

10.3 Laut Stellungnahme des BMF stehe den Teamleitern des Finanzamtes seit Anfang Juni 2012 der Zugriff auf POS (prozessorientierte Steuerung)<sup>6</sup> zur Verfügung. Diese könnten damit ein breites Datenspektrum für eine lokale Risikoanalyse und gezielte Schwerpunktsetzung nutzen.

Umsatzsteuer-Voran-  
meldungen und  
Zusammenfassende  
Meldungen

11.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, die verpflichtende Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen<sup>7</sup> (UVA) und der Zusammenfassenden Meldungen<sup>8</sup> (ZM) elektronisch zu überwachen.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die elektronische Überwachung der Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen ab Jänner 2010 durchgeführt werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF die Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen elektronisch überwachte. Unternehmer, welche die verpflichtende Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen verabsäumten, bekamen zunächst automatisch ein Erinnerungsschreiben, in dem eine weitere Frist für die Abgabe der UVA gesetzt wurde. War auch dieses Erinnerungsschreiben erfolglos, waren diese Veranlagungsfälle von den Finanzämtern zu überprüfen und geeignete Maßnahmen zu setzen. Eine schriftliche Arbeitsanleitung des BMF für diese Maßnahmen lag nicht vor. So erfolgten die weiteren Bearbeitungsschritte allein in den beiden für die ausländischen Unternehmer zuständigen Teams höchst unterschiedlich. Diese reichten von einer weiteren Erinnerung, der Wartung der Grunddaten, über Schätzungen und Außenprüfungen bis zur Löschung der Steuernummer bzw. Begrenzung der UID-Nummer.

Eine elektronische Überwachung der Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen fand weiterhin nicht statt. Das BMF begründete dies mit der fehlenden gesetzlichen Verpflichtung zur Abgabe einer Zusammenfassenden Meldung für jene Zeiträume, in denen keine zu meldenden Lieferungen und sonstigen Leistungen erfolgen. Das BMF erachtete eine

<sup>6</sup> Laut BMF sollen damit relevante Prozessinformationen zur Verfügung gestellt werden. Strategische und operative Entscheidungen des Verwaltungsmanagements im BMF sollen unterstützt und eine transparente Darstellung relevanter Querschnittsinformationen für alle steuerlich erfassten Unternehmen Österreichs sichtbar gemacht werden.

<sup>7</sup> Neben der Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuerjahreserklärungen besteht für alle Unternehmer, deren Umsätze im vorangegangenen Kalenderjahr 30.000 EUR (100.000 EUR bis 31. Dezember 2010) überschritten haben, die Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen.

<sup>8</sup> Alle Unternehmer, die Waren an Geschäftspartner in anderen Mitgliedstaaten der EU liefern oder verbringen bzw. sonstige Leistungen erbringen, für die sie die Steuer schuldet, müssen für diese Zeiträume eine „Zusammenfassende Meldung über innergemeinschaftliche Lieferungen“ zusätzlich zu allfälligen Umsatzsteuer-Voranmeldungen und neben der jährlichen Umsatzsteuererklärung einreichen.

Überwachung als nicht sinnvoll, solange keine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe einer solchen Leermeldung besteht.

- 11.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH zur Einführung einer elektronischen Überwachung teilweise um, weil es eine solche betreffend die Umsatzsteuer-Voranmeldungen nunmehr durchführte, jene betreffend die Zusammenfassenden Meldungen jedoch weiterhin fehlte.

Der RH empfahl dem BMF, in der EU auf eine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe der Zusammenfassenden Meldung auch für Leermeldungen hinzuwirken, um weitere Kontrolllücken schließen und auch die Zusammenfassenden Meldungen elektronisch überwachen zu können.

Der RH erachtete die Einführung der elektronischen Umsatzsteuerüberwachung als gelungene IT-Unterstützung des BMF, die ein vergleichsweise ressourcenschonendes Instrument ist, um

- aktuelle (Grund-)Daten der Abgabepflichtigen zu gewährleisten,
- Kontrolllücken zu schließen,
- Risikofälle aufzudecken,
- die Steuermoral und damit auch die Moral der Unternehmer, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, zu heben sowie
- die missbräuchliche Verwendung der UID-Nummer durch Unternehmer, die nicht (mehr) unternehmerisch tätig sind, einzudämmen.

