zeitpunkt dar, um die Funktionsweise des Unterrichtssystems zu beurteilen und zu bewerten, ob und inwiefern die durch das Bildungsrahmengesetz 1989 eingeführten Neuerungen zu einer größeren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Unterrichtssystems geführt haben.

## 2. Der Umfang des Berichts

Angesichts der Größe des Unterrichtssystems war die erste Frage, die gelöst werden mußte, die des Umfangs der Kontrolle. Das französische Schulwesen ist ja nicht in sich geschlossen: es ist ein komplexes System, bei dem eine Vielzahl von Akteuren und Zuständigkeitsebenen einander gegenüberstehen.

Das Unterrichtsministerium ist zwar der Angelpunkt des Ausbildungssystems, da es das Monopol bei der Festsetzung der Lehrinhalte und der Verleihung der Diplome hat. Doch andere Akteure sind gleichfalls präsent: so hängen zum Beispiel die Landwirtschaftsschulen vom Landwirtschaftsministerium ab, die Berufsschulen fallen teilweise in die Zuständigkeit der auf Ebene der Regionen geführten Lehrlingsausbildungszentren, im Gesundheitssektor gibt es Schulen auf Universitätsniveau, die nicht vom Unterrichtsministerium, sondern vom Sozialministerium verwaltet werden.

Ein weiteres Merkmal des komplexen französischen Schulwesens liegt in der Tatsache, dass es nebeneinander ein öffentliches Unterrichtswesen gibt, das in die Zuständigkeit des Staates fällt, und ein privates Unterrichtswesen, das entweder vollständig vom Staat unabhängig oder vertraglich mit diesem verbunden ist, und dieser einen finanziellen Beitrag leistet.

Alle diese Kennzeichen haben eine Auswirkung auf die Kontrolle, denn sie werfen die Frage der Zuständigkeitsbereiche innerhalb des Rechnungshofes auf, aber auch im

Verhältnis zu den regionalen Rechnungskammern, die mit der Kontrolle der öffentlichen Gelder auf regionaler Ebene betraut sind.

Der Rechnungshof besteht nämlich aus sieben Kammern, die in große Bereiche des öffentlichen Handelns aufgeteilt sind. Die dritte Kammer ist generell für das Unterrichtswesen zuständig, die Landwirtschaftsschulen fallen jedoch zum Beispiel in den Zuständigkeitsbereich der siebenten Kammer. Desgleichen kontrolliert der RH die Universitäten und Hochschulen ab einer bestimmten Größe, wogegen alle anderen Schulen in das Ressort der regionalen Rechnungskammern fallen: d.h. alle anderen Universitäten, aber auch die Volksschulen im Primärschulbereich und die Collèges und Lycées im Sekundarschulbereich. Schließlich werden die privaten Schulanstalten weder von RH noch von den regionalen Rechnungskammern kontrolliert wie die öffentlichen Anstalten. In diesem Mosaik der Verantwortlichkeiten war es also notwendig, sich der Mitarbeit der verschiedenen Kontrollorgane zu versichern und im nachhinein darf man sich wirklich über die Qualität dieser Gemeinschaftsarbeit freuen.

Eine weitere wichtige Entscheidung betraf die notgedrungen beschränkten Mittel für die Kontrolle, obwohl der Einsatz des RH und der regionalen Rechnungskammern beträchtlich war. Zwischen 1999 und 2002 führten nämlich 67 Beamte und Berichtserstatter des RH und 48 Beamte der regionalen Rechnungskammer Kontrollen in 109 Hochschulanstalten, 356 Collèges und Lycées, in 22 Regional- und Departementalvertretungen und 21 Rektoraten durch, ohne die zentralen Verwaltungsdienststellen im Unterrichtsministerium und den anderen Ministerien (im wesentlichen Landwirtschaft und Industrie) mitzuzählen.

Trotz dieses großen Einsatzes an Humanressourcen war es nicht möglich, alles zu kontrollieren. Die Erwachsenenfortbildung wurde ausgeschlossen, ebenso der Bereich der Lehrlingsausbildung und die Weiterbildungsangebote für Jugendliche, die aus der Schule ausgeschieden sind. In den Übersee-Departements und –Territorien wurden keine Kontrollen durchgeführt. Auch bestimmte Aspekte im Zusammenhang mit zum Zeitpunkt der Berichterstattung ungenügend fortgeschrittenen Arbeiten wurden beiseite gelassen: die sogenannten Bildungsschwerpunktsgebiete werden im Bericht nur kurz angeführt, die Führung des administrativen und technischen Personals in den Rektoraten und Schulen, die Beteiligung der Gemeinden bei der Verwaltung der Volksschulen, die wissenschaftliche Forschung in den universitären Einrichtungen, die Verwaltung der Bibliotheken usw.

Schließlich mußte sich der Rechnungshof auch auf seinen Zuständigkeitsbereich beschränken. Als Finanzbehörde muß er die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Gelder überprüfen, wodurch er in die Schulverwaltung Einsicht nehmen kann, nicht aber in den pädagogischen Bereich, obwohl natürlich gerade dort der Mehrwert für Schüler und Studenten geschaffen wird. Eine letzte Schwierigkeit, die es für den

RH zu überwinden galt, bestand in der Versuchung, ein Urteil über die Zweckmäßigkeit der im Unterrichtssystem durchgeführten Politiken abzugeben. Es liegt in der Zuständigkeit dieser Behörde, die vorschriftsmäßige Verwendung der öffentlichen Gelder zu bewerten, nicht aber über die Richtigkeit der politischen Entscheidungen der Regierung zu befinden, bzw. höchstens die Gefahren eines budgetären Abgleitens oder einer mangelhaften Gebarung aufzuzeigen.

### 3. Das Ausgangsmaterial für den Bericht

Selbstverständlich hat der Rechnungshof nicht darauf gewartet, eine umfassende Untersuchung über das Unterrichtssystem durchzuführen, um Bildungs- und Erstausbildungsfragen zu behandeln, umso mehr, als es sich um einen in Hinblick auf die öffentliche Verwaltung äußerst wichtigen Bereich handelt. In Frankreich verfügt das Unterrichtsministerium nämlich über mehr als ein Viertel der staatlichen Geldmittel und beschäftigt etwa die Hälfte (51%) aller Beamten. Im Bereich der Schulen behandelten die letzten Arbeiten die wichtigsten Aspekte bei der Personalführung, insbesondere Gehälter, Ausbildung und Einstellungskriterien. Beim Hochschulwesen ist zu sagen, dass die Universitäten in Frankreich öffentliche Anstalten sind und deshalb einer regelmäßigen Kontrolle entweder durch den RH (bei den größten von ihnen) oder durch die regionalen Rechnungskammern unterliegen. Diese Kontrollen erfolgen durchschnittlich etwa alle 5 Jahre, betreffen die Rechnungsabschlüsse der Universitäten, aber auch alle Aspekte ihrer Gebarung, ob es sich nun um Personalfragen, die Gebäudeverwaltung, die Beziehungen mit dem übergeordneten Ministerium oder die Forschungsaktivitäten handelt.

Der RH war daher zu Beginn dieser Untersuchung bereits ziemlich gut über das Unterrichtswesen informiert. Seit etwa zehn Jahren hatte die Behörde übrigens einen Teil der von ihr durchgeführten Arbeiten entweder im Rahmen ihres öffentlichen Jahresberichts oder im Rahmen öffentlicher Sonderberichte herausgegeben. Diese Arbeiten beschäftigten sich mit folgenden Themen:

- Die Verwaltung der Hochschullehrer-Forscher (2001)
- Die Verwaltung des Lehrpersonals der Sekundarstufe (2001)
- Die Lehrer und die Einstellungspolitik bei Lehrern der Sekundarstufe (1999)
- Die Budget-, Finanz- und Rechnungsgebarung der Universitäten (1999)
- Die Aufwertung der Forschung an den Universitäten (1997)
- Die unregelmäßige Verwendung bestimmter staatlicher Geldmittel in den Lycées und Collèges
- Die Dezentralisierung der Sekundarschulen (1995)
- Die Fachhochschulen (1994)
- Die Organisation der Reifeprüfung (1994)

- Die Einstellung und Ausbildung der Professoren in den Sekundarschulen (1990)
- Der Mangel an universitären Räumlichkeiten (1990)
- Die Verwaltung der Volksschullehrer (1988).

Diese vom RH angesammelten Kenntnisse waren zwar unerlässlich, aber nicht ausreichend, um damit eine Gesamtbewertung der Gebarung und Funktionsweise des französischen Schulwesens durchführen zu können. Es war also notwendig, ab 1999, das heißt drei Jahre vor dem Erscheinen unseres Berichts, die Arbeiten der Behörde für die Jahre 2000, 2001 und 2002 vor auszuplanen und festzulegen.

Am Beginn der Arbeiten des RH stand vorerst eine Feststellung: in Frankreich stellen die öffentlichen Finanzmittel (von Staat und Gebietskörperschaften) ungefähr 90 Milliarden Euro dar, von denen etwa 60 Milliarden allein auf das Unterrichtsministerium entfallen. Zwischen 1985 und 2000 sind diese öffentlichen Mittel ständig gestiegen, und zwar von 56 Milliarden auf 88 Milliarden Euro in konstanten Zahlen (das entspricht einem 52%igen Zuwachs) und das, obwohl die Schülerzahlen seit mehreren Jahren abnehmen (seit dem Ende der 70er Jahre im Volksschulbereich, seit 1993 in den Sekundarschulen und seit 1996 im Hochschulbereich). Diese Feststellung ruft eine Frage auf den Plan: warum steigen die öffentlichen Ausgaben weiter, obwohl die Anzahl der Schüler und Studenten nicht mehr zunimmt oder sogar seit mehreren Jahre abnimmt? Auch wenn die Antwort teilweise in den politischen Weichenstellungen und der dem Bildungswesen zugestandenen Bedeutung zu finden ist, dem im Bildungsrahmengesetz 1989 höchste nationale Priorität eingeräumt wird, gibt es auch noch weitere Erklärungen, die im Unterrichtssystem selbst zu suchen sind und mit seiner Verwaltung, seinen Funktionsregeln, aber auch mit der Aufteilung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren des Schulwesens zu tun haben. Der RH hat folglich die Analyse der Organisation, der Vorgangsweisen und Mittel des Unterrichtssystems als Richtschnur bei seinen Untersuchungen genommen, und versucht, herauszufinden, ob sie den angestrebten Zielen angemessen sind und eine wirtschaftliche und sparsame Gebarung der öffentlichen Gelder ermöglichen. Diese Richtschnur hat dazu geführt, die Kontrollen um vier große Fragenkomplexe zu gruppieren, wobei bei ein- und derselben Kontrolle im übrigen gleichzeitig eine oder mehrere Fragen behandelt werden konnten:

- Wer entscheidet was? Also die Organisation und die Funktionsweisen des Unterrichtssystems;
- Welche menschlichen und finanziellen Ressourcen stehen dem Unterrichtssystem zur Verfügung?
- Wie werden diese verschiedenen Mittel verwaltet? Ermöglichen die Gebarungsregeln und – instrumente eine gute Verwaltung der Ressourcen? Entspricht die Methode der Ressourcenzuteilung den jeweiligen Zielen und den umgesetzten Politiken?

- Und sind schließlich die Kosten und Ergebnisse des Unterrichtssystem bekannt und werden sie verwendet?

Die erste Frage brachte uns dazu, die wichtigsten Akteure des Unterrichtssystems festzustellen und ihre Organisation, Zuständigkeiten und Beziehungen untereinander zu untersuchen. Angesichts der jeweiligen Zuständigkeitsbereiche des Rechnungshofes und der regionalen Rechnungskammern befaßte sich der RH mit der zentralen Verwaltung im Unterrichtsministerium und mit den regionalen Schulbehörden (Académies), die in jeder Region die dortige Verwaltungsstelle dieses Ministeriums darstellen. Die regionalen Rechnungskammern konzentrierten sich vor allem darauf, die Rolle der Gebietskörperschaften und ihrer Beteiligung im Bildungsbereich zu beschreiben, desgleichen die Verwaltung und die Funktionsweise der Lycées und Collèges, die als lokale öffentliche Anstalten ihrer Kontrolle unterliegen.

Die Beschreibung der verschiedenen eingesetzten Mittel beruhte wiederum weitgehend auf den früheren Arbeiten der Behörde. Mit 1,3 Millionen Gehaltsempfängern stellen die Personalmittel den höchsten Budgetposten des Unterrichtssystems dar und die Gehaltsausgaben betragen mehr als 90% des Budgets des Unterrichtsministerium. Im Laufe der letzten Jahre haben zahlreiche Untersuchungen des RH die Verwendung dieser Mittel dokumentiert, insbesondere in Bezug auf die Einstellung, Verwaltung und Bezahlung des Lehrpersonals, das allein etwa 75% der Angestellten des Ministeriums ausmacht. Auf Grundlage dieser Erkenntnis bestanden die geplanten Arbeiten einerseits in der Aktualisierung der Informationen über die Lehrkräfte und andererseits in der Untersuchung der Verwaltung der sonstigen Angestelltenkategorien: Inspektoren, Personal in leitender Funktion (d.h. die Direktoren der Schulanstalten) und das administrative Personal. Da es sich um budgetäre und finanzielle Ressourcen handelt, ist zu erwähnen, daß der RH dem Parlament jährlich über die Erfüllung des Budgets im Unterrichtsbereich Bericht erstattet. In diesem Zusammenhang verfügt er über eine ziemlich vollständige und ziemlich genaue Sicht der verschiedenen Finanzierungsarten des Unterrichtssystems und der wichtigsten eingesetzten Mittel.

Um die Gebarung und Verwendung dieser verschiedenen Mittel wie auch der unterschiedlichen, bei der Zuweisung und Aufteilung verwendeten Methoden zu verstehen, stützte sich der RH weitgehend auf die Kontrollen der zentralen Verwaltungsbehörde des Ministeriums einerseits und der jeweiligen Stellen der regionalen Schulbehörden andererseits. Es erwies sich außerdem als notwendig, die Umsetzung einiger wichtiger Bildungspolitiken zu untersuchen, um insbesondere den Zusammenhang zwischen den eingesetzten Mitteln, den verwendeten Vorgangsweisen und den angestrebten Zielen zu überprüfen. Bei den Schulen wurden vier Themen herausgegriffen: die Ausarbeitung eines Ausbildungsangebots, die Einführung der neuen Technologien im Schulunterricht, die Berufsberatung der Schüler und die berufsbildenden Schulen. Bei den Hochschulen konzentrierte sich der RH besonders auf die Universitätsgebäude, die

Studienbeihilfen und auf die Aufnahme und Betreuung der Studenten in den ersten Studienabschnitten an der Universitäten.

Das letzte behandelte Thema (Kosten und Ergebnisse des Unterrichtssystems) wiederum führte zu einer eigenen Kontrolle bei den im Unterrichtsministerium eingesetzten Evaluierungsinstrumenten und –methoden. Diese beschäftigte sich insbesondere mit der Auswahl der Indikatoren, den Kosten der verschiedenen Ausbildungsmöglichkeiten, der Evaluierung der Ergebnisse, sowie mit der Verwendung dieser verschiedenen Daten bei der Durchführung der Unterrichtspolitiken. Diese Kontrolle wurde durch eine eigens im Hochschulbereich durchgeführte Untersuchung ergänzt, mit dem Ziel, die Effizienz der universitären Einrichtungen zu bewerten, insbesondere in Hinblick auf den Zugang der Studenten zum Arbeitsmarkt.

