



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2012/4

**Finanzierung der
Landeslehrer**

Bericht des Rechnungshofes

**Rechnungshof
GZ 860.129/002-1B1/12**

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im April 2012



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





Bericht des Rechnungshofes

Finanzierung der Landeslehrer





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	8

BMF
BMUKK

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Unterricht, Kunst und Kultur

Finanzierung der Landeslehrer

Kurzfassung	12
Prüfungsablauf und -gegenstand	24
Rahmenbedingungen	24
Rechtsgrundlagen	30
Stellenplan	33
Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen	39
Mehraufwand aus Strukturproblemen	50
Planstellen – berufsbildende Pflichtschulen	52
Besoldungskosten für Landeslehrer	56
Budgetplanung und Budgetvollzug	62
Abrechnung	63
Controlling	70
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	76

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kompetenzverteilung	25
Abbildung 2:	Diensthoheit über die Landeslehrer	27
Tabelle 1:	Schüler/Lehrer-Verhältnis im internationalen Vergleich	32
Tabelle 2:	Schüler/Lehrer-Verhältnis – allgemein bildende Pflichtschulen	32
Tabelle 3:	Schüler/Lehrer-Verhältnis – berufsbildende Pflichtschulen	33
Abbildung 3:	Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne	34
Abbildung 4:	Zeitleiste Stellenplan (Schuljahr 2009/2010) – allgemein bildende Pflichtschulen	36
Abbildung 5:	Zeitleiste Stellenplan (Schuljahr 2009/2010) – berufsbildende Pflichtschulen	37
Tabelle 4:	Entwicklung der Schülerzahlen – allgemein bildende Pflichtschulen	40
Tabelle 5:	Entwicklung des Grundkontingents – allgemein bildende Pflichtschulen	40
Tabelle 6:	Sonderpädagogischer Förderbedarf (SPF) – allgemein bildende Pflichtschulen	42
Tabelle 7:	Übersicht zweckgebundene Zuschläge	44
Tabelle 8:	Entwicklung zweckgebundene Zuschläge	45
Tabelle 9:	Sprachförderkurse	47
Tabelle 10:	Tagesbetreuung und Tagesbetreuung Neu	49
Tabelle 11:	Entwicklung der Schülerzahlen – berufsbildende Pflichtschulen	53
Tabelle 12:	Entwicklung der Planstellen – berufsbildende Pflichtschulen	54



Tabellen Abbildungen

Tabelle 13:	Besoldungskosten des Bundes für die Landeslehrer	56
Tabelle 14:	Besoldungskosten der Länder für die Landeslehrer – allgemein bildende Pflichtschulen	57
Tabelle 15:	Besoldungskosten der Länder für die Landeslehrer – berufsbildende Pflichtschulen	58
Tabelle 16:	Vergleich Schüler, Planstellen und Besoldungskosten	59
Abbildung 6:	Altersstruktur der Landeslehrer (Schuljahr 2009/2010) – allgemein bildende Pflichtschulen	60
Abbildung 7:	Altersstruktur der Landeslehrer (Schuljahr 2009/2010) – berufsbildende Pflichtschulen	61
Tabelle 17:	Schuljahresabrechnung – allgemein bildende Pflichtschulen	64
Tabelle 18:	Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen	65
Tabelle 19:	Schuljahresabrechnung – berufsbildende Pflichtschulen	66
Abbildung 8:	Dienstzuteilungen und Mitverwendungen	69
Abbildung 9:	Controlling	71

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BVG	Bundesverfassungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ff.	fortfolgende
i.d.F.v.	in der Fassung von
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
LDG	Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz
LGBI.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
LLC-DB	Landeslehrercontrolling-Datenbank
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SPF	Sonderpädagogischer Förderbedarf



Abkürzungen

TZ	Textzahl(en)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente(n)
z.B.	zum Beispiel





Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Unterricht, Kunst und Kultur

Finanzierung der Landeslehrer

Die Besoldungskosten des Bundes für die Landeslehrer an öffentlichen Pflichtschulen betrugen für das Schuljahr 2009/2010 rd. 3,35 Mrd. EUR. Die Kostensteigerung im überprüften Zeitraum der Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010 war enorm: 10 % bei den allgemein bildenden Pflichtschulen, 21 % bei den berufsbildenden Pflichtschulen.

An den allgemein bildenden Pflichtschulen verdoppelten sich die Stellenplanüberschreitungen im überprüften Zeitraum (von 1.039 auf 2.063 Planstellen). An den berufsbildenden Pflichtschulen kam es bislang ausschließlich zu Stellenplanunterschreitungen.

Die Kosten der über den Stellenplan des Bundes hinaus beschäftigten Landeslehrer trugen die Länder. Grundlage für die Berechnung dieser Kosten waren allerdings nicht die tatsächlichen Kosten, sondern die Besoldungskosten für eine Planstelle der Entlohnungsgruppe l2a2 (Normkosten für einen Landeslehrer in den ersten Dienstjahren). Die Rückforderungsansprüche des BMUKK stiegen im überprüften Zeitraum um rd. 115,3 % auf rd. 77,84 Mill. EUR. Bei Heranziehung der tatsächlichen durchschnittlichen Besoldungskosten wäre der Rückforderungsanspruch des Bundes gegenüber den Ländern im Schuljahr 2009/2010 um rd. 33 Mill. EUR höher gewesen.

Die Finanzierung der Landeslehrer an öffentlichen Pflichtschulen erforderte die Einbindung einer Vielzahl an Organisationseinheiten des Bundes und der Länder. Die fehlende Übereinstimmung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung verursachte Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und einen erhöhten Verwaltungsaufwand.

KURZFASSUNG

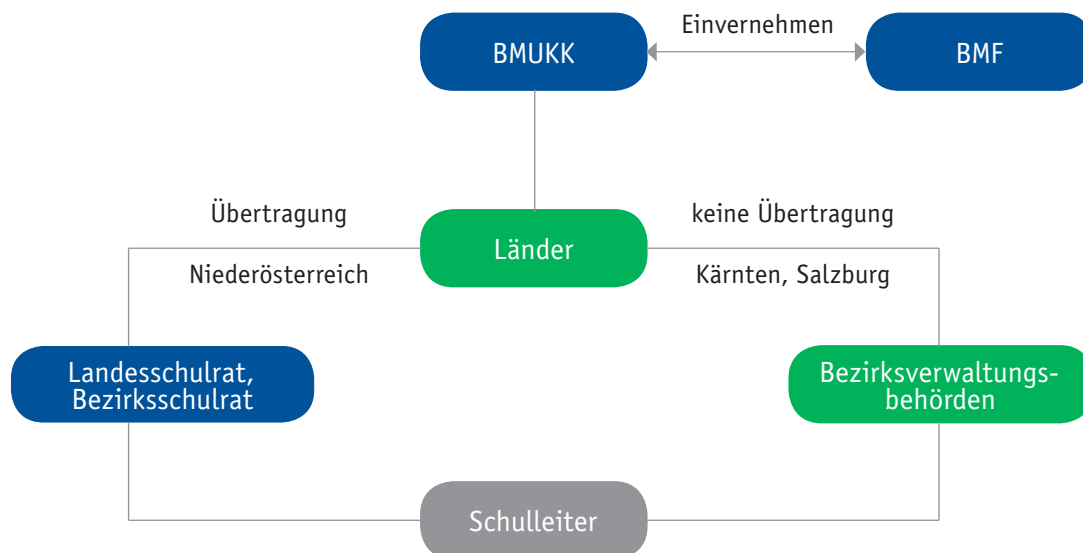
Prüfungsziele

Landeslehrer sind Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen, Polytechnische Schulen, Sonderschulen und Berufsschulen), für die der Bund ganz oder teilweise die Besoldungskosten übernimmt. Ziele der Querschnittsüberprüfung waren die Darstellung und die Beurteilung der Rechtsgrundlagen, der Ablauforganisation der Stellenpläne, der Richtigkeit der Abrechnungen sowie des Landeslehrer-Controlling des Bundes und der Länder Kärnten, Niederösterreich und Salzburg im Zusammenhang mit der Finanzierung der Landeslehrer sowie die Gewinnung von grundsätzlichen Aussagen dazu. (TZ 1)

Zuständigkeit und Organisation

Nach dem Bundesministeriengesetz war für die Finanzierung der Landeslehrer das BMUKK gemeinsam mit dem BMF zuständig. Hauptaufgaben waren dabei die Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne, die Schuljahresabrechnungen sowie die Budgetplanung und der Budgetvollzug. (TZ 2)

Für Angelegenheiten des Dienstrechts der Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen war – abweichend von der grundsätzlich alleinigen Zuständigkeit des Bundes im Schulwesen – der Bund nur für die Gesetzgebung, die Länder hingegen für die Vollziehung zuständig. In Gesetzgebung und Vollziehung allein zuständig waren die Länder in einem Teilbereich des Landeslehrer-Dienstrechts, nämlich hinsichtlich der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit. Das hatte zur Folge, dass die Behördenzuständigkeit für die Diensthoheitsangelegenheiten der Landeslehrer in den Ländern – infolge jeweils eigener Landeslehrer-Diensthoheitsgesetze – unterschiedlich geregelt war. In den überprüften Ländern Kärnten und Salzburg waren hierfür zuständig die Schulabteilungen bei den Ämtern der Landesregierung und die Bezirksverwaltungsbehörden; es erfolgte keine Übertragung der Diensthoheit der Landeslehrer an Organe des Bundes. In Niederösterreich war die Diensthoheit im Sinne mittelbarer Landesverwaltung an die Organe des Bundes (Landesschulrat und Bezirksschulrat) übertragen. Die Schulbehörden des Bundes in den Ländern waren in diesem Fall funktionell, nicht jedoch organisatorisch der Landesregierung unterstellt. (TZ 2)



- Bundeseinrichtungen
- Funktion Bund oder Land, je nach Schulform
- Landeseinrichtungen

Quelle: RH

Aus dieser geschilderten Vielschichtigkeit der Schulverwaltung resultierte, dass die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung der betroffenen Gebietskörperschaften vielfach auseinanderklaffte, insbesondere in folgenden Aufgabenbereichen:

- Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne
- Budgetplanung und Budgetvollzug
- Dienstzuteilung und Mitverwendung sowie
- Landeslehrer-Controlling.

Der hiedurch erforderliche Koordinationsaufwand begünstigte das Entstehen von Ineffizienzen, wie der RH schon mehrfach festgestellt hat; siehe dazu RH Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011. (TZ 2)

Kurzfassung

Schüler/Lehrer-Verhältnis

Das zahlenmäßige Schüler/Lehrer-Verhältnis (Schüleranzahl je Lehrer) an öffentlichen Pflichtschulen entwickelte sich in den Schuljahren 2006/2007 bis 2009/2010 rückläufig: In den allgemein bildenden Pflichtschulen verbesserte es sich um rd. 8 % auf durchschnittlich 10 Schüler je Lehrer, in den berufsbildenden Pflichtschulen um rd. 5 % auf durchschnittlich 26 Schüler je Lehrer. Im internationalen Vergleich schnitt Österreich beim zahlenmäßigen Schüler/Lehrer-Verhältnis für die Jahre 2006 bis 2008 überdurchschnittlich gut ab. (TZ 4)

Stellenpläne

Durch die – aufgrund der Gesetzeslage – notwendige Einbindung einer Vielzahl von Bundes- und Landesstellen bei der Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne war eine komplexe Verfahrensablaufstruktur gegeben. Die Einführung des elektronischen Stellenplans für die allgemein bildenden Pflichtschulen ermöglichte den Ländern die automationsgestützte Übermittlung ihrer Landesstellenpläne an das BMUKK. Dadurch verbesserte sich die Genauigkeit und Einheitlichkeit der Daten, ein vereinfachter Datenabgleich war möglich. Für die berufsbildenden Pflichtschulen war der elektronische Stellenplan noch nicht vorgesehen. (TZ 5, 6)

Planstellen – allgemein bildende Pflichtschulen

In die Berechnung der Zahl der Planstellen für die allgemein bildenden Pflichtschulen flossen folgende Parameter ein: das Grundkontingent, der sonderpädagogische Förderbedarf und die zweckgebundenen Zuschläge. (TZ 7 bis 9)

Grundkontingent

Das Planstellen-Grundkontingent für allgemein bildende Pflichtschulen errechnete sich aus den Schülerzahlmeldungen je Schulform – abzüglich des Anteils für den sonderpädagogischen Förderbedarf – geteilt durch die so genannte Verhältniszahl.

Die Verhältniszahlen (Schülerzahlen je Landeslehrer-Planstelle) waren durch das Paktum zum Finanzausgleich 2001 fix vorgegeben und lauteten seit dem Schuljahr 2004/2005 unverändert wie folgt:

- Volksschulen 14,5,
- Hauptschulen 10,

- Polytechnische Schulen 9 sowie
- Sonderpädagogik 3,2.

Die Vorgangsweise, das Grundkontingent an Planstellen objektivierbar zu gestalten, war prinzipiell zweckmäßig, um eine Stabilisierung der Besoldungskosten der Landeslehrer zu erreichen. Für die Berechnungsgrundlagen des BMUKK für die geltenden Verhältniszahlen wurden jedoch keine bildungspolitisch begründbaren Parameter herangezogen. Eine Evaluierung der Verhältniszahl – um auf mögliche Änderungen zu reagieren – ist bis zum Ende der Gebärungsüberprüfung nicht erfolgt. (TZ 7)

Sonderpädagogischer Förderbedarf

Das BMUKK setzte zur Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs eine Maßzahl von 2,7 % aller Schüler fest, die bei der Berechnung des Grundkontingents an Planstellen berücksichtigt wurde. In den überprüften Ländern Kärnten, Niederösterreich und Salzburg lag jedoch der tatsächliche Anteil der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Schuljahren 2007/2008 bis 2009/2010 zwischen 3,61 % und 4,11 %. (TZ 8)

Zweckgebundene Zuschläge

Unter zweckgebundene Zuschläge fallen z.B. Planstellen für Sprachförderkurse bzw. Planstellen für Tagesbetreuung. Im überprüften Zeitraum stellte das BMUKK bis zu 13 verschiedene zweckgebundene Zuschläge zur Verfügung (5.843 Planstellen im Schuljahr 2009/2010). (TZ 9)

Im Schuljahr 2006/2007 betrug der Anteil der zweckgebundenen Zuschläge an der Gesamtsumme der Planstellen rd. 3 %, er stieg bis zum Schuljahr 2009/2010 auf rd. 10 %. Durch diese Entwicklung erhöhte sich nicht nur der Verwaltungsaufwand der Länder, sondern sie bedeutete auch einen Mehraufwand für die Kontrolltätigkeit des BMUKK. (TZ 9)

Beim zweckgebundenen Zuschlag Sprachförderkurse stiegen die abrufbaren Planstellen im überprüften Zeitraum von 479 auf 578. Im Schuljahr 2006/2007 wurden von den Ländern rd. 92 % der abrufbaren Planstellen in Anspruch genommen, während es im

Kurzfassung

Schuljahr 2009/2010 lediglich 62 % waren. Die Länder schöpften im Schuljahr 2009/2010 somit rd. 218 Planstellen nicht aus. (TZ 10)

Die Einführung des befristeten zweckgebundenen Zuschlags Tagesbetreuung Neu bewirkte eine Aufsplitterung der bisher einheitlichen Berechnungsmethodik in der Tagesbetreuung und einen administrativen Mehraufwand für die Länder. (TZ 11)

Veränderung Planstellen

Parallel zu den rückläufigen Schülerzahlen an den allgemein bildenden Pflichtschulen (österreichweit in den Schuljahren 2006/2007 bis 2009/2010 um rd. 6,8 %) verringerte sich auch das Planstellen-Grundkontingent um rd. 7 % (von 58.122 auf 53.876 Planstellen). Die genehmigten Planstellen sanken im selben Zeitraum allerdings in einem wesentlich geringeren Ausmaß: um rd. 0,8 % von 60.042 Planstellen auf 59.551 Planstellen. (TZ 7, 16)

Mehraufwand aus Strukturproblemen

Zur Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen (sinkende Schülerzahlen, Unterricht für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen) an allgemein bildenden Pflichtschulen stellte der Bund den Ländern im Finanzausgleichsgesetz 2005 zusätzliche Finanzmittel als Kostenersatz für die Besoldung von Landeslehrern zur Verfügung (so genannte Strukturmittel). Für die Jahre 2005 bis 2007 beliefen sich diese Strukturmittel jährlich auf 12 Mill. EUR. Die im Paktum zum Finanzausgleich 2005 vorgesehene Arbeitsgruppe, die ein allfälliges Weiterbestehen der Strukturprobleme hätte evaluieren sollen, wurde nicht eingerichtet. (TZ 13)

Im Finanzausgleichsgesetz 2008 wurden die jährlichen Strukturmittel für die Jahre 2008 bis 2010 auf 24 Mill. EUR und für die Jahre 2011 bis 2013 auf 25 Mill. EUR erhöht. Berechnungsergebnisse, die eine Verdoppelung der Strukturmittel rechtfertigten, konnten weder vom BMUKK noch vom BMF vorgelegt werden. (TZ 13)

Planstellen – berufs- bildende Pflichtschu- len

Schlüsselzahlen und allgemeiner Zuschlag

Die Schlüsselzahlen für die Ermittlung der Planstellen an den berufsbildenden Pflichtschulen berücksichtigten – im Unterschied zur Verhältniszahl der allgemein bildenden Pflichtschulen, bei der Einsparungsmöglichkeiten maßgeblich waren – auch bestimmte Einflussgrößen (z.B. vorgesehene Stundenanzahl laut Lehrplan, Voll-

beschäftigungsstunden der Landeslehrer). Bei der Teilnahme von mehr als 50 % der Berufsschüler am Religionsunterricht und für Integrationslehrlinge erhöhte sich diese Schlüsselzahl. Für die Berechnung der Planstellen wurde die Gesamtzahl der Schüler mit der entsprechenden Schlüsselzahl multipliziert. Die Schlüsselzahlen galten seit dem Jahr 2001 unverändert. (TZ 14)

Zu den – aufgrund der Schlüsselzahlen – ermittelten Planstellen wurde in langjähriger Gepflogenheit ein allgemeiner Zuschlag in Höhe von 10 % addiert. Dieser Zuschlag kam für sämtliche Mehraufwendungen (z.B. Schulversuche, Karenzvertretungen) undifferenziert zur Anwendung. Eine Evaluierung der Schlüsselzahlen und des allgemeinen Zuschlags fand bislang nicht statt. (TZ 14)

Zweckgebundener Zuschlag

Für das Schuljahr 2009/2010 führte das BMUKK einen zweckgebundenen Zuschlag für Individualisierung, Begabungs- sowie Sprachförderung ein. Er wurde für das Schuljahr 2010/2011 verlängert, für das Schuljahr 2011/2012 war er nicht mehr vorgesehen. Die Befristung stand den längerfristigen Zielen einer Individualisierungsförderung entgegen. (TZ 15)

Für die Inanspruchnahme der zur Verfügung gestellten Planstellen war von den Ländern die Vorlage eines Individualisierungskonzepts gefordert, das von der zuständigen Fachabteilung des BMUKK einer pädagogischen Beurteilung – unter Nutzung eigener Ressourcen – unterzogen wurde. Von den überprüften Ländern nahm im Schuljahr 2009/2010 nur Kärnten den zweckgebundenen Zuschlag in Anspruch. (TZ 15)

Veränderung Planstellen

Im Gegensatz zu den allgemein bildenden Pflichtschulen stiegen die Schülerzahlen an den berufsbildenden Pflichtschulen im überprüften Zeitraum (österreichweit um rd. 4,5 %). Die genehmigten Planstellen des Bundes erhöhten sich im gleichen Zeitraum in einem stärkeren Ausmaß (um rd. 6,3 %) von 5.656 auf 6.013 Planstellen. Die tatsächlich besetzten Planstellen erreichten insgesamt in keinem der überprüften Schuljahre die Zahl der genehmigten Planstellen. Die tatsächlich besetzten Planstellen stiegen im selben Zeitraum in einem höheren Ausmaß als die genehmigten Planstellen des Bundes: um rd. 9,6 % von 4.916 Planstellen auf 5.386 Planstellen. (TZ 14, 16)

Kurzfassung

Besoldungskosten der Landeslehrer

Der Bund trug die Kosten der Besoldung der Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen zu 100 % und jene an berufsbildenden Pflichtschulen zu 50 %. Der Bund kam für die jeweiligen Besoldungskosten im Ausmaß des genehmigten Stellenplans auf. (TZ 16)

Trotz Abnahme der genehmigten Planstellen um 0,8 % und Rückgang der Schülerzahlen um 6,8 % kam es im überprüften Zeitraum an allgemein bildenden Pflichtschulen zu einem Anstieg der Besoldungskosten um rd. 10 %. Die Besoldungskosten des Bundes für die Landeslehrer betrugen für das Schuljahr 2009/2010 rd. 3,20 Mrd. EUR. (TZ 16)