Nach Ansicht des RH lassen die unterschiedlichen Vorgangsweisen in den beiden Teams, die für die ausländischen Unternehmer zuständig sind, auf österreichweite Unterschiede in der Bearbeitung der überprüfungswürdigen Umsatzsteuerfälle schließen. Deshalb wies der RH darauf hin, österreichweit Best Practices zu eruieren und eine verbindliche Handlungsanleitung in das Organisationshandbuch der Finanzverwaltung einzufügen.

- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMF wäre durch die verpflichtende Abgabe von Leermeldungen nichts gewonnen, da sich diese gerade auf jene Zeiträume beziehen würden, in denen keine meldepflichtigen – und somit überprüfungswürdigen – grenzüberschreitenden Umsätze bewirkt würden. Auch unter dem Gesichtspunkt der laufenden Bestrebung, die Verwaltungskosten für Unternehmen zu senken bzw. diese möglichst gering zu halten, erschiene es geboten, Unternehmen in diesem Zusammenhang nicht mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand zu belasten. Das BMF werde ana-*

### Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

*lysieren, inwieweit ein mit dieser Verpflichtung entstehender Mehraufwand (sowohl für die Unternehmen als auch für die Finanzämter) entstünde und tragbar sei. Grundsätzlich würden Differenzen zwischen den Beträgen der ZM und der Abgabenerklärung bei der Erklärungsprüfung bzw. Außenprüfung hinterfragt.*

- 11.4 Der RH befürwortete die Absicht des BMF, in diesem Zusammenhang Analysen durchzuführen.

Der RH verblieb aber bei seiner Empfehlung, dass gerade im Hinblick auf zunehmende grenzüberschreitende innergemeinschaftliche Warenlieferungen und Dienstleistungen Kontrolllücken betreffend geltend gemachte Vorsteuerabzüge durch eine verpflichtende Abgabe von ZM-Leermeldungen geschlossen werden könnten. In der EU wäre deshalb auf eine Verpflichtung zur Abgabe von ZM-Leermeldungen hinzuwirken, um auch die Abgabe von ZM lückenlos elektronisch überwachen zu können.

Internes Kontrollsystem

- 12.1 (1) Der RH hatte dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, angesichts der umfassenden Erledigungs- und Genehmigungsbefugnisse der Mitarbeiter bei den Veranlagungsfällen von der fixen Fallzuteilung, bei der über Jahre ein Fall jeweils ein und demselben Mitarbeiter zugewiesen wird, abzugehen sowie durch organisatorische Vorkehrungen durchgehend einen Bearbeiterwechsel sicherzustellen, um den Grundsätzen des Internen Kontrollsystems zu entsprechen.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass das Finanzamt Graz-Stadt eine Trennung in Neuaufnahme und laufende Bearbeitung festgelegt habe. In der Bearbeitung erfolge die Zuteilung nach Schwierigkeitsgrad. Außerdem werde die alphabetische Zuteilung der Akten umgestellt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Trennung der Neuaufnahmen von der laufenden Bearbeitung in einem vorgelagerten internen Infocenter durchgeführt wurde. Die laufende Bearbeitung der Veranlagungsfälle war weiterhin bestimmten Mitarbeitern nach dem Anfangsbuchstaben des Abgabepflichtigen fix zugeordnet, wobei eine neue Buchstaben-zuteilung erfolgt war.

Das Finanzamt Graz-Stadt erachtete eine Aufhebung der Buchstaben-zuteilung und einen damit einhergehenden Bearbeiterwechsel als nicht praktikabel. Es begründete dies einerseits mit einem unproduktiven Zeitaufwand. Andererseits könnten durch die kontinuierliche Bearbei-

## Risikomanagement

tung und Betreuung durch einen Mitarbeiter komplexe Sachverhalte rasch erkannt und der Fall einer Außenprüfung zugeführt werden.

Um das Vier-Augen-Prinzip bei den Veranlagungsfällen jedenfalls gewährleisten zu können, ordnete das Finanzamt Graz-Stadt im Zuge der Gebarungsüberprüfung die Trennung der Bearbeitung von der Kontrolle dieser Fälle an. Die Kontrolltätigkeit wird seitdem getrennt von der laufenden Bearbeitung von qualifizierten Mitarbeitern durchgeführt.

- 12.2 Das Finanzamt Graz-Stadt setzte die Empfehlung, einen durchgehenden Bearbeiterwechsel bei den Veranlagungsfällen durch Abgehen von der fixen Fallzuteilung sicherzustellen, nicht um. Der RH erachtete die vom Finanzamt Graz-Stadt alternativ durchgeführte Maßnahme einer Trennung der Erfassungs- und Überprüfungstätigkeit als positiv, um Malversationen zu vermeiden. Voraussetzung dafür ist jedoch eine Erhöhung der Kontrolldichte bei den Veranlagern, ergänzt durch eine Zufallsauswahl für die Kontrollfälle (siehe TZ 9).