#### 4. Der zusammenfassende Abschlussbericht

##### *a. Die Durchführung der entsprechenden Arbeiten*

Nachdem etwa sechzig Behördenvertreter und Berichterstatter des RH drei Jahre lang eingesetzt waren, wurden die Untersuchungsarbeiten Ende des Sommers 2002 beendet. Ein kleineres dreiköpfiges Team übernahm danach unter der Leitung eines oberen Beamten die Arbeit am Abschlussbericht, die etwa 5 Monate von Juni bis November 2002 dauerte. Um die Arbeit der drei Berichterstatter zu erleichtern und zu vermeiden, mehrere Tausend Seiten Bericht lesen zu müssen, wurde bei jeder Untersuchung eine Zusammenfassung mit den Hauptpunkten des jeweiligen Themas, den wichtigsten Daten und den wesentlichen Kritikpunkten erstellt. Als Verfasser der Synthese wurden übrigens die Berichterstatter ausgewählt, die schon aktiv mitgearbeitet und in die Voruntersuchungsphase eingebunden waren, damit das Team eine ziemlich vollständige Kenntnis über die verschiedenen Themen hatte.

Zwei Schwierigkeiten traten besonders in dieser letzten Phase auf. Die erste betraf den Aufbau des Endberichts, der Gegenstand zahlreicher aufeinanderfolgender Umarbeitungen war und erst nach abgeschlossener Abfassung endgültig festgelegt wurde. Eine zweite Schwierigkeit ergab sich aus den nicht zu Ende geführten Punkten der ursprünglichen Planung, wodurch die Berichterstatter des Abschlussberichts eine Reihe von Themen nochmals untersuchen mußten, die nicht behandelt worden waren und die trotzdem nicht einfach beiseite gelassen werden konnten.

Nach Abschluß des Berichtsentwurfs wurde dieser entsprechend den internen Verfahrensregeln des RH bei zwei Sitzungen (von denen eine den Schulen und die andere den Hochschulen gewidmet war) der dritten Kammer zur Beschlussfassung



vorgelegt. Bei dieser Beratung, die zu den Verfahrenspraktiken des französischen Rechnungshofes gehört, wurden zahlreiche Kritiken und Beobachtungen vorgebracht, weshalb die Berichtersteller mehrere Teile, die als zu komplex oder zu wenig aussagekräftig eingestuft wurden, umarbeiteten. Außerdem wurde der Bericht nochmals aufmerksam von einigen Unterrichtsexperten durchgelesen, die derzeit dem RH zugeteilt sind (zwei ehemalige hohe Beamte des Ministeriums und ein ehemaliger Berater des Premierministers für Bildungsfragen). Der entsprechend korrigierte Bericht wurde schließlich dem Ausschuss für öffentliche Berichte und Programme, einem Kollegialorgan, das aus den 7 Kammerpräsidenten und dem Oberstaatsanwalt des RH besteht, zur Genehmigung unterbreitet.

### ***b. Das Untersuchungsschema für die Schulen***

Bei der Prüfung der Schulen - bei den Zielen, Politiken, Mitteln und Ergebnissen des Schulsystems - hatte der RH die Absicht, einen Evaluierungsansatz zu verwenden. Es ging zuerst einmal darum, zu überprüfen, wie genau die dem Schulsystem zugeordneten Zielvorgaben waren, in Hinblick auf die Schülerzahlen und die Erfolgsquote, danach die aus diesen Zielvorstellungen abzuleitenden Politiken zu erfassen und festzustellen, ob die im Zusammenhang mit diesen Politiken aufgebrachten Mittel den verfolgten Zielen entsprechend verwendet werden. Diese Untersuchung hat gezeigt, daß die Zielvorgaben der Schule zu ungenau formuliert und nicht eindeutig einer bestimmten Ebene zugeordnet sind und zu sehr unterschiedlichen, aber kaum faßbaren Politiken geführt haben. Steigende Budgetmittel wurden in die Schule investiert, zumeist ohne das Bemühen, diese optimal einzusetzen, bzw. nicht einmal sie gemäß den klar definierten Prioritäten zuzuteilen.

In zweiter Linie hat der RH die Ergebnisse der im Schulsystem eingesetzten Politiken unter die Lupe genommen. Innerhalb von zwanzig Jahren sind die Schulleistungen gestiegen, haben jedoch die im Bildungsrahmengesetz 1989 festgelegten Ziele nicht erreicht. Die Evaluierung sollte dazu dienen, Fortschritte zu erzielen, doch wird sie nicht systematisch eingesetzt und bei der Steuerung und Verwaltung des Schulsystems ungenügend berücksichtigt. Das Fehlen verlässlicher Berechnungen der Kosten der Schulreformen und der Verzicht auf systematische Leistungsbewertungen der Schüler zwischen Beginn und Ende der jeweiligen Schulabschnitte führen dazu, dass man keine sicheren Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der im Schulsystem eingesetzten Politiken ziehen kann.

In Ermangelung eines derartigen Urteils hat sich der RH in einer zweiten Phase der Untersuchung vor allem auf die Funktionsweise und Organisation des Schulsystems konzentriert, mit dem Ziel, aufzuzeigen, dass auch hier noch viel Spielraum für Verbesserungen bleibt. Das betrifft sowohl die Erarbeitung des Ausbildungsangebots

als auch die Verwaltung der Lehrkräfte oder die Vorbereitung des Schulbeginns im Herbst, wobei zu starre Vorgangsweisen und Zwänge die administrativen Verfahren beeinträchtigen, die die Funktionsweise strukturieren und so zur Effizienz der Schule beitragen. Ein weiteres Hindernis besteht in der komplizierten und ungeklärten Aufteilung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen den vier Hauptakteuren des Schulsystems: dem Ministerium, den regionalen Schulbehörden, den Gebietskörperschaften und den Schulanstalten selbst.

### – **Die Ziele des Schulunterrichts**

Eine erste im Bericht aufgeworfene Frage betrifft die Ziele des Schulunterrichts. Das Bildungsrahmengesetz aus dem Jahre 1989 legt für die Schule eine doppelte Priorität fest, die die Handlungen aller Beteiligten leiten soll: alle schulpflichtigen Jugendlichen sollen aufgenommen werden, gleich woher sie kommen und welches Ausbildungsniveau sie aufweisen, und der Erfolg aller Schüler soll gewährleistet werden, indem man ihnen die Chance gibt, eine Allgemeinbildung zu erwerben und das höchstmögliche Ausbildungsniveau zu erreichen.

Diesen Prioritäten entsprechen drei Ziele. Das erste ist die Aufnahme aller schulpflichtiger Schüler, wobei jeder Jugendliche in einer Anstalt aufgenommen werden sollte, um dort einen seinem Schulniveau entsprechenden Unterricht zu erhalten. Die Verwirklichung dieses heute im großen und ganzen erreichten Ziels wird jedes Jahr zu Schulbeginn gemessen. Ausdruck davon ist der Massenzugang und eine darauf abgestimmte Organisation im Ministerium und die entsprechende Zuteilung der Lehrkräfte.

Das zweite - subjektivere und daher schwieriger zu messende - Ziel der Schule ist es, jedem Schüler einen Ausbildungsweg zu bieten, der seinen Bestrebungen und Fähigkeiten entspricht und dadurch zu einer Chancengleichheit beizutragen. Dieses Ziel entspricht einer Vielzahl von schwierig zu vereinenden Ansprüchen, die noch dazu in keiner Rangordnung aufgelistet sind: der Erwerb einer Allgemeinbildung und die Vorbereitung für eine berufliche Spezialisierung, die gleichzeitige Unterweisungs- und Erziehungsaufgabe. Das zeigt sich in der Vielfalt, aber manchmal auch in der Konkurrenz der Ausbildungsangebote untereinander.

Die dritte Aufgabe des Unterrichtssystems besteht darin, den Schülern zu helfen, einen Plan für ihre schulische und berufliche Ausbildung zu erstellen. Fehlen jedoch klar festgelegte Prioritäten, so hat man manchmal den Eindruck, dass die Entscheidungen weniger von den Interessen der Schüler als von den verfügbaren Ausbildungsmöglichkeiten bestimmt sind, insbesondere vom Bestreben, die bestehenden Einrichtungen im Berufs- und Fachausbildungsbereich besser zu nutzen.

– **Spezifisch auf die Schüler zugeschnittene Politiken**

Zur Erreichung der vorgegebenen Ziele hat das Schulsystem viele Bildungspolitiken und unterschiedliche Arten der Schülerbetreuung entwickelt. Verschiedene Zweige und Spezialisierungen bei Fach- und berufsbildenden Schulen wurden geschaffen und bis zu einem Reifeprüfungsabschluss verlängert. Unterstützungsmaßnahmen für die Schüler wurden entweder im Rahmen von nationalen Politiken oder in Form von auf bestimmte Gebiete oder bestimmte Problemgruppen beschränkten Maßnahmen eingeführt.

Das Schulsystem bietet zuerst einmal viele verschiedene Ausbildungswege. Abgesehen von der Entscheidung zwischen öffentlichen und privaten Schulen können sich die Schüler nach Abschluß der Unterstufe für eine allgemeinbildende Schule, eine Fachschule oder eine berufsbildende Schule entscheiden. Sowohl im ersten wie auch im zweiten Abschnitt sind die Angebote nach Wahlfächern, fächerübergreifenden Projekten oder Einführungskursen sehr unterschiedlich gestaltet. Die Berufsausbildungen sind besonders stark diversifiziert. Neben den vielen Fachrichtungen gibt es nebeneinander drei Schultypen: berufsbildende Lycées, landwirtschaftliche Lycées und Lehrlingsausbildungszentren.

Die Schülerzahlen in diesen berufsbildenden Einrichtungen haben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Bei der Lehrlingsausbildung sind die Zahlen innerhalb von zwanzig Jahren um 60% gestiegen. Die Schülerzahlen bei den höheren Landwirtschaftsschulen stiegen innerhalb von fünfzehn Jahren um ein Drittel. Bei den Oberstufen der öffentlichen und privaten berufsbildenden Schulen, die dem Unterrichtsministerium unterstehen, wiederum haben sich die Schülerzahlen zwischen 1960 und 1985 mehr als verdoppelt, danach war bis 2001 ein unterschiedlich starker Rückgang zu verzeichnen. Heute machen sie nur noch 31% der Lycée-Schüler aus, nachdem sie im Jahr 1985 noch 40% darstellten. Diese Abnahme der Schülerzahl stellt ein Problem dar, da die berufsbildenden Schulen vom Unterrichtsministerium ganz besonders gefördert wurden: Verlängerung der Ausbildung bis zur Reifeprüfung, Schaffung eines anerkannten und aufgewerteten Lehrkörpers, Umwandlung der Abschlusszeugnisse. Der Wunsch, ein breit gestreutes Ausbildungsangebot beizubehalten, führt dazu, dass die Anzahl der leitenden Funktionen sehr hoch ist, was großteils auf die vielen Einrichtungen mit niedrigen Schülerzahlen, die folglich teuer sind, zurückzuführen ist. Trotzdem boten die berufsbildenden Schulen nicht wirklich ein Heilmittel gegen die Schulabgänger ohne Abschluß: heute scheiden noch immer jährlich 160 000 Schüler, die bestenfalls ein Pflichtschulabgangszeugnis (brevet de collèges) besitzen, aus dem Schulsystem aus. Wahrscheinlich leiden die berufsbildenden Schulen gleichzeitig unter einem negativen Image dieses Ausbildungszweiges, einem Ausbildungsangebot, das nicht wirklich dem Bedarf an Arbeitskräften entspricht und den vielen verschiedenen Beteiligten (regionale Schulbehörden, Gebietskörperschaften, Unternehmen, Familien

und Lehrer) und daher unter einer gewissen Schwerfälligkeit bei der Anpassung des Ausbildungsangebots.

In Hinblick auf die regionale Verteilung ist das Fortbestehen der Landschulen nicht nur ein Bildungs-, sondern auch eine regionalpolitische Entwicklungsaufgabe. Bei den Volksschulen hat man die von den Landschulen verursachten Mehrkosten relativ gut in den Griff bekommen und große Anstrengungen wurden unternommen, um auf die sinkenden Schülerzahlen zu reagieren. Innerhalb der letzten zehn Jahre erfolgten viele Schließungen bei den einklassigen Volksschulen, jede zweite Schule ist derzeit von Zusammenlegungen betroffen. Bei den Collèges blieben die Schülerzahlen und die Zahl der Anstalten ziemlich unverändert. Diese Schulen im ländlichen Gebieten sind im allgemeinen klein, die Einrichtungen sind nicht völlig ausgelastet und die Schülerzahlen geringer, die entsprechenden, durch diese Merkmale bedingten Mehrkosten wurden auf etwa 1000 Lehrerposten im Sekundarschulbereich beziffert. Aufgrund der Kleinheit ist das Ausbildungsangebot jedoch nicht so vielfältig und die Anzahl der Schüler, die von diesen Schulen in die allgemeinbildenden höheren Schulen umsteigen, was üblicherweise als Kriterium genannt wird, um die Effizienz der Ausbildung der Collèges einzustufen, ist geringer als in den nicht ländlichen Gebieten.

Bei den Bildungsschwerpunktgebieten bestanden die positiven Diskriminierungsmaßnahmen vor allem in der Erhöhung der Mittel für die Betreuung der Schüler aus benachteiligten Verhältnissen. Jedoch ist der Lehrerwechsel dort höher als anderswo. Außerdem ist die Aufstockung der Anzahl der Lehrer pro Schüler, die durchschnittlich 10% in den Grundschulen und 9% in den Collèges beträgt, nicht überall im Land gleich hoch, da jede regionale Schulbehörde über die Aufteilung ihrer Mittel frei verfügt. Daher haben manche Faktoren, wie zum Beispiel die Lage auf dem Land oder die Größe der Schule manchmal mehr Auswirkung auf das Lehrer-Schülerverhältnis als die Einstufung als Bildungsschwerpunktgebiet.

Die Einschulung der Kinder mit zwei Jahren wiederum wurde als zusätzliches Ziel genannt, um die Schulleistungen zu verbessern. Jedoch wurde das höchste Niveau nicht in den schwierigsten Gebieten erreicht, sondern etwa in der Bretagne, dem Schulverwaltungsbezirk, in dem die Konkurrenz mit den Privatschulen dazu geführt hat, dass man sich besonders für eine frühe Einschulung eingesetzt hat. Wird die Wirksamkeit dieser Maßnahme heute ohnehin relativiert, so zeigt das Ergebnis die Grenzen bei den Bemühungen um eine Umverteilung der Mittel im Unterrichtswesen im ganzen Land auf.

#### – **Die Mittel**

Durch die vielen verschiedenen, oft gleichzeitig durchgeführten Bildungspolitiken und die widersprüchlicher Ziele kam es zum Einsatz immer höherer finanzieller und

menschlicher Mittel. Während die Schülerzahlen seit zehn Jahren eindeutig sinken und zwischen 1990 und 2000 um 550 000 Schüler abgenommen haben, ist das Schulbudget im gleichen Zeitraum um etwa 40% (in konstanten Euro) gestiegen, das heißt zweieinhalbmal schneller als das allgemeine Staatsbudget. Diese steigenden Budgetmittel ergeben sich dadurch, dass die Gehaltszahlungen, bei weitem den größten Anteil darstellen, nämlich 95% der dem Unterrichtsministerium zugeteilten Gelder. Die selbstverständlich steigende Tendenz bei den Personalausgaben und die Auswirkung der verschiedenen Abgeltungsmaßnahmen insbesondere für die Lehrer hatten also eine ständige Erhöhung der für den Schulunterricht aufgewendeten Mittel zur Folge.