An berufsbildenden Pflichtschulen stiegen die Besoldungskosten des Bundes für die Landeslehrer um rd. 21 %, wobei die Anzahl der tatsächlich besetzten Planstellen um rd. 9,6 % stieg. Im Schuljahr 2009/2010 betrug der 50 %ige Anteil des Bundes rd. 150 Mill. EUR. (TZ 16)

Die Besoldungskosten für jene Landeslehrer, die vom genehmigten Stellenplan nicht gedeckt waren, hatten die Länder zu tragen (Stellenplanüberschreitung). Diese Kosten für die Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen stiegen im überprüften Zeitraum in Kärnten besonders stark (rd. 175 %); in Niederösterreich betrug die Steigerungsquote rd. 67 %; Salzburg hatte die niedrigsten Besoldungskosten: Den Besoldungskosten im Schuljahr 2009/2010 von rd. 1,43 Mill. EUR in Salzburg standen rd. 27,04 Mill. EUR in Kärnten und rd. 12,10 Mill. EUR in Niederösterreich gegenüber. (TZ 16)

An den berufsbildenden Pflichtschulen erhöhte sich der Anteil der Länder an den Besoldungskosten für ihre Landeslehrer (50 %) zwischen 21,65 % in Niederösterreich und 26,87 % in Salzburg. Im Schuljahr 2009/2010 hatte Kärnten 11,31 Mill. EUR, Niederösterreich 22,53 Mill. EUR und Salzburg 11,00 Mill. EUR zu leisten. (TZ 16)

In den überprüften Ländern lag der Anteil der unter 30-jährigen Landeslehrer an der Landeslehrer-Gesamtanzahl unter 10 % (mit Ausnahme von Niederösterreich mit 16,2 % an den allgemein bildenden Pflichtschulen); der Anteil der Landeslehrer mit 50 Jahren und älter lag hingegen zwischen 32,9 % (Salzburg, berufsbildende Pflichtschulen) und 45,0 % (Kärnten, allgemein bildende Pflichtschulen). (TZ 16)

Schuljahresabrechnungen

Allgemein bildende Pflichtschulen

An allgemein bildenden Pflichtschulen kam es im überprüften Zeitraum österreichweit und in allen überprüften Ländern zu Stellenplanüberschreitungen. Das Land Kärnten überzog den Stellenplan im Schuljahr 2009/2010 um rd. 17,4 %, Niederösterreich um rd. 3,2 % und Salzburg um rd. 0,7 %. Die Besoldungskosten für Landeslehrer, die über den genehmigten Stellenplan hinaus im Einsatz waren, hatten die Länder selbst zu tragen. Da jedoch aufgrund der Abrechnungsmodalitäten die Kosten für die Stellenplanüberschreitungen das BMUKK vorab zur Gänze trug, entstanden Rückforderungsansprüche des BMUKK gegenüber den Ländern:

Schuljahresabrechnung – allgemein bildende Pflichtschulen				
Schuljahr 2009/2010	Planstellen-Basis für die Schuljahresabrechnung ¹	tatsächlich besetzte Planstellen	Stellenplan-überschreitungen	Rückforderungsanspruch
	in VBÄ			in Mill. EUR
Österreich	59.508,5	61.571,7	2.063,2	77,84
davon Kärnten	3.895,9	4.575,2	679,3	25,63
Niederösterreich	11.260,2	11.619,1	358,9	13,54
Salzburg	4.147,6	4.176,8	29,2	1,10

¹ Die Planstellen-Basis besteht aus den genehmigten Planstellen abzüglich Maßnahmencontrolling und Nichtausschöpfung PM-SAP.

Quelle: BMUKK

Die Rückforderungsansprüche des BMUKK stiegen im überprüften Zeitraum kontinuierlich von 36,16 Mill. EUR (Schuljahr 2006/2007) auf 77,84 Mill. EUR (Schuljahr 2009/2010); dies entsprach einer Steigerungsquote von rd. 115,3 %. (TZ 18)

Die vom BMUKK gemäß der Landeslehrer-Controllingverordnung berechneten Besoldungskosten (im Sinne von Normkosten) für eine Planstelle waren im Schuljahr 2009/2010 gegenüber den tatsächlichen durchschnittlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land um rd. 14.300 EUR bis 20.500 EUR zu gering. Der Rückforderungsanspruch des BMUKK wäre bei der Anwendung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten im Schuljahr 2009/2010 um rd. 33 Mill. EUR höher gewesen. Durch die in der Landeslehrer-Controllingverordnung festgelegte Berechnung des Rückforderungsanspruchs war eine Zuordnung der Besoldungskosten nach den tatsächlichen Gegebenheiten und somit nach dem Verursacherprinzip nicht gewährleistet. Erst eine Heranziehung der durchschnittlichen

Kurzfassung

tatsächlichen Besoldungskosten je Land würde das Kostenbewusstsein der Länder in Bezug auf ihre Landeslehrer stärken und die Steuerung des Personaleinsatzes optimieren. (TZ 18)

Berufsbildende Pflichtschulen

An berufsbildenden Pflichtschulen kam es im überprüften Zeitraum österreichweit ausschließlich zu Stellenplanunterschreitungen und damit zu keinen Rückforderungsansprüchen des BMUKK gegenüber den Ländern. (TZ 18)

Controlling

Das vom BMUKK durchgeführte Landeslehrer-Controlling bewirkte, dass grundsätzliche Planungs- und Steuerungsinformationen im Bereich der Landeslehrer einheitlich – dem Bund sowie den Ländern – zur Verfügung standen. (TZ 20)

Koordinationsaufwand der Landeslehrer-Finanzierung

In den Bereichen Budgetplanung und Budgetvollzug, Mitverwendungen und Dienstzuteilungen sowie bei der Gewinnung weiterführender Informationen zu Personaleinsatz und zu den Besoldungskosten der Landeslehrer führten die bestehenden Strukturen (Einbindung einer Vielzahl an Organisationseinheiten des Bundes und der Länder) zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und zu einem Anstieg des Erfassungs- und Abstimmungsaufwands für die Länder. Dieser Mehraufwand war allerdings mangels einer kostenrechnerisch verwertbaren Grundlage nicht monetär quantifizierbar. (TZ 17, 19, 20)

Vergaben

Die Auftragsvergaben durch das BMUKK zur Entwicklung des elektronischen Stellenplans, zur Durchführung des Maßnahmencontrolling und der pädagogischen Evaluierungen, erfolgten im Wege von Direktvergaben. Das BMUKK holte keine Vergleichsangebote ein; somit war die Preisangemessenheit nicht sichergestellt. (TZ 21, 22)

Kenndaten zur Finanzierung der Landeslehrer					
Rechtsgrundlagen					
Bund	– Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. – Bundesverfassungsgesetz vom 18. Juli 1962, mit dem das Bundes–Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens abgeändert wird, BGBl. Nr. 215/1962 – Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen, BGBl. Nr. 390/1989 – Finanzausgleichsgesetz 2005 – FAG 2005, BGBl. I Nr. 156/2004 – Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008, BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F. – Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz – LDG 1984, BGBl. Nr. 302/1984 i.d.g.F. – Verordnung betreffend Informationen über den Personalaufwand und das Controlling im Bereich der Landeslehrer (Landeslehrer–Controllingverordnung), BGBl. II Nr. 390/2005 i.d.g.F. – jährliche Stellenplan–Richtlinien des BMUKK				
Länder	– Kärntner Landeslehrergesetz – K–LG, LGBL. Nr. 80/2000 i.d.g.F. – Salzburger Landeslehrer–Diensthoheitsgesetz 1995 – LDHG 1995, LGBL. Nr. 138/1995 i.d.g.F. – NÖ Landeslehrer–Diensthoheitsgesetz 1976, LGBL. 2600–0 i.d.g.F.				
Allgemein bildende Pflichtschulen					
Gebahrung	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
Ausgaben	in Mill. EUR				in %
Bund	2.902,88	3.008,62	3.151,96	3.205,11	+ 10,41
davon Kärnten	210,90	216,54	225,51	226,99	+ 7,63
Niederösterreich	545,60	565,21	589,47	600,50	+ 10,06
Salzburg	192,90	202,84	213,86	215,80	+ 11,87
Genehmigte Planstellen ¹	in VBÄ				
Österreich	60.042	59.997	59.895	59.551	– 0,82
davon Kärnten	4.113	4.020	3.959	3.896	– 5,28
Niederösterreich	11.386	11.394	11.358	11.287	– 0,87
Salzburg	4.130	4.142	4.175	4.148	+ 0,44
Stellenplanüberschreitungen ²					
Österreich	1.039	1.206	1.724	2.063	+ 98,56
davon Kärnten	402	504	617	679	+ 68,91
Niederösterreich	70	118	183	359	+ 412,86
Salzburg	41	45	38	29	– 29,27
Schüler	Anzahl				
Österreich	639.433	622.123	607.458	596.162	– 6,77
davon Kärnten	42.382	40.789	39.551	38.366	– 9,48
Niederösterreich	123.583	119.951	117.311	115.164	– 6,81
Salzburg	44.353	42.987	42.017	40.992	– 7,58

Fortsetzung: Kenndaten zur Finanzierung der Landeslehrer					
Klassen	Anzahl				in %
Österreich	31.383	31.539	31.473	31.106	– 0,88
davon Kärnten	2.279	2.241	2.257	2.252	– 1,18
Niederösterreich	6.166	6.253	6.285	6.364	+ 3,21
Salzburg	2.152	2.185	2.194	2.190	+ 1,77
Schüler/Lehrer-Verhältnis	Anzahl Schüler je Lehrer				
Österreich	10,47	10,16	9,86	9,68	– 7,55
davon Kärnten	9,39	9,02	8,64	8,39	– 10,65
Niederösterreich	10,79	10,42	10,16	9,89	– 8,34
Salzburg	10,63	10,27	9,97	9,81	– 7,71
Berufsbildende Pflichtschulen					
Gebahrung	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
Ausgaben	in Mill. EUR				in %
Bund	124,01	134,01	140,21	149,82	+ 20,81
davon Kärnten	9,70	10,54	8,56	11,49	+ 18,45
Niederösterreich	18,44	20,20	21,67	22,19	+ 20,34
Salzburg	8,32	9,59	10,12	11,14	+ 33,89
Länder ³	124,01	134,01	140,21	149,82	+ 20,81
davon Kärnten	9,11	9,94	10,81	11,31	+ 24,15
Niederösterreich	18,52	20,29	21,35	22,53	+ 21,65
Salzburg	8,67	9,55	10,26	11,00	+ 26,87
Genehmigte Planstellen	in VBÄ				
Österreich	5.656	5.851	5.993	6.013	+ 6,31
davon Kärnten	396	402	422	417	+ 5,30
Niederösterreich	820	847	851	849	+ 3,54
Salzburg	420	427	446	442	+ 5,24
Stellenplanunterschreitungen⁴					
Österreich	740	699	701	627	– 15,27
davon Kärnten	53	39	30	19	– 64,15
Niederösterreich	87	71	51	34	– 60,92
Salzburg	74	65	69	53	– 28,38



BMF BMUKK

Finanzierung der Landeslehrer

Fortsetzung: Kenndaten zur Finanzierung der Landeslehrer					
Gebahrung	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
Schüler	Anzahl				in %
Österreich	133.000	137.024	139.634	139.033	+ 4,54
davon Kärnten	9.230	9.303	9.708	9.539	+ 3,35
Niederösterreich	19.216	19.832	19.805	19.733	+ 2,69
Salzburg	10.435	10.573	11.023	10.897	+ 4,43
Klassen					
Österreich	5.854	6.075	6.387	6.610	+ 12,91
davon Kärnten	452	482	499	536	+ 18,58
Niederösterreich	834	891	869	911	+ 9,23
Salzburg	500	535	597	597	+ 19,40
Schüler/Lehrer-Verhältnis	Anzahl Schüler je Lehrer				
Österreich	27,05	26,60	26,39	25,81	- 4,58
davon Kärnten	26,91	25,63	24,77	23,91	- 11,15
Niederösterreich	26,18	25,56	24,79	24,21	- 7,52
Salzburg	30,25	29,21	29,24	28,01	- 7,40

¹ inklusive sonstige Privatschulen gemäß § 21 Privatschulgesetz, BGBl. Nr. 244/1962 i.d.g.F.

² Die Stellenplanüberschreitungen errechneten sich aus der Differenz zwischen der Planstellen-Basis für die Schuljahresabrechnung und den tatsächlich besetzten Planstellen.

³ Der RH erhob die Ausgaben in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Salzburg. Seit dem FAG 1948 bestand die Kostentragung 50 % Bund und 50 % Länder.

⁴ Die Stellenplanunterschreitungen errechneten sich aus der Differenz zwischen den genehmigten und den tatsächlich besetzten Planstellen.

Quellen: BMUKK, Ämter der Landesregierungen, Landesschulrat für Niederösterreich, Berechnungen RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner 2011 bis Mai 2011 die Finanzierung der Landeslehrer. Landeslehrer sind Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen, das sind

- allgemein bildende Pflichtschulen (Volks-, Haupt-, Sonderschulen und Polytechnische Schulen) und
- berufsbildende Pflichtschulen (Berufsschulen),

für die der Bund ganz oder teilweise die Besoldungskosten übernimmt.

Ziele der Querschnittsüberprüfung waren die Darstellung und die Beurteilung der Rechtsgrundlagen, der Ablauforganisation der Stellenpläne, der Richtigkeit der Abrechnungen sowie des Landeslehrer-Controlling des Bundes und der Länder Kärnten, Niederösterreich und Salzburg im Zusammenhang mit der Finanzierung der Landeslehrer sowie die Gewinnung von grundsätzlichen Aussagen dazu.

Die Überprüfung umfasste im Wesentlichen die Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010. Die Finanzierung der Landeslehrer an Privatschulen, der Bundeslehrer, der land- und forstwirtschaftlichen Lehrer und der Pensionsaufwand der Landeslehrer waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Prüfungshandlungen setzte der RH im BMUKK, im Landesschulrat für Niederösterreich, bei den Ämtern der Landesregierungen in Kärnten, Niederösterreich und Salzburg sowie beim Gewerblichen Berufsschulrat des Landes Niederösterreich¹. Weiters holte er Auskünfte und Informationen im BMF ein.

Zu dem im November 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMUKK, das BMF sowie die Länder Kärnten, Niederösterreich und Salzburg im Zeitraum von Jänner bis März 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2012.

Rahmenbedingungen

Organisation

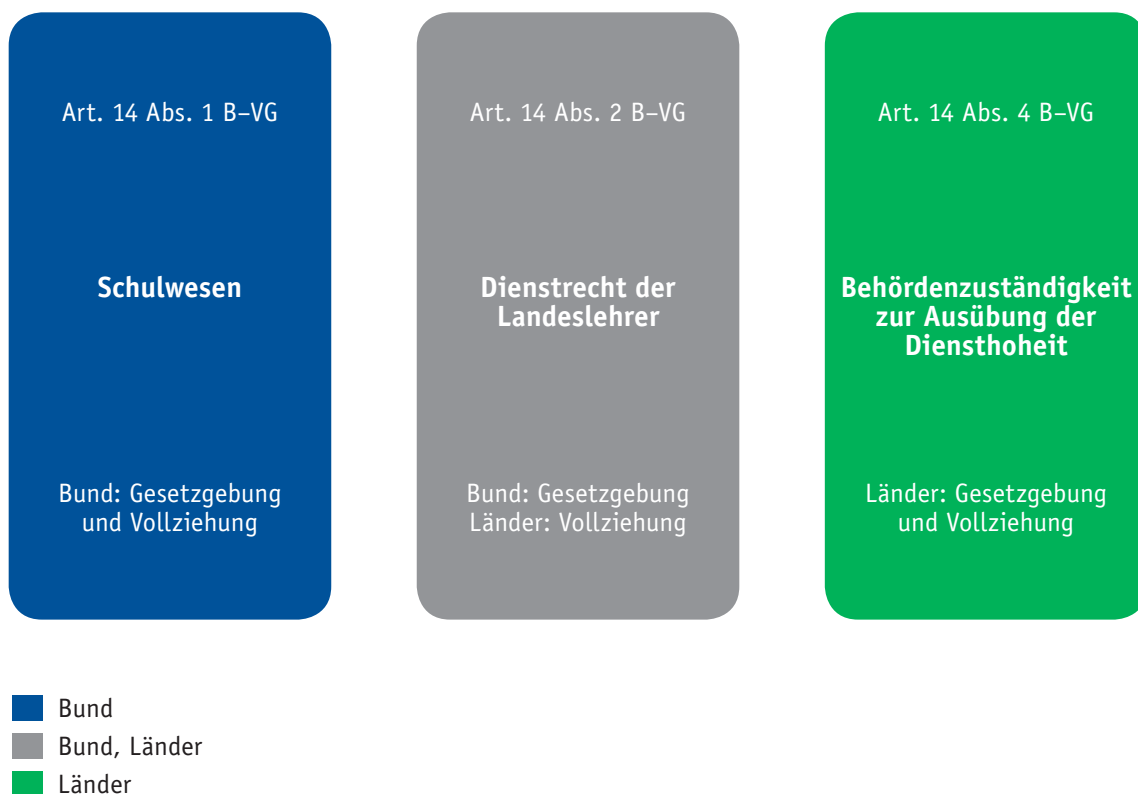
2.1 (1) Die Gesetzgebung und Vollziehung im Schulwesen war gemäß Art. 14 Abs. 1 B-VG Bundessache; Art. 14 Abs. 2 B-VG schränkte diese Generalklausel jedoch zugunsten der Länder ein: Gemäß Art. 14 Abs. 2 B-VG waren die Angelegenheiten des Dienstrechts der Lehrer

¹ Dem Gewerblichen Berufsschulrat des Landes Niederösterreich oblag die Besorgung der Aufgaben, die dem Land Niederösterreich als gesetzlicher Schulerhalter für die Berufsschulen zukamen.

an öffentlichen Pflichtschulen Bundessache in Gesetzgebung und Landesache in der Vollziehung.

Art. 14 Abs. 4 B-VG räumte den Ländern darüber hinaus die Zuständigkeit für Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer ein:

Abbildung 1: Kompetenzverteilung



Quelle: RH

Die Länder verfügten daher über eigene Landeslehrer-Diensthoheitsgesetze², die neben der Ausübung der Diensthoheit (wie z.B. der Planung des Personalbedarfs) auch die Festlegung der Behördenzuständigkeit regelten.

² z.B. Kärntner Landeslehrergesetz, LGBl. Nr. 80/2000 i.d.g.F.; Salzburger Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1995, LGBl. Nr. 138/1995 i.d.g.F.; NÖ Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1976, LGBl. Nr. 2600-0 i.d.g.F.

Rahmenbedingungen

(2) Das BMUKK war gemäß § 2 des Bundesministeriengesetzes 1986³ gemeinsam mit dem BMF für die Finanzierung der Landeslehrer zuständig. In diesem Zusammenhang übernahm das BMUKK insbesondere folgende Aufgaben:

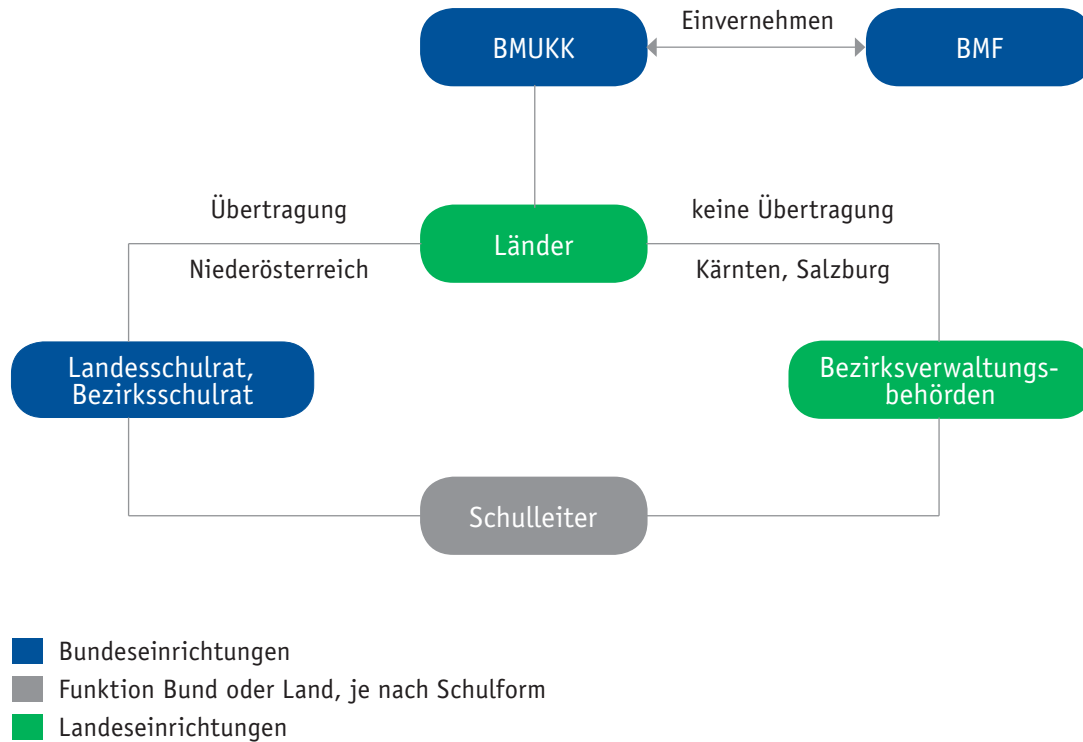
- Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne,
- Schuljahresabrechnungen,
- Budgetplanung und Budgetvollzug,
- Dienstzuteilungen und Mitverwendungen,
- Zuteilung der Strukturmittel gemäß § 4 Abs. 8 FAG 2005 und 2008 und
- Durchführung des Landeslehrer-Controlling.