Der RH verwies darauf, zu evaluieren, ob die gesetzte Maßnahme alleine geeignet ist, das Vier-Augen-Prinzip bei den Veranlagungsfällen zu gewährleisten und Malversationen zu vermeiden oder ob zusätzliche Maßnahmen notwendig sind – wie bspw. eine Verringerung jener Grenze, bei der eine Genehmigung der Veranlagung durch den Teamleiter vorgesehen ist.

Der RH bekräftigte seine ursprüngliche Empfehlung, von der fixen Fallzuteilung abzugehen und einen durchgehenden Bearbeiterwechsel bei den Veranlagungsfällen sicherzustellen.

- 12.3 *Laut Stellungnahmen des BMF und des Finanzamts Graz-Stadt werde zusätzlich zu der vom Finanzamt durchgeführten Maßnahme der Trennung der Erfassungs- und Überprüfungstätigkeit – gepaart mit der ab November 2011 durchgeführten Erhöhung der Kontrolldichte durch Einführung neuer Risikokriterien – das Vier-Augen-Prinzip durch eine genaue Einteilung und Regelung der Bearbeitungsschritte durch unterschiedliche Mitarbeiter in den einzelnen Fällen gewährleistet.*

Sonstige Feststellungen

- 13.1 Österreich könnte gemäß Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 86/560/EWG des Rates vom 17. November 1986 die Vorsteuererstattung an ausländische Unternehmer, die nicht in der EU ansässig sind, von der Gewährung vergleichbarer Vorteile durch den betreffenden Ansässigkeitsstaat abhängig machen. Damit könnte der budgetäre Abfluss aufgrund der Vorsteuererstattung allgemein und das Risiko einer ungerechtfertigten

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;  
Follow-up-Überprüfung**

Auszahlung im Speziellen an Unternehmer aus bestimmten Staaten ausgeschlossen werden. Österreich machte von dieser zwischenstaatlichen Gegenseitigkeit – im Gegensatz etwa zu Deutschland – bisher noch nicht Gebrauch.

So führte bspw. ein aktuelles Verzeichnis des deutschen Bundesministeriums der Finanzen 49 Drittstaaten an, die eine Vorsteuererstattung auf Basis der zwischenstaatlichen Gegenseitigkeit an deutsche Unternehmer durchführten. Demgegenüber standen 97 Drittstaaten, die keine entsprechende Vorsteuererstattung an deutsche Unternehmer durchführten. Die in diesen Drittstaaten ansässigen Unternehmer waren somit mangels zwischenstaatlicher Gegenseitigkeit in Deutschland von der Vorsteuererstattung ausgeschlossen.

13.2 Der RH empfahl dem BMF, die von der EU eingeräumte Option der zwischenstaatlichen Gegenseitigkeit zu nützen und damit angesichts knapper Budgetmittel die Vorsteuererstattung auf ausländische Unternehmer jener Ansässigkeitsstaaten einzuschränken, die österreichischen Unternehmern vergleichbare Vorteile gewähren.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMF bedürfe es einer gesetzlichen Regelung, um eine Deutschland vergleichbare Liste in Österreich zu führen. Die überwiegende Anzahl der EU-Mitgliedstaaten habe von der Inanspruchnahme der durch Art. 2 Abs. 2 der 13. Richtlinie (86/560/EWG) eingeräumten Wahlmöglichkeit abgesehen. Im Hinblick auf möglicherweise positive Budgetauswirkungen und unter Berücksichtigung internationaler Erkenntnisse und Informationen aus dem Unionsgebiet bestehe seitens des BMF die Absicht, die Einführung einer entsprechenden Gegenseitigkeitsregelung sowohl aus verwaltungsökonomischer Sicht als auch hinsichtlich der verwaltungstechnischen Realisierbarkeit zu prüfen. Die Ermittlung jener Drittstaaten, die im Bereich der Mehrwertsteuererstattung österreichischen Unternehmen vergleichbare Vorteile gewähren, werde einen angemessenen, aber doch längeren Zeitraum in Anspruch nehmen.*

*Im Ergebnis werde jedenfalls abzuwägen sein, wie weit die empfohlene Gegenseitigkeitsregelung bei der Vorsteuererstattung an nicht im EU-Raum ansässige Unternehmer tatsächlich einen verwaltungsökonomischen bzw. budgetären Mehrwert darstelle und den mit der Einführung der Regelung und Erstellung von Drittstaatenlisten verbundenen Ermittlungs- und Feststellungsaufwand im Ergebnis auch amortisiere. Das BMF werde diesbezüglich sowohl legistische als auch Kosten-/Nutzenüberlegungen anstellen.*

**Risikomanagement**

- 13.4** Der RH befürwortete die Absicht des BMF, eine entsprechende Gegenseitigkeitsregelung zu prüfen.