Gleichzeitig ist die Zahl der vom Unterrichtsministerium bezahlten Angestellten weiter gestiegen. Die Zunahme der Lehrerschaft und die gleichzeitige Verringerung der Schülerzahlen haben also zu einer besseren Betreuung der lernschwachen Schüler, zu einer Verbesserung der Unterrichtsbedingungen in den Hauptproblemgebieten und zu einer größeren Diversifizierung der Ausbildungsmöglichkeiten im Sekundarschulbereich geführt. Doch dieser Anstieg der Humanressourcen ermöglichte auf allen Schulniveaus eine bessere pädagogische Betreuung und eine deutliche Reduzierung der Klassengrößen. Im Laufe der letzten dreißig Jahre wurden die durchschnittlichen Schülerzahlen in den Klassen um 4 bis 5 Schüler in der Volksschule und um etwas mehr als zwei Schüler in den Sekundarschulen gesenkt. Betrachtet man im besonderen die letzten zehn Jahre, so stellt man fest, daß in der Grundschule etwa 16000 Planstellen gestrichen hätten werden sollen, hätte man das gleiche Lehrer/Schülerverhältnis wie 1990 beibehalten. Bei den Sekundarschulen ist die Reduzierung vor allem im zweiten Abschnitt besonders deutlich mit einer Verringerung der Schülerzahlen pro Klasse einerseits (durchschnittlich drei Schüler weniger innerhalb von zehn Jahren) und einer Vermehrung der Wahlfächer mit kleinen Schülergruppen andererseits. Die Untersuchung der Finanzindikatoren und vor allem die Erhöhung der Anzahl der Schulstunden pro Schüler zeigt, daß diese Unterrichtsorganisation sich als immer kostspieliger erweist. Im ersten Abschnitt jedoch (der Unterstufe) hat sich das Lehrer/Schülerverhältnis kaum gebessert, obwohl die Schwierigkeiten vieler Schüler, sich in einer Schule des herkömmlichen Typus einzuordnen, sicherlich dort die größten Bemühungen gerechtfertigt hätte.

Generell erscheint die ständige Verbesserung des Lehrer/Schülerverhältnisses in den französischen Schulen seit mehreren Jahren als schwere Belastung für unser Unterrichtssystem. Diese Entwicklung erfordert immer mehr finanzielle Mittel, außerdem gibt es keine Anzeichen für eine Umkehr oder eine Stabilisierung der Lage. Unter diesen Bedingungen ist es äußerst schwierig, budgetär den Rückgang der Schülerzahlen zu nutzen. Die Forderungen nach weniger Schülern, die von Eltern und Lehrern gleichermaßen vorgebracht werden, stehen allen Sparmaßnahmen entgegen, vor allem, wenn Klassen geschlossen oder Lehrerstellen abgebaut werden sollen. Trotzdem läßt

heute nichts darauf schließen, dass dadurch die Effizienz des Unterrichts und die Erfolgsquoten der Schüler besser werden. Alle über diese Frage verfügbaren Forschungsarbeiten kommen im Gegenteil zu dem Schluß, dass keine meßbaren Auswirkungen einer Politik der Reduzierung der Klassengrößen festzustellen sind, außer bei Schülern mit großen Lernprobleme und bei Schülerzahlen von deutlich weniger als 20 Schülern. Der fehlende Erfolgsnachweis einer derartigen Politik wirft angesichts der hohen Kosten die Frage nach ihrer Effizienz gegenüber anderen zweifellos dringlicheren und vorrangigeren Bildungsmaßnahmen auf.

#### – **Die Evaluierung**

Innerhalb von zwei Jahrzehnten nahm das Schulsystem immer heterogenere Schülergruppen während einer längeren Schulzeit und bei höheren Ausbildungszielen auf, auch wenn die vom Bildungsrahmengesetz 1989 festgelegten Ziele nicht erreicht wurden: die Zulassung zur Reifeprüfung stagniert unter 80% pro Altersgruppe und Schulabgänger ohne Abschluß gibt es nach wie vor. Die Schule konnte zwar die Ungleichheiten zwischen den Schülern ausgleichen, da die Leistungen der besten heute doppelt so gut sind wie die der schlechtesten Schüler, während sie vor 70 Jahren sieben Mal so gut waren. Dennoch bleiben starke Ungleichheiten zwischen den Schülern bestehen, die vor allem mit zwei Hauptfaktoren zusammenhängen, deren Einfluß sich im Laufe der Schulzeit noch verstärkt: Alter und soziale Herkunft. Außerdem bestehen auch Ungleichheiten innerhalb des Landes weiter und zeigen die Schwierigkeiten der Schule auf, allen Jugendlichen die gleichen Erfolgchancen zu bieten. Schließlich zeigen internationale Vergleiche, dass das französische Schulsystem Entwicklungen durchgemacht hat, die sich in allen vergleichbaren Ländern wiederfinden, ohne dass es jedoch zu den besten gehört.

Angesichts dieser gemischten Ergebnisse hätte die Evaluierung zu einer Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Schulsystems beitragen sollen. Im Vergleich zu anderen Ministerien hat das Unterrichtswesen zwar schon sehr früh Evaluierungsstrukturen und – instrumente geschaffen, aber deren Einsatz trägt noch immer nicht wesentlich zu Fortschritten im Schulwesen bei. Das Ministerium hat vor allem große Schwierigkeiten, Ergebnisse der Schulen und aufgewendete Mitteln miteinander in Beziehung zu setzen, da ein derartiges Kausalitätsverhältnis nicht leicht herzustellen ist, aber auch wegen der fehlenden Kostenrechnung, durch die die tatsächlichen Kosten einer Schulreform oder einer Bildungsmaßnahme berechnet werden könnte.

Obwohl die Evaluierungsinstrumente nur so aus dem Boden schießen, weisen sie beträchtliche Schwächen auf. Die Evaluierungen, die sich mit den Unterrichtsmethoden der Lehrer befassen, sind nach wie vor unzureichend. Obwohl sie die Auswirkungen der Schulreformen auf die Schülerleistungen messen sollten, gibt es nur wenige Evaluierungen, die eine derartige Untersuchung in Angriff nehmen. Noch seltener

werden dabei die Reformen mit den dafür aufgewendeten Mitteln verglichen. So lange die Evaluierungsinstrumente nicht entsprechend verwendet werden, fehlen dem Unterrichtsministerium letztlich die Mittel, um den Mehrwert zu messen, von dem die Schülern im Laufe ihres Ausbildungsweges profitieren sollten.

#### – **Die Abläufe und die Hauptbeteiligten**

Nach dem Versuch, die Verbindung zwischen den umgesetzten Politiken, den eingesetzten Finanzmitteln und den festgestellten Ergebnissen des Schulsystems zu untersuchen, unternahm es der RH in einer zweiten Phase, die Hauptgründe ausfindig zu machen, die seine Funktionsweise einschränken und die eine Erklärung für den ständig steigenden Einsatz an Humanressourcen und Budgetmitteln bieten können.

#### *Die Abläufe*

Dazu hat der RH zuerst die wichtigen Verwaltungsabläufe untersucht, die die Verwaltung des Schulsystems strukturieren, ebenso wie die diesen Abläufen innewohnenden Zwänge, die die notwendigen Entwicklungen behindern und die Reichweite der Bildungspolitik einschränken.

Der erste dieser Abläufe betrifft die Verwaltung des Ausbildungsangebots, das sich aus der Schaffung der Schuleinrichtungen (Anstalten und Klassen) ergibt, und die Unterrichtsformen, die dort angeboten werden. Dieses Ausbildungsangebot muß oft gegensätzliche, oder sogar mit einander im Widerstreit liegende Überlegungen vereinen. Es muß gleichzeitig den Erwartungen der Schüler und ihrer Familien entsprechen, den Überstieg der Schüler zwischen den verschiedenen Ausbildungsniveaus regulieren, dem Bedarf der Wirtschaft angemessen sein und schließlich die Zwänge im Zusammenhang mit der Regionalentwicklungspolitik, insbesondere in den ländlichen Gebieten berücksichtigen, wo die Schule oft die letzte öffentliche Einrichtung in der Nähe darstellt. In der Grundschule folgt das Ausbildungsangebot vor allem demographischen Überlegungen, weil es sich darum handelt, alle Kinder, die ins Schulalter kommen, in den Volksschulen und den Vorschulen (*écoles maternelles*) aufzunehmen. Es handelt sich also im wesentlichen um die Öffnung und Schließung von Klassen, die vor allem die lokalen Akteure (Eltern und Gemeindevertreter) auf den Plan rufen, insbesondere wenn eine Entscheidung zur Schließung einer Klasse ansteht. Die Notwendigkeit, den steigenden Schülerzahlen im Gebieten mit Bevölkerungszuwachs gerecht zu werden, und das gleichzeitige Bemühen, die Schließung von Klassen in den Gebieten, wo die Schülerzahlen sinken, möglichst gering zu halten, führt unausweichlich zu einer Erhöhung der notwendigen Lehrerstellen. Bei den Sekundarschulen sind die Zwänge aufgrund der unterschiedlichen Ausbildungsmöglichkeiten und Schulzweige noch viel größer. Die Auswirkungen der Konkurrenz und Rivalität zwischen den Anstalten, das Bestreben, möglichst gleiche Chancen für

die Schüler im gesamten Land zu schaffen (durch ein Angebot der gleichen Ausbildungspalette für alle) oder aber auch die Notwendigkeit, die tatsächlich verfügbaren Ressourcen an Lehrpersonal zu berücksichtigen, führen dazu, dass es ungemein schwierig ist, das Ausbildungsangebot zu rationalisieren. Diese Situation führt auf allen Schulniveaus zu gegensätzlichen und gegenläufigen Entwicklungen zwischen den sinkenden Schülerzahlen und einer ständig steigenden Zahl an Schuleinrichtungen. Derartig starre Abläufe stellen einen wichtigen Faktor für den Kostenanstieg im Schulsystems dar. Der RH hat etwa den Fall einer regionalen Schulbehörde aufgedeckt, von der in vier Jahren sechs neue Lycée-Klassen eröffnet wurden, obwohl im gleichen Zeitraum die Schülerzahlen um etwa 2000 Schüler sanken. Dieses Phänomen der Nichtanpassung ist bei den Berufsschulen besonders ausgeprägt, wobei heute in manchen Industrieschulzweigen mehr als 20% der Plätze unbesetzt sind.

Der zweite untersuchte Bereich hat mit der Führung des Lehrpersonals zu tun, wobei das Ziel darin besteht, sicherzustellen, dass Professoren auf dem gesamten Staatsgebiet vor jeder Klasse, und in den Sekundarschulen, in jeder Fachrichtung vorhanden sind. Dieses Ziel muß unter gleichzeitiger Beachtung der verfügbaren Budgetmittel, der für die Lehrer anzuwendenden Regeln des Beamtenrechts und der Interessen der Schüler erreicht werden. In diesem Bereich liegt das Hauptproblem in den unterschiedlichen Regelungen für die verschiedenen Angestelltenkategorien. Diese immer komplexeren Standesregeln belasten die Verwaltung und erhöhen die Kosten für die Schulen. Außerdem können dadurch weder die lokalen Besonderheiten berücksichtigt werden noch die Profile und Zuständigkeiten an die Bedürfnisse der Schüler und der Schulanstalten angepaßt werden. Die Regeln beim Versetzen der Lehrer sind außerdem extrem unflexibel und führen dazu, dass innerhalb des Landes und zwischen den einzelnen Fachrichtungen Ungleichgewichte bestehen, wodurch in manchen Fächern Lehrer keine Anstellung bekommen und in anderen der Bedarf nicht abgedeckt werden kann.

Der dritte vom RH untersuchte Bereich ist die Vorbereitung des Schulbeginns im Herbst, die in Frankreich weitgehend zentralisiert verwaltet wurde. Dieser Bereich besteht im wesentlichen in der Prognose der zu erwartenden Schülerzahlen, der entsprechenden Aufteilung der Budgetmittel, der Schaffung der Lehrerposten in den einzelnen Schulen, in der Besetzung dieser Posten mit den verfügbaren Lehrkräfte und schließlich in einer entsprechenden Regelung der Einstellungen. Nun hängt ein derartiger Prozeß, der in einer sehr kurzen Zeitspanne des Jahres abläuft, von zahlreichen Unsicherheitsfaktoren ab. Diese vielen Unbekannten setzen einen gewissen Anpassungsspielraum voraus, der budgetmäßig sehr kostspielig ist. Sie führen dann dazu, daß im Laufe des Jahres unbeschäftigte Lehrer eingestellt werden oder aber, daß in vielen Fachrichtungen zu viele Lehrer angestellt sind. Budgetmäßig sieht das in Frankreich so aus, dass Lehrerposten in Schuldienste umgewandelt werden, was außerdem zu häufigen Mißverhältnissen zwischen den tatsächlich verfügbaren Stellen,



den Ressourcen an Lehrkräften und den in den Schulen vorhandenen pädagogischen Strukturen führt.

### *Die Hauptbeteiligten*

Ein zweiter Grund für die Unflexibilität des Systems liegt in der Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den vier Hauptakteuren des Schulsystems: das Unterrichtsministerium, die regionalen Schulbehörden, die Gebietskörperschaften und die Schulen selbst. Diese vielen verschiedenen Gruppen und eine oft nicht recht klare Aufteilung zwischen ihren jeweiligen Zuständigkeiten tragen zur Komplexität des Schulsystems bei und schaden bisweilen der Wirksamkeit seiner Politiken:

- die Ministerebene ist noch immer mit vielen Verwaltungsaufgaben belastet und die Zusammenarbeit mit den regionalen Stellen ist weitgehend auf Anordnungen und Anweisungen beschränkt. Aufgrund dieser Arbeitsweise kann das Ministerium seine eigentliche Rolle nicht erfüllen: nämlich das gesamte Schulsystem zu lenken und zu steuern. Die Maßnahmen im Bereich der Schulpolitiken beschränken sich daher im wesentlichen auf Vorschriften, wobei die Frage ihrer Finanzierung und der notwendigen Unterrichtsmittel oft zweitrangig bleiben und das Ministerium selten versucht, ihre Auswirkung auf den Erfolg der Schüler zu messen;
- das Bestreben, den Schüler wieder ins Zentrum der Schule zu stellen, führte dazu, die Rolle und den Platz der regionalen Schulbehörden bei der Steuerung des Schulsystems zu stärken. Diese sind nunmehr damit betraut, die Schule ihrem sozialen und geographischen Umfeld anzupassen. Die regionalen Behörden sind weitgehend in die Verwaltung der Unterrichtsmittel und die Vorbereitung des Schulbeginns miteingebunden, stellen sich aber erst sehr langsam auf diese neuen Aufgabenbereiche ein. Die Rangordnung der Prioritäten und die explizite Umsetzung der nationalen Ziele, je nach den lokalen Situationen, stellen für letztere ein noch immer sehr schwieriges Unterfangen dar. Die Handlungsspielräume der Schulbehörden sind schließlich durch die hohen verpflichtend vorgesehenen Ausgaben und die Budgetknappheit beschränkt, desgleichen durch die Praktiken der zentralen Stellen, die versuchen, die Verwendung der übertragenen Mittel im vorhinein festzulegen;
- Die Gebietskörperschaften wiederum haben sich sehr unterschiedlich in dem Betätigungsfeld, das ihnen durch die Dezentralisierungsgesetze eröffnet wurden, engagiert. Sie haben selten Überlegungen über die auf lokaler Ebene zu führende Bildungspolitik angestellt und haben wenig in die Planung und Festlegung der Ausbildungsmöglichkeiten in Verbindung mit den Bedürfnissen der lokalen Wirtschaft und den Möglichkeiten für einen Berufseinstieg eingegriffen;

- bei den schulischen Einrichtungen selbst, die nach wie vor die Hauptbeteiligten des Schulsystems sind, mangelt es vor allem an Autonomie und an Geldmitteln. Die Verwaltung der administrativen und finanziellen Abläufe erweist sich angesichts der knappen Budgets, die zur Verfügung stehen, als besonders mühsam und kompliziert. Im pädagogischen Bereich verfügen sie zumindest theoretisch über weitgehende Zuständigkeiten. In Wirklichkeit werden die pädagogischen Strukturen aber von den Verantwortlichen in den Schulverwaltungsbehörden festgelegt und die Unterrichtsmittel dort bestimmt. Die Schulleiter üben vor allem Verwaltungsfunktionen aus und können nur wenig Einfluß auf den Lehrkörper nehmen, der auf jede Form der Miteinbeziehung im pädagogischen Bereich widerstrebend reagiert.