Im BMUKK nahm diese Aufgaben die Abteilung III/7 – Angelegenheiten der LandeslehrerInnen – wahr.

(3) Die nachfolgende Abbildung zeigt die Organe des Bundes und der Länder, welche die Diensthoheit über die Landeslehrer ausübten:

³ Bundesgesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (Bundesministeriengesetz 1986 – BMG), BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.

Abbildung 2: Diensthoheit über die Landeslehrer



Quelle: RH

In den Ländern Kärnten und Salzburg waren die Schulabteilungen bei den Ämtern der Landesregierung und die Bezirksverwaltungsbehörden für die Diensthoheitsangelegenheiten der Landeslehrer zuständig; es erfolgte keine Übertragung der Diensthoheit der Landeslehrer an Organe des Bundes.

In Niederösterreich waren die Angelegenheiten der Diensthoheit im Sinne mittelbarer Landesverwaltung an die Organe des Bundes (Landesschulrat, Bezirksschulrat) übertragen,⁴ die Landesregierung blieb jedoch weiterhin die oberste Dienstbehörde für die Landeslehrer. Die Schulbehörden des Bundes in den Ländern waren in diesem Fall funktionell, nicht jedoch organisatorisch, der Landesregierung unterstellt. Die verbliebenen Kompetenzen (z.B. Erstellung des Landesstellenplans) übte die Schulabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung aus. Darüber hinaus waren in Niederösterreich spezielle

⁴ Art. 97 Abs. 2 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

Rahmenbedingungen

Organe – die Landeslehrerkommission⁵ und der Gewerbliche Berufsschulrat⁶ – zur Vollziehung einzelner Diensthoheitsangelegenheiten der Landeslehrer geschaffen worden.

(4) Der RH befasste sich bereits im Jahr 2009 mit grundlegenden Reformüberlegungen zur Schulverwaltung. Im Rahmen der Arbeitsgruppe „Verwaltung Neu“ führte er zusammen mit Experten des Instituts für Höhere Studien, des Staatsschuldenausschusses, des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Zentrums für Verwaltungsforschung eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen durch. Die Ergebnisse der Analyse sahen die Probleme vor allem in der verfassungsrechtlich komplexen Kompetenzverteilung und der fehlenden Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern begründet.⁷

2.2 Die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung kam nach Ansicht des RH unter anderem auch darin zum Ausdruck, dass die Länder die Aufteilung der Diensthoheitsangelegenheiten der Landeslehrer unterschiedlich normierten. Die Bandbreite der hierfür zuständigen Schulbehörden in den überprüften Ländern reichte von den Ämtern der Landesregierungen über Bezirksverwaltungsbehörden und eigens eingerichteten Organen bis hin zu den Schulbehörden des Bundes in den Ländern.

Der RH wies darauf hin, dass sachliche Zusammenhänge ein Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und jener der Länder erforderten; der dadurch bewirkte Koordinationsaufwand begünstigte nach Ansicht des RH das Entstehen von Ineffizienzen.

Die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung der betroffenen Gebietskörperschaften klappte in folgenden Bereichen auseinander:

- Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne (TZ 5),
- Budgetplanung und Budgetvollzug (TZ 17),

⁵ Der Landeslehrerkommission oblag die Ernennung von Landeslehrern auf einen anderen Dienstposten und die Ernennung der Schulleiter allgemein bildender Pflichtschulen.

⁶ In die Zuständigkeit des Gewerblichen Berufsschulrats und des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung fielen die vertraglichen Berufsschullehrer.

⁷ Siehe RH Reihe Positionen, 2011/1, Verwaltungsreform 2011, S. 167 ff. und S. 273 ff. Abrufbar unter <http://www.rechnungshof.gv.at>.

- Dienstzuteilungen und Mitverwendungen (TZ 19) sowie
- Landeslehrer-Controlling (TZ 20).

Der RH empfahl dem BMUKK und den überprüften Ländern im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren.

- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK sei die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben. Innerhalb seines Kompetenzbereichs habe es die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches, straffes Controllingsystem eingerichtet.*

Das Land Kärnten teilte mit, dass es immer wieder vom Bund Maßnahmen zu Reformen im Schulwesen einfordere. Die Schulorganisation sowie die Finanzierung der Landeslehrer an öffentlichen Pflichtschulen stelle eine umfassende und komplexe Materie dar. Derzeit würden keine echten Reformen im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung durchgeführt, sondern durch neue Modelle und neue Gesetzgrundlagen (z.B. 15a-Vereinbarungen) zusätzlicher Verwaltungsaufwand eingeführt werden.

Das Land Niederösterreich führte aus, dass es durch die Übertragung der Diensthoheit seiner Landeslehrer an den Landesschulrat für Niederösterreich dem Ansinnen des RH – entsprechend den Möglichkeiten der derzeitigen Verfassungslage – weitgehend entsprochen habe.

Das Land Salzburg wies bezüglich einer Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer auf die diesbezüglichen Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenz hin.

- 2.4** Der RH verwies erneut darauf, dass die aufgezeigten Hauptprobleme in der Schulverwaltung und die damit verbundenen Folgewirkungen (z.B. die Verfahrensablaufstruktur bei der Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne (TZ 5)) überwiegend auf die komplexe Kompetenzverteilung und die dadurch bedingte Zuständigkeitsverteilung auf Bundes- und Länderbehörden zurückzuführen waren. Eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer würde daher bestehende Ineffizienzen in der Schulverwaltung abbauen.

Rechtsgrundlagen

3 Die Rechtsgrundlagen für die Kostentragung der Landeslehrer stellten sich wie folgt dar:

(1) Überblick

Der Bund trug gemäß Art. IV Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes 1962⁸ die Kosten der Besoldung der Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen. Solange der Bund ganz oder teilweise für die Besoldung dieser Lehrkräfte aufkam, hatten die Länder jährlich Landesstellenpläne⁹ zu erstellen, die dem Bund zur Genehmigung vorgelegt werden mussten.

Die Landeslehrer-Controllingverordnung¹⁰ aus dem Jahr 2005 regelte die Kontrolle und Abrechnung der Besoldung der Landeslehrer.

(2) Allgemein bildende Pflichtschulen

Der Bund übernahm die Besoldungskosten der Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen im Ausmaß des genehmigten Bundesstellenplans¹¹ zu 100 %.

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen regelte eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG aus dem Jahr 1989¹² den Ablauf der zeitlichen Vorlage des Landesstellenplans, des vorläufigen und endgültigen Stellenplans sowie die Einrichtung eines Kontrollsystems zur laufenden Überprüfung der Stellenplaneinhaltung. Weiters legte die Vereinbarung fest, dass die Rundschreiben des BMUKK zur Erstellung des Stellenplans (Stellenplan-Richtlinien) bei Bedarf im Einvernehmen mit den Ländern angepasst werden.

Die jährliche Stellenplan-Richtlinie des BMUKK enthielt für die allgemein bildenden Pflichtschulen die geltende Verhältniszahl je Schulform für die Berechnung des Grundkontingents an Planstellen sowie sämtliche Erläuterungen, Be- und Abrechnungsmethoden für die zweckgebundenen Zuschläge, für welche der Bund den Ländern zusätzliche Planstellen zur Verfügung stellte.

⁸ in Verbindung mit Art. IV. Abs. 3 lit. a BVG 1962, BGBl. Nr. 215/1962 i.d.g.F.

⁹ Der Landesstellenplan wird im BVG 1962 als Dienstpostenplan bezeichnet.

¹⁰ BGBl. II Nr. 390/2005 i.d.g.F.

¹¹ Nachfolgend als Stellenplan bezeichnet.

¹² BGBl. Nr. 390/1989

(3) Berufsbildende Pflichtschulen

Der Bund übernahm die Besoldungskosten der Landeslehrer an berufsbildenden Pflichtschulen im Ausmaß des genehmigten Stellenplans zu 50 %.

Für die berufsbildenden Pflichtschulen definierte die jährliche Stellenplan-Richtlinie des BMUKK die geltenden Schlüsselzahlen für die Berechnung der zulässigen Planstellen und umfasste die Erläuterungen und Informationen für einen zweckgebundenen Zuschlag.

Schüler/Lehrer-Verhältnis

- 4 Das zahlenmäßige Schüler/Lehrer-Verhältnis (Schüleranzahl je Lehrer) an öffentlichen Pflichtschulen entwickelte sich in den Schuljahren 2006/2007 bis 2009/2010 in den überprüften Ländern Kärnten, Niederösterreich und Salzburg rückläufig. Eine direkte Auswirkung des zahlenmäßigen Schüler/Lehrer-Verhältnisses auf den Lernerfolg bzw. auf die Klassengröße an öffentlichen Pflichtschulen war nicht nachweisbar. Hiefür waren eine Reihe weiterer Einflussfaktoren mit einzubeziehen (z.B. Anzahl der Unterrichtsstunden der Schüler, Unterrichtszeit der Lehrer).¹³

(1) Internationaler Vergleich

Im internationalen Vergleich schnitt Österreich beim zahlenmäßigen Schüler/Lehrer-Verhältnis für die Jahre 2006 bis 2008 überdurchschnittlich gut ab. In einem OECD-Ländervergleich¹⁴ sowie im Vergleich zu EU-Mitgliedstaaten wies Österreich sowohl im Primar- als auch im Sekundarbereich I¹⁵ ein niedrigeres Schüler/Lehrer-Verhältnis auf.

¹³ Siehe Bericht des RH „Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“, Reihe Bund 2005/8 S. 71 ff.

¹⁴ Bildung auf einen Blick 2008, 2009 und 2010, OECD-Indikatoren (Daten für 2006, 2007 und 2008).

¹⁵ Primarbereich: erste bis vierte Schulstufe; Sekundarbereich I: fünfte bis neunte Schulstufe.

Rechtsgrundlagen

Tabelle 1: Schüler/Lehrer-Verhältnis im internationalen Vergleich				
	2006	2007	2008	Veränderung
	Anzahl Schüler je Lehrer			in %
	Österreich			
Primarbereich ¹	13,90	13,60	12,90	– 7,19
Sekundarbereich I ¹	10,40	10,30	9,90	– 4,81
	OECD-Länder – Durchschnitt			
Primarbereich	16,20	16,00	16,40	+ 1,23
Sekundarbereich I	13,30	13,20	13,70	+ 3,01
	EU-19 ² – Durchschnitt			
Primarbereich	14,50	14,40	14,60	+ 0,69
Sekundarbereich I	11,70	11,50	11,50	– 1,71

¹ Primarbereich: erste bis vierte Schulstufe

Sekundarbereich I: fünfte bis neunte Schulstufe

² EU-19: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Spanien, Tschechien, Ungarn

Quellen: OECD, Berechnungen RH

(2) Allgemein bildende Pflichtschulen

An allgemein bildenden Pflichtschulen (Volks-, Haupt-, Sonderschulen sowie Polytechnische Schulen) entwickelte sich das zahlenmäßige Schüler/Lehrer-Verhältnis im überprüften Zeitraum österreichweit rückläufig (rd. 8 %). Im Schuljahr 2009/2010 kamen durchschnittlich 10 Schüler auf einen Lehrer (Kärnten rd. 8, Niederösterreich und Salzburg rd. 10 Schüler je Lehrer).

Tabelle 2: Schüler/Lehrer-Verhältnis – allgemein bildende Pflichtschulen					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
	Anzahl Schüler je Lehrer				in %
Österreich ¹	10,47	10,16	9,86	9,68	– 7,55
davon Kärnten	9,39	9,02	8,64	8,39	– 10,65
Niederösterreich	10,79	10,42	10,16	9,89	– 8,34
Salzburg	10,63	10,27	9,97	9,81	– 7,71

¹ Werte ergeben sich aus dem Verhältnis der tatsächlich besetzten Planstellen zu den Schülerzahlen.

Quellen: BMUKK, Berechnungen RH

(3) Berufsbildende Pflichtschulen

An berufsbildenden Pflichtschulen entwickelte sich das Schüler/Lehrer-Verhältnis im überprüften Zeitraum ebenfalls rückläufig (rd. 5 %). Im Schuljahr 2009/2010 kamen hier durchschnittlich 26 Schüler auf einen Lehrer (Kärnten und Niederösterreich rd. 24, Salzburg rd. 28 Schüler je Lehrer).

Tabelle 3: Schüler/Lehrer-Verhältnis – berufsbildende Pflichtschulen					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
	Anzahl Schüler je Lehrer				in %
Österreich ¹	27,05	26,60	26,39	25,81	– 4,58
davon Kärnten	26,91	25,63	24,77	23,91	– 11,15
Niederösterreich	26,18	25,56	24,79	24,21	– 7,52
Salzburg	30,25	29,21	29,24	28,01	– 7,40

¹ Werte ergeben sich aus dem Verhältnis der tatsächlich besetzten Planstellen zu den Schülerzahlen.

Quellen: BMUKK, Berechnungen RH

Stellenplan

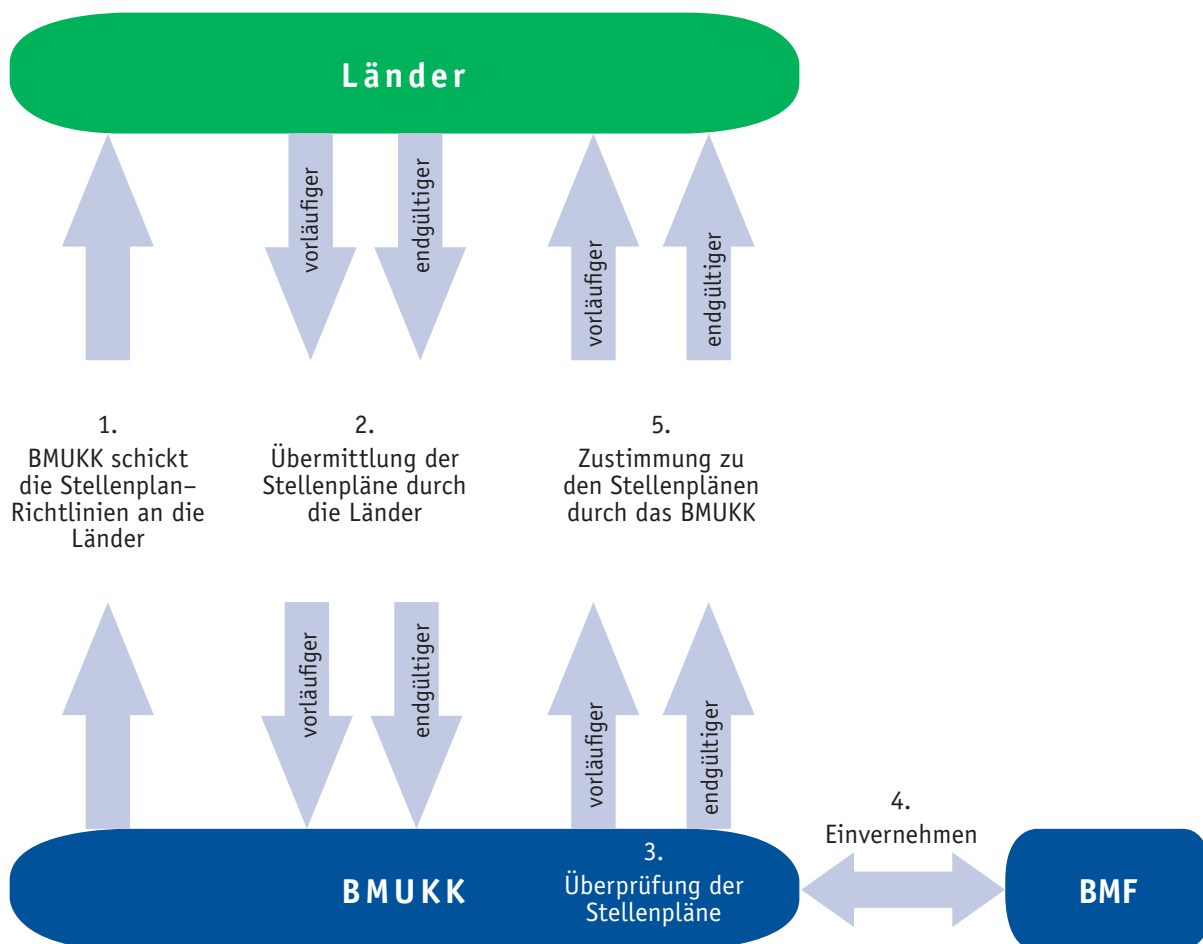
Erstellung und
Genehmigung

5.1 (1) Die Länder erstellten jährlich Landesstellenpläne für die Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen. Diese bedurften der Zustimmung des BMUKK im Einvernehmen mit dem BMF.

Die folgende Abbildung zeigt das Erstellungs- und Genehmigungsverfahren der Stellenpläne:

Stellenplan

Abbildung 3: Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne



Quellen: BMUKK, RH

Das BMUKK erließ für die öffentlichen Pflichtschulen jährlich im Frühjahr Stellenplan-Richtlinien (jeweils betreffend das folgende Schuljahr) für die Länder.

(2) Die Länder legten für die allgemein bildenden Pflichtschulen auf Grundlage der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG die vorläufigen Landesstellenpläne dem BMUKK jährlich bis spätestens 15. Mai vor. Nachmeldungen bzw. Korrekturen durch die Länder erfolgten auf Basis der Stellenplan-Richtlinien des BMUKK bis Ende Juli. Das BMUKK entschied bis 31. August über die vorläufigen Stellenpläne im Einvernehmen mit dem BMF. Für die Erstellung der endgültigen Stellenpläne hatten die Länder die tatsächlichen Schüler- und Klassenzahlen bis

spätestens 15. Oktober dem BMUKK zu melden. Im Rahmen von Kontrollmaßnahmen durch das BMUKK kam es zu Korrekturen der eingereichten Stellenpläne. In der Folge genehmigte das BMUKK die endgültigen Stellenpläne im Einvernehmen mit dem BMF.

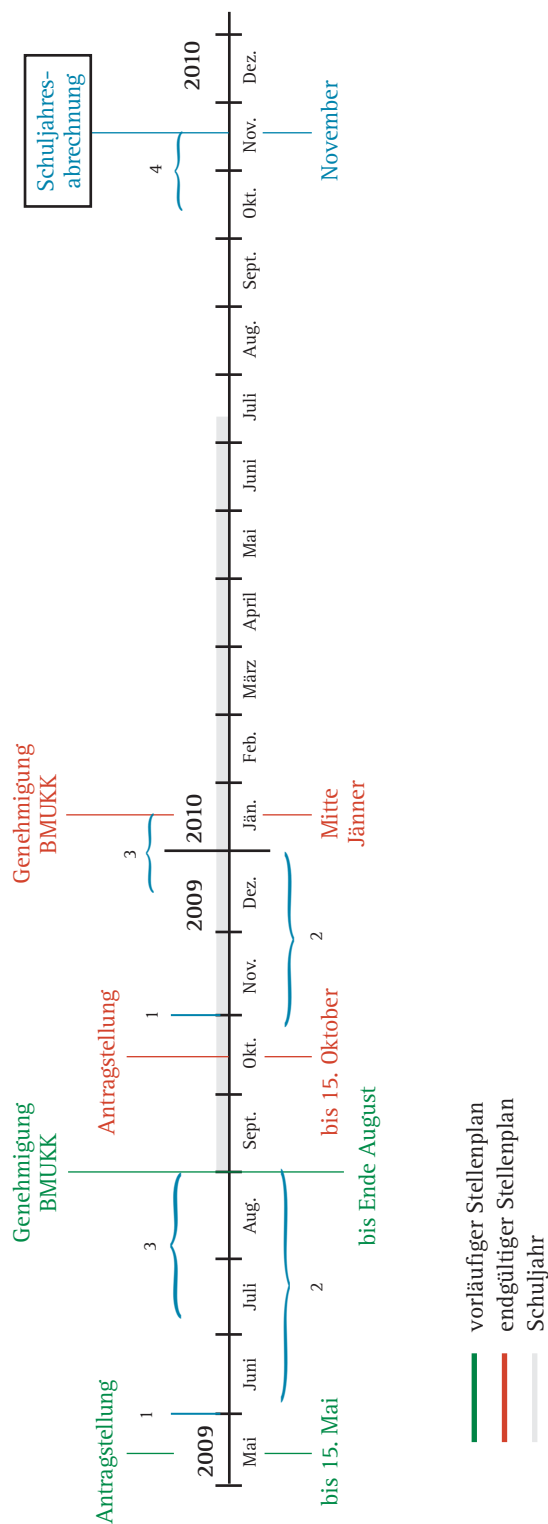
(3) Für die berufsbildenden Pflichtschulen legte das BMUKK die Termine zur Einreichung der vorläufigen Landesstellenpläne in den jährlichen Stellenplan-Richtlinien fest (zwischen Mai und Juni). Die vorläufigen Stellenpläne genehmigte das BMUKK im Einvernehmen mit dem BMF zwischen Ende August und Anfang September. Die Termine für die endgültigen Stellenpläne lagen im Juni¹⁶ des laufenden Schuljahres. Die vom BMUKK gesetzten Kontrollen führten auch bei den berufsbildenden Pflichtschulen zu Korrekturen der eingereichten Stellenpläne. In der Folge genehmigte das BMUKK im Einvernehmen mit dem BMF die endgültigen Stellenpläne.