Der RH verblieb aufgrund des Risikos ungerechtfertigter Auszahlungen bei seiner Empfehlung. Zur Ermittlung eines entsprechenden Drittstaatenverzeichnisses könnte das BMF Kontakt mit den deutschen Behörden aufnehmen bzw. in einem ersten Schritt das entsprechende Verzeichnis des deutschen Bundesministeriums der Finanzen heranziehen.



## Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

### Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

14 Der RH stellte fest, dass das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt von zehn überprüften Empfehlungen des Vorberichts fünf umsetzen, drei teilweise und zwei nicht umsetzen.

#### Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2009/13)

Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
4	Zeitgerechte Nachbesetzung frei werdender Planstellen mit entsprechend qualifiziertem Personal	3	X		
5	Entlastung qualifizierter Kräfte von zeitintensiven manipulativen Tätigkeiten; Konzentration der Auskünfte und Kundenkontakte möglichst bei einem Mitarbeiter je Team	4		X	
7	Angleichung der Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe in den beiden mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams auf Grundlage der Best Practice	5	X		
11	Setzen von Prüfungsschritten bei der Neuaufnahme von Veranlagungsfällen und Bereitstellung der dafür erforderlichen personellen Ressourcen	6	X		
14	Kontrolle des im Reorganisationsprojekt angestrebten Anteils an den Erledigungen	7	X		
15	Entwicklung einer treffsicheren Risikoauswahl für die Kontrolle der Rückzahlungen	8	X		
15	Verlagerung des Schwergewichts der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer von den Nach- auf die Vorbescheidkontrollen	9			X
15	Schaffung der Voraussetzungen zur Verbesserung der Datengrundlagen für die Risikoanalyse durch Einbeziehung weiterer Informationen	10		X	
17	Elektronische Überwachung der verpflichtenden Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und der Zusammenfassenden Meldungen	11		X	
18	Abgehen von der fixen Fallzuteilung; Sicherstellung organisatorischer Vorkehrungen für einen durchgehenden Bearbeiterwechsel	12			X

**Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen**

Aus Anlass der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF und Finanzamt  
Graz-Stadt

(1) Das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer wäre von den Nach- auf die zeitnäheren Vorbescheidkontrollen zu verlagern. (TZ 9)

BMF

(2) Dem Finanzamt Graz-Stadt sollten umgehend wieder aktuelle elektronische Einzelfalldaten zu den Erledigungen zeitnah zur Verfügung gestellt werden, um gezielte Risikoanalysen und Schwerpunktauswertungen – vor allem für die Veranlagungsfälle – durchführen zu können. (TZ 10)

(3) In der EU wäre auf eine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen auch für Leermeldungen hinzuwirken, um weitere Kontrolllücken schließen und auch die Zusammenfassenden Meldungen elektronisch überwachen zu können. (TZ 11)

(4) Die von der EU eingeräumte Option der zwischenstaatlichen Gegenseitigkeit im Zusammenhang mit der Vorsteuererstattung wäre – dem Beispiel Deutschlands folgend – zu nützen und damit angesichts knapper Budgetmittel die Vorsteuererstattung auf ausländische Unternehmer jener Ansässigkeitsstaaten einzuschränken, die österreichischen Unternehmern vergleichbare Vorteile gewähren. (TZ 13)

Finanzamt Graz-Stadt

(5) Qualifizierte Mitarbeiter sollten auch weiterhin soweit wie möglich von telefonischen Anfragen und Auskünften entlastet werden. (TZ 4)

(6) Von der fixen Fallzuteilung wäre abzugehen und ein durchgehender Bearbeiterwechsel bei den Veranlagungsfällen wäre sicherzustellen. (TZ 12)



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und  
Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)**





# Inhalt

## Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis .....	108
Abkürzungsverzeichnis .....	109

**BMUKK**

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Unterricht, Kunst und Kultur

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und  
Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)