### *c. Das Untersuchungsschema für das Hochschulsystem*

#### – **Allgemeiner Grundsatz**

Nach einer Zeit der massiven Zunahme der Studentenzahlen, (die sich zwischen 1960 und heute versiebenfachten und gewaltige Veränderungen erforderten) ist das französische Hochschulwesen heute mit neuen Herausforderungen konfrontiert, wie etwa der Diversifizierung der Ausbildungsmöglichkeiten oder auch der Einführung eines europäischen Universitätssystems, das die französischen Universitäten in eine Konkurrenzsituation mit ihren ausländischen Schwesterinstitutionen stellt. Nachdem der RH die wichtigsten Herausforderungen für die nächsten Jahren aufgelistet hatte, versuchte er, herauszufinden, inwiefern das französische Hochschulwesen imstande sein würde, in einem Kontext des verschärften Wettbewerbs auf internationaler Ebene auf die Erfordernisse einer größeren Effizienz zu reagieren. Es zeigte sich dabei, dass diese Effizienz zuerst von den materiellen Organisations- und Funktionsbedingungen der Universitäten abhängt und andererseits von ihrer Fähigkeit, die jeweiligen Leistungen zu messen, die Kosten zu kennen und die möglichen Mißerfolge zu verstehen.

#### – **Die Herausforderungen**

Das französische Hochschulsystem war am Ende des vergangenen Jahrhunderts mit der Herausforderung eines nie dagewesenen demographischen Druckes konfrontiert. Diese Zeit des starken Wachstums endete 1993, als sich eine Stabilisierung und dann ab dem Schuljahr 1996 eine Abnahme der Studentenzahlen abzuzeichnen begann. Die verschiedenen Studienrichtungen waren nicht alle gleich stark von diesem Rückgang betroffen. Die Universität war besonders stark betroffen, da die Studentenzahlen dort um ca.10 Prozentpunkte zwischen 1995 und 2000 abnahmen.

In der Phase der demographischen Expansion war eine sehr starke Erhöhung der staatlichen Mittel als Hauptfinanzquelle des Hochschulwesens nötig. Zwischen 1990 und 2000 stieg allein das Hochschulbudget des Unterrichtsministeriums um 65%. Dieses Wachstum erfolgt gleichzeitig mit einer Ausweitung des Ausbildungsangebots, wobei es außerhalb der Region Paris mehr als 570 verschiedene Standorte gibt. Diese im ganzen Land verstreuten Hochschulanstalten waren nicht immer die Folge eines überlegten Vorgehens, sondern sind eher das Ergebnis einer Reihe von Entscheidungen und nicht einer geplanten Entwicklung der Ausbildungsmöglichkeiten. Das zeigt sich bei den Universitäten durch zwei Dinge: An ein- und demselben Standort gibt es mehrere Anstalten nebeneinander, bei denen fachliche oder politische Kriterien Grund für die Unterteilung in konkurrierende Ausbildungen waren, und die sogenannten „Außenstellen“ der Universitätsstandorte, die in mittelgroßen Städten angesiedelt sind, jedoch keine kritische Größe erreichen und daher heute ziemlich unsicher und sehr kostspielig erscheinen.

Nachdem der demographische Druck heute nachgelassen hat, muß das Hochschulwesen nun mit drei neuen Herausforderungen fertig werden. Einerseits werden die Phänomene des Zustroms oder des Ausbleibens von seiten der Studenten in einem Kontext der Stabilisierung der Studentenzahlen sichtbar und führen zu stark unterschiedlichen Entwicklungen in Hinblick auf die Standorte innerhalb des Landes, aber auch zwischen den einzelnen Ausbildungszweigen. Diese erratischen Entwicklungen erfordern eine große Anpassungsfähigkeit bei der Verwaltung des Ausbildungsangebots, die noch nicht erreicht wurde. Außerdem sind bei den Universitätslehrern-Forschern kurzfristig zahlreiche Pensionierungen zu erwarten, wobei in manchen Fächern, insbesondere bei den naturwissenschaftlichen Studienrichtungen möglicherweise sogar Engpässe entstehen können. Schließlich zwingt die Einführung eines europäischen Hochschulausbildungssystems, das nach völlig anderen Gesichtspunkten als in Frankreich aufgebaut ist, die Universitätsanstalten zu tiefgreifende Änderungen bei den Lehrgängen und daher bei der grundlegenden Organisation. Die Auswirkungen dieses Wandels werden von der verantwortlichen Leitern der Hochschulen noch nicht ausreichend in Betracht gezogen.

## – **Die Organisation und Steuerung des Hochschulwesens**

Organisation und Geschichte des französischen Hochschulsystems zeichnen sich durch eine große Vielfalt bei den Strukturen und Ausbildungsmöglichkeiten aus. In diesem Zusammenhang hat die Ministerebene einige Mühe, gemeinsame Regeln zu erlassen und dieses komplexe und uneinheitliche Ganze zu steuern.

In Frankreich gibt es zuerst einmal zwei große Kategorien von Einrichtungen nebeneinander, deren Vorgangsweise bei der Zulassung der Studenten, bei der Organisation und der Funktionsweise ganz unterschiedlich sind: die Universitäten und die

Hochschulen. Diese traditionelle Aufteilung geht auf die Revolutionszeit zurück. Sie beruht auf der Unterscheidung zwischen den Hochschulen auf der einen Seite, die als selektive Berufsausbildungszweige gedacht und seit Ende des 18. Jahrhunderts damit betraut waren, die Führungskräfte des Staates und der Unternehmen auszubilden und den Universitäten auf der anderen Seite, die ohne Selektion allen nach der Reifeprüfung offenstanden. Heute ist diese Unterscheidung weniger deutlich und die Grenzen verschwimmen immer stärker. Diese komplexe Situation wird noch durch die immer vielfältigeren universitären Ausbildungswege verschärft, sowie durch die Entwicklung bei den Berufsausbildungen und die Zunahme der Fachrichtungen.

Dazu kommt noch, dass die Institutionen einen Autonomiestatus genießen und die Universitätslehrer bei der Unterrichtsgestaltung praktisch völlig unabhängig sind. Daraus ergibt sich ein vom Unterrichtsministerium kaum gesteuertes Universitäts-system, sowohl was den Zusammenhang aller verfügbaren Ausbildungen anlangt, die entsprechenden Studienabschlüsse, die Personalführung oder auch die Kontrolle über Liegenschaftsgeschäfte.

Gleichzeitig haben die Universitäten, die aus dem Zusammenschluss verschiedener Hochschulen und Fakultäten mit oft sehr unterschiedlichen Rechtsstatus entstanden sind, Schwierigkeiten, ihre Identität zu behaupten und ausgewogene, einheitliche Politiken im Unterrichts- oder Finanzbereich zu entwickeln. Außerdem haben sie sich sehr unterschiedlich bei der Verbesserung und Modernisierung ihrer Verwaltung engagiert, wobei die administrative Leitung oft schlecht, wenn nicht gar veraltet war. Die Rechnungs- und Finanzführung der Universitäten weist besondere viele Mängel und Unregelmäßigkeiten auf: die Grundsätze bei der Rechnungs- und Finanzführung werden nicht überall eingehalten, die Liegenschaftsverwaltung ist oft mangelhaft, die Computerisierung der Verwaltungsstellen ist mit Schwierigkeiten verbunden, die Kostenwahrheit ist inexistent, und die Ansätze für Kostenrechnung und Controlling sind meist eine Seltenheit. Es kommt immer wieder vor, dass Regelungen nicht eingehalten werden, ob es sich nun um beamtenrechtliche Regeln, um Vorschriften bezüglich des Personals oder auch die Verwaltung der Studenten handelt.

Die Mängel im Bereich des Unterrichts sind genauso groß. Die Ausbildungskontrolle wird der Initiative einzelner Lehrer überlassen, selten entsprechend durchgeführt, was wiederum zu einer enormen Vergeudung der Finanzmittel führt. Inhalt und Stundenanzahl bei ein- und derselben Ausbildung können daher von einer Universität zur anderen äußerst unterschiedlich sein. Diese Unterschiede zeigen nicht nur darin, dass die Unterrichtskosten den Universitäten ziemlich egal sind, sondern auch darin, dass die Studenten bei der Vorbereitung der Diplome und dem Erwerb von Kenntnissen äußerst ungleich behandelt werden. Beim Lehrpersonal werden keine wirksamen Kontrollen ihrer Stundenanzahl durchgeführt, weshalb sie oft ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommen. Die ziemlich häufig praktizierte Form der

Weitergabe von Lehraufträgen oder die Gewährung von Freistellungen von den Vorlesungen aus oft nicht klar definierten Gründen führen insbesondere zu einem starken Verlust an Lehrerpotenzial.

#### – **Die Wirksamkeit**

Das Hochschulwesen hat innerhalb von zwanzig Jahren seine Leistungen verbessert. Der Zuwachs bei den Studentenzahlen, die Zunahme der erreichten Studienabschlüsse oder die Ergebnisse beim Berufseinstieg der Studenten sind ein Beweis dafür. Doch die Anzahl der Studienabbrecher, insbesondere in den ersten Studienabschnitten, sind ebenfalls hoch, wodurch viele Humanressourcen und Finanzmittel verloren gehen.

Die Frage der Mißerfolge im ersten Studienabschnitt wurde wiederholt vom Unterrichtsministerium behandelt. Einerseits hat eine pädagogische Neuorientierung nach und nach die Art der Studentenbetreuung in den ersten Studienabschnitten verändert: verbesserte Betreuung während des Studiums, Pluridisziplinarität bei den einzelnen Ausbildungen, verstärkte pädagogische Betreuung durch die Einführung von Tutorien, vereinfachte Prüfungsmodalitäten und bessere Vorbereitung auf das Berufsleben. Alle diese seit mehr als zehn Jahren empfohlenen oder verpflichtenden Maßnahmen werden jedoch von den Hochschuleinrichtungen und -lehrern sehr unterschiedlich angewendet.

Andererseits konzentriert sich das Ministerium seit kurzem auf die Verfahren bei der Studienberatung, um gegen die Mißerfolge bei den Studenten anzukämpfen. Das Ziel dabei ist, möglichst im Vorfeld im Rahmen von „Beratungsprogrammen nach der Reifeprüfung“ die Schwierigkeiten abzufangen, die die Studenten am Anfang ihrer Hochschulausbildung haben können. Diese Pläne können jedoch den Zustrom der Studenten kaum direkt beeinflussen, da diese gesetzlich die Freiheit haben, an den Universitäten ihrer Wahl zu inskribieren.

#### – **Die Evaluierung**

Der Ausbau der Evaluierung bei der Hochschulausbildung entspricht zwei Erfordernissen: sie ist die logische Folge der gesetzlich verankerten Hochschulautonomie; sie ist heute bei der Umsetzung eines europäischen Hochschulraumes unerlässlich, bei dem Ländervergleiche auf einheitlichen und verlässlichen Grundlagen eine Voraussetzung sind. Trotz dieser Verpflichtungen ist die Evaluierungskultur im französischen Hochschulwesen noch nicht sehr verbreitet.

Natürlich können Entscheidungen im Bildungsbereich nicht ausschließlich von den damit verbundenen Ausgaben abhängen, jedoch ist es als Parameter für jegliche Entscheidung trotzdem unerlässlich, die Kosten zu kennen. Dem wird aber nicht

wirklich Rechnung getragen, da es keine Richtkosten bei den Hochschulausbildungen gibt und da die Beobachtungsstelle, die damit beauftragt war, solche zu erstellen, abgeschafft wurde.

Durch die Schaffung eines nationalen Evaluierungsausschusses für Hochschuleinrichtungen wurde die Evaluierung an den Universitäten und anderen öffentlichen Hochschuleinrichtungen eingeführt. Die verwendete Methode kann jedoch allein nicht den Erfordernissen der Evaluierung der Hochschulen und ihrer Unterrichtstätigkeit Genüge leisten. Innerhalb der universitären Einrichtungen gibt es nur sehr selten eine eigene, ständige und von den Organen der pädagogischen oder administrativen Leitung unabhängige Stelle, die mit der Evaluierung betraut ist. In manchen europäischen Ländern (in Finnland, Deutschland, Italien) wird die Einrichtung derartiger Stellen manchmal vom Staat empfohlen, manchmal gesetzlich verankert.

Die Wirtschafts- und Ingenieur-Hochschulen sind stärker in Evaluierungsverfahren eingebunden, da der Berufserfolg ihrer Absolventen ihre Effizienz direkt unter Beweis stellt. Dennoch gibt es auch dort kein strukturiertes Evaluierungssystem. Wie an den Universitäten werden die finanziellen Aspekte bei keiner Gesamtschau berücksichtigt.

Abgesehen vom Bereich der wissenschaftlichen Forschung gibt es somit praktisch keinerlei Evaluierungen an den Hochschulen. Obwohl eine Evaluierung des Unterrichts gesetzlich zwingend vorgeschrieben ist, wird diese Verpflichtung nicht überall erfüllt, insbesondere wegen der starken Widerstände in Universitätskreisen.

Die Universitätslehrer und -forscher müssen entsprechend einer für Frankreich spezifischen Regelung gleichzeitig Lehre und Forschung betreiben sowie am Leben ihrer Hochschule teilnehmen, wobei jedoch die Forschung das ausschließliche Kriterium für Einstellung und beruflichen Aufstieg an den Universitäten darstellt. Daher sind diejenigen der Lehrer-Forscher, die sich vorwiegend auf ihre Lehrtätigkeit konzentrieren möchten, gezwungen, auf ihre Karriere zu verzichten. Die Evaluierung der Lehrtätigkeit, die in den meisten Hochschulen gängige Praxis ist, insbesondere in den prestigeträchtigsten Wirtschaftshochschulen, gibt es an der Universität nicht.

## V. BERICHTE DER ARBEITSGRUPPEN

---

### 1. Bericht der Arbeitsgruppe 1 (englischsprachige Arbeitsgruppe)

---

#### **Einleitung**

Die Arbeitsgruppe umfasste Delegierte aus Kroatien, Ägypten, Eritrea, Indien, Indonesien, Kenia, Mazedonien (FYROM), Saint Kitts und Nevis, Slowenien, Sri Lanka, Thailand, Uganda, Vietnam und Zimbabwe.