Die nachfolgenden Abbildungen verdeutlichen den zeitlichen Ablauf der Erstellung der Stellenpläne für das Schuljahr 2009/2010 an den allgemein bildenden und berufsbildenden Pflichtschulen:

¹⁶ Endgültiger Stellenplan für Schuljahr 2010/2011 im Juni 2011.

Stellenplan

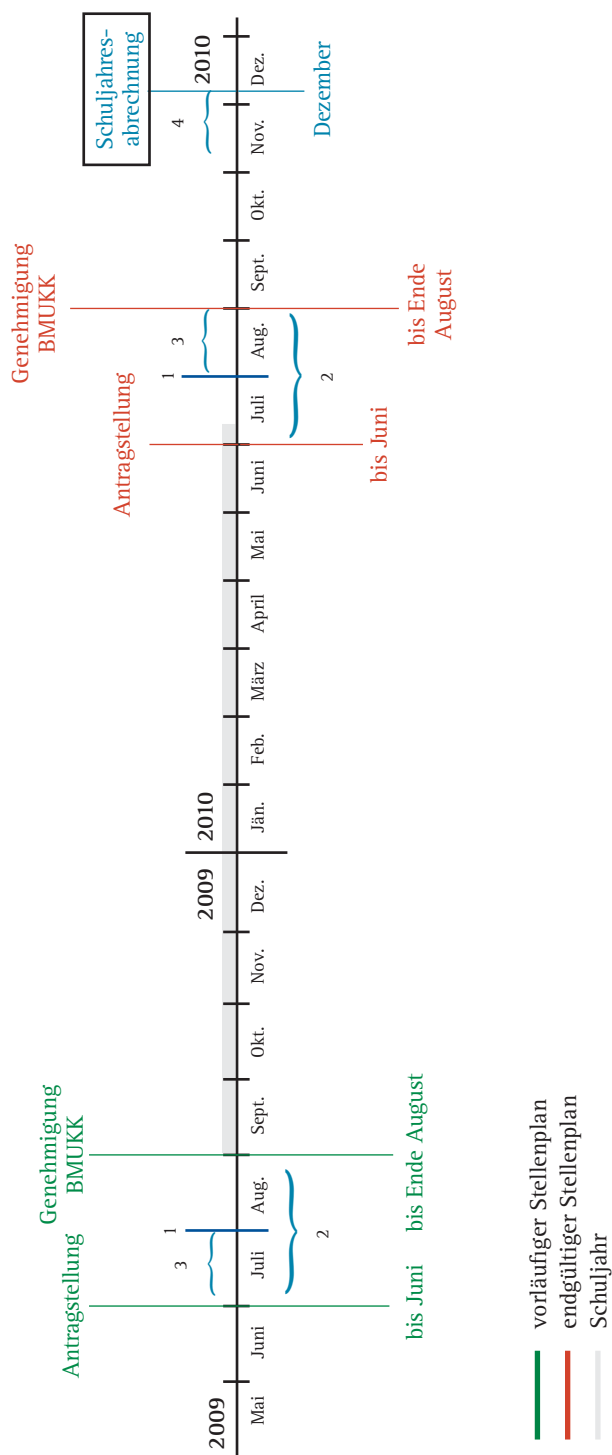
Abbildung 4: Zeitleiste Stellenplan (Schuljahr 2009/2010) – allgemein bildende Pflichtschulen



- 1 Antragstellung gemäß Vereinbarung nach Art. 15a B-VG (Ausweitung der Antragsfrist seitens Bund)
- 2 Genehmigungsprozess
- 3 Einvernehmen mit dem BMF
- 4 Vorliegen aller Meldungen gemäß LLC-VO (10. Oktober für allgemein bildende Pflichtschulen)

Quellen: BMUKK, RH

Abbildung 5: Zeitleiste Stellenplan (Schuljahr 2009/2010) – berufsbildende Pflichtschulen



- 1 Antragstellung gemäß Stellenplan-Richtlinie (Ausweitung der Antragsfrist seitens Bund)
- 2 Genehmigungsprozess
- 3 Einvernehmen mit dem BMF
- 4 Vorliegen aller Meldungen gemäß LLC-VO (10. November für berufsbildende Pflichtschulen)

Quellen: BMUKK, RH

Stellenplan

(4) In den überprüften Ländern erfolgte die Festsetzung der Landesstellenpläne für die öffentlichen Pflichtschulen durch Regierungsbeschluss. In weiterer Folge wurden diese im Rahmen der Genehmigung der Budgetvoranschläge vom jeweiligen Landtag beschlossen.

- 5.2** Der RH bemängelte die – auch in zeitlicher Hinsicht – komplexe Verfahrensablaufstruktur aufgrund der notwendigen Einbindung einer Vielzahl von Bundes- und Landesstellen. Er verwies daher auf seine Empfehlung in der TZ 2, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren.

Elektronischer Stellenplan

- 6.1** Im Jahr 2009 beauftragte das BMUKK im Wege einer Direktvergabe ein Unternehmen mit der Entwicklung eines elektronischen Stellenplans zur Sammlung der dem Stellenplan zugrunde liegenden Daten aus den Ländern. Dieser sollte eine detaillierte Abbildung der landeseigenen Umsetzung der Stellenplan-Richtlinien des BMUKK sowie die automationsgestützte Einbringung der Landesstellenpläne ermöglichen. Die Einführung des elektronischen Stellenplans war ausschließlich für die allgemein bildenden Pflichtschulen vorgesehen.

Der Auftragswert betrug rd. 115.000 EUR (inklusive Umsatzsteuer). Laut Schwellenwertverordnung 2009¹⁷ war die Direktvergabe bis zu einem geschätzten Auftragswert von 120.000 EUR (inklusive Umsatzsteuer) zulässig. Das Angebot lag somit rd. 4 % unter dem Schwellenwert. Für weitere Leistungen in diesem Zusammenhang wurden im Zeitraum 2009 bis 2010 zusätzliche Ausgaben in der Höhe von insgesamt rd. 105.000 EUR getätigt; Vergleichsangebote lagen nicht vor.

Die Eingabe der Daten für den elektronischen Stellenplan erfolgte erstmals im Schuljahr 2010/2011 von allen Ländern. Nach Angaben der überprüften Stellen verlief dies reibungslos.

- 6.2** Der RH befürwortete die Einführung des elektronischen Stellenplans, wodurch sich die Datenlage hinsichtlich Genauigkeit und Einheitlichkeit zwischen den Ländern verbesserte. Auch wurde ein vereinfachter Datenaustausch und –abgleich erreicht. Der RH empfahl dem BMUKK, den elektronischen Stellenplan auch für die berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen.

Er beanstandete jedoch, dass das BMUKK keine Vergleichsangebote für die Entwicklung des elektronischen Stellenplans vorlegen konnte. Somit war die Preisangemessenheit nicht nachgewiesen. Auch ver-

¹⁷ Schwellenwertverordnung 2009, BGBl. II Nr. 125/2009 i.d.g.F.

zichtete das BMUKK durch die Nichteinholung von Vergleichsangeboten darauf, das einer Ausschreibung innewohnende Potenzial, nämlich die wirtschaftlichste Lösung zu finden, auszuschöpfen. Der RH empfahl dem BMUKK, bei weiteren Direktvergaben die Preisangemessenheit nachvollziehbar sicherzustellen.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK strebe es die Einrichtung des elektronischen Stellenplans auch für die berufsbildenden Pflichtschulen an. Der Zeitpunkt der Realisierung sei von der erforderlichen Zustimmung der Länder abhängig.*

Weiters habe es für ein Folgeprojekt bereits unverbindliche Preisauskünfte eingeholt, um die Preisangemessenheit bei einer Direktvergabe an einen externen Auftragnehmer sicherzustellen.

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

Grundkontingent

7.1 (1) Im Paktum zum Finanzausgleich 2001 verpflichteten sich die Länder – beginnend ab dem Schuljahr 2001/2002 –, nachstehende Anzahlen der Schüler je Landeslehrer-Planstelle (Verhältniszahl) an ihren allgemein bildenden Pflichtschulen schrittweise bis zum Schuljahr 2004/2005 zu erreichen und nicht zu unterschreiten:

- Volksschule: 14,5,
- Hauptschule: 10,
- Polytechnische Schule: 9 sowie
- Sonderpädagogik: 3,2.

Diese Verhältniszahlen galten seit dem Schuljahr 2004/2005 unverändert weiter. Laut Angaben des BMF erfolgte die Festsetzung der Verhältniszahlen auf Vorschlag des BMUKK. Nach Mitteilung des BMUKK waren die vorliegenden Berechnungsgrundlagen zu den Verhältniszahlen maßgeblich auf Einsparungsmöglichkeiten bei den Besoldungskosten für Landeslehrer ausgerichtet.

(2) Die Berechnung des Grundkontingents an Planstellen erfolgte anhand der Schülerzahlmeldungen je Schulform (gemäß den Ausführungen in den jährlichen Stellenplan-Richtlinien) abzüglich des Anteils für den sonderpädagogischen Förderbedarf, geteilt durch die jeweilige Verhältniszahl. Aufgrund des schulartenübergreifenden Personaleinsatzes der Landeslehrer bestand die Möglichkeit für die Län-

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

der, Umschichtungen bei den Planstellen zwischen den Schulformen vorzunehmen.

Die Schülerzahlen an allgemein bildenden Pflichtschulen waren im überprüften Zeitraum rückläufig (rd. 7 %); eine Fortsetzung dieses Trends für die nächsten Jahre wird erwartet.¹⁸

Tabelle 4: Entwicklung der Schülerzahlen – allgemein bildende Pflichtschulen					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
	Anzahl				in %
Österreich	639.433	622.123	607.458	596.162	– 6,77
davon Kärnten	42.382	40.789	39.551	38.366	– 9,48
Niederösterreich	123.583	119.951	117.311	115.164	– 6,81
Salzburg	44.353	42.987	42.017	40.992	– 7,58

Quellen: BMUKK, Berechnungen RH

Die Entwicklung des Grundkontingents an Planstellen für allgemein bildende Pflichtschulen entwickelte sich ebenfalls rückläufig (rd. 7 %).

Tabelle 5: Entwicklung des Grundkontingents – allgemein bildende Pflichtschulen					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
	in VBÄ				in %
Österreich	58.122	56.533	55.064	53.876	– 7,31
davon Kärnten	3.873	3.721	3.609	3.495	– 9,76
Niederösterreich	11.274	10.950	10.698	10.486	– 6,99
Salzburg	4.060	3.937	3.847	3.747	– 7,71

Quellen: BMUKK, Berechnungen RH

- 7.2** Die Vorgangsweise, das Grundkontingent an Planstellen objektivierbar zu gestalten, war prinzipiell zweckmäßig, um eine Stabilisierung der Besoldungskosten der Landeslehrer zu erreichen. Er kritisierte jedoch, dass für die Berechnungsgrundlagen des BMUKK für die geltenden Verhältniszahlen keine bildungspolitisch begründbaren Parameter (z.B. wie viele Schüler fallen auf einen Lehrer zur Sicherung eines qualitativ hochwertigen Unterrichts?) herangezogen wurden.

¹⁸ Siehe Bericht des RH „Klassenschülerhöchstzahl 25“, Reihe Bund 2011/1 S. 147 ff.



Der RH empfahl daher dem BMUKK, eine Evaluierung der seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen vorzunehmen, um einem Anpassungsbedarf aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen im Schulwesen gerecht zu werden.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK stelle die Zuteilung der Planstellen nach den Verhältniszahlen ein Gesamtsystem dar, innerhalb dessen Planstellen flexibel eingesetzt werden könnten. Die zur Umsetzung bildungspolitischer Ziele erforderliche zielgerichtete, bedarfsorientierte und zeitnahe Anpassung der Planstellenzuteilung erfolge mittels zweckgebundener Zuschläge.*

Laut Stellungnahme des Landes Kärnten erscheine eine Evaluierung der bestehenden Verhältniszahlen und der zweckgebundenen Zuschläge aufgrund von Änderungen im Schulsystem sinnvoll (z.B. Änderung der Klassenschülerhöchstzahl, Einführung der Neuen Mittelschule); eine Neuregelung des sonderpädagogischen Förderbedarfs wäre notwendig.

- 7.4** Der RH hob gegenüber dem BMUKK die Möglichkeit hervor, die seit dem Schuljahr 2004/2005 unverändert bestehenden Verhältniszahlen zu evaluieren, um deren zielgerichtete und bedarfsorientierte Treffsicherheit zu gewährleisten. Er betonte, dass bildungspolitisch begründbare Parameter bereits bei der Berechnung des Grundkontingents Berücksichtigung finden sollten. Die zusätzlich zur Verfügung gestellten Planstellen in Form von zweckgebundenen Zuschlägen waren nach ihrer ursprünglichen Zweckausrichtung dafür nicht geeignet (TZ 9).

Sonderpädagogischer
Förderbedarf

- 8.1** Die Kriterien für die bescheidmäßige Festsetzung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs für Schüler an allgemein bildenden Pflichtschulen waren in § 8 Abs. 1 des Schulpflichtgesetzes¹⁹ definiert. Ein sonderpädagogischer Förderbedarf lag dann vor, wenn ein Kind zwar schulfähig war, jedoch infolge körperlicher oder psychischer Behinderung dem Unterricht in der Volks- oder Hauptschule oder in der Polytechnischen Schule ohne sonderpädagogische Förderung nicht folgen konnte.

Aufgrund der Ergebnisse der Verhandlungen zum FAG 2001 setzte das BMUKK – beginnend mit dem Schuljahr 2001/2002 – dafür eine einheitliche Maßzahl von 2,7 % aller Schüler fest, die bei der Berechnung des Grundkontingents an Landeslehrer-Planstellen berücksichtigt wurde. Die Stellenplan-Richtlinien sahen vor, dass der 2,7 %-Anteil

¹⁹ Schulpflichtgesetz 1985 – SchPflG, BGBl. Nr. 76/1985 i.d.g.F. Ein Antrag auf Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs geht an den jeweiligen Bezirksschulrat, die Feststellung kann über Antrag der Eltern oder des Schulleiters oder von Amts wegen erfolgen.

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

für sonderpädagogischen Förderbedarf je Schulform – vor Teilung durch die Verhältniszahl (siehe TZ 7) – abgezogen wurde.

In den überprüften Ländern Kärnten, Niederösterreich und Salzburg lag der tatsächliche Anteil der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Schuljahren 2007/2008 bis 2009/2010 zwischen 3,61 % (Salzburg, Schuljahr 2007/2008) und 4,11 % (Kärnten, Schuljahr 2009/2010).

Tabelle 6: Sonderpädagogischer Förderbedarf (SPF) – allgemein bildende Pflichtschulen			
Schuljahr	2007/2008¹	2008/2009	2009/2010
Schüler	Anzahl		
Österreich ²	825.924	808.012	797.017
Anteil SPF	29.502 (3,57 %)	30.329 (3,75 %)	30.477 (3,82 %)
davon Kärnten	54.265	52.898	51.357
Anteil SPF	1.967 (3,62 %)	2.013 (3,81 %)	2.111 (4,11 %)
davon Niederösterreich	155.762	153.136	152.478
Anteil SPF	5.889 (3,78 %)	5.998 (3,92 %)	5.977 (3,92 %)
davon Salzburg	55.959	55.143	54.318
Anteil SPF	2.018 (3,61 %)	2.032 (3,68 %)	2.045 (3,76 %)

¹ Für das Schuljahr 2006/2007 lagen dem BMUKK keine Informationen der Länder vor.

² Die Schülerzahlen basieren auf der Berechnung der zulässigen Planstellen gemäß den Stellenplan-Richtlinien.

Quellen: BMUKK, Berechnungen RH

Die Landeshauptleutekonferenz übermittelte mit Beschluss vom 27. November 2009 unter anderem ihre Position zur Deckelung des sonderpädagogischen Förderbedarfs an die Bundesregierung und ersuchte den Bund um Aufnahme von Verhandlungen. Ziel dieser Verhandlungen wäre gewesen, die in den Stellenplan-Richtlinien festgeschriebene Deckelung von 2,7 % aufzuheben und an den tatsächlichen Bedarf anzupassen.

- 8.2** Der RH stellte fest, dass der tatsächliche Anteil der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf österreichweit und in den überprüften Ländern im überprüften Zeitraum über der festgesetzten Maßzahl des BMUKK lag.



Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

BMF BMUKK

Finanzierung der Landeslehrer

Der RH empfahl daher dem BMUKK, die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs im Rahmen einer Evaluierung der bestehenden Verhältniszahlen mit zu berücksichtigen.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK sei die geltende Maßzahl von 2,7 % im Rahmen des Finanzausgleichs 2001 fixiert worden. Eine entsprechende Neuregelung wäre bei den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen zu berücksichtigen.*

Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei ein wesentlicher Teil seiner Stellenplanüberschreitungen durch die nicht bedarfsgerechte Maßzahl von 2,7 % hervorgerufen worden.

Das Land Niederösterreich verwies auf den dringenden Anpassungsbedarf der geltenden Maßzahl von 2,7 % aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten. In Niederösterreich läge der tatsächliche Wert im Schuljahr 2011/2012 bei rd. 4,2 %.

Auch das Land Salzburg teilte den Standpunkt des RH und wies darauf hin, dass die Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs an den tatsächlichen Bedarf anzupassen wäre.

- 8.4** Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 7.

Zweckgebundene
Zuschläge

Überblick

- 9.1** Das BMUKK stellte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zusätzlich zum Grundkontingent weitere Planstellen in Form zweckgebundener Zuschläge zur Verfügung. Diese entwickelten sich aufgrund verschiedener Initiativen der Bundesregierung (z.B. Zuschlag für die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl) sowie aufgrund von Verpflichtungen, bei welchen einzelne Länder Aufgaben für das gesamte Bundesgebiet oder eine größere Region übernahmen (z.B. Zuschlag für Unterricht an Kliniken und Spitälern).

In Ergänzungen der Stellenplan-Richtlinien wurden die Berechnung, Verwendung und Abrechnung der zweckgebundenen Zuschläge durch das BMUKK einseitig festgelegt. Planstellen, die sich aus den zweckgebundenen Zuschlägen ergaben, durften ausschließlich entsprechend der Zweckbindung eingesetzt werden.

Im überprüften Zeitraum stellte das BMUKK bis zu dreizehn verschiedene zweckgebundene Zuschläge zur Verfügung:

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

Tabelle 7: Übersicht zweckgebundene Zuschläge		
zweckgebundene Zuschläge	Anwendungsbereiche Befristungen	Planstellen in VBÄ (Schuljahr 2009/2010)
Mehrbedarf für das Minderheitenschulwesen in Burgenland und Kärnten	Burgenland und Kärnten unbefristet	309
Unterricht an Kliniken und Spitälern mit besonderen Schwerpunkten	in allen Ländern möglich unbefristet (siehe TZ 12)	219
Religionsunterricht für Schüler „kleiner“ Glaubensgemeinschaften	in allen Ländern möglich unbefristet	116
Initiative Sprachförderkurse und besonderer Zuzug von Kindern mit nicht ausreichenden Kenntnissen der Unterrichtssprache	in allen Ländern möglich jeweils befristet für zwei Schuljahre ¹ (siehe TZ 10)	313
Besuchsschullehrer ²	in allen Ländern möglich unbefristet	101
Realschule	Steiermark unbefristet	201
Tagesbetreuung	in allen Ländern möglich unbefristet (siehe TZ 11)	334
Umstellung PM-SAP ³	Niederösterreich und Wien unbefristet	356
Pädagogisches Sonderprojekt „Unterricht und Lernhilfe in den Justizeinrichtungen“	in allen Ländern möglich unbefristet	2
Maßnahme zur Senkung der Klassenschüler-Innenhöchstzahl auf den Richtwert 25	in allen Ländern möglich Einführung im Schuljahr 2007/2008 – unbefristet	3.665
Sprachförderkurs Hauptschule und Polytechnische Schule	in allen Ländern möglich Einführung im Schuljahr 2008/2009 – jeweils befristet für zwei Schuljahre ⁴ (siehe TZ 10)	47
Nachhaltige Integration, Sprach- und Begabungsförderung	in allen Ländern möglich nur im Schuljahr 2009/2010	95
Tagesbetreuung Neu	in allen Ländern möglich Einführung im Schuljahr 2009/2010 – Fortführung in den Schuljahren 2010/2011 und 2011/2012 (siehe TZ 11)	85
Gesamt		5.843

¹ Dieser zweckgebundene Zuschlag wurde im überprüften Zeitraum für die Schuljahre 2006/2007 und 2007/2008 sowie für die Schuljahre 2008/2009 und 2009/2010 geführt.