KURZFASSUNG .....	111
Prüfungsablauf und -gegenstand .....	126
Ausgliederung des BIFIE .....	126
Aufgaben des BIFIE .....	132
Organisation .....	153
Personal .....	166
Finanzierung des BIFIE .....	174
Zusammenfassende Beurteilung .....	185
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen .....	188
<b>ANHANG</b> Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens .....	193

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Chronologie Ausgliederung BIFIE _____	127
Abbildung 1:	Domänenorientiertes Überprüfungsdesign der Bildungsstandards _____	137
Abbildung 2:	Qualitätszyklus Bildungsstandards _____	138
Tabelle 2:	Übersicht internationale Studien _____	147
Abbildung 3:	Zusammenspiel von Politik und Wissenschaft bei Auftrag, Erstellung und Auswertung von Bildungsberichten _____	150
Abbildung 4:	Organisationsstruktur des BIFIE _____	153
Tabelle 3:	Personalentwicklung 2008 bis 2011 _____	166
Tabelle 4:	Entwicklung Aufwendungen für Personal (inkl. refundierte Beamte) 2008 bis 2010 _____	167
Tabelle 5:	Aufwendungen Werkverträge 2008 bis 2010 _____	172
Tabelle 6:	Zuwendungen BMUKK an BIFIE 2008 bis 2010 _____	175
Tabelle 7:	Entwicklung Bilanz 2008 bis 2010 _____	177
Tabelle 8:	Änderungen Bilanzberichtigung Jahresabschluss 2010 _____	179
Tabelle 9:	Entwicklung Gewinn- und Verlustrechnung 2008 bis 2010 _____	180

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	Allgemein bildende höhere Schule
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHS	Berufsbildende höhere Schule
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
ca.	circa
etc.	et cetera
EUR	Euro
f.	folgend(e)
ff.	fortfolgende
gem.	gemäß
GZ	Geschäftszahl
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
lit.	litera (Buchstabe)
Mill.	Million(en)

# Abkürzungen



Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
rd.	rund
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TALIS	Teaching and Learning International Survey
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

### Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)

Die Ausgliederung des Bundesinstituts für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) war gekennzeichnet durch mangelhafte Zielvorgaben seitens des BMUKK. Bereits im Jahr 2008 (Jahr der Ausgliederung) wurden dem BIFIE – über die gesetzlich festgelegten Zuwendungen hinaus – zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. So stiegen im Zeitraum 2008 bis 2010 die Zuwendungen des BMUKK an das BIFIE auf mehr als das Doppelte an. Gleichzeitig verfügte das BIFIE Ende 2010 über Bankguthaben von 8,49 Mill. EUR und damit über eine Überliquidität. Der Personalstand des BIFIE (Stand Anfang September 2011) überschritt das bei der Ausgliederung geplante Personal um etwa ein Drittel.

Zu den Kernaufgaben des BIFIE zählte die Umsetzung zentraler Projekte des BMUKK: die Bildungsstandards und die standardisierte, kompetenzorientierte Reifeprüfung an höheren Schulen. Der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE übte Kritik an der Konzeption der standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfung. Das Projektcontrolling des BIFIE genügte nicht der bildungspolitischen Bedeutung und dem finanziellen Ausmaß der Projekte (Zuwendungen BMUKK an BIFIE 2008 bis 2010 insgesamt 34,71 Mill. EUR).

Die Gebarungssicherheit im BIFIE war wegen gravierender Kontrolllücken nicht gewährleistet.

#### KURZFASSUNG

#### Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der vom BMUKK mit der Ausgliederung des BIFIE (Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens) im Jahr 2008 verfolgten Ziele und der Erfüllung der vier Kernaufgaben durch das BIFIE: angewandte Bildungsforschung, Bildungsmonitoring, Qualitätsentwicklung und regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung. Darüber hinaus überprüfte der RH die Organe sowie

**Kurzfassung**

die Organisationsstruktur des BIFIE und dessen Finanzierung und Gebarung. (TZ 1)

**Ausgliederung des BIFIE**

Mit 1. Jänner 2008 wurde das BIFIE zur Durchführung von Untersuchungen im Bereich der angewandten Bildungsforschung, zum Monitoring des Schulsystems, zur Bereitstellung von Informationen für bildungspolitische Entscheidungen sowie zur Begleitung und Implementierung bildungspolitischer Maßnahmen und deren Evaluation als eine juristische Person des öffentlichen Rechts errichtet. Mit der Ausgliederung waren Aufgaben im öffentlichen Interesse – Aufgaben des BMUKK – ausgelagert worden. Das BIFIE war nicht auf Gewinn ausgerichtet. (TZ 3)