Die ORKB dieser Länder hatten alle bereits in irgendeiner Form Prüfungen im Bildungssektor vorgenommen, entweder reine Finanz- bzw. Formalkontrollen oder umfassendere Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Es herrschte jedoch Einigkeit darüber, dass angesichts der von den staatlichen Verwaltungen der einzelnen Länder getätigten großen Investitionen in diesem Bereich, den sozio-ökonomischen Zielsetzungen der Projekte und Programme sowie der Bedeutung des Konzepts „Bildung für alle“ eine stärkere Ausrichtung auf die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen anzustreben ist. Die Arbeitsgruppe gelangte auch zu der Auffassung, dass es sich bei der Prüfung von Projekten im Bildungsbereich um eine komplexe Angelegenheit handelt, bei der verschiedenste Probleme auftreten können. Bei vielen der herausgearbeiteten Probleme oder Schwierigkeiten zeigten sich trotz des breiten Spektrums an in der Arbeitsgruppe vertretenen Ländern Gemeinsamkeiten.

#### **Problembereiche**

Die Arbeitsgruppe erkannte folgende Problemfelder, die sich bei der Durchführung sinnvoller Prüfungen von Projekten und Programmen im Bildungsbereich ergeben:

- Das Fehlen vollständiger und zuverlässiger Daten und Informationen zu den Programmen, die eine objektive und ausgeglichene Evaluierung und Berichterstattung erleichtern würden.

- Während sich die reine Finanzkontrolle als vergleichsweise einfacher erwies, stellten sich Wirtschaftlichkeitsprüfungen als komplexer und schwieriger dar. Mögliche Ursachen dafür:
  - Das Fehlen geeigneter Normen oder Kennzahlen, anhand derer die Ergebnisse gemessen und bewertet werden könnten.
  - Das Fehlen von Projektunterlagen, welche die Zielsetzungen und Aufgaben, den Umfang, die Finanzierung, etc. von Projekten im Detail darlegen und als Grundlage für eine Prüfung dienen könnten.
  - Das Fehlen von über die erforderlichen Qualifikationen verfügendem Personal, was entweder auf von den ORKB selbst auferlegte Einschränkungen oder auf entsprechende gesetzliche Bestimmungen zurückzuführen ist, welche die Personalaufnahme auf einige bestimmte Fachdisziplinen beschränkt.
  - Fehlen des zur qualitativen Bewertung der Auswirkung von Programmen und Projekten, im Gegensatz zur rein quantitativen Messung, erforderlichen Fachwissens und der erforderlichen Kenntnisse in den ORKB.

Die Arbeitsgruppe äußerte auch ernsthafte Besorgnis über die mangelnde Bereitschaft seitens der ausführenden Staatsgewalt zur Reaktion auf Prüfungsfeststellungen und zur Umsetzung von angemessenen Folge- oder Abhilfemaßnahmen, was in weiterer Folge dann dazu führt, dass auch die Ziele des Prüfvorhabens selbst nicht erreicht werden.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- Der Umfang und die Reichweite der Prüfungstätigkeiten sollte über den Bereich der reinen Finanz- und Formalkontrolle und Prüfung der Ordnungsmäßigkeit hinausgehend schwerpunktmäßig auf Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsprüfungen ausgedehnt werden.
- Angesichts der Tatsache, dass verlässliche und nicht risikobehaftete interne Kontrollmechanismen in vielen Abteilungen und Organisationen entweder nur mangelhaft oder überhaupt nicht vorhanden sind, sollten die ORKB auch die Finanz- und Formalkontrolle sowie die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit nicht aufgeben. Auf der Grundlage der im jeweiligen Land herrschenden Lage sollte ein entsprechendes Gleichgewicht gefunden werden.



- Die ORKB sollten die nationalen und subnationalen staatlichen Verwaltungseinrichtungen dringlich dazu auffordern, dafür zu sorgen, dass vollständige, zweckdienliche und verlässliche Daten zu den Programmen verfügbar und leicht zugänglich sind, um eine gezielte Prüfungstätigkeit zu erleichtern.
- Die ORKB selbst sollten sich bemühen, für ihre Prüfungstätigkeiten relevante Datenbasen anzulegen und periodisch zu aktualisieren, was sich bei der Formulierung von Prüfplänen und beim Festlegen von zu prüfenden Bereichen als nützlich erweisen wird.
- Wenn keine angemessene Projektdokumentation vorhanden ist, sollte den betreffenden nationalen staatlichen Verwaltungen/Einrichtungen nahegelegt werden, für die Beistellung sämtlicher erforderlicher Unterlagen mit klarer Vorgabe von Leistungskennzahlen zu sorgen.
- Die ORKB sollten entweder selbst oder mit der Hilfe entsprechender externer Einrichtungen geeignete Leistungskennzahlen auf Grundlage des Umfangs und Inhalts der zur Evaluierung vorgeschlagenen Projekte und Programme erarbeiten.
- Externe Einrichtungen, die über das erforderliche Fachwissen und die entsprechende Glaubwürdigkeit verfügen, könnten von den ORKB zur Unterstützung bei der Bewertung der Auswirkung von Projekt- und Programmergebnissen, insbesondere hinsichtlich des qualitativen Aspekts, herangezogen werden. Es muss jedoch bei der Auswahl derartiger Einrichtungen mit gebührender Sorgfalt vorgegangen werden und auf eine Validierung und unabhängige Auslegung der Feststellungen dieser Einrichtungen geachtet werden, um sicherzustellen, dass man zu gültigen, nachhaltigen, unparteiischen und ausgewogenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen gelangt.
- Die ORKB sollten sich nicht davor scheuen, geeignete praktische Empfehlungen zu unterbreiten, deren Ziel es ist, positive, auf entsprechenden Prüfungsunterlagen basierende Korrekturmaßnahmen zu bewirken.
- Zur Erweiterung der Kenntnisse und Fähigkeiten der ORKB-Mitarbeiter im Bereich Wirtschaftlichkeitsprüfung werden geeignete Initiativen und Maßnahmen erforderlich sein. Die in dieser Hinsicht weiter fortgeschrittenen ORKB sowie internationale Organisationen wie die IDI, die Weltbank, die Vereinten Nationen, etc. haben bei der Erreichung dieses Zieles eine entscheidende Rolle zu spielen.
- Es könnte angebracht sein, dass die ORKB die Qualifikations- und Einstellungsanforderungen für ihre Mitarbeiter im Hinblick darauf überdenken, dass die zur Sicherung der Verfügbarkeit und Beibehaltung von entsprechend qualifiziertem

und kompetentem Personal aus verschiedenen Fachrichtungen erforderlichen Änderungen, einschließlich Änderungen in der Gesetzgebung, in Angriff genommen werden, um es den ORKB zu ermöglichen, ihren Prüfauftrag wirkungsvoller und in Übereinklang mit den bewährten und anerkannten Normen der INTOSAI zu erfüllen.

- Eventuell müssen von den ORKB innovative Ansätze und Initiativen erwogen werden, um eine verbesserte Reaktion von Seiten der ausführenden und der gesetzgebenden Staatsgewalt sowie eine raschere Einleitung von Korrekturmaßnahmen zu erreichen und für eine verstärkte Rechenschaftspflicht zu sorgen.

---

## **2. Bericht der Arbeitsgruppe 2 (französischsprachige Arbeitsgruppe)**

---

Die französischsprachige Arbeitsgruppe bestand aus den Vertretern von Côte d’Ivoire, Djibouti, Frankreich, Madagaskar, Rumänien und Senegal. Sie hatte sich zum Ziel gesetzt, Überlegungen zu den Voraussetzungen und Grenzen bei den von den ORKB durchgeführten Evaluierungen der Unterrichtspolitiken anzustellen.

Zuerst wurde festgestellt, dass die ORKB

- bei der Kontrolle der Regelmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit im Rahmen der ihren zugewiesenen Zuständigkeiten,
- bei der Prüfung der Gebarung der von ihnen kontrollierten Einrichtungen oder Vorgänge viel Erfahrung haben und sich dabei auf die gut erprobten Techniken der Finanzanalyse stützen.

Im Gegensatz dazu fühlen sie sich im Bereich der Evaluierung, das heißt bei der Bewertung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, viel weniger sicher.

### **1. Die Unsicherheiten des allgemeinen Evaluierungsrahmens**

A. Die erste Frage betrifft den Begriff „Evaluierung“ an sich

Dieser Begriff ist nicht klar. Er spiegelt verschiedene Auffassungen wieder, die je nach ORKB und den jeweiligen kulturellen Umfeldern variieren. Das angelsächsische Verständnis der „evaluation“ scheint sich von dem, das in den anderen Ländern vorherrscht, zu unterscheiden.

Eine erste Empfehlung bestünde darin, zu versuchen, den Begriff „Evaluierung“ zu definieren.

B. Eine zweite Frage betrifft die Evaluierungsmethoden

Diese Methoden scheinen stark unterschiedlich zu sein, je nachdem, ob die Maßnahme eine Einrichtung, einen Vorgang oder eine Unterrichtspolitik betrifft.

Entsprechende Methoden fehlen oder wenn es welche gibt, dann werden sie nicht von allen ORKB gekannt und gleichermaßen verwendet. Das INTOSAI-Netz hätte die wichtige Aufgabe, den Austausch derartiger methodischer Instrumente zu erleichtern.

C. Eine letzte Frage bezieht sich auf die Legitimität und damit auf die Zuständigkeit der ORKB, Evaluierungen durchzuführen.

Als öffentliche Einrichtungen sind die ORKB dem Allgemeininteresse verpflichtet, welches untrennbar mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbunden ist.

Die Evaluierung erscheint jedoch stärker auf Begriffen wie wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit oder Konkurrenz zu beruhen, die mehr mit Privatsphäre und Unternehmenskultur zu tun haben. Als Beweis dafür setzen manche Länder für die Durchführung derartiger Evaluierungen nicht ihre ORKB ein, sondern dem öffentlichen Sektor fernstehende Einrichtungen. Die Arbeitsgruppe wirft folglich das Problem des Zusammenhangs zwischen den traditionellen Aufgaben der ORKB und den Evaluierungsmaßnahmen auf.

## **2. Die Voraussetzungen für die Evaluierung der Unterrichtspolitiken**

Ist man der Ansicht, dass die Evaluierung auf einer Gegenüberstellung von Zielen, Mitteln und Ergebnissen beruht, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eines Vorgangs oder einer Politik zu messen, dann setzt dies viele Dinge voraus, die eigentlich, sowohl auf Seiten der ORKB wie der zu evaluierenden Körperschaften unbedingt erforderlich sind.

A. Die Ziele

Auf Seite der ORKB müssen die Ziele ihrer Evaluierungsmaßnahme genau festgelegt und der jeweilige Zuständigkeitsbereich klar abgegrenzt sein, um der Gefahr zu entgehen, ein Urteil über die politische Sinnhaftigkeit abzugeben. Sie müssen jedoch oft etwas über die Vorgaben hinausgehen, insbesondere bei der Prüfung, ob diejenigen, die einen Vorgang oder eine Unterrichtspolitik unterstützen, entsprechend sichergestellt haben, einem klar definierten und quantifizierten Bedarf zu entsprechen. Auf Seiten der Körperschaften, die einer Evaluierung unterzogen werden, müssen die verfolgten Ziele erklärt, klar dargelegt, mit Zahlen unterlegt und nach Wichtigkeit geordnet werden. Diesbezüglich müssen sich die ORKB bei den Zielen sehr kritisch zeigen, insbesondere bei den Unterrichtspolitiken, bei denen die Ziele oft ungenau, global sind und stärker mit dem Ausdruck von Werten als mit der Festsetzung von klar definierten Zielen zu tun haben.

## B. Die Mittel

Auf Seite der ORKB setzt jegliche Evaluierung

- entsprechende Humanressourcen voraus, in Hinblick auf Anzahl und Ausbildung der eingesetzten Kräfte
- Verfahrensweisen in der Form von Handbüchern oder methodischen Instrumenten
- materielle und finanzielle Mittel sowie eine bestimmte Dauer, die für jede Evaluierung notwendig ist.

Auf Seite der Körperschaften, die einer Evaluierung unterzogen werden, setzt dies voraus, dass die Mittel umfassend und genau bekannt sind, dass gewisse Unsicherheitsfaktoren bei der Aufbringung dieser Mittel mit berücksichtigt werden und ganz allgemein, dass den ORKB ausreichend viele historische Daten zur Verfügung gestellt werden, um Entwicklungen beurteilen zu können.

## C. Die Ergebnisse

Auf Seiten der ORKB erfordert die Auswertung der Ergebnisse besondere Fähigkeiten, insbesondere, um relevante Indikatoren auszuarbeiten, die den von der evaluierten Organisation vorgebrachten gegenübergestellt werden können.

Auf Seiten der evaluierten Körperschaften müssen die Daten über die Ergebnisse verlässlich bzw. sogar zertifiziert sein und in Form von relevanten Indikatoren bezogen auf die verfolgten Ziele dargestellt werden.

Es ist insbesondere für eine ORKB sehr wichtig, festzustellen, ob die Ergebnisse bei der evaluierten Körperschaft bekannt sind und ob sie herangezogen werden, um die beschlossenen Politiken zu verbessern oder zu ändern.

## **3. Die Auswertung der Ergebnisse in Hinblick auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit**

### A. Die Wirksamkeit

Es gibt viele Indikatoren für die Wirksamkeit im Unterrichtsbereich, sowohl was die Zufriedenheit der Beteiligten und Benutzer betrifft als auch den Zugang zur Bildung (Schulbesuch, Wechsel zwischen Ausbildungsmöglichkeiten, Erfolgsquote bei den Prüfungen ...).

Mit diesen quantitativen Indikatoren kann man generell feststellen, ob die Ziele erreicht wurden oder nicht.

Doch ihre Auswertung ist besonders heikel. Ob es sich nun um den Zugang zu den Ausbildungsmöglichkeiten oder um die Studienabschlüsse handelt, so können die Beteiligten des Unterrichtssystems selbst einen Einfluss auf die Ergebnisse ausüben. Es besteht also eine Schwierigkeit, die jeweiligen Verantwortlichkeiten bei den Ergebnissen des Unterrichtssystems klar zu analysieren.

Eine letzte Vorsichtsmaßnahme besteht darin, die Wirksamkeit der Unterrichtspolitiken kurzfristig, aber auch langfristig zu beurteilen, da Entwicklungen bei den Unterrichtssystemen erst langsam greifen.

## B. Die Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit der Unterrichtspolitiken kann nicht mit dem Begriff der Rentabilität gleichgesetzt werden. Die Schule ist eine Gesellschaftsinvestition in die Zukunft. Sie ist ein Faktor im Kampf gegen die Armut, insbesondere in den Entwicklungsländern, und daher kann ihre Wirtschaftlichkeit nicht nur in Bezug auf Ausgaben und Ergebnisse im Unterrichtsbereich allein gemessen werden.

Die Wirtschaftlichkeit ist schwierig zu bewerten, ohne die Mittelzuteilung zu berücksichtigen, die den verfolgten Zielen und den starren Strukturen und Verfahrensweisen entsprechen muss, was das Auseinanderklaffen zwischen aufgewendeten Mitteln und erreichten Ergebnissen erklären könnte.

Auf jeden Fall müssen die ORKB von den evaluierten Körperschaften verlangen, dass sie eine genaue Kenntnis ihrer Kosten haben.

Abschließend kann man sagen, dass die Evaluierung eine Auslegungssache ist, doch dafür braucht man Referenzen, um Vergleiche zwischen den Einrichtungen, Vorgängen und Ländern herstellen zu können. Die Rolle der INTOSAI dabei könnte es sein, die Ausarbeitung und Verbreitung derartiger Standards zu erleichtern.

Schließlich weist die Arbeitsgruppe darauf hin, dass jede Evaluierung nach einem klaren berufsethischen Rahmen erfolgen muss, um Siegerlisten oder Aushängeschilder zu vermeiden, deren Wirkung oft verheerend ist und nicht zur Verbesserung der Unterrichtspolitiken führt.