² Klassenlehrer, in deren Klassen die Studenten ihre Schulpraxis absolvieren

³ Abdeckung von Dienstposten für kirchlich bestellte Religionslehrer

⁴ Dieser zweckgebundene Zuschlag wurde im überprüften Zeitraum für die Schuljahre 2008/2009 und 2009/2010 geführt.

Quellen: BMUKK, RH



Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

BMF BMUKK

Finanzierung der Landeslehrer

Die jährliche Gesamtsumme der Planstellen ergab sich aus dem Grundkontingent und den zweckgebundenen Zuschlägen. Im Schuljahr 2006/2007 betrug der Anteil der zweckgebundenen Zuschläge an der Gesamtsumme rd. 3 % und stieg bis zum Schuljahr 2009/2010 auf rd. 10 %.

Tabelle 8: Entwicklung zweckgebundene Zuschläge					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
Planstellen	in VBÄ				in %
	allgemein bildende Pflichtschulen				
Österreich					
Grundkontingent ¹	58.122	56.533	55.064	53.876	– 7,3
Zweckgebundene Zuschläge	1.855 (3,1 %)	3.398,64 (5,7 %)	4.763,94 (8,0 %)	5.846,1 (9,8 %)	+ 215,2
davon Kärnten					
Grundkontingent ¹	3.867	3.721	3.609	3.495	– 9,6
Zweckgebundene Zuschläge	246 (6,0 %)	298,6 (7,4 %)	350,4 (8,8 %)	416,5 (10,6 %)	+ 69,3
davon Niederösterreich					
Grundkontingent Niederösterreich ¹	11.274	10.950	10.698	10.486	– 7,0
Zweckgebundene Zuschläge	112 (1,0 %)	443,8 (3,9 %)	659,6 (5,8 %)	846,4 (7,5 %)	+ 655,7
davon Salzburg					
Grundkontingent ¹	4.060	3.937	3.847	3.747	– 7,7
Zweckgebundene Zuschläge	70 (1,7 %)	204,8 (4,9 %)	328,3 (7,9 %)	417,4 (10,0 %)	+ 496,3

¹ ohne Privatschulen

Quellen: BMUKK, Berechnungen RH

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

- 9.2** Der RH sah die mengen- und wertmäßige Entwicklung der zweckgebundenen Zuschläge im überprüften Zeitraum kritisch. Die durch diese Entwicklung bedingten Ergänzungen bzw. Erläuterungen in den Stellenplan-Richtlinien hinsichtlich der verschiedenen neuen Berechnungs- und Abrechnungsmethoden erhöhten nicht nur den Verwaltungsaufwand der Länder, sondern bedeuteten – abgesehen von nachteiligen Auswirkungen auf die Transparenz – auch für die Kontrolltätigkeit des BMUKK einen Mehraufwand.

Der RH empfahl dem BMUKK, die zweckgebundenen Zuschläge mit dem Ziel der Konsolidierung zu überprüfen und etwaiges Optimierungspotenzial bei einer Evaluierung der Verhältniszahlen zu berücksichtigen.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK passe es die Zuteilungsmodalitäten im Rahmen der jährlichen Aktualisierung der Stellenplan-Richtlinien an geänderte rechtliche und faktische Rahmenbedingungen an. Dazu würden auch die aus dem Maßnahmencontrolling gewonnenen Erkenntnisse herangezogen werden, um die Planstellenzuteilung zu optimieren.*

Das Land Kärnten wies darauf hin, dass die Lieferung der erforderlichen Daten an das BMUKK zur Berechnung der zweckgebundenen Zuschläge einen hohen verwaltungstechnischen und bürokratischen Aufwand verursache.

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde der Landesschulrat für Niederösterreich im Zusammenwirken mit den Bundesstellen bei zukünftigen Verhandlungen darauf dringen, den Bereich der zweckgebundenen Zuschläge bestmöglich in die Planstellen des Grundkontingents zu integrieren. Dadurch könnten der Verwaltungsaufwand und die Kontrolltätigkeit auf das unbedingt notwendige Ausmaß zurückgeführt werden.

Das Land Salzburg teilte den Standpunkt des RH und bewertete die ständige Ausweitung des Stellenplanvolumens im Bereich der zweckgebundenen Zuschläge verwaltungsökonomisch als kontraproduktiv. Hier würde es zur Reduzierung des zusätzlichen Verwaltungsaufwands und zum Zweck der Etablierung eines möglichst einfachen und transparenten Landeslehrer-Controlling Sinn machen, über eine möglichst weitgehende Integration der zweckgebundenen Zuschläge in das Grundkontingent nachzudenken.

9.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 7.

Sprachförderkurse

- 10.1** Das BMUKK sah für den zweckgebundenen Zuschlag Sprachförderkurse²⁰ für „außerordentliche“²¹ Volksschüler ein Höchstausmaß an Planstellen vor. Hierbei war auch ein „Eigenanteil“ der Länder aus dem Grundkontingent zu berücksichtigen.²² In den Schuljahren 2006/2007 und 2007/2008 wurden 479 Planstellen bereitgestellt.²³

Im Schuljahr 2006/2007 wurden von den Ländern rd. 92 % der abrufbaren Planstellen in Anspruch genommen. Im Schuljahr 2009/2010 waren es durchschnittlich rd. 62 %; für Hauptschulen und Polytechnische Schulen waren es rd. 47 %. Die Länder schöpften somit im Schuljahr 2009/2010 rd. 218 Planstellen nicht aus.

Tabelle 9: Sprachförderkurse					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009 ¹	2009/2010	Veränderung
Planstellen	in VBÄ				in %
Österreich: abrufbare Planstellen	479,0	479,0	578,0	578,0	+ 20,7
Österreich: abgerufene Planstellen	439,0	412,0	442,0	359,7	– 18,1
davon Kärnten	14,0	14,0	19,0	18,0	+ 28,6
Niederösterreich	26,0	30,0	26,0	29,1	+ 11,9
Salzburg	34,0	23,0	28,0	25,6	– 24,7

¹ Der zweckgebundene Zuschlag Sprachförderkurse wurde seit dem Schuljahr 2008/2009 auch in Hauptschulen und Polytechnischen Schulen eingeführt (zusätzlich 99 Planstellen).

Quelle: BMUKK

²⁰ § 8e Schulorganisationsgesetz – SchOG, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.

²¹ Außerordentliche Schüler waren gemäß § 4 Abs. 2 Schulunterrichtsgesetz (SchUG, BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.) Schüler, die der allgemeinen Schulpflicht unterlagen, deren Aufnahme als ordentliche Schüler unter anderem wegen mangelnder Kenntnis der Unterrichtssprache nicht zulässig war. Die Aufnahme als außerordentlicher Schüler war höchstens für die Dauer von zwölf Monaten zulässig; eine einmalige Verlängerung um weitere zwölf Monate war unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

²² In den Volksschulen waren im Schuljahr 2009/2010 insgesamt 544,77 Planstellen über das Grundkontingent für Sprachförderkurse abzudecken (Kärnten: 27,09, Niederösterreich: 49,25, Salzburg: 40,58). In den Hauptschulen und Polytechnischen Schulen waren im Schuljahr 2009/2010 insgesamt 81,09 Planstellen über das Grundkontingent für Sprachförderkurse abzudecken (Kärnten: 4,18, Niederösterreich: 5,28, Salzburg: 3,03).

²³ Wien erhielt aufgrund des besonders hohen Zuzugs von den 479 Planstellen 30 für außerordentliche Schüler an Hauptschulen und 121 für Volksschulen.

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

- 10.2** Der RH stellte fest, dass die abrufbaren Planstellen des zweckgebundenen Zuschlags Sprachförderkurse von den Ländern nicht ausgeschöpft wurden. Dies bestätigte sich insbesondere auch für das Abrufkontingent für Sprachförderkurse an Hauptschulen und Polytechnischen Schulen ab dem Schuljahr 2008/2009.

Er empfahl dem BMUKK daher, vor Einführung von weiteren bildungspolitisch gewünschten Maßnahmen in Form von zweckgebundenen Zuschlägen, den aktuellen Bedarf auch bei den Ländern zu erheben.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK schwanke der Bedarf für zweckgebundene Zuschläge im Zeitverlauf. So würde etwa die für die Sprachförderkurse maßgebliche Zahl von außerordentlichen Schülern nicht unerheblich von externen Faktoren beeinflusst, wie dem Zuzug von Kindern mit anderer Erstsprache als Deutsch oder der Effektivität der sprachlichen Frühförderung.*

Tagesbetreuung und Tagesbetreuung Neu

- 11.1** Der zweckgebundene Zuschlag Tagesbetreuung war für alle Schulformen der allgemein bildenden Pflichtschulen vorgesehen. Im Schuljahr 2009/2010 erweiterte das BMUKK die Förderung der Tagesbetreuung mit einem weiteren zweckgebundenen Zuschlag – der Tagesbetreuung Neu. Nur Schulen mit einem „Gütesiegel für Tagesbetreuung“²⁴ waren berechtigt, diesen Zuschlag in Anspruch zu nehmen. Diesen Schulen wurden 7,25 statt 5,25 Wochenstunden genehmigt. Die Tagesbetreuung Neu wurde zunächst ausschließlich für das Schuljahr 2009/2010 eingeführt und in der Ergänzung zur Stellenplan-Richtlinie 2010/2011 um zwei weitere Jahre verlängert. Durch die Einführung dieses zweckgebundenen Zuschlags kam es zu einer Umschichtung von Planstellen vom Zuschlag Tagesbetreuung zum Zuschlag Tagesbetreuung Neu.

Die Anzahl der genehmigten Planstellen für die Tagesbetreuung und Tagesbetreuung Neu erhöhte sich im überprüften Zeitraum um 118 %.

²⁴ Seit dem Schuljahr 2007/2008 konnten Schulen mit Tagesbetreuung mit einem Gütesiegel (für zwei Jahre) ausgezeichnet werden. Im Schuljahr 2007/2008 wurden 81 Schulen, im Schuljahr 2009/2010 196 Schulen ausgezeichnet.



Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

BMF BMUKK

Finanzierung der Landeslehrer

Tabelle 10: Tagesbetreuung und Tagesbetreuung Neu					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ¹	Veränderung
genehmigte Planstellen	in VBÄ				in %
Österreich	192,0	266,0	338,5	334,2 (84,7)	118
davon Kärnten	4,0	5,0	8,0	20,0 (0)	400
Niederösterreich	48,0	55,0	66,0	66,7 (2,4)	44
Salzburg	20,0	21,0	25,0	24,4 (1,4)	29

¹ Einführung Tagesbetreuung Neu; Werte in Klammern

Quelle: BMUKK

Die Bundesregierung brachte am 15. April 2011 eine Regierungsvorlage ein, welche Änderungen im Bereich der schulischen Tagesbetreuung beinhaltete. Bei der Tagesbetreuung war eine Senkung der bestehenden Eröffnungszahl der Gruppen²⁵ sowie die Verankerung des neuen Berufsbilds „Freizeitpädagoge“ vorgesehen. Dieses Berufsbild sollte die Erziehung in der Freizeit an ganztägigen Schulformen abdecken.

- 11.2** Nach Ansicht des RH bewirkte – ungeachtet einer möglichen Qualitätsanreicherung der Tagesbetreuung – der befristete zweckgebundene Zuschlag Tagesbetreuung Neu einen administrativen Mehraufwand für die Länder, weil dies eine Aufsplitterung der zuvor einheitlichen Berechnungsmethodik in der Tagesbetreuung zur Folge hatte. Dadurch erhöhte sich auch der Kontrollaufwand des BMUKK (siehe TZ 20).

Unterricht an Kliniken und Spitälern

- 12.1** Ein weiterer zweckgebundener Zuschlag bestand für den Unterricht an Kliniken und Spitälern mit besonderen Schwerpunkten. Das BMUKK sah Planstellen für den Unterricht an Universitätskliniken und Schwerpunktspitälern vor und forderte von den antragstellenden Ländern seit dem Schuljahr 2008/2009 eine Begründung der überregionalen Bedeutung der Krankenhäuser. Eine Konkretisierung des Begriffs „überregionale Bedeutung“ in den jährlichen Stellenplan-Richtlinien wurde vom BMUKK nicht vorgenommen.

Von den überprüften Ländern erhielt Salzburg im Schuljahr 2009/2010 17,7 Planstellen aus diesem Zuschlag. Die Länder Kärnten und Niederösterreich erhielten keine Planstellen, mit der Begründung, dass den

²⁵ Die Eröffnungszahl der Tagesbetreuungsgruppen würde ab dem Schuljahr 2011/2012 von 15 auf 12 Schüler gesenkt.

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

beantragten Krankenhäusern keine überregionale Bedeutung zuerkannt werden konnte.

Während der Gebarungsüberprüfung hielt der RH fest, dass die Auslegung des Begriffs „überregionale Bedeutung“ zwischen Bund und Ländern divergierte. Daraufhin nahm das BMUKK in der Stellenplan-Richtlinie 2011/2012 eine Definition des Begriffs vor und konkretisierte, dass Krankenhäuser, in welchen regelmäßig Schüler aus anderen Bundesländern unterrichtet werden, von überregionaler Bedeutung seien.

- 12.2** Der RH begrüßte, dass das BMUKK in den Stellenplanrichtlinien für das Schuljahr 2011/2012 eine Konkretisierung des Begriffs Krankenhäuser mit überregionaler Bedeutung vorgenommen hatte.

Mehraufwand aus Strukturproblemen

- 13.1** (1) Zur Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen an allgemein bildenden Pflichtschulen stellte der Bund den Ländern im FAG 2005 zusätzliche Finanzmittel als Kostenersatz für die Besoldung von Landeslehrern zur Verfügung. Für die Kalenderjahre 2005 und 2006 beliefen sich diese Strukturmittel jährlich auf 12 Mill. EUR. Laut FAG 2005 waren den Ländern die Strukturprobleme durch sinkende Schülerzahlen und beim Unterricht für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen erwachsen. Das FAG 2005 ermächtigte den Bundesminister für Finanzen, bei Weiterbestehen der Strukturprobleme diesen Jahresbetrag auch in den Jahren 2007 und 2008 zu leisten.

Das Paktum zum Finanzausgleich 2005 sah hierzu die Einrichtung einer Arbeitsgruppe vor; diese hätte im Jahr 2007 eine Evaluierung der Strukturprobleme vornehmen sollen. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle wurde weder vom BMUKK noch vom BMF eine Evaluierung durchgeführt, auch weiterführende Daten bzw. Berechnungen zu den entstandenen Mehraufwendungen für die Länder aufgrund der angeführten Strukturprobleme lagen nicht vor. Dessen ungeachtet leistete der Bund im Jahr 2007 die Strukturmittel an die Länder.

(2) Im FAG 2008 wurden die jährlichen Strukturmittel zur Abgeltung des Mehraufwands erhöht.²⁶ In einer ersten Etappe (für die Jahre 2008 bis 2010) wurden diese auf 24 Mill. EUR jährlich und in einer zweiten Etappe (für die Jahre 2011 bis 2013) auf 25 Mill. EUR jährlich angehoben. Berechnungsergebnisse, die eine Verdoppelung der Strukturmittel (gegenüber den Jahren 2005 und 2006) rechtfertigten, konnten weder vom BMUKK noch vom BMF vorgelegt werden.

²⁶ Obwohl das FAG 2005 erst mit Ablauf des Jahres 2008 außer Kraft getreten wäre, hatten sich die Finanzausgleichspartner bereits im Jahr 2007 über einen neuen Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2013 geeinigt.

- 13.2** Der RH stellte fest, dass die Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen ursprünglich als befristete Maßnahme (für die Jahre 2005 und 2006) eingeführt wurde und eine Verlängerung von einem Weiterbestehen der Strukturprobleme abhängig war. Er kritisierte, dass weder eine – für diese Beurteilung erforderliche – Evaluierung durchgeführt wurde noch sonstige Berechnungsergebnisse, die diesen Mehraufwand der Länder an allgemein bildenden Pflichtschulen dokumentierten, vom Bund vorgelegt werden konnten. Die Tatsache, dass die Länder den jährlichen Stellenplan überschritten hatten, erachtete der RH als unzureichenden Nachweis für das (Weiter)Bestehen der Strukturprobleme, die eine Fortsetzung bzw. Erhöhung der Strukturmittel rechtfertigten.

Der RH war darüber hinaus der Ansicht, dass bei Einführung einer – offenbar langfristigen – Maßnahme die Zuweisung der dafür vorgesehenen Strukturmittel über die Stellenplan-Richtlinien des BMUKK zweckmäßiger gewesen wäre und die operative Handhabbarkeit erhöht hätte. In diesem Fall hätte eine Abrechnung der Strukturmittel überdies – analog zu den Schuljahresabrechnungen – nach Schuljahren erfolgen können. Dadurch könnte das BMUKK auch eine bessere Transparenz und Vergleichbarkeit dieser Finanzmittel für die Besoldung von Landeslehrern sicherstellen.

Der RH empfahl dem BMUKK und dem BMF, die bereits im Paktum zum Finanzausgleich 2005 vorgesehene Arbeitsgruppe einzurichten und eine Evaluierung der Strukturprobleme durchzuführen.

- 13.3** *Das BMUKK teilte mit, dass die Arbeitsgruppe gemäß dem Paktum im Jahr 2007 eingerichtet und in Form von themenspezifischen Sitzungen von Vertretern des BMUKK und des BMF fortgeführt worden sei.*

Laut Stellungnahme des BMF habe das Paktum zum Finanzausgleich 2008 keine derartige Arbeitsgruppe mehr vorgesehen. Vor allem sei der damalige Zweck der Arbeitsgruppe, nämlich Entscheidungsgrundlagen für die Verlängerung der Mittelauszahlung für das Jahr 2007 vorzubereiten, im Finanzausgleichsgesetz 2008 mangels Befristung der Maßnahme nicht mehr gegeben gewesen.

Das Land Niederösterreich wies darauf hin, dass die Abgeltung des Mehraufwandes aus Strukturproblemen unbedingt notwendig sei. Eine Einbindung in die Stellenplan-Richtlinien des BMUKK erscheine zweckmäßig und wäre bei den nächsten Verhandlungen zum Finanzausgleich zu berücksichtigen.

- 13.4** Der RH verwies gegenüber dem BMUKK und dem BMF mit Nachdruck darauf, dass die vom BMUKK und vom BMF 2007 eingerichtete Arbeits-

Mehraufwand aus Strukturproblemen

gruppe keine Ergebnisse vorlegen konnte, die eine Verlängerung bzw. Verdoppelung der zur Verfügung gestellten Strukturmittel rechtfertigten. Die Erläuterungen zum Finanzausgleichsgesetz 2005 sahen darüber hinaus zur Evaluierung dieser Strukturprobleme eine gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen Bund und Ländern vor.

Unabhängig vom Vorliegen bzw. Weiterbestehen von Strukturproblemen in den Ländern war eine Verdoppelung der zusätzlichen Mittel ohne zugrundeliegende Datenauswertung jedenfalls nicht plausibel.

Eine weitere unbefristete Bereitstellung der Strukturmittel – wie das BMF in seiner Stellungnahme ausführte – bekräftigte die Sichtweise des RH, dass bei Vorliegen einer langfristigen Maßnahme ein Transfer der Strukturmittel in das bestehende Grundsystem für die Planstellenberechnung überprüft werden sollte.

Planstellen – berufsbildende Pflichtschulen

Schlüsselzahlen

14.1 (1) Die Schlüsselzahlen für die Ermittlung der Planstellen an den berufsbildenden Pflichtschulen waren in den jährlichen Stellenplan-Richtlinien des BMUKK – nicht jedoch im Paktum zum Finanzausgleich (siehe TZ 7) – angeführt. Für die Ermittlung der Planstellen wurde die Gesamtzahl der Schüler mit der entsprechenden Schlüsselzahl multipliziert. Im Gegensatz zu den allgemein bildenden Pflichtschulen berücksichtigten die aktuellen Schlüsselzahlen für die berufsbildenden Pflichtschulen auch bestimmte Einflussgrößen (wie z.B. vorgesehene Stundenanzahl laut Lehrplan, Vollbeschäftigungsstunden der Landeslehrer, Wochenstunden gemäß Lehrverpflichtung). Das Budgetbegleitgesetz 2001²⁷ sah Veränderungen im Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz²⁸ vor, aufgrund derer die damaligen Schlüsselzahlen herabgesetzt wurden.

Die seitdem in Geltung stehende Schlüsselzahl 0,0362 erhöhte sich für ein Land auf 0,0384, wenn mehr als 50 % der Berufsschüler am Religionsunterricht teilgenommen hatten. Im überprüften Zeitraum kam für die Länder Kärnten und Niederösterreich die erhöhte Schlüsselzahl zur Anwendung.