Das BMUKK sah die Ausgliederung des BIFIE v.a. unter der Zielsetzung, die Grundlagen für eine evidenzbasierte Bildungspolitik und systematische Schulentwicklung zu schaffen. Klare wirtschaftliche und operative Zielvorgaben legte das BMUKK nicht fest. Eine effiziente Steuerung durch das BMUKK war dadurch erschwert, eine Erfolgsmessung nicht möglich. Mangels Messgrößen über die Zielerreichung war eine durch die Ausgliederung des BIFIE bewirkte Effizienzsteigerung in der Projektabwicklung für den RH nicht feststellbar. (TZ 4, 29)

Auf Basis eines Ende 2007 erstellten Businessplans legte das BMUKK bei der Ausgliederung die Zuwendungen an das BIFIE für die Jahre 2008 bis 2010 fest. Bereits im Jahr 2008 wurden dem BIFIE zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Innerhalb von drei Jahren erhöhten sich so die Zuwendungen des BMUKK an das BIFIE von 7,36 Mill. EUR (2008) auf 15,12 Mill. EUR (2010) auf mehr als das Doppelte. (TZ 5)

Auch der Personalstand des BIFIE stieg überproportional an. Die Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze im BIFIE lag deutlich über jener der im BMUKK aufgelassenen Stellen: Das BMUKK ging bei der Ausgliederung für den vorläufigen Endausbau des BIFIE im Jahr 2009 von etwa 60 bis 70 Mitarbeitern aus. Anfang September 2011 waren bereits 112,17 Mitarbeiter (in Vollzeitäquivalenten) beim BIFIE beschäftigt. Die Ausgliederung ermöglichte die Anstellung von Personal, ohne die Zahl der Planstellen im Personalplan des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes erhöhen zu müssen. Sie hatte auch zur Folge, dass Ausgaben für dauerhaft beschäftigtes Perso-

nal als Sachaufwand verrechnet wurden. Dies stand im Konflikt mit dem Grundsatz der Budgetwahrheit. (TZ 5)

Das vom Direktorium erstellte Unternehmenskonzept enthielt keine konkreten Zielvorgaben. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war es entgegen der gesetzlichen Anforderung weder vom Aufsichtsrat noch vom BMUKK genehmigt. (TZ 6)

### Aufgaben des BIFIE

Das BIFIE erledigte v.a. die gesetzlich vorgesehenen Kernaufgaben (angewandte Bildungsforschung, Bildungsmonitoring, Qualitätsentwicklung und regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung). Drittmittel trugen zur Kostendeckung des BIFIE und damit zur finanziellen Entlastung des BMUKK nur geringfügig bei. (TZ 7)

### Bildungsstandards

Zu den Kernaufgaben Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung zählten die Bildungsstandards<sup>1</sup>. Mit der Einführung der Bildungsstandards wurde ein wichtiger Schritt im Bereich der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung an allgemein bildenden Schulen in Angriff genommen. Das BIFIE teilte das Projekt auf die Standorte Wien (Implementierung der Bildungsstandards) und Salzburg (Überprüfung der Bildungsstandards und Ergebnisrückmeldungen) auf. (TZ 8)

Von 2008 bis 2010 betragen die Aufwendungen für die Bildungsstandards 8,22 Mill. EUR. Für den Zeitraum 2011 bis 2014 waren weitere 28,93 Mill. EUR (davon 1,24 Mill. EUR für Investitionen) geplant. Der geplante Anstieg der Ausgaben in den Jahren 2011 bis 2014 war auf die Durchführung des ersten Überprüfungszyklus zurückzuführen. (TZ 12)

Das BIFIE Wien war für die Implementierung der Bildungsstandards (Begleit- und Fortbildungsmaßnahmen für die Lehrkräfte) zuständig. Die Implementierungsmaßnahmen waren hauptsächlich auf die Lehrerfortbildung ausgerichtet, um bei den Lehrkräften ein kompetenzorientiertes Lehr- und Lernverständnis sicherzustellen. Ein hohes – bisher nicht genutztes – Potenzial bestand in der Leh-

<sup>1</sup> Bildungsstandards legen konkrete Lernergebnisse fest. Diese Lernergebnisse basieren auf grundlegenden Kompetenzen, über die die Schüler am Ende einer bestimmten Schulstufe verfügen sollen.