---

### **3. Bericht der Arbeitsgruppe 3 (deutschsprachige Arbeitsgruppe)**

---

#### **Einleitung**

Die Vertreter der deutschsprachigen Arbeitsgruppe behandelten die nachstehenden Schwerpunktfragen und unterzogen diese einer Analyse.

#### **1. Sicherung der Qualität**

Die Bedeutung des Bildungssystems eines Staates für dessen Volkswirtschaft ist unbestritten. Für die Sicherung der Qualität des Bildungssystems wird häufig auf den input große Bedeutung gelegt, wobei vor allem der Einsatz (öffentlicher) finanzieller Mittel gemeint ist.

Die Arbeitsgruppe vertritt die Auffassung, dass zwar beispielsweise

- die Ausbildung der Lehrer,
- die Investitionen für die Ausstattung der Schulen (Raum und Unterrichtsmedien) und
- die eine adäquate Besoldung der Lehrer

jedenfalls Grundvoraussetzungen für die Sicherung der Schulqualität sind. Andererseits beeinflussen zahlreiche weitere Faktoren, vor allem

- die die Motivation von Lehrern und Schülern und
- die das gesamte gesellschaftliche und kulturelle Umfeld („Lern- und Bildungskultur“)

den Erfolg eines Bildungssystems.

Die Rolle der ORKB bei der Sicherung der Qualität der Schulen könnte darin bestehen,

- Bildungsprojekte auf ihre Effektivität hin zu überprüfen,
- selbst geeignete Maßnahmen vorzuschlagen und
- deren Umsetzung im Sinne der Weiterverfolgung von Prüfungsempfehlungen zu überwachen.

Einen besonderen Stellenwert für die Evaluierung der Schulqualität misst die deutschsprachige Arbeitsgruppe internationalen Schülervergleichen bei. Ergänzend dazu könnten die einzelnen ORKB entweder für ihre jeweiligen Staaten oder in Zusammenarbeit auf internationaler Ebene geeignete Kennzahlen wie z.B. Bildungs- und Qualitätsindikatoren über die Schülerleistungen (Fähigkeiten und Kenntnisse) erarbeiten. Die ORKB könnten in ihren Jahresberichten auf Grund dieser Kennzahlen regelmäßig über das aktuelle Niveau der Bildung berichten und allenfalls bildungspolitische Maßnahmen für Verbesserungen empfehlen.

## **2. Gewährleistung von Schlüsselqualifikationen**

Die deutschsprachige Arbeitsgruppe hat sich primär mit der Fähigkeit der Schüler beschäftigt, Lerninhalte selbständig zu erarbeiten. Sie ist dabei der Auffassung, dass „Lesen können“ die wichtigste Voraussetzung dafür ist, denn: „Lesen können heißt lernen können“.

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass Lesen eine wesentliche Kulturtechnik ist. Es ist deshalb eine der vordringlichsten Aufgaben der Volksschule, dafür zu sorgen, dass die Schülerinnen und Schüler sinnerfassend lesen können.

Bei der Bekämpfung dieser Art von Analphabetismus kommen nach Ansicht der deutschsprachigen Arbeitsgruppe den ORKB folgende Aufgaben zu:

- Überprüfung der Gebarung der von der Schulverwaltung eingeleiteten Maßnahmen,
- Formulierung operationaler und überprüfbarer Ziele,
- Überprüfung des Erfolges dieser Maßnahmen,

Ein überprüfbares Ziel könnte sein: Halbierung der Zahl der Schülerinnen und Schüler, die Schwierigkeiten beim Lesen haben, innerhalb der nächsten 5 Jahren.

## **3. Kontrolle von Förderungsgeldern**

Öffentliche Förderungen im primären und sekundären Bildungsbereich spielen im deutschen Sprachraum, insbesondere in Österreich, wegen des überwiegend öffentlichen Schulwesens und der Schulgeldfreiheit eine geringe Rolle und werden in der Regel von den ORKB bei Gebarungsüberprüfungen der Schulverwaltung kontrolliert.



Von größerer Bedeutung ist die Förderung von Bildungsmaßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene. Dabei fließen Gelder z.B. an folgende Projekte:

- Projekte einzelner Lehrender an Schulen (Förderung einzelner Personen),
- Projekte von Gemeinschaften von Lehrenden an einer Schule oder schulübergreifend,
- Projekte von einzelnen Schulen oder Zusammenarbeit von mehreren Schulen.

Die Kooperationen können national oder international sein. Dabei werden die ORKB Folgendes prüfen:

- die Art und Weise der Projektabwicklung (Übereinstimmung mit den Einreichungsunterlagen),
- die Richtigkeit der Abrechnung (Belegprüfung) und
- die Zielerreichung der Projekte.

Bei der Überprüfung der von der Weltbank zur Verfügung gestellten Förderungsgelder wäre eine Einbindung der jeweiligen ORKB in die Verhandlungen der Geberorganisation mit den Empfängern finanzieller Mittel für den Bildungsbereich wesentlich.

---

#### **4. Bericht der Arbeitsgruppe 4 (spanischsprachige Arbeitsgruppe)**

---

##### **1. Einleitung**

Die umfassende und weltweite Verbreitung von Bildung muss eines der Hauptanliegen aller Regierungen sein, um das Grundrecht aller Menschen auf Zugang zu einer entsprechenden Ausbildung als Ausdruck der persönlichen Entwicklung und sozialen Integration zu gewährleisten.

Bildung als Instrument zur Vermittlung von Wissen, der Übernahme sozialer Verhaltensweisen und der allgemeinen Verbreitung ethischer Werte ist notwendige Voraussetzung für die Schaffung einer freieren, homogeneren und gerechteren Gesellschaft. Deshalb stellt ihre Anerkennung und Verteidigung als übergeordneter Wert eine nationale und internationale Verpflichtung dar.

Die Tragweite der dem Bildungswesen zugeordneten Ziele und die Höhe der Finanzmittel, die von den einzelnen Regierungen für den Bildungsbereich aufgewendet werden bzw. welche die Entwicklungsländer von anderen Staaten oder internationalen Organisationen in Form von Darlehen oder Zuwendungen erhalten, stellen qualitative und quantitative Elemente dar, die die Bedeutung der Kontrolle derselben durch die ORKB unterstreichen.

##### **2. Prüfungskompetenzen der ORKB**

Die ORKB erachten es für notwendig, dass die zuständigen staatlichen und sozialen Behörden auf nationaler wie internationaler Ebene größtmögliche wirtschaftliche Anstrengungen unternehmen, damit eine allgemeine Grundausbildung so rasch wie möglich Wirklichkeit wird.

Die ORKB fühlen sich dem internationalen Abkommen zur Ausrottung des Analphabetismus verpflichtet und betonen die Notwendigkeit der entsprechenden Bemühungen um die Ausräumung der wirtschaftlichen und sozialen Hindernisse, die viele gesellschaftliche Gruppen von der Teilnahme an den verschiedenen Stufen einer Grundausbildung ausschließen, die Voraussetzung für ihre persönliche Entwicklung und Eingliederung in die Gesellschaft sind.

Um einen Beitrag zur zweckentsprechenden Verwendung der für den Bildungsbereich vorgesehenen Finanzmittel leisten zu können, erscheint es notwendig, die ORKB mit anerkannten Prüfungskompetenzen auszustatten, die es ihnen erlauben, nicht nur die rechtmäßige Verwendung der Mittel und die Aussagekraft der zu erstellenden Jahresabschlüsse, sondern auch die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Umgang mit den Finanzmitteln zu prüfen.

Damit sie ihre Prüfungskompetenzen mit größtmöglicher Sicherheit ausüben können, erscheint es des Weiteren angebracht, die ORKB mit dem erforderlichen Maß an Unabhängigkeit für ihre Tätigkeit auszustatten.

### **3. Umfang der von den ORKB durchgeführten Rechnungsprüfungen**

Die Finanzkontrolle der Bildungsaktivitäten muss aus dem Blickwinkel des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umfelds erfolgen, in dem diese stattfinden, auch wenn die Kenntnis der Verfahren und Zielsetzungen, die in anderen Ländern unter anderen Rahmenbedingungen zur Anwendung kommen, zweckmäßig erscheint. Hier erscheint ein verstärkter internationaler Austausch über die in der Finanzkontrolle des Bildungswesens angewandte Methodik angebracht.

Besonderes Augenmerk bei der Prüfungstätigkeit gilt dem Grundschulwesen, da es in einigen Ländern gewisse Besonderheiten aufweist, weil es die Grundbedürfnisse hinsichtlich persönlicher Entwicklung und sozialer Integration zu erfüllen hat und weil es einen Großteil der für das Bildungswesen bestimmten Finanzmittel sowohl auf nationaler Ebene als auch in Form von internationalen Hilfsmitteln auf sich vereinigt.

### **4. Empfehlungen**

Die ORKB anerkennen die Bedeutung der Finanzkontrolle als Mittel zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Verbuchung der erhaltenen Mittel und der damit getätigten Ausgaben. Aus diesem Grund werden die zuständigen Verantwortlichen aufgefordert, die entsprechenden Verwaltungs- und Buchführungsverfahren und andere Maßnahmen der internen Kontrolle einzuführen, die ihre spätere Analyse und Auswertung ermöglichen.

Die ORKB erachten es für zweckmäßig, dass die einzelstaatlichen Parlamente entsprechende gesetzliche Regelungen verabschieden, die in Grundzügen die Verwendung der öffentlichen Ausgaben für den Bildungssektor festlegen und die Überprüfung der rechtmäßigen Verwendung im Zuge des Prüfungsverfahrens ermöglichen, die aber auch die Möglichkeit vorsehen, im Falle der nicht ordnungsgemäßen Verwendung Rechenschaft zu verlangen.

Die ORKB anerkennen die führende Rolle der Universitäten in der Entwicklung des menschlichen Kapitals, als treibende Kraft der kulturellen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, und unterstreichen hiermit die Notwendigkeit, dass für ihre Tätigkeit die Kriterien der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten müssen, sowohl was die wissenschaftlichen und technischen Programme betrifft als auch die Förderung der ethischen Werte, die die spätere berufliche Tätigkeit der Universitätsabsolventen leiten sollen.

Die ORKB sind der Ansicht, dass das Bildungswesen einer entsprechenden Prüfung aus der Sicht der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Sparsamkeit zu unterziehen ist. Die Prüfung der Lehrtätigkeit durch die ORKB wäre einfacher durchzuführen, wenn die zuständigen akademischen Behörden die zu erfüllenden Zielvorgaben, die entsprechenden Indikatoren und auch die Verfahren zu deren Erreichung eindeutig definieren würden.

Gegenstand dieser Prüfung ist die Konkretisierung der Zielvorgaben, das Verfahren zu deren Erreichung und die verschiedenen internen Kontrollmechanismen, wobei der Grad ihrer Umsetzung und die sich daraus ableitenden Ergebnisse überprüft werden.

Die ORKB sehen die positiven Auswirkungen, die sich aus der Dezentralisierung der Ausgaben und Funktionen im Bildungsbereich ergeben können, sind jedoch der Ansicht, dass die gewünschten positiven Auswirkungen voraussetzen, dass die Dezentralisierung mit der entsprechenden Übertragung von Zuständigkeiten und der Einführung eines geeigneten Anwendungs- und Kontrollverfahrens einhergeht.

Die ORKB erachten es für notwendig, dass alle internationalen Hilfsprogramme für das Bildungswesen einer entsprechenden Prüfung der Jahresabschlüsse und der ordnungsgemäßen Mittelverwendung aus Sicht der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unterzogen werden. Um diese Überprüfung zu erleichtern, erscheint es zweckmäßig, dass die internationalen Organisationen in ihren Finanzierungszusagen die Einbindung der ORKB vorsehen, die durch ihre unabhängige Tätigkeit die rechtmäßige Verwendung der erhaltenen Mittel gewährleisten sollen.

Es erscheint den ORKB ratsam, neben den spezifischen Rechnungsprüfungen bestimmter Tätigkeiten oder öffentlicher Einrichtungen horizontale Prüfungen einer Gruppe von identen oder ähnlich gestalteten öffentlichen Einrichtungen durchzuführen, die es den Parlamenten oder den Behörden in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen erleichtern würden, die entsprechenden Maßnahmen zur Behebung festgestellter Mängel oder von Unzulänglichkeiten zu ergreifen.

## ANLAGEN

---

### I. INTOSAI Development Initiative (IDI)

#### **Evaluierung als Werkzeug zur Bewertung der Ergebnisse von Schulungsmaßnahmen - der Ansatz der IDI**

---

#### Kurzfassung

Die INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) befasst sich schon seit 1986 mit regionalen Aus- und Weiterbildungsprogrammen. Gegenwärtig ist sie in allen sieben INTOSAI-Regionen aktiv und erarbeitet auf regionaler Ebene Programme, die für die jeweilige Region relevant sind. Die IDI erhält Mittel von internationalen und nationalen Finanzierungs- und Entwicklungsorganisationen und muss als Empfänger dieser Geldmittel auch den Bewertungserfordernissen ihrer Geldgeber nachkommen. Die IDI ist derzeit dabei, ein Evaluierungsrahmenwerk zu erstellen, das sowohl den Bedürfnissen der IDI selbst entspricht als auch regionen-spezifisch abgewandelt werden kann.

#### Abkürzungen

IDI	= INTOSAI Development Initiative
INTOSAI	= International Organization of Supreme Audit Institutions
LTRTP	= Long Term Regional Training Programme
ORKB	= Oberste Rechnungskontrollbehörde

#### Einleitung

Die INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) ist als „Schulungsorganisation“ der INTOSAI bekannt. Sie wurde 1986 mit dem Auftrag ins Leben gerufen, Entwicklungsländern bei der Verbesserung ihrer Prüfungskapazität und bei der wirksamen Behandlung von prüfungsrelevanten Themen durch Schulung, Informationsaustausch und technische Unterstützung Hilfestellung zu leisten. Die Mittel für sämtliche IDI-Programme kommen entweder von internationalen Geldgeberorganisationen wie der Weltbank oder von nationalen Entwicklungsorganisationen in Ländern wie zum Beispiel Kanada, Dänemark, Norwegen und Schweden. Aufgrund dieses breiten Spektrums an

Finanzierungsquellen sieht sich die IDI einer Reihe von Herausforderungen bei der Erstellung einer wirksamen Evaluierungsmethodik gegenüber, da diese den Anforderungen der IDI, ihrer Geldgeber und anderer Beteiligter genügen muss.

### Hintergrundinformationen über IDI

Die IDI wurde auf Beschluss des INTOSAI-Kongresses im Jahr 1986 errichtet. Die oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) von Kanada erbot sich, das IDI-Sekretariat zu beherbergen. Bis 1995 bestand die Arbeit der IDI üblicherweise in der Gestaltung von Einzelkursen zu prüfungsrelevanten Themen für Prüfer und Führungskräfte aus den Regionen der INTOSAI. Nach einer umfassenden Evaluierung der von der IDI in den ersten fünf Jahren ihres Bestehens durchgeführten Aktivitäten wurde der Beschluss gefasst, die Bemühungen der IDI in eine andere Richtung zu lenken. Mit Hilfe eines eigenen regionalen Schulungsprogramms im Zeitraum 1996-2000 - dem sogenannten Long Term Regional Training Programme (LTRTP) - sollten die Regionen der INTOSAI und die nationalen ORKB in die Lage versetzt werden, die Verantwortung für ihre eigenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen selbst zu übernehmen.