(2) Die Schlüsselzahl für den Unterricht der Landeslehrer in Fachklassen mit „Integrationslehrlingen“ belief sich auf 0,0724 bzw. 0,0768²⁹. Integrationslehrlinge waren Personen, die das Arbeitsmarktservice nicht

²⁷ Budgetbegleitgesetz 2001, BGBl. I Nr. 142/2000

²⁸ LDG 1984, BGBl. Nr. 302/1984 i.d.g.F.

²⁹ Die erhöhte Schlüsselzahl kam zur Anwendung, wenn mehr als 50 % der Berufsschüler den Religionsunterricht besuchten.



in ein reguläres Lehrverhältnis vermitteln konnte und die am Ende der Pflichtschule sonderpädagogischen Förderbedarf, keinen oder einen negativen Hauptschulabschluss hatten sowie Personen mit Behinderungen bzw. sonstigen Beeinträchtigungen. Integrationslehrlinge konnten gemäß § 8b des Berufsausbildungsgesetzes³⁰ eine berufsbildende Pflichtschule besuchen und integrativ mit den sonstigen Lehrlingen unterrichtet werden. Für die Integrationslehrlinge wurde die angepasste Schlüsselzahl für die Berechnung der Planstellen herangezogen.

(3) Zu der – aufgrund dieser Schlüsselzahlen ermittelten – Anzahl der Planstellen wurde in langjähriger Gepflogenheit ein allgemeiner Zuschlag in Höhe von 10 % addiert; dies ergab dann die Gesamtzahl an Planstellen. Der allgemeine Zuschlag war nach Angaben des BMUKK und des BMF vorrangig dafür vorgesehen, die Mehraufwendungen aus Schulversuchen und aus Vertretungen aufgrund von Karenz-, Mutterschutz- und Krankheitsausfällen abzudecken.

(4) Die Schülerzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen stiegen im überprüften Zeitraum um rd. 4,5 %. Der Anteil an Integrationslehrlingen stieg dabei überproportional (rd. 72 %).

Tabelle 11: Entwicklung der Schülerzahlen – berufsbildende Pflichtschulen					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
	Anzahl				in %
Österreich ¹	133.000	137.024	139.634	139.033	+ 4,54
Integrationslehrlinge	2.758	3.420	4.186	4.748	+ 72,15
davon Kärnten	9.230	9.303	9.708	9.539	+ 3,35
Integrationslehrlinge	153	215	281	241	+ 57,52
davon Niederösterreich	19.216	19.832	19.805	19.733	+ 2,69
Integrationslehrlinge	199	228	331	358	+ 79,90
davon Salzburg	10.435	10.573	11.023	10.897	+ 4,43
Integrationslehrlinge	103	151	175	190	+ 84,47

¹ Österreichwerte sind inklusive Integrationslehrlinge.

Quellen: BMUKK, Berechnungen RH

³⁰ Berufsausbildungsgesetz – BAG, BGBl. Nr. 142/1969 i.d.g.F. Die Regelungen zur integrativen Berufsausbildung waren seit dem Schuljahr 2003/2004 in Kraft.

Planstellen – berufsbildende Pflichtschulen

Die Entwicklung der Planstellen zeigte ebenfalls einen Anstieg (rd. 6,3 %), der etwas über dem im Bereich der Schülerzahlen lag (rd. 4,5 %). Im überprüften Zeitraum (Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010) stiegen die Planstellen in den überprüften Ländern (Kärnten rd. 5,3 %, Niederösterreich rd. 3,5 % und Salzburg rd. 5,2 %) schneller als die Schülerzahlen (Kärnten rd. 3,4 %, Niederösterreich rd. 2,7 % und Salzburg rd. 4,4 %) an.

Tabelle 12: Entwicklung der Planstellen – berufsbildende Pflichtschulen					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ¹	Veränderung
Planstellen ²	in VBÄ				in %
Österreich	5.656	5.851	5.993	6.013	+ 6,31
davon Kärnten	396	402	422	417	+ 5,30
Niederösterreich	820	847	851	849	+ 3,54
Salzburg	420	427	446	442	+ 5,24

¹ inklusive zweckgebundener Zuschlag für Individualisierung, Begabungs- und Sprachförderung

² genehmigte Planstellen inklusive Religionsunterricht und Integrationsklassen

Quellen: BMUKK, Berechnungen RH

14.2 Der RH beurteilte die Vorgangsweise bei der Ermittlung der Planstellen für die berufsbildenden Pflichtschulen aufgrund einer Schlüsselzahl prinzipiell als zweckmäßig; die Anpassungen der Schlüsselzahl für den Religionsunterricht und für die Integrationslehrlinge waren nachvollziehbar und plausibel. Er kritisierte jedoch die undifferenzierte Anwendung des allgemeinen Zuschlags in Höhe von 10 %, um sämtliche Mehraufwendungen abzudecken.

Der RH empfahl dem BMUKK, eine Evaluierung der bestehenden Schlüsselzahlen mit besonderer Berücksichtigung der Höhe des allgemeinen Zuschlags von 10 % durchzuführen, um einem etwaigen systembezogenen Änderungsbedarf und operativen Anpassungsbedarf gerecht zu werden.

14.3 *Das BMUKK erklärte in seiner Stellungnahme, dass die 50 %ige Kostentragungspflicht der Länder an den berufsbildenden Pflichtschulen als systemimmanente Kostenkontrolle angesehen werden könne. Eine ähnlich strenge Reglementierung wie an den allgemein bildenden Pflichtschulen erscheine dem BMUKK daher nicht vorrangig.*

14.4 Ungeachtet einer systemimmanenten Kostenkontrolle durch die 50 %ige Kostentragungspflicht der Länder trug auch der Unterricht an berufsbildenden Pflichtschulen den bildungspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung (z.B. Individualisierung des Unterrichts). Eine Eva-



Planstellen – berufsbildende Pflichtschulen

BMF BMUKK

Finanzierung der Landeslehrer

luierung des bestehenden Systems (Schlüsselzahlen, 10 %-Zuschlag, zweckgebundener Zuschlag) würde zur zeitnahen Identifizierung eines etwaigen Änderungsbedarfs beitragen und eine bedarfsorientierte sowie zielgerichtete Anpassung erlauben.

Zweckgebundener Zuschlag

15.1 Für das Schuljahr 2009/2010 wurde vom BMUKK ein zweckgebundener Zuschlag für die Individualisierung, Begabungs- sowie Sprachförderung für Berufsschüler mit Deutsch als Zweitsprache eingeführt. Das zugrunde liegende Konzept dafür lehnte sich an die „Initiative 25plus“³¹ bei den allgemein bildenden Pflichtschulen an. Die Maßnahme war ursprünglich für ein Schuljahr befristet, wurde in der Folge einer Evaluierung unterzogen und für das Schuljahr 2010/2011 verlängert.³² Für das Schuljahr 2011/2012 war der Zuschlag nicht mehr vorgesehen.

Im Schuljahr 2009/2010 wurde ein 4 %iges Abrufkontingent an Planstellen zur Verfügung gestellt, wovon die Hälfte (gemäß der 50 %igen Kostenteilung) von den Ländern zu tragen war. Für die Inanspruchnahme des Abrufkontingents war von den Ländern jeweils ein Individualisierungskonzept gefordert, das von der zuständigen Fachabteilung des BMUKK (Abteilung II/1 – Berufsschulen) inhaltlich geprüft und bei Vorliegen aller Voraussetzungen freigegeben wurde. Nach erfolgter Abnahme des Individualisierungskonzepts durch die Fachabteilung wurden die Planstellen vom BMUKK zugeteilt. Als Nachweis für den zweckgemäßen Einsatz war bis Ende September des darauffolgenden Schuljahres ein Bericht über den Erfolg der gesetzten Maßnahmen an die zuständige Fachabteilung zu legen.

Im Schuljahr 2009/2010 nahm von den drei überprüften Ländern ausschließlich das Land Kärnten Planstellen des Abrufkontingents in Anspruch (rd. vier Planstellen). Österreichweit wurden rd. 23 Planstellen genehmigt.

15.2 Der RH anerkannte die Durchführung der pädagogischen Beurteilung der Individualisierungskonzepte durch die Nutzung der Sachkompetenz der Fachabteilung des BMUKK.

Der RH wies jedoch darauf hin, dass eine – auf ein bzw. zwei Schuljahre – befristete Maßnahme zur Förderung der Individualisierung

³¹ Die Initiative 25plus diene als weiterer Impuls zur qualitativen Entwicklung der bestehenden Unterrichtspraxis. Schwerpunkte waren die „Individualisierung und Differenzierung“ des Unterrichts.

³² Im Schuljahr 2010/2011 gewährte das BMUKK den zweckgebundenen Zuschlag in Höhe von 2 % des Abrufkontingents an Planstellen (ohne Religionsunterricht und ohne Integrationsklassen).

sowie zur Begabungs- und Sprachförderung nicht geeignet war, die damit verfolgten längerfristigen Ziele zu erreichen.

Besoldungskosten für Landeslehrer

16.1 (1) Der Bund trug die Kosten der Besoldung der Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen zu 100 % und jene an berufsbildenden Pflichtschulen zu 50 %. Der Bund kam für die jeweiligen Besoldungskosten im Ausmaß des genehmigten Stellenplans auf.

Tabelle 13: Besoldungskosten des Bundes für die Landeslehrer					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
allgemein bildende Pflichtschulen					
	in Mill. EUR				in %
Österreich	2.902,88	3.008,62	3.151,96	3.205,11	+ 10,41
davon Kärnten	210,90	216,54	225,51	226,99	+ 7,63
Niederösterreich	545,60	565,21	589,47	600,50	+ 10,06
Salzburg	192,90	202,84	213,86	215,80	+ 11,87
berufsbildende Pflichtschulen (50 %)					
	in Mill. EUR				in %
Österreich	124,01	134,01	140,21	149,82	+ 20,81
davon Kärnten	9,70	10,54	8,56	11,49	+ 18,45
Niederösterreich	18,44	20,20	21,67	22,19	+ 20,34
Salzburg	8,32	9,59	10,12	11,14	+ 33,89

Quellen: BMUKK, Berechnungen RH

Österreichweit betrugen die Besoldungskosten des Bundes für die Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen für das Schuljahr 2009/2010 rd. 3,20 Mrd. EUR; im überprüften Zeitraum kam es zu einem Anstieg um rd. 10 %. In den berufsbildenden Pflichtschulen betrug der 50 %ige Anteil des Bundes im Schuljahr 2009/2010 rd. 150 Mill. EUR; der Anstieg der Besoldungskosten im überprüften Zeitraum entsprach rd. 21 %.

Angesichts dieser Entwicklung setzte das BMUKK im Schuljahr 2009/2010 weitere Maßnahmen zur Senkung der Besoldungskosten der Landeslehrer.³³ Diese umfassten Änderungen im Dienstrecht (z.B. Anhebung der Supplieverpflichtung sowie Reduzierung des Mehrendienstleistungszuschlags).

³³ Budgetbegleitgesetz 2009, BGBl. I Nr. 52/2009

(2) Die Länder hatten für alle über den genehmigten Stellenplan hinaus beschäftigten Landeslehrer (Stellenplanüberschreitung) die Besoldungskosten zu tragen.

Im überprüften Zeitraum stiegen die Besoldungskosten der überprüften Länder für die Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen aufgrund von Stellenplanüberschreitungen in Kärnten besonders stark (rd. 175 %); in Niederösterreich betrug die Steigerungsquote im selben Zeitraum rd. 67 %. Salzburg trug die niedrigsten Besoldungskosten für seine Landeslehrer.

Tabelle 14: Besoldungskosten der Länder für die Landeslehrer – allgemein bildende Pflichtschulen					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
	in Mill. EUR				in %
Kärnten	9,83	14,87	17,81	27,04	+ 175,08
Niederösterreich ¹	7,23	18,73	15,10	12,10	+ 67,36
Salzburg ²	0	1,42	1,60	1,43	–

¹ Werte beziehen sich auf Besoldungskosten nach Schuljahren abzüglich der Kostenersatzes durch den Bund nach Kalenderjahren.

² Werte beinhalten die Finanzmittel „Mehraufwand aus Strukturproblemen“ (siehe TZ 13).

Quellen: Ämter der Landesregierungen, Landesschulrat für Niederösterreich, Berechnungen RH

Bei den berufsbildenden Pflichtschulen trugen die Länder 50 % der anfallenden Besoldungskosten.

Die Besoldungskosten der Länder für die Landeslehrer an den berufsbildenden Pflichtschulen erhöhten sich im überprüften Zeitraum zwischen 21,65 % (Niederösterreich) und 26,87 % (Salzburg).

Besoldungskosten für Landeslehrer

Tabelle 15: Besoldungskosten der Länder für die Landeslehrer – berufsbildende Pflichtschulen					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
	berufsbildende Pflichtschulen ¹ (50 %)				
	in Mill. EUR				in %
Kärnten	9,11	9,94	10,81	11,31	+ 24,15
Niederösterreich	18,52	20,29	21,35	22,53	+ 21,65
Salzburg	8,67	9,55	10,26	11,00	+ 26,87

¹ Abweichungen zwischen den Besoldungskosten des Bundes und der Länder resultieren aus der Zuordnung zu unterschiedlichen Abrechnungszeiträumen (Tabelle 12).

Quellen: Ämter der Landesregierungen, Landesschulrat für Niederösterreich, Berechnungen RH

(3) Ein Vergleich der Schülerzahlen, der Planstellen und der Besoldungskosten für die Landeslehrer im überprüften Zeitraum (Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010) ergab österreichweit folgendes Ergebnis:



Besoldungskosten für Landeslehrer

BMF BMUKK

Finanzierung der Landeslehrer

Tabelle 16: Vergleich Schüler, Planstellen und Besoldungskosten					
Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung
allgemein bildende Pflichtschulen					
Schüler	Anzahl				in %
Österreich	639.433	622.123	607.458	596.162	– 6,77
davon Kärnten	42.382	40.789	39.551	38.366	– 9,48
Niederösterreich	123.583	119.951	117.311	115.164	– 6,81
Salzburg	44.353	42.987	42.017	40.992	– 7,58
Planstellen¹	in VBÄ				
Österreich	60.042	59.997	59.895	59.551	– 0,82
davon Kärnten	4.113	4.020	3.959	3.896	– 5,28
Niederösterreich	11.386	11.394	11.358	11.287	– 0,87
Salzburg	4.130	4.142	4.175	4.148	+ 0,44
Besoldungskosten des Bundes²	in Mill. EUR				
Österreich	2.902,88	3.008,62	3.151,96	3.205,11	+ 10,41
davon Kärnten	210,90	216,54	225,51	226,99	+ 7,63
Niederösterreich	545,60	565,21	589,47	600,50	+ 10,06
Salzburg	192,90	202,84	213,86	215,80	+ 11,87
berufsbildende Pflichtschulen (100 %)					
Schüler	Anzahl				in %
Österreich	133.000	137.024	139.634	139.033	+ 4,54
davon Kärnten	9.230	9.303	9.708	9.539	+ 3,35
Niederösterreich	19.216	19.832	19.805	19.733	+ 2,69
Salzburg	10.435	10.573	11.023	10.897	+ 4,43
Planstellen³	in VBÄ				
Österreich	4.916	5.152	5.291	5.386	+ 9,56
davon Kärnten	343	363	392	398	+ 16,03
Niederösterreich	733	776	800	815	+ 11,19
Salzburg	346	362	377	389	+ 12,43
Besoldungskosten des Bundes und der Länder⁴	in Mill. EUR				
Österreich	248,02	268,02	280,42	299,64	+ 20,81
davon Kärnten	18,81	20,48	19,37	22,80	+ 21,21
Niederösterreich	36,96	40,49	43,02	44,72	+ 21,00
Salzburg	16,99	19,14	20,28	22,14	+ 30,31

¹ allgemein bildende Pflichtschulen: genehmigte Planstellen

² allgemein bildende Pflichtschulen: Besoldungskosten des Bundes

³ berufsbildende Pflichtschulen: tatsächlich besetzte Planstellen

⁴ berufsbildende Pflichtschulen: Berechnungsgrundlagen waren die Besoldungskosten des Bundes für die Landeslehrer (50 %) (siehe Tabelle 13)

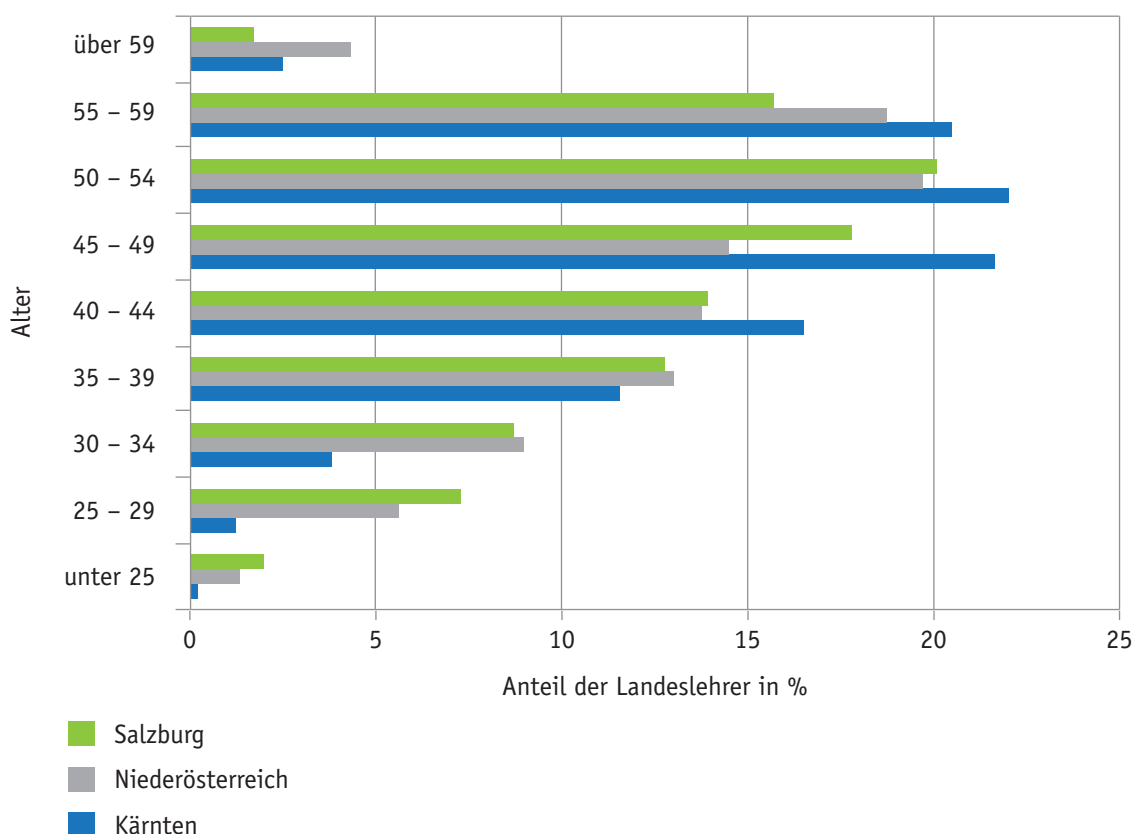
Quellen: BMUKK; Berechnungen RH

Besoldungskosten für Landeslehrer

Die Entwicklung an allgemein bildenden Pflichtschulen zeigte deutlich, dass trotz Abnahme der Schülerzahlen sowie der Planstellen die Besoldungskosten um rd. 10 % zunahmen. An berufsbildenden Pflichtschulen stiegen die Schülerzahlen im überprüften Zeitraum um rd. 5 %; die Planstellen um rd. 10 %. Die Besoldungskosten nahmen im selben Zeitraum um rd. 21 % zu.