## Kurzfassung

rer Ausbildung. Die Messung des Erfolgs der Implementierungsmaßnahmen war jedoch nach Meinung der Experten erst in fünf bis zehn Jahren möglich. (TZ 9)

Die Überprüfung der Bildungsstandards (BIFIE Salzburg) stellte ein bedeutendes Projekt im Bildungsbereich dar, weil es wertvolle Informationen zur Verbesserung der Schul- und Unterrichtsqualität sowie der Schülerleistungen liefern kann. Ab dem Schuljahr 2011/2012 werden jährlich die 8. Schulstufe und ab dem Schuljahr 2012/2013 zusätzlich die 4. Schulstufe flächendeckend in Österreich getestet. Im Endausbau (ab Schuljahr 2012/2013) wird die Überprüfung 180.000 Schüler jährlich umfassen. Der erste Überprüfungszyklus, begonnen im Schuljahr 2011/2012, endet im Schuljahr 2013/2014. (TZ 10)

Auf Basis der Ergebnisse aus der Überprüfung der Bildungsstandards soll über die Ergebnisrückmeldungen ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess von Unterricht und Schule initiiert werden. Das BMUKK hatte dazu die strategischen Zielvorgaben und die entsprechenden Rahmenbedingungen sicherzustellen. (TZ 11)

Der genaue Umsetzungsstand des Projekts Bildungsstandards war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht dokumentiert. Die Projektrichtlinien des BIFIE enthielten keine Vorgaben hinsichtlich Projektcontrolling und Projektfortschrittskontrolle. (TZ 12)

### Zentrale standardisierte kompetenzorientierte Reife- und Diplomprüfung

An den allgemein bildenden höheren Schulen (AHS) wird die standardisierte, kompetenzorientierte Reifeprüfung (standardisierte Reifeprüfung) erstmals ab dem Haupttermin 2014 und an den berufsbildenden höheren Schulen (BHS) ab 2015 stattfinden.<sup>2</sup> (TZ 13)

Die Zentralisierung der schriftlichen Reifeprüfung wurde allerdings insofern nicht konsequent durchgeführt, als die Beurteilung dezentral erfolgen soll. Die Korrektur der schriftlichen Klausurarbeiten durch die Lehrkräfte der Abschlussklassen widersprach wichtigen Zielen der standardisierten Reifeprüfung wie höchstmögliche Objektivität, Transparenz und Vergleichbarkeit von Schülerleistungen. (TZ 13)

<sup>2</sup> Nach Beendigung der Gebarungsüberprüfung kam es zur Verschiebung der Termine um ein Jahr; die standardisierte Reifeprüfung wird an den AHS erstmals zum Haupttermin 2015 und an den BHS zum Haupttermin 2016 stattfinden; vgl. BGBl. I Nr. 73/2012.

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

Der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE beurteilte die Arbeiten zur standardisierten Reifeprüfung im Frühjahr 2011 wie folgt: „Die bisherigen Verfahren erscheinen aber nur schwach testtheoretisch begründet, in der Durchführung wenig praktikabel und in der politischen Legitimation anfällig.“ (TZ 14)

Durch das geplante Verfahren der standardisierten Reifeprüfung haben die Lehrkräfte der Abschlussklassen keine Aufgaben mehr für die Reifeprüfung auszuarbeiten. Dadurch sind die unmittelbar betroffenen Lehrkräfte nicht mehr einbezogen und ein Pool an Aufgaben geht verloren. Die Prüfungstaxen wurden nicht reduziert, obwohl die verbleibenden Arbeiten einen geringeren Aufwand erforderten. (TZ 16)

Die standardisierte **Reifeprüfung** war ein inhaltlich überaus komplexes Projekt mit **strengen** Sicherheitsanforderungen, wofür besondere organisatorische und technische Rahmenbedingungen erforderlich waren. Die **vom RH** festgestellte Projektfortschrittskontrolle entsprach nicht der **Bedeutung** des Vorhabens. Dadurch war auch bei der **standardisierten** Reifeprüfung der genaue Umsetzungsstand nicht dokumentiert. (TZ 15)

Für den Zeitraum 2008 bis 2010 entstanden dem BIFIE durch die standardisierte Reifeprüfung Aufwendungen von 4,61 Mill. EUR. Das BIFIE plante weitere 24,52 Mill. EUR (davon 1,54 Mill. EUR für Investitionen, z.B. für IT-Hard- und Software) für die Jahre 2011 bis 2014. (TZ 16)