Im Jahr 2001 übersiedelte das IDI-Sekretariat nach Norwegen. Im Zuge der Vorbereitung der Übersiedlung wurde ein Fragebogen an die ORKB der Entwicklungsländer ausgesandt, in dem sie gebeten wurden, verschiedene Optionen für die Entwicklung der Schulungsaktivitäten nach Priorität zu reihen. Das Ergebnis dieser Befragung schlugen sich im strategische Plan der IDI für den Zeitraum 2001-2006 nieder. Bei dieser Umfrage stellte sich heraus, dass Schulungsmaßnahmen mit dem Ziel des Kapazitätsaufbaus zwar immer noch als von kritischer Bedeutung betrachtet wurden, dass die IDI jedoch nicht länger nur als Vermittler des LTRTP gesehen werden sollte.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die IDI heute auf die folgenden fünf Ziele aus dem strategischen Plan hinarbeitet:

1. Sicherung und Stärkung der Aus- und Weiterbildungskapazität in den INTOSAI-Regionen
2. Errichtung und/oder Stärkung des Netzes an Schulungsexperten
3. Zusammenarbeit mit den ständigen Komitees und Arbeitsgruppen
4. Ausbau des Informationsprogramms der IDI
5. Erforschung des Potenzials für Fernstudienlehrgänge

### Evaluierung - wozu?

Der Grund für die Durchführung einer Evaluierung ist einleuchtend. Auf der einfachsten Ebene muss die IDI ihre Programme evaluieren, um sicherzustellen, dass die Geldgeber erkennen können, ob sich ihre Investitionen in vergangene oder laufende Aktivitäten lohnen, was wiederum die fortgesetzte Finanzierung für künftige Projekte erleichtert. Jeder Geldgeber hat seine eigenen Evaluierungsanforderungen, die auf von den jeweils Beteiligten festgelegten Kriterien beruhen; allen gemeinsam ist jedoch, dass irgendeine Art von Bewertung durchgeführt werden muss. Bei einem langfristigen Finanzierungszeitraum wie dem Sechsjahresplan der IDI ist wohl häufig eine Evaluierung nach Abschluss des Programms gefordert wie auch möglicherweise eine Bewertung zur Halbzeit. Das stellt die vorrangige und stärkste Motivation für die Evaluierung von Programmaktivitäten dar.

Ein zweiter Grund für die IDI zur Durchführung von Evaluationen besteht darin, dass eine Evaluierung einen wichtigen Beitrag zur Umgestaltung von in der Zukunft zu wiederholenden Programmaktivitäten leisten kann. Obwohl es sich bei manchen Produkten der IDI um einmalige Ergebnisse handelt, gibt es Beispiele für Aktivitäten, wie zum Beispiel das LTRTP, von denen angenommen werden kann, dass sie, wenn auch in anderen Regionen, künftig wiederholt werden. In dem Maße, wie die Arbeit der IDI sich auf eine Zusammenarbeit mit den ständigen Komitees und Ausschüssen der INTOSAI bei der Erstellung und Erbringung von Schulungsleistungen zu neuen und international nachgefragten Themen wie Staatsschuld und Umweltprüfung erweitert, wird die Evaluierung zu einem wichtigen Werkzeug bei der Einschätzung der Wirksamkeit von Pilotprojekten.

Die auf nationaler und regionaler Ebene Beteiligten stellen eine weitere kritische Motivation für die Durchführung von Evaluierungen dar. Bei der IDI, deren Schwerpunkt auf regionalem Kapazitätsaufbau liegt, zählen dazu regionale Schulungsausschüsse, regionale Präsidien sowie die Leiter von ORKB. Die IDI baut ihre Programmaktivitäten durch und für die regionale Struktur der INTOSAI auf, mit dem Schwerpunkt auf regionalen Prioritäten. Aus diesem Grund sind auch diese Betroffenen gleichzeitig Gegenstand und Zielpublikum von Evaluierungen.

Evaluierungen können also zwei sich ergänzende Auswirkungen haben; das schmälert jedoch keineswegs ihre Bedeutung. Erstens lenkt eine wirkungsvolle Evaluierungsstrategie die Aufmerksamkeit der oberen Führungsebene auf das gerade in Umsetzung befindliche Programm. Bei einer langfristigen Evaluierungsstrategie können die Organisationen, für welche die Programmaktivitäten erbracht werden, nach einer Reihe von Kriterien bewertet werden, auf die sich nach Meinung der Programmleiter diese Aktivitäten merkbar auswirken sollten. Diese Kriterien würden zu einem späteren Zeitpunkt, entweder zur Halbzeit des Programms oder nach seinem Abschluss, noch

einmal einer Bewertung unterzogen werden, damit die bei einer Evaluierung üblichen Rückmeldungen erfolgen können. Abgesehen von den Ergebnissen der Evaluierung selbst liegt ein weiterer Vorteil dieser Vorgehensweise darin, dass die obere Führungsebene weiterhin den neuen Ansätzen, welche die evaluierten Aktivitäten der jeweiligen Organisation bringen, ihre Aufmerksamkeit widmet, wodurch die Wahrscheinlichkeit steigt, dass diese neuen Ansätze zu institutionellen Veränderungen führen. Zweitens spielt in dem Schulungsumfeld, in dem die IDI tätig ist, diese Art der geplanten Evaluierung auch eine Rolle dabei, die Bedeutung von Schulungsaktivitäten als „Treiber“ progressiver Veränderungsprozesse hervorzuheben.

### Evaluierung von Schulungsaktivitäten - die Grundprinzipien

Moderne Strategien zur Evaluierung von Schulungsaktivitäten fußen auf dem Vier-Ebenen-Modell nach Kirkpatrick. Die IDI-Schulungsexperten werden im Zuge des LTRTP in dieser Methodik ausgebildet, und die IDI selbst hat auch vor, dieses Modell bei der Erarbeitung ihrer eigenen Evaluierungsstrategie einzusetzen. Die vier Ebenen nach Kirkpatrick sind wie folgt definiert:

1. Reaktion (waren die Empfänger mit dem Schulungsangebot zufrieden?)
2. Lernen (haben die Empfänger die Inhalte des Schulungsangebots gemeistert?)
3. Wissenstransfer (haben die Empfänger den Inhalt des Schulungsangebots angewandt?)
4. Resultat (hat sich die Investition in das Schulungsangebot gelohnt?)

Diese Ebenen stellen eine hierarchische Kette von Evaluierungsmethoden dar; von Ebene 1, der einfachsten Form der Bewertung, die universell zur Messung der grundsätzlichen Reaktion auf das Schulungsangebot eingesetzt werden kann (und sollte), bis zur Ebene 4, die sich mit dem viel komplexeren Thema der Auswirkungen auf die jeweilige Institution befasst. Das Durchlaufen der Evaluierungsebenen stellt auch einen kumulativen Prozess dar, weil jede zusätzliche Evaluierungsebene eine Ergänzung der bereits angewandten Ebenen bedeutet.

Bei genauerer Betrachtung der Ebenen nach dem Modell von Kirkpatrick zeigt sich, dass auf Ebene 1 einfache Fragen über die Qualität der Schulungsmaßnahmen aus der Sichtweise der zu Schulenden gestellt werden. Es handelt sich dabei um ein notwendiges Verfahren, für das üblicherweise Standardformulare verwendet werden, um die für die Schulungsteilnehmer positiven und negativen Eindrücke bewerten zu können. Es hat sich bei der Feinabstimmung von Einzelkursen oder einer Kursreihe, die von den gleichen Teilnehmern besucht wird, als sehr hilfreich erwiesen.



Evaluierungen auf Ebene 2-4 erfordern ein wachsendes Maß an Detaillierung bei der Vorausplanung sowie Mitarbeit auf Seiten der ORKB und der INTOSAI Regionen. Evaluierungen auf Ebene 2 sollen nachweisen, dass sich die Kompetenz der Teilnehmer in dem Bereich, für den sie eine Schulung erhalten haben, verbessert hat. Das setzt voraus, dass schon vor Durchführung der Schulungsmaßnahmen eine Überprüfung des Wissens oder der Kompetenz zum jeweiligen Thema stattgefunden hat, und dass nach Abschluss der Schulungsmaßnahmen eine ähnliche Überprüfung stattfindet. Dieser Prozess muss natürlich in den Aufbau des Schulungsprogramms miteinbezogen werden.

Evaluierungen auf Ebene 3 setzen Planung sowohl auf der Eben der Organisation als auch auf der Ebene der einzelnen Teilnehmer voraus, um die Programmziele und -erwartungen festzulegen. Wirksame Evaluierungen der Anwendung von Lerninhalten müssen auch auf eine Methodenkombination von Bedarfsanalysen und Befragungen vor und nach Durchführung der Schulungsmaßnahmen zurückgreifen. Der Wissenstransfer von Einzelnen hin zur Organisation ist ein wichtiger Maßstab für den Erfolg einer Schulungsmaßnahme. Statt vage Ziele zu formulieren wie „Stärkung der Kapazität der Institution“ sollte das Programm eher Antworten auf Fragen bieten wie zum Beispiel „Welche Aktivitäten und Leistungsveränderungen würden Sie von den Einzelpersonen und Organisationen erwarten, die an dem Programm teilnehmen?“. Dazu bedarf es der vollen Unterstützung der Betroffenen, da die Organisation, welche die Schulungsmaßnahmen in Anspruch nimmt, für die Messung des Wissenstransfers und der Verhaltensänderung personelle Ressourcen zur Verfügung stellen muss, sowohl im Hinblick auf die Definition der Zielsetzungen und der Erwartungen vor Schulungsbeginn als auch im Hinblick auf die Evaluierungstätigkeiten nach Abschluss der Schulungsmaßnahmen.

Die letzte Ebene im Evaluierungsmodell von Kirkpatrick bildet die Bewertung der Resultate oder Auswirkungen. Zumindest eine große internationale Geldgeberorganisation erwartet unabhängige Evaluierungen der Auswirkungen der Programme, die sie finanziert. Die Durchführung von derartigen Evaluierungen, wann immer möglich, wird grundsätzlich als „Best Case“-Szenario betrachtet. In der Realität finden solche Evaluierungen jedoch im Schulungsumfeld immer noch sehr selten statt. Dafür gibt es verschiedene wichtige Gründe:

- Erstens finden es Organisationen schwierig, die Kosten für eine derart detaillierte Evaluierung im Hinblick auf den zu erzielenden Nutzen zu rechtfertigen. Dabei handelt es sich um eine wichtige Frage. Wenn eine externe Evaluierung 10-15% der bewilligten Gelder verschlingt und im Haushaltsplan berücksichtigt werden muss, führt das zu einer Verringerung der positiven Ergebnisse des ganzen Programms?

- Von der Führungsebene werden derartige Evaluierungen oft als beträchtliche Belastung empfunden, was ein Hindernis für ihre Umsetzung darstellen kann.
- Ein dritter Grund, warum selten eine Evaluierung der Resultate von Schulungsmaßnahmen stattfindet liegt darin, dass diejenigen, die diese Evaluierung durchführen, über ausreichende Kenntnisse über die Führungsstrukturen, Geschäftsziele und Visionen einer Organisation verfügen müssen. So ist es zum Beispiel in Organisationen, die nicht im Vorfeld eines Schulungsprogramms die Schulungsziele direkt in Verbindung zu geschäftlichen Ergebnissen setzen, viel schwieriger, die Auswirkung der Schulungsmaßnahmen zu messen.

### Entwurf für das Evaluierungsrahmenwerk der IDI

Bei der vorläufigen Evaluierungsstrategie der IDI wird es sich um ein flexibles Rahmenwerk handeln, welches die grundlegenden Prinzipien, nach denen die IDI ihre Programmaktivitäten evaluiert, vorgibt; dabei werden auch die in diesem Dokument bereits erörterten Fragen aufgegriffen. Der Entwurf wird so gestaltet sein, dass ihn die Regionen als Grundlage für ihre eigenen Evaluierungstätigkeiten heranziehen können.

Einer der Leitsätze des Rahmenwerks wird darin bestehen, dass die Evaluierung der Resultate von Schulungsmaßnahmen zwar als helles Licht am Ende des „Evaluierungstunnels“ betrachtet wird, jedoch angesichts der Realitäten im Geber/Nehmer-Verhältnis die Durchführung derartiger Evaluierungen für die ORKB, die INTOSAI-Regionen oder die IDI ein kaum erreichbares Ziel darstellt.

Von den vier Ebenen des Modells nach Kirkpatrick wird die dritte Ebene, die Umsetzung des Gelernten (und dadurch implizit auch Ebene 1) und 2) den Schwerpunkt der Evaluierungsaktivitäten der IDI bilden. Für die IDI ist diese Ebene am wichtigsten, da sie sich mit der Mission der IDI, nämlich „Entwicklungsländern bei der Verbesserung ihrer Prüfungskapazität und der wirksamen Behandlung von sich neu ergebenden Prüfungsfragen durch Schulungsmaßnahmen zu helfen“, deckt. Nach Ansicht der IDI ist diese Ebene auch durchgängig erreichbar und außerdem für sämtliche Programmaktivitäten, sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene, relevant. Darüber hinaus ist es ein ausgewiesenes Ziel der Evaluierungsstrategie der IDI, die INTOSAI-Regionen in die Lage zu versetzen, diese Strategie als Plattform zur Entwicklung ihrer eigenen Evaluierungsprozesse zu nutzen. Eine Strategie, die kostenintensive und komplexe Evaluierungen der Auswirkung von Schulungsprogrammen befürwortet, wäre der Erreichung dieser Zielsetzung nicht förderlich.

Um praxisrelevante Beispiele zu bieten, wird das Rahmenwerk die Definition von zwei Arten von Zielen fördern:

- Erstens Ergebnisziele für die Personen, die an Schulungsprogrammen teilnehmen. Diese Ziele können wissensbasiert sein (zum Beispiel das Ziel, dass eine vorgegebene Anzahl von Teilnehmern ein Kenntnisniveau erreicht haben soll, mit dessen Hilfe sie bestimmte Aufgaben bewältigen können) oder fähigkeitsbasiert.
- Zweitens Ergebnisziele, die die Organisation betreffen. Dazu gehört unter Umständen die Einführung neuer Prüfrichtlinien zu bestimmten Themen, eine Steigerung der Zahl von Prüfern, die bestimmte spezialisierte Prüfaufgaben durchführen können, die Kompetenz der Organisation, Prüfungen in einem für sie neuen Feld anzugehen, oder Änderungen in Systemen, Strategien und Prozessen.

Insgesamt wird es drei Schwerpunktbereiche geben:

- Erstens werden Empfehlungen für die Planung von Evaluierungen abgegeben. Die Planung ist eine der Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche Evaluierung auf Ebene 3. Die IDI wird eine Reihe von Planungsaktivitäten empfehlen, mit deren Hilfe sich die die Evaluierung vornehmende Organisation auf die Durchführung von Evaluierungen auf Ebene 3 nach Abschluss der jeweiligen Programmaktivität vorbereiten kann. Dazu gehört die Empfehlung, die Empfängerorganisation in jedem Stadium des Planungsprozesses mit einzubeziehen, dabei gemeinsam Konsens darüber zu erzielen, wie „Erfolg“ zu definieren ist, spezifische, messbare, erreichbare, ergebnisorientierte, zeitgerechte Ziele zu entwickeln und eine Bedarfsanalyse durchzuführen.
- Zweitens wird eine Empfehlung hinsichtlich der Daten, die vor, während und nach den Schulungsmaßnahmen zu erheben sind, abgegeben werden.
- Schließlich wird das Evaluierungsrahmenwerk der IDI auch eine empfehlenswerte Struktur für Evaluierungsberichte bereitstellen.