(4) Aufgrund der Steigerung der Besoldungskosten der Landeslehrer führten die überprüften Länder Kärnten, Niederösterreich und Salzburg regelmäßige Auswertungen hinsichtlich der Altersstruktur ihrer Landeslehrer und darauf aufbauend Prognoserechnungen durch:

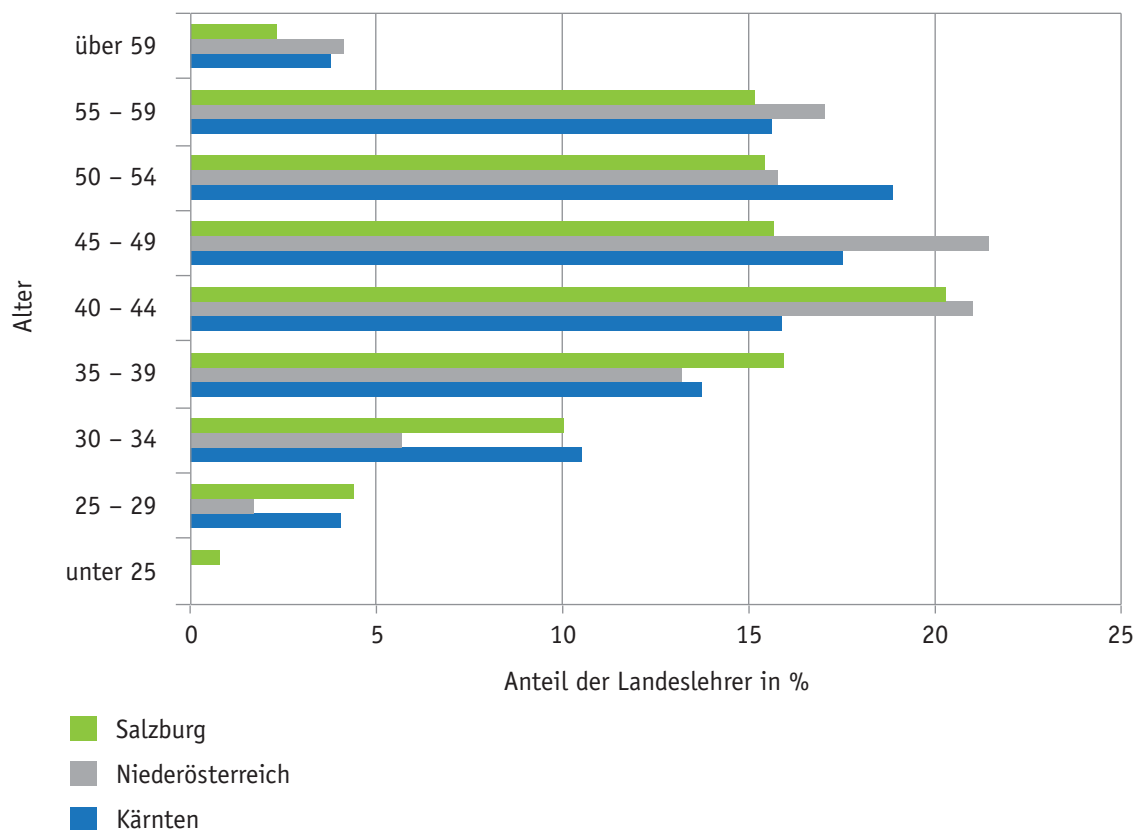
Abbildung 6: Altersstruktur der Landeslehrer (Schuljahr 2009/2010) – allgemein bildende Pflichtschulen



Quellen: Ämter der Landesregierungen, Landesschulrat für Niederösterreich, Berechnungen RH

Diese Grafik verdeutlicht, dass an allgemein bildenden Pflichtschulen im Schuljahr 2009/2010 in Kärnten rd. 1,4 % der Landeslehrer jünger als 30 Jahre (Niederösterreich: rd. 16,2 %; Salzburg: rd. 9,3 %) waren. In Kärnten waren jedoch rd. 45,0 % der Landeslehrer 50 Jahre oder älter (Niederösterreich: rd. 42,8 %; Salzburg: rd. 37,5 %). Das Durchschnittsalter der Landeslehrer betrug somit in Kärnten rd. 47,7 Jahre, in Niederösterreich rd. 45,7 und in Salzburg rd. 44,6 Jahre.

Abbildung 7: Altersstruktur der Landeslehrer (Schuljahr 2009/2010) – berufsbildende Pflichtschulen



Quellen: Ämter der Landesregierungen, Landesschulrat für Niederösterreich, Berechnungen RH

An berufsbildenden Pflichtschulen lag im Schuljahr 2009/2010 der Anteil der Landeslehrer unter 30 Jahren in Kärnten bei rd. 4,0 %, in Niederösterreich bei rd. 1,7 % und in Salzburg bei rd. 5,1 %. In Kärnten waren rd. 38,3 % der Landeslehrer 50 Jahre oder älter, in Niederösterreich rd. 36,9 % und in Salzburg rd. 32,9 %. Das Durchschnittsalter der Landeslehrer lag in Kärnten bei rd. 45,4 Jahren, in Niederösterreich bei rd. 46,6 und in Salzburg bei rd. 44,5 Jahren.

Besoldungskosten für Landeslehrer

- 16.2** Nach Ansicht des RH war der zu verzeichnende Anstieg der Besoldungskosten des Bundes für die Landeslehrer an öffentlichen Pflichtschulen unter Berücksichtigung der Entwicklung der Schülerzahlen sowie der Planstellen im überprüften Zeitraum auf die jährlich anfallenden Gehaltserhöhungen und auf die zu berücksichtigenden Struktureffekte (Senioritäts- und Austauschereffekt) zurückzuführen.

Der RH anerkannte die jüngsten Bemühungen des BMUKK, durch Änderungen im Dienstrecht der Landeslehrer einem weiteren Anstieg der Besoldungskosten entgegenzuwirken.

Der RH beurteilte die von den Ländern durchgeführten Analysen und Auswertungen zur Altersstruktur ihrer Landeslehrer und die darauf aufbauenden Prognoserechnungen positiv, um Erkenntnisse über die zu erwartenden Entwicklungen der Besoldungskosten zu erhalten.

- 16.3** *Das Land Niederösterreich teilte den Standpunkt des RH hinsichtlich des Anstiegs der Besoldungskosten der Landeslehrer; der Anstieg der Besoldungskosten ergebe sich hauptsächlich durch die Struktureffekte und durch die jährlichen Gehaltserhöhungen.*

Budgetplanung und Budgetvollzug

- 17.1** (1) Die Budgetplanung des Bundes (betreffend öffentliche Pflichtschulen) für den Ersatz der Besoldungskosten der Landeslehrer an die Länder erfolgte im BMUKK durch die Abteilung III/7. Sie ermittelte jährlich für das folgende Budgetjahr die zu erwartenden Mehr- und Minderausgaben aufgrund gesetzlicher Änderungen (z.B. Erhöhung der Supplienverpflichtung)³⁴ sowie von Veränderungen bei den zweckgebundenen Zuschlägen und bei den Schülerzahlen; Gehaltserhöhungen und Struktureffekte (Senioritäts- und Austauschereffekt) wurden ebenfalls berücksichtigt. Die Besoldungskosten des Vorjahres unter Berücksichtigung der ermittelten Mehr- und Minderausgaben bildeten den Jahresvoranschlag für die öffentlichen Pflichtschulen.

Unabhängig vom Jahresvoranschlag des BMUKK erstellten die Länder Jahresvoranschläge für die Besoldung ihrer Landeslehrer.

Das BMUKK und die Länder planten zusätzlich zu den Jahres- auch Monatsvoranschläge. Die Bekanntgabe der Monatsvoranschläge der Länder hatte gemäß einem jährlichen Rundschreiben des BMUKK zu jeweils bestimmten Terminen zu erfolgen.

³⁴ Budgetbegleitgesetz 2009, BGBl. I Nr. 52/2009

(2) Für den Budgetvollzug übermittelte das BMUKK den Ländern jährlich einen Terminplan betreffend die Anforderungen der Besoldungskosten ihrer Landeslehrer. In jedem Monat gab es dafür Termine je nach Fälligkeit (z.B. Beamtenbezüge, Entgelte der Vertragsbediensteten, Lohnsteuer, Dienstgeber- und Dienstnehmerbeiträge).

Von den überprüften Ländern Kärnten, Niederösterreich und Salzburg konnte nur Letzteres die vom BMUKK vorgegebenen Termine für die monatlichen Anforderungen großteils nicht einhalten, weil zu diesen Zeitpunkten in Salzburg die Berechnungen für die Höhe der Besoldungskosten noch nicht vorlagen. Daher übermittelte Salzburg einen eigenen Terminplan. Wenn diese Termine zu weit vom Terminplan des BMUKK abwichen, überwies das BMUKK den Betrag des Monatsvoranschlags. Die Differenz zu den tatsächlich ausbezahlten Beträgen des Landes wurde bei der nächsten Monatsanforderung berücksichtigt.

Das BMUKK führte Plausibilitätskontrollen zu den Monatsanforderungen durch; bei größeren Abweichungen (Vorliegen einer Differenz von 1 % bis 2 % gegenüber dem Vergleichsmonat im Vorjahr) waren Begründungen der Länder notwendig. Im Bereich der öffentlichen Pflichtschulen waren im Budgetjahr 2010 insgesamt 126 Begründungen der Länder erforderlich.

- 17.2** Wie der RH bereits in seinen Positionen zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau (Reihe Positionen, 2011/1) dargelegt hat, bestätigte sich auch im Bereich der Budgetplanung und des Budgetvollzugs der Finanzierung der Landeslehrer, dass es durch die Einbindung einer Vielzahl an Organisationseinheiten des Bundes und der Länder zu Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und dadurch zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand kam. Dies wurde vor allem bei der Erstellung der Jahres- und Monatsvoranschläge und beim Vollzug deutlich sichtbar, wenngleich der Mehraufwand mangels kostenrechnerisch verwertbarer Grundlagen nicht monetär quantifizierbar war. Der RH verwies auf seine Empfehlung in der TZ 2, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren.

Abrechnung

Schuljahresabrechnungen

- 18.1** (1) Die Länder erstellten im Oktober für ihre Landeslehrer an allgemein bildenden und berufsbildenden Pflichtschulen Schuljahresabrechnungen für das abgelaufene Schuljahr; diese wurden an das BMUKK weitergeleitet und von diesem überprüft.

Abrechnung

Im November verglich das BMUKK die von ihm genehmigten Planstellen mit den tatsächlich – durch die Länder – besetzten Landeslehrer-Planstellen und erstellte die endgültigen Schuljahresabrechnungen für das abgelaufene Schuljahr. Hatten die Länder über den genehmigten Stellenplan hinaus Landeslehrer im Einsatz, kam es zu Stellenplanüberschreitungen. Die Besoldungskosten für diese Stellenplanüberschreitungen hatten die Länder selbst zu tragen. Da jedoch aufgrund der Abrechnungsmodalitäten diese Überschreitungen das BMUKK vorab zur Gänze trug, entstanden Rückforderungsansprüche des BMUKK gegenüber den Ländern (siehe Tabelle 17). Die Vorgehensweise und die Berechnung der Rückforderungsansprüche des BMUKK waren in den §§ 6 und 7 der Landeslehrer-Controllingverordnung³⁵ normiert.

(2) Das BMF berechnete nach diesen Vorgaben jährlich im Sinne von Normkosten die Besoldungskosten für eine Planstelle der Entlohnungsgruppe 12a2 (Landeslehrer in den ersten Dienstjahren). Für die Schuljahresabrechnung 2009/2010 betrugen diese Besoldungskosten 37.727,37 EUR. Der Betrag wurde mit dem Ausmaß der Stellenplanüberschreitungen multipliziert und bildete den Rückforderungsanspruch des BMUKK gegenüber den Ländern.

Im Schuljahr 2009/2010 ergaben sich für die allgemein bildenden Pflichtschulen folgende Rückforderungsansprüche:

Tabelle 17: Schuljahresabrechnung – allgemein bildende Pflichtschulen				
Schuljahr 2009/2010	Planstellen-Basis für die Schuljahresabrechnung ¹	tatsächlich besetzte Planstellen	Stellenplan-überschreitungen	Rückforderungsanspruch
	in VBÄ			in Mill. EUR
Österreich	59.508,5	61.571,7	2.063,2	77,84
davon Kärnten	3.895,9	4.575,2	679,3	25,63
Niederösterreich	11.260,2	11.619,1	358,9	13,54
Salzburg	4.147,6	4.176,8	29,2	1,10

¹ Die Planstellen-Basis besteht aus den genehmigten Planstellen abzüglich Maßnahmencontrolling und Nichtausschöpfung PM-SAP.

Quelle: BMUKK

Die Stellenplanüberschreitungen betrugen im Schuljahr 2009/2010 österreichweit 2.063,2 VBÄ (rd. 3,5 %); in allen Ländern kam es zu Stellenplanüberschreitungen und somit zu Rückforderungsansprüchen

³⁵ BGBl. II Nr. 390/2005 i.d.g.F.



Abrechnung

BMF BMUKK

Finanzierung der Landeslehrer

des BMUKK in Höhe von rd. 78 Mill. EUR. Das Land Kärnten überzog den Stellenplan um 679,3 Planstellen (rd. 17,4 %), Niederösterreich um 358,9 (rd. 3,2 %) und Salzburg um 29,2 (rd. 0,7 %) Planstellen.

Im überprüften Zeitraum stiegen die Rückforderungsansprüche des BMUKK von 36,16 Mill. EUR (im Schuljahr 2006/2007) auf 77,84 Mill. EUR (im Schuljahr 2009/2010); dies entsprach einer Steigerungsquote von rd. 115,3 %.

(3) Der RH verglich die berechneten Besoldungskosten im Sinne von Normkosten für eine Planstelle mit den durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land und kam zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 18: Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen					
Schuljahr 2009/2010	berechnete Besoldungskosten für eine Planstelle (Normkosten)	Rückforderungsanspruch	durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten der Landeslehrer je Land	Rückforderungsanspruch	Differenz
	in EUR	in Mill. EUR	in EUR	in Mill. EUR	in Mill. EUR
Österreich	37.727,37 ¹	77,84	53.821	111,04	33,20
davon Kärnten		25,63	58.263	39,58	13,95
Niederösterreich		13,54	53.203	19,09	5,55
Salzburg		1,10	52.025	1,52	0,42

¹ für alle Länder gleich

Quellen: BMUKK, Berechnungen RH

Die Tabelle zeigt, dass die berechneten Besoldungskosten für das Schuljahr 2009/2010 von den durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land um rd. 14.300 EUR bis 20.500 EUR abwichen. Der Rückforderungsanspruch des BMUKK hätte sich in diesem Schuljahr bei Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 33 Mill. EUR erhöht.

Abrechnung

(4) Die Schuljahresabrechnung 2009/2010 zeigte für die berufsbildenden Pflichtschulen folgendes Ergebnis:

Tabelle 19: Schuljahresabrechnung – berufsbildende Pflichtschulen			
Schuljahr 2009/2010	genehmigte Planstellen	tatsächlich besetzte Planstellen	Stellenplanunterschreitungen
	in VBÄ		
Österreich	6.012,9	5.386,4	– 626,5
davon Kärnten	417,1	398,6	– 18,5
Niederösterreich	848,6	814,9	– 33,7
Salzburg	441,5	388,6	– 52,9

Quelle: BMUKK

Im überprüften Zeitraum kam es an den berufsbildenden Pflichtschulen österreichweit ausschließlich zu Stellenplanunterschreitungen und damit zu keinen Rückforderungsansprüchen des BMUKK gegenüber den Ländern.

(5) Die Länder hatten bei Stellenplanüberschreitungen an öffentlichen Pflichtschulen binnen zwei Wochen eine Stellungnahme an das BMUKK abzugeben. Dieses war verpflichtet, sich binnen weiterer zwei Wochen zu der Stellungnahme zu äußern. Das BMUKK übermittelte die Schuljahresabrechnungen – nach Einvernehmen mit dem BMF – an die Länder; die Rückforderungsansprüche behielt das BMUKK von der nächsten Monatsanforderung ein.

(6) Das BMUKK sah in einem Entwurf zur Änderung der Landeslehrer-Controllingverordnung eine Neuregelung der Rückforderungsansprüche vor; der Verordnungsentwurf wurde jedoch im Herbst 2010 zurückgezogen.

18.2 Der RH wies darauf hin, dass es im überprüften Zeitraum (Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010) an berufsbildenden Pflichtschulen österreichweit ausschließlich zu Stellenplanunterschreitungen kam.

Weiters hielt er fest, dass an allgemein bildenden Pflichtschulen aufgrund der derzeitigen Abrechnungsmodalitäten auch die Besoldungskosten für die Stellenplanüberschreitungen vorab zur Gänze vom BMUKK getragen wurden. Die Rückforderungsansprüche des BMUKK stiegen kontinuierlich an und beliefen sich im Schuljahr 2009/2010 bereits auf rd. 78 Mill. EUR.

Ein Vergleich des RH zwischen dem berechneten Besoldungskostensatz (Normkosten) des BMUKK und den durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land zeigte, dass bei Anwendung des durchschnittlichen tatsächlichen Kostensatzes der Rückforderungsbetrag des BMUKK um rd. 33 Mill. EUR höher gewesen wäre.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem BMF und den überprüften Ländern, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden.

Eine Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten je Land würde das Kostenbewusstsein der Länder in Bezug auf ihre Landeslehrer stärken und die Steuerung des Personaleinsatzes optimieren. Weiters wäre dadurch eine Zuordnung der Besoldungskosten nach den tatsächlichen Gegebenheiten und somit nach dem Verursacherprinzip gewährleistet.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK erklärte sei die Berechnung des Rückforderungsanspruchs auf Basis der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten im Entwurf der Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung vorgesehen gewesen. Die Zurückstellung des Verordnungsentwurfs im Herbst 2010 sei aufgrund massiver Länderproteste, die sich unter anderem auf den geltenden Finanzausgleich und den Stabilitätspakt beriefen, erfolgt.*

Das BMF begrüßte die Empfehlung des RH, weil diese zu einer größeren Kostenwahrheit und zu einem effizienteren Ressourceneinsatz beitragen könne.

Das Land Kärnten könne der Empfehlung des RH nicht zustimmen. Die Abrechnungsmodalitäten seien einvernehmlich zwischen BMUKK und den Ländern vereinbart. Eine einseitige Änderung durch das BMUKK und ein Abgehen von diesen Modalitäten könne nicht akzeptiert werden, weil das BMUKK dadurch vertragsbrüchig werden würde.

Vielmehr müssten Maßnahmen getroffen werden, um im Bildungsbereich den tatsächlichen Bedarf an Landeslehrern optimal abzudecken. Weiters wären realistische Berechnungsgrundlagen heranzuziehen, so dass die Länder nicht gezwungen wären, Stellenplanüberschreitungen durchzuführen. Darüber hinaus wies das Land Kärnten darauf hin, dass die Stellenplanüberschreitungen durch ein Bündel von Maßnahmen in den Schuljahren 2010/2011 und 2011/2012 von 679 auf 420 überschrittene Planstellen massiv gesenkt worden seien.

Abrechnung

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden sich die Stellenplanüberschreitungen ausschließlich durch Neuaufnahmen ergeben. Die neu aufgenommenen Landeslehrer seien in Form eines befristeten vertraglichen Dienstverhältnisses auf Planstellen der Entlohnungsgruppe l2a2 in Verwendung. Die in der Landeslehrer-Controllingverordnung festgelegte Berechnung des Rückforderungsanspruchs sei gerechtfertigt, solange die Zahl der Landeslehrer mit einer Planstelle der Entlohnungsgruppe l2a2 die Zahl der Stellenplanüberschreitungen übersteige.

Das Land Salzburg teilte mit, dass es der Empfehlung des RH nicht nachkommen könne, weil eine Umsetzung dieser Empfehlung ohne Anpassung der geltenden Verhältniszahlen eine größere finanzielle Belastung für die Länder bedeuten würde.

- 18.4** Der RH entgegnete den Ländern Kärnten und Salzburg, dass er die Evaluierung der seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen empfahl (TZ 7), um einem Anpassungsbedarf aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen im Schulwesen gerecht zu werden. Die Rückforderung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten in Verbindung mit einer Anpassung der Verhältniszahlen würde eine Zuordnung der Besoldungskosten nach dem Verursacherprinzip gewährleisten.

Der RH stellte gegenüber dem Land Kärnten klar, dass er keine einseitige Änderung der Landeslehrer-Controllingverordnung durch das BMUKK empfahl. Die Empfehlung des RH richtete sich vielmehr an das BMUKK, das BMF und an die überprüften Länder.

Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass nach seiner Auffassung – unabhängig davon, ob Stellenplanüberschreitungen ausschließlich auf Neuaufnahmen zurückzuführen seien – die Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer dem Verursacherprinzip besser Rechnung tragen würde.

Dienstzuteilungen und Mitverwendungen – Abrechnung

- 19.1** (1) Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen konnten vorübergehend einer Dienststelle des Bundes (z.B. BMUKK, Landesschulrat), einer Bundeschule bzw. einer Pädagogischen Hochschule zugewiesen werden (Dienstzuteilung).³⁶ Während dieses Zeitraums waren die Landeslehrer ausschließlich an diesen Dienststellen tätig.

³⁶ Gemäß § 22 LDG 1984, BGBl. Nr. 302/1984 i.d.g.F. bzw. § 2 des Landesvertragslehrpersonengesetzes 1966 (LVG 1966), BGBl. Nr. 172/1966 i.d.g.F.