Schlussbemerkung

Dieses Dokument handelt ein komplexes Thema in sehr gestraffter Form ab. Das Rahmenwerk der IDI wird natürlich eine weitaus umfassendere Darstellung der Evaluierungsfragen bieten, die für das Geber/Nehmer-Verhältnis von Bedeutung sind. Die Ansichten der ORKB, die in den Erörterungssitzungen anlässlich des 16. VN/INTOSAI-Seminars zum Ausdruck gebracht werden, sollen natürlich in dieses Rahmenwerk einfließen, und die IDI sieht dieser Meinungsäußerung schon mit Freude entgegen.

---

## II. Liste der Beiträge

---

### 1. Länderpapiere der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Ägypten	Mexiko	Sri Lanka
Côte d'Ivoire	Mosambik	St. Kitts und Nevis
El Salvador	Panama	Thailand
Eritrea	Rumänien	Uganda
Indonesien	Senegal	Ungarn
Kroatien	Simbabwe	Vietnam
Mazedonien (FYROM)	Slowenien	

### 2. Vorträge der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Verfasser	Organisation	Titel
Hr. Xavier Lefort Hr. Joel Montarnal	Frankreich	Die Verwaltung des französischen Schulsystems
Hr. N. Sunder Rajan	Indien	Die Prüfung von Projekten im Bereich des Pflichtschulwesens
Hr. Dr. Franz Kassel	Österreich	Prüfungen im Bereich des berufsbildenden höheren Schulwesens
Hr. D. Manuel Nuñez Perez (vorgetragen von Hr. Gregorio Cuñado Ausin)	Spanien	Subventionskontrolle im Bereich des Universitäts- und Hochschulwesens

### 3. Beiträge anderer Organisationen

Verfasser	Organisation	Titel
Hr. Magnus Borge	INTOSAI Entwicklungs- initiative (IDI)	Evaluierung als Werkzeug zur Bewertung der Ergebnisse von Schulungsmaßnahmen - der Ansatz der IDI
Hr. Larry Willmore	Vereinte Nationen	Prüfungen im Schulwesen und elterliche Wahlfreiheit

---

### III. Liste der Teilnehmer

---

Hr. Khaled bin ElWaleed ELSAYED  
Central Auditing Organization  
Madinet Nassr  
P.O. Box 11789  
Cairo  
Ägypten  
Tel: ++20 (2) 401 39 56, 401 39 57  
Fax: ++20 (2) 261 58 13, 401 70 86  
E-mail: KhaledBin85@hotmail.com

Hr. Ziriyo BOGUI  
Président de la Chambre des Comptes  
Chambre des Comptes  
Immeuble la Pyramide 12e Etage  
BPV 30  
Abidjan  
Côte d'Ivoire  
Tel: ++225 21 70 27  
Fax: ++225 21 34 61  
E-mail: boguiz@africaonline.co.ci

Hr. Mohamed Mahamoud HASSAN  
Président  
Chambre des Comptes et de Discipline  
Budgétaire  
B.P. 3331  
Djibouti  
Dschibuti  
Tel: ++253 35 77 75, 35 67 76  
Fax: ++253 25 01 44  
E-mail: ccdb.djibouti@intnet.dj

Hr. Lic. Milton Alexis NOYOLA Cartagena  
Sub Director de Auditoría  
Corte de Cuentas de la República  
Ira. Avenida Norte y 13 Calle Poniente  
Código Postal 01-107  
San Salvador  
El Salvador  
Tel: ++503 271 09 53, 271 09 55  
Fax: ++503 271 09 29, 271 09 26  
E-mail: hcontreras@integra.com.sv

Hr. Frai Yohannes HABTEMARIAM  
Office of the Auditor General (OAG)  
P.O. Box 918  
Asmara  
Eritrea  
Tel: ++291 (1) 15 95 95, 15 95 97  
Fax: ++291 (1) 15 02 52  
E-mail: oag\_er@gemel.com.er

Hr. Lic. Marco Vinicio GODOY Sandoval  
Contraloria General de Cuentas  
Ave. Simeón Cañas 5-38  
Zona 2 Sexto Nivel  
Guatemala Ciudad, C.A.  
Guatemala  
Tel: ++502 (2) 54 00 14  
Fax: ++502 (2) 54 00 03  
E-mail: mgodoy54@hotmail.com

Hr. Slamet KURNIAWAN  
Badan Pemeriksa Keuangan  
Jl. Jend Gatot Subroto 31  
Jakarta 10210  
Indonesien  
Tel: ++62 (21) 573 - 1703  
Fax: ++62 (21) 573 - 1626 oder 8689  
E-mail: kasie312@bpk.go.id

Hr. James Kabui KARUA  
Office of the Controller and Auditor General  
P.O. Box 30084  
Nairobi  
Kenia  
Tel: ++254 (2) 34 00 99, 33 57 77  
Fax: ++254 (2) 33 08 29

Frau Lidija PERNAR  
Drzavni Ured za Reviziju  
Tkalciceva 19  
HR-10000 Zagreb  
Kroatien  
Tel: ++385 (1) 4813 303  
Fax: ++385 (1) 4873 385  
E-mail: Lidija.Pernar@revizija.hr

Frau Anita MENICANIN  
Drzavni Ured za Reviziju  
Tkalciceva 19  
HR-10000 Zagreb  
Kroatien  
Tel: ++385 (1) 4813 303  
Fax: ++385 (1) 4873 385  
E-mail: Anita.Menicanin@revizija.hr

Hr. Théodore William RANDREZASON  
Magistrat, Avocat Général  
Chambre des Comptes  
B.P. 391  
101 Antananarivo  
Madagaskar  
Tel: ++261 20 22 23 639  
Fax: ++261 20 22 64 458  
E-mail: theo.line@caramail.com

Frau Natasa MISOVSKA  
Senior Auditor  
State Audit Office  
M. Tito  
No 12/3 - Macedonia Palace  
1000 Skopje  
Mazedonien (FYROM)  
Tel: ++389 2 211 262, 211 272  
Fax: ++389 2 126 311  
E-mail: dzt@mt.net.mk

Hr. Lic. Arturo ORCI  
Auditoría Superior de la Federación  
Av. Coyoacán No. 1501, Cal del Valle  
Delegation Benito Juárez  
México D.F. C.P. 06600  
Mexiko  
Tel: ++52 (5) 5 66 36 04, 52 00 15 00 Ext 383  
oder 382  
Fax: ++52 (5) 5 66 36 04, 52 00 15 00 Ext 383  
oder 382  
E-mail: saorci@asf.gob.mx

Hr. Dr. Moisés Gomes AMARAL  
Tribunal Administrativo  
Caixa Postal 254  
Rua Mateus Sansão Muthemba, nº 65  
Maputo  
Mosambik  
Tel: ++258 (1) 49 03 74, 49 36 45  
Fax: ++258 (1) 49 88 90  
E-mail: ta@tvcabo.co.mz

Hr. Lic. Yonel DE LA CRUZ  
Contraloría General  
Av. Balboa y Av. Federico Boyt  
Apartado 5213, Zona 5  
Ciudad de Panama  
Panama  
Tel: ++507 210-4480  
Fax: ++507 269 00 94  
E-mail: yoneld@contraloria.gob.pa

Hr. Ionel STEFAN  
Councillor of Accounts  
Curtea de Conturi a României  
22-24, Lev Tolstoi Street  
71289, sector 1, Bucharest  
Rumänien  
Tel: ++40 (21) 230 13 77  
Fax: ++40 (21) 307 88 76, 230 13 64  
E-mail: rei@rcc.pcnet.ro

Hr. Abdoul Madjib GUEYE  
Conseiller référendaire  
Cour des Comptes  
6, rue huart  
B.P. 3805  
Dakar-Peytavin  
Senegal  
Tel: ++221 822 33 29  
Fax: ++221 823 43 08  
E-mail: madjibgueye@hotmail.com

Hr. Alex M ZIVANAYI  
Office of the Comptroller and Auditor General  
48 George Silundika Avenue  
Causeway, P O Box CY 143  
Harare  
Simbabwe  
Tel: ++263 (4) 72 83 21/22,  
72 99 71/72/73/74/75/76), 79 36 11/12/13/14  
Fax: ++263 (4) 72 83 23/25/27  
E-mail: zivanayi@auditgen.gov.zw

Frau Nevenka SISKO  
Racunsko Sodisce  
Slovenska cesta 50  
SI 1000 Ljubljana  
Slowenien  
Tel: ++386 (1) 478 58 00, 478 58 10  
Fax: ++386 (1) 478 58 91, 478 58 92  
E-mail: Natasa.Skrt-Kos@rs-rs.si

Hr. Kndabaduge Dahamsiri JAYASOORIVA  
Assistant Auditor General  
Auditor General's Department  
Independence Square  
Colombo 7  
Sri Lanka  
Tel: ++94 (1) 68 51 67  
Fax: ++94 (1) 69 74 51  
E-mail: oaggov@sltnet.lk

Hr. Albert EDWARDS  
Director of Audit  
National Audit Office  
P.O. Box 19  
Basseterre  
St. Kitts und Nevis  
Tel: ++1 (869) 465 - 2521 Ext. 1051  
Fax: ++1 (869) 466 - 8510  
E-mail: kodi\_bee@excite.com

Frau Sukunya PREECHA  
Office of the Auditor General of Thailand  
Soi Areesampan  
Rama VI Road  
Bangkok 10400  
Thailand  
Tel: ++66 (2) 273 90 18  
Fax: ++66 (2) 273 96 93, 273 96 99  
E-mail: int\_rela@oag.go.th,  
webmaster@oag.go.th

Frau Sirikanchana KARIKANCHANA  
Office of the Auditor General of Thailand  
Soi Areesampan  
Rama VI Road  
Bangkok 10400  
Thailand  
Tel: ++66 (2) 273 90 18  
Fax: ++66 (2) 273 96 93, 273 96 99  
E-mail: int\_rela@oag.go.th,  
webmaster@oag.go.th

Hr. Joseph Lemai EWAMA  
Office of the Auditor General  
P.O. Box 7083  
Kampala  
Uganda  
Tel: ++256 (41) 25 54 87, 34 43 40, 34 45 21  
Fax: ++256 (41) 34 56 74 (Fax+phone)  
E-mail: auditgen@infocom.co.ug

Frau Zsuzsa HALMNÉ HARSÁNYI  
Allami Számvevőszék  
P.O.B. 54  
H 1364 Budapest  
Ungarn  
Tel: ++36 (1) 476 3816  
Fax: ++36 (1) 476 3829  
E-mail: halmnehzs@asz.hu

Hr. Chuyen NGUYEN HUY  
State Audit  
33 Hung Vuong  
16 Le Hong Phong  
Ba Dinh - Hanoi  
Vietnam  
Tel: ++84 (4) 843 56 30  
Fax: ++84 (4) 733 68 42  
E-mail: sav@fpt.vn, vietnamsai@yahoo.com



---

**IV. Fachvorsitz**

---

Hr. Jeff JONES  
Director, Education VFM studies  
National Audit Office  
157-197 Buckingham Palace Road  
Victoria  
London SW1W 9SP  
Vereinigtes Königreich  
Tel: ++44 (20) 77 98 - 7851  
Fax: ++44 (20) 79 31 - 9072  
E-mail: jeff.jones@nao.gsi.gov.uk

---

## V. Liste der Vortragenden

---

Hr. Xavier LEFORT  
Conseiller Référendaire  
Cour des Comptes  
13 Rue Cambon  
F-75100 Paris  
Frankreich  
Tel: ++33 (1) 42 98 - 9528  
Fax: ++33 (1) 42 98 - 9602  
E-mail: Xlefort@ccomptes.fr

Hr. Joel MONTARNAL  
Rapporteur  
Cour des Comptes  
13 Rue Cambon  
F-75100 Paris  
Frankreich  
Tel: ++33 (1) 42 98 - 9528  
Fax: ++33 (1) 42 98 - 9602  
E-mail: Jmontarnal@ccomptes.fr

Hr. N. Sunder RAJAN  
Additional Deputy Comptroller & Auditor  
General  
Office of the Comptroller and Auditor General  
10, Bahadur Shah Zafar Marg  
New Delhi 110 002  
Indien  
Tel: ++91 (11) 2323 - 9720  
Fax: ++91 (11) 2323 - 5446  
E-mail: c&ag@cag.delhi.nic.in,  
asosai@cag.delhi.nic.in

Hr. Magnus BORGE  
Director General  
IDI Secretariat  
INTOSAI Development Initiative  
c/o Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep.  
N-0032 Oslo 1  
Norwegen  
Tel: ++47 (2) 224 13 49  
Fax: ++47 (2) 224 10 01, IDI: 224 10 24  
E-mail: magnus.borge@idi.no, idi@idi.no

Hr. Dr. Franz KASSEL  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71/8253  
Fax: ++43 (1)  
E-mail: kassel@rechnungshof.gv.at

Hr. Gregorio CUÑADO Ausin  
Tribunal de Cuentas  
Fuencarral 81  
E-28004 Madrid  
Spanien  
Tel: ++34 (91) 447 87 01-266, direkt:  
592 09 43  
Fax: ++34 (91) 593 38 94, 446 76 00  
E-mail: tribunalcta@tcu.es

Hr. Larry WILLMORE  
United Nations  
O-I-C, DPEPA/UNDESA  
New York, N.Y. 10017  
Vereinigte Staaten von Amerika  
Tel: 001 (212) 963-8476, - 3924  
Fax: 001 (212) 963-2916  
E-mail: willmore@un.org

Hr. David M. KANJA  
Manager, World Bank Internal Auditing Dep.  
The World Bank  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433  
Vereinigte Staaten von Amerika  
Tel: 001 (202) 458 - 5412  
Fax: 001 (202) 522 - 3575  
E-mail: dkanja@worldbank.org

---

## VI. Tagungssekretariat

---

Hr. Larry WILLMORE  
United Nations  
O-I-C, DPEPA/UNDESA  
New York, N.Y. 10017  
Vereinigte Staaten von Amerika  
Tel: 001 (212) 963-8476, - 3924  
Fax: 001 (212) 963-2916  
E-mail: willmore@un.org

Hr. Dr. Franz FIEDLER  
Präsident des Rechnungshofes  
Generalsekretär der INTOSAI  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456  
Fax: ++43 (1) 712 94 25  
E-mail: fiedler@rechnungshof.gv.at

Hr. Mag. Wilhelm KELLNER  
Sektionschef  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8211  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: kellner@rechnungshof.gv.at

Hr. Mag. Wolfgang WIKLICKY  
Abteilungsleiter  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8178  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: wiklicky@rechnungshof.gv.at

Frau Dr. Gertrude SCHLICKER  
Abteilungsleiter Stellvertreterin  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8330  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: schlicker.ger@rechnungshof.gv.at

Hr. Norbert KRIEGER  
Abteilungsleiter-Stellvertreter  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8307  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: kriegler@rechnungshof.gv.at

Frau Mag. Michaela OTT - SPRACKLIN  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8473  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: spracklin@rechnungshof.gv.at

Frau Mag. Monika GONZALEZ-KOSS  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8474  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: gonzalez@rechnungshof.gv.at

Frau Renate VOCEDALEK  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8467  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [vocedalek@rechnungshof.gv.at](mailto:vocedalek@rechnungshof.gv.at)

Frau Gabriela EGER  
Rechnungshof  
Fach 240  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8572  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [eger@rechnungshof.gv.at](mailto:eger@rechnungshof.gv.at)

Frau Manuela ERNST  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8549  
Fax: ++43 (1) 712 94 25  
E-mail: [ernst@rechnungshof.gv.at](mailto:ernst@rechnungshof.gv.at)

Hr. Franz RIEMER  
Rechnungshof  
Dampfschiffstraße 2  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8130  
Fax: ++43 (1) 712 94 25