(2) Neben ihrer Unterrichtstätigkeit an öffentlichen Pflichtschulen konnten die Landeslehrer in einem bestimmten Ausmaß an weiteren Dienststellen des Bundes eingesetzt werden (Mitverwendung).³⁷ Eine Mitverwendung beschränkte sich jedoch auf Unterrichtstätigkeiten im Bereich der

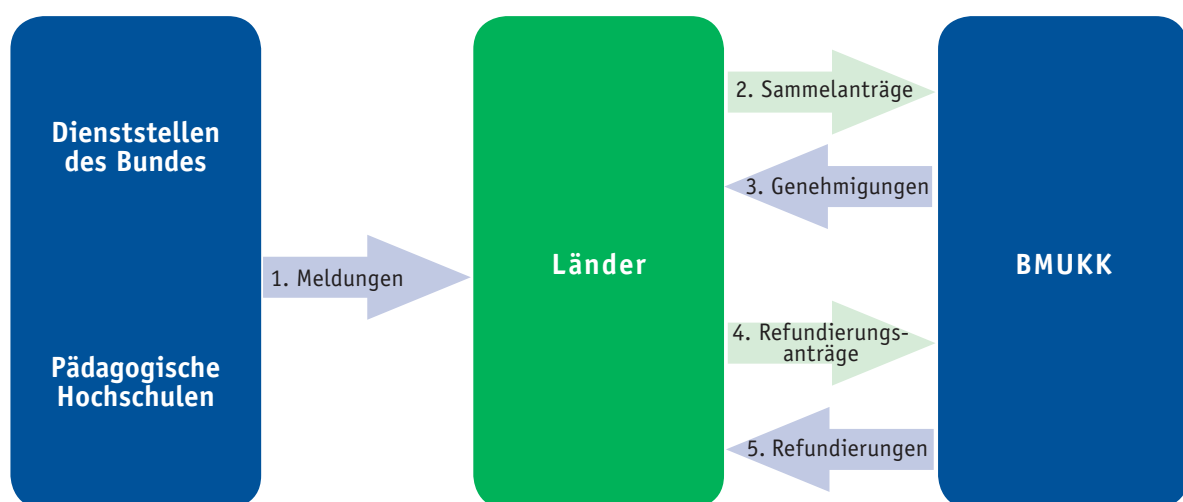
- Aus- und Fortbildung von Lehrern und
- Betreuung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Bundesschulen bis einschließlich der 8. Schulstufe und der Betreuung von körper- und sinnesbehinderten Schülern an Bundesschulen.

(3) Im Schuljahr 2009/2010 gab es österreichweit 401 Dienstzuteilungen und rd. 152 Mitverwendungen (Angaben in VBÄ) von Landeslehrern in einer finanziellen Größenordnung von rd. 30 Mill. EUR.

Mit 1. September 2011 wurden die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Mitverwendung von Landeslehrern geändert.³⁸ Ab diesem Zeitpunkt können auch sonstige Unterrichtstätigkeiten von Landeslehrern unbeschränkt in allen Bundesschulen erfolgen.

(4) Die folgende Abbildung zeigt das Genehmigungsverfahren für Dienstzuteilungen und Mitverwendungen

Abbildung 8: Dienstzuteilungen und Mitverwendungen



Quelle: RH

³⁷ Rechtsgrundlage siehe Fußnote 36

³⁸ Änderung des LDG 1984 und des LVG 1966, BGBl. I Nr. 30/2011.

Abrechnung

Für die Genehmigungen der Dienstzuteilungen und Mitverwendungen waren Meldungen der Dienststellen des Bundes und der Pädagogischen Hochschulen an die Länder notwendig. Die Länder stellten daraufhin jährlich bis Ende Mai Anträge an das BMUKK, weil dieses die Besoldungskosten der Landeslehrer zu tragen hatte; seit dem Schuljahr 2008/2009 hatten die Länder Sammelanträge zu übermitteln. Änderungen konnten bis spätestens Ende Oktober nachgereicht werden.

Das BMUKK überprüfte die Sammelanträge (z.B. tatsächliches Beschäftigungsausmaß) und genehmigte die Dienstzuteilungen und Mitverwendungen im Einvernehmen mit dem BMF.

Die Länder stellten für diese Landeslehrer zweimal im Jahr Refundierungsanträge an das BMUKK. In den Ländern Kärnten und Salzburg kam es hierbei wiederholt zu verspäteten Zahlungen durch das BMUKK.

- 19.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMUKK, das Genehmigungsverfahren der Dienstzuteilungen und Mitverwendungen von Landeslehrern durch die Einführung von Sammelanträgen zu verbessern. Er stellte jedoch kritisch fest, dass die derzeitige Abwicklung und Abrechnung der zum Bund dienstzugeteilten und mitverwendeten Landeslehrer mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Länder verbunden war. Er verwies daher erneut auf seine Empfehlung in der TZ 2, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren.

Der RH wies zudem darauf hin, dass die Ausweitung der gesetzlichen Regelungen zur Mitverwendung eine weitere Erhöhung des Verwaltungsaufwands im BMUKK und in den Ländern erwarten lässt.

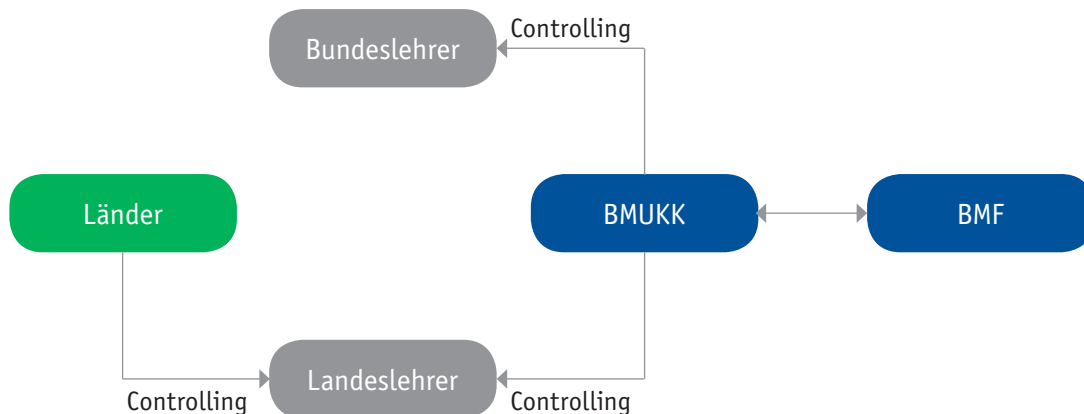
Controlling

Landeslehrer-Controlling

- 20.1** (1) Das BMUKK führte neben einem Controlling für Bundeslehrer ein eigenes Controlling für Landeslehrer durch (Landeslehrer-Controlling). Dieses Budget- und Personalcontrolling diente der Optimierung der Besoldungskosten und Personalstrukturen.

Zusätzlich setzten die Länder eigene Controllingmaßnahmen für ihre Landeslehrer. Dies veranschaulicht nachfolgende Abbildung:

Abbildung 9: Controlling



Quelle: RH

Die Höhe der Besoldungskosten der Landeslehrer an öffentlichen Pflichtschulen belief sich laut Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2010 auf rd. 3,37 Mrd. EUR.

In Umsetzung des Controlling an öffentlichen Pflichtschulen erfolgten monatliche Datenlieferungen der Länder nach den Bestimmungen der Landeslehrer-Controllingverordnung. In den überprüften Ländern wurden die Einzeldaten von mehreren Stellen (z.B. Schulleiter, Bezirksschulräte, Bezirksverwaltungsbehörden) erfasst, in eigene Schulverwaltungsprogramme eingetragen und elektronisch an die Ämter der Landesregierungen bzw. an den Landesschulrat für Niederösterreich übermittelt. Die Daten wurden monatlich in die Landeslehrercontrolling-Datenbank (LLC-DB) übernommen; seit dem Schuljahr 2009/2010 erfolgten diese Datenlieferungen vollständig von allen Ländern.

Im Jänner 2009 genehmigte die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur das Projekt „Landeslehrer-Controlling“.³⁹ Das Projektteam bestand aus Mitarbeitern des BMUKK sowie externen Mitarbeitern. Mit diesem Projekt wurde vor allem ein weiterer Ausbau der LLC-DB und Aufbau eines Datawarehouse angestrebt.

Ziel des Projekts war es, eine Erfassung aller Besoldungs- und Organisationsdaten der Pflichtschulen zu ermöglichen und ein einheitliches Controlling-System zu schaffen. Ein weiteres Projektziel war die Entwicklung und Umsetzung des elektronischen Stellenplans an allgemein

³⁹ Projekttitle „LandeslehrerInnen-Controlling: Qualitätsverbesserung, Indikatorenentwicklung und Monitoring im Rahmen des Aufbaus eines Datawarehouse“; Projektstart: Jänner 2009; Projektende: April 2010.

Controlling

bildenden Pflichtschulen (siehe TZ 6); dieses Ziel wurde mit Beginn des Schuljahres 2010/2011 erreicht. Im Schuljahr 2008/2009 konnten durch die gesetzten Controllingmaßnahmen des BMUKK Eingabefehler in Höhe von zumindest rd. 650.000 EUR korrigiert werden.

Im Mai 2010 wurde ein Nachfolgeprojekt genehmigt,⁴⁰ das die bereits umgesetzten Bereiche in Bezug auf Qualitätssicherung, Maßnahmencontrolling (siehe TZ 21), Entwicklung weiterer Indikatoren und Benutzerfreundlichkeit ausbauen und der Harmonisierung der vorhandenen Datenbasen dienen sollte. In einem ersten Schritt plante das BMUKK eine erweiterte Abbildung der Datenbasis für den Personaleinsatz der Länder an allgemein bildenden Pflichtschulen. Das BMUKK zog den Entwurf für die dafür notwendige Änderung der geltenden Landeslehrer-Controllingverordnung im Herbst 2010 zurück.⁴¹

(2) Die überprüften Länder sahen – in unterschiedlichem Ausmaß – eigene Controllingmaßnahmen für ihre Landeslehrer vor.

So wurde in Kärnten im Jänner 2010 ein systematisiertes Controlling für Landeslehrer geschaffen. Dazu wurde ein eigener Controlling-Beirat bei der entsprechenden Fachabteilung im Land eingerichtet. Der Beirat erarbeitete vor allem Planungs-Richtlinien für die Schulorganisation der öffentlichen Pflichtschulen.

In Niederösterreich führte der Landesschulrat für Niederösterreich an allgemein bildenden Pflichtschulen beispielsweise regelmäßig zusätzliche Abfragen über das in Niederösterreich verwendete Stellenplanverwaltungsprogramm durch, um zu weiterführenden Aussagen zu gelangen.

Da in Salzburg die Stellenplanüberschreitungen im überprüften Zeitraum nur geringfügig waren, reichten nach Angaben des Landes Salzburg die Controllingauswertungen des BMUKK.

- 20.2** Der RH anerkannte, dass das vom BMUKK durchgeführte Landeslehrer-Controlling dazu führte, dass grundsätzliche Planungs- und Steuerungsinformationen im Bereich der Landeslehrer einheitlich – dem Bund sowie den Ländern – zur Verfügung standen. Der RH wies auf seine Stellungnahme zur geplanten Novelle der Landeslehrer-Controllingverordnung hin.

⁴⁰ Projekttitel: „Folgeprojekt LandeslehrerInnen-Controlling“; Projektstart: Mai 2010; geplantes Projektende: Dezember 2011.

⁴¹ Siehe auch Bericht RH „Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens“, Reihe Bund 2009/6 S. 15 f.

Er wies auch darauf hin, dass die Bestrebungen des BMUKK, die bestehende Datenbasis weiter auszubauen, um weiterführende Detailinformationen zum Personaleinsatz und den Besoldungskosten der Landeslehrer zu gewinnen, zugleich einen Anstieg des Erfassungs- und Abstimmungsaufwands für die Länder bedeutete. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung in TZ 2, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei es durch die Einführung eines systematisierten Controlling gelungen, die Stellenplanüberschreitungen im Schuljahr 2011/2012 massiv zu reduzieren.*

Das Land Niederösterreich führte aus, dass es derzeit in der Landeslehrercontrolling-Datenbank je Landeslehrer 119 Datenfelder monatlich befülle. Aus den vorliegenden Planungsunterlagen des BMUKK ginge hervor, dass in der neuen Landeslehrercontrolling-Datenbank je Landeslehrer an die 387 Datenfelder monatlich einzutragen wären. Dadurch entstünde für die Länder ein zusätzlicher Aufwand für die Erhebung, Kontrolle und Verwaltung der notwendigen Daten.

Das Land Salzburg teilte mit, dass es im Sinne der Verwaltungsökonomie den Umstand ausdrücklich begrüße, keine zusätzlichen Controllingmaßnahmen zu setzen.

- 20.4** Der RH hielt fest, dass die überprüften Länder unterschiedliche Informationsbedürfnisse an ein Landeslehrer-Controlling stellten. Er betonte jedoch die Notwendigkeit einer einheitlichen und systematisierten Landeslehrercontrolling-Datenbank zur Planung und Steuerung des Personaleinsatzes, um bundesweit vergleichbare und aussagekräftige Auswertungen im Bereich der Landeslehrer vornehmen zu können.

Maßnahmencontrolling

- 21.1** Eine Aufgabe des „Landeslehrer-Controlling“ war die Durchführung eines Maßnahmencontrolling. Dieses diente zur Evaluierung der Zielerreichung sowie zur Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der zweckgebundenen Zuschläge an allgemein bildenden Pflichtschulen. Das BMUKK beauftragte im Jahr 2010 zusätzlich zwei Institute mit der Durchführung des Maßnahmencontrolling für folgende zweckgebundene Zuschläge:

- Maßnahme zur Senkung der KlassenschülerInnenhöchstzahl auf den Richtwert 25,

Controlling

- Initiative Sprachförderkurse und besonderer Zuzug von Kindern mit nicht ausreichenden Kenntnissen der Unterrichtssprache,
- Tagesbetreuung Neu und
- nachhaltige Integration, Sprach- und Begabungsförderung.

Die Auftragsvergaben (Gesamtvolumen von 88.000 EUR) erfolgten im Wege von Direktvergaben durch das BMUKK; Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt.⁴² Eines der beauftragten Institute hielt den vereinbarten Termin zur Vorlage des Endberichts nicht ein; der Endbericht des zweiten Instituts war vom BMUKK zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht abgenommen.

- 21.2** Der RH beanstandete, dass keine Vergleichsangebote eingeholt wurden und somit die Preisangemessenheit nicht sichergestellt war. Er empfahl dem BMUKK, bei weiteren Direktvergaben die Preisangemessenheit nachvollziehbar sicherzustellen.

Weiters empfahl er, künftig dafür Sorge zu tragen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen. Der RH regte zudem an, aufgrund der verspäteten Lieferung des Endberichts auf eine Preisminderung zu drängen.

- 21.3** *Das BMUKK teilte mit, dass es für ein Folgeprojekt bereits unverbindliche Preisauskünfte eingeholt habe, um die Preisangemessenheit bei einer Direktvergabe an einen externen Auftragnehmer sicherzustellen.*

Weiters werde es verstärkt auf die Einhaltung der Terminvorgaben achten. Die verspätete Abnahme habe einen wesentlich höheren Detaillierungsgrad gebracht, weshalb keine Preisreduktion vorgenommen werden würde.

Pädagogische Evaluierungen

- 22.1** Neben dem Maßnahmencontrolling gab das BMUKK bei den zweckgebundenen Zuschlägen
- Initiative Sprachförderkurse und besonderer Zuzug von Kindern mit nicht ausreichenden Kenntnissen der Unterrichtssprache und
 - Tagesbetreuung Neu

⁴² Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006, BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.

pädagogische Evaluierungen in Auftrag.⁴³

Das BMUKK beauftragte dazu zwischen August 2008 und Jänner 2010 vier Institute und Hochschulen. Die Auftragsvergaben (insgesamt rd. 160.000 EUR) erfolgten im Wege von Direktvergaben; Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt. Die beauftragten Institute und Hochschulen führten Evaluierungen im Bereich der Sprachförderkurse an Volksschulen und der Tagesbetreuung Neu durch. Darüber hinaus ergingen externe Beauftragungen zur „unterrichtsbegleitenden Sprachstandsbeobachtung Deutsch als Zweitsprache“ und zur wissenschaftlichen Begleitung der Tagesbetreuung Neu.

- 22.2** Der RH beurteilte die Bemühungen des BMUKK, neben dem Maßnahmencontrolling auch pädagogische Evaluierungen der zweckgebundenen Zuschläge durchzuführen, positiv.

Der RH wies jedoch darauf hin, dass sämtliche pädagogische Evaluierungen durch externe Auftragnehmer umgesetzt wurden. Er empfahl dem BMUKK, bei künftigen pädagogischen Evaluierungen verstärkt auch auf das Expertenwissen seiner Fachabteilungen zurückzugreifen sowie bei weiteren Direktvergaben die Preisangemessenheit nachvollziehbar sicherzustellen.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK sei eine externe Evaluierung der Sprachförderkurse verpflichtend vorgesehen gewesen. Das BMF habe seine Zustimmung zu einer weiteren Verlängerung von den Ergebnissen dieser Evaluierung abhängig gemacht. Das BMUKK habe für ein Folgeprojekt bereits unverbindliche Preisankündigungen eingeholt, um die Preisangemessenheit bei einer Direktvergabe an einen externen Auftragnehmer sicherzustellen.*

- 22.4** Der RH entgegnete dem BMUKK, dass aus seiner Sicht keine Verpflichtung zur externen Evaluierung des zweckgebundenen Zuschlags Sprachförderkurse vorlag. Die Beurteilung der Wirksamkeit der Sprachförderkurse hätte daher – vergleichend zur Durchführung der pädagogischen Beurteilungen im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen – durch die Nutzung der Sachkompetenz der zuständigen Fachabteilung vorgenommen werden können.

⁴³ Hinsichtlich des Pädagogischen Sonderprojekts „Unterricht und Lernhilfe in den Justizeinrichtungen“ legte die betroffene Justizanstalt für das Schuljahr 2008/2009 einen Tätigkeitsbericht vor.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

23 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMUKK und Länder
Kärnten, Niederösterreich,
Salzburg

(1) Die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung wäre in Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen im Bereich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren. (TZ 2, 5, 17, 19, 20)

BMUKK, BMF und
Länder Kärnten,
Niederösterreich,
Salzburg

(2) Die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung wäre dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden. (TZ 18)

BMUKK, BMF

(3) Es wäre die – bereits im Paktum zum Finanzausgleich 2005 vorgesehene – Arbeitsgruppe einzurichten und eine Evaluierung der Strukturprobleme an allgemein bildenden Pflichtschulen durchzuführen. (TZ 13)

BMUKK

(4) Der elektronische Stellenplan wäre auch für berufsbildende Pflichtschulen einzusetzen. (TZ 6)

(5) Bei weiteren Direktvergaben wäre die Preisangemessenheit der Angebote nachvollziehbar sicherzustellen. (TZ 6, 21, 22)

(6) Eine Evaluierung der seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen für die allgemein bildenden Pflichtschulen wäre vorzunehmen, um einem Anpassungsbedarf aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen im Schulwesen gerecht zu werden. (TZ 7)

(7) Die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs wäre im Rahmen einer Evaluierung der bestehenden Verhältniszahlen mitzubersichtigen. (TZ 8)

(8) Die zweckgebundenen Zuschläge an allgemein bildenden Pflichtschulen wären mit dem Ziel der Konsolidierung zu überprüfen und etwaiges Optimierungspotenzial wäre bei einer Evaluierung der Verhältniszahlen zu berücksichtigen. (TZ 9)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMF BMUKK

Finanzierung der Landeslehrer

(9) Vor Einführung von weiteren bildungspolitisch gewünschten Maßnahmen in Form von zweckgebundenen Zuschlägen wäre der aktuelle Bedarf auch bei den Ländern zu erheben. (TZ 10)

(10) An den berufsbildenden Pflichtschulen wäre eine Evaluierung der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen mit besonderer Berücksichtigung der Höhe des allgemeinen Zuschlags von 10 % durchzuführen, um einem etwaigen systembezogenen Änderungsbedarf und operativem Anpassungsbedarf gerecht zu werden. (TZ 14)

(11) Es wäre künftig dafür Sorge zu tragen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen. (TZ 21)

(12) Aufgrund der verspäteten Lieferung eines Endberichts zur Durchführung des Maßnahmencontrolling wäre beim beauftragten Institut auf eine Preisminderung zu drängen. (TZ 21)

(13) Bei künftigen pädagogischen Evaluierungen wäre verstärkt auch auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMUKK zurückzugreifen. (TZ 22)

Wien, im April 2012

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- | | |
|-------------------|--|
| Reihe Bund 2012/1 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none">– Salzburger Festspielfonds– Spitzensportförderung und Maßnahmen im Zusammenhang mit Team Rot-Weiß-Rot– Drittmittelverwaltung sowie Forschungsverwertung an den Technischen Universitäten Graz und Wien; Follow-up-Überprüfung– Wiener Linien – 3. Ausbauphase U1 und U2; Follow-up-Überprüfung– Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens; Follow-up-Überprüfung |
| Reihe Bund 2012/2 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none">– Flugrettung mit Schwerpunkten in den Ländern Salzburg und Tirol– Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauvorhaben– Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol– Künstlerhilfe-Fonds– Berufsberatungseinrichtungen an der Universität Wien und an der Technischen Universität Wien |
| Reihe Bund 2012/3 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none">– Beschaffungsvorgang „Elektronische Aufsicht“– Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug– Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren; Follow-up-Überprüfung– Sanitätswesen im Bundesheer; Follow-up-Überprüfung |