Das BMUKK stellte dem BIFIE Wien, das für die Durchführung der standardisierten Reifeprüfung zuständig war, 400 Werteinheiten pro Jahr (20 Vollzeitäquivalente) ab dem Jahr 2011 zur Verfügung. Damit sollten Lehrkräfte aus der Unterrichtspraxis einen Teil ihrer Lehrverpflichtung zur Entwicklung von Aufgaben verwenden. Die Werteinheiten werden langfristig gebunden sein und stellen einen zusätzlichen Kostenfaktor (3,60 Mill. EUR für den Zeitraum 2011 bis 2014) für das BMUKK dar. (TZ 16)

#### Internationale Studien und Assessments

Das BIFIE Salzburg wickelte im Auftrag des BMUKK auch folgende internationale Studien zur Messung und zum Vergleich von Schülerleistungen ab: PISA (Programme for International Student Assessment), PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study),

## Kurzfassung

TALIS (Teaching and Learning International Survey) und TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study). (TZ 17)

Internationale Studien unterstützten eine faktenbasierte Bildungspolitik, weil sie Verbesserungspotenzial im internationalen Vergleich aufzeigten. Im Zeitablauf war jedoch bei den internationalen Studien ein Leistungsrückgang der österreichischen Schüler feststellbar. Dieser erforderte gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Schülerleistungen. (TZ 17)

Grundsätzlich veröffentlichte das BIFIE zu jeder internationalen Studie eine Studienbeschreibung, erste Ergebnisse und einen Expertenbericht. Für die PISA-Studie 2009 lag beinahe drei Jahre nach der Studie kein Expertenbericht vor. Dies stellte die Sinnhaftigkeit eigener Expertenberichte in Frage, umso mehr, als für die wissenschaftliche Aufarbeitung wichtiger Ergebnisse der internationalen Studien das Instrument des Nationalen Bildungsberichts zur Verfügung stand. (TZ 17)

Im Zeitraum 2008 bis 2010 fielen für die internationalen Studien Aufwendungen von insgesamt 2,52 Mill. EUR an. Für 2011 bis 2014 budgetierte das BIFIE dafür 5,19 Mill. EUR (davon 66.000 EUR für Investitionen). Dies entsprach einem Anstieg der durchschnittlichen jährlichen Kosten um rd. 55 %. (TZ 17)

#### Nationaler Bildungsbericht

Der Nationale Bildungsbericht sollte im Sinne einer faktenbasierten Entscheidungsfindung der Erarbeitung und Aufbereitung einer breiten Datenbasis zur Situation der Schule in Österreich dienen. Das Konzept des Nationalen Bildungsberichts sah eine Zweiteilung in Bildungsindikatoren (Band 1) und **analytische wissenschaftliche Beiträge** (Band 2) vor. Bei den **Vorbereitungsarbeiten** zum Nationalen Bildungsbericht 2012 traten **Auffassungsunterschiede** zwischen BMUKK und BIFIE über die zu **bearbeitenden** Themen im Band 2 auf. Der Wissenschaftliche Beirat **des BIFIE** war nicht eingebunden. (TZ 18)

Für den Nationalen Bildungsbericht 2009 **fielen im BIFIE** Aufwendungen von knapp 560.000 EUR an. Weitere **Aufwendungen** vor der Ausgliederung des BIFIE waren bei der Vorgängerinstitution erfasst worden. Beim Bericht 2009 erhielten die Autoren jeweils 14.000 EUR für ihre wissenschaftlichen Beiträge. Für den Zeitraum 2011 bis 2014

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

plante das BIFIE 1,16 Mill. EUR (davon 15.000 EUR für Investitionen) für die Bildungsberichterstattung. (TZ 18)

#### Evaluation Neue Mittelschule

Das vom BIFIE entwickelte Evaluationskonzept sollte Daten als Grundlage für bildungspolitische Entscheidungen nach der Entwicklungsphase über den Nutzen der Neuen Mittelschule bereitstellen. Weiters sollte es Informationen zur Feinsteuerung während des Entwicklungsprozesses liefern. (TZ 19)

Obwohl die erste Generation der Modellversuche noch nicht beendet war und es noch keine aussagekräftigen Befunde über den Nutzen der Neuen Mittelschule gab, beschloss der Nationalrat im März 2012 die Übernahme des Modellversuchs Neue Mittelschule in das Regelschulwesen. (TZ 19)

#### Organisation

Die Organe des BIFIE waren das Direktorium, der Aufsichtsrat und der Wissenschaftliche Beirat. Daneben gab es Zentren für die inhaltlichen Arbeitsbereiche des BIFIE, die auf die einzelnen Standorte (Graz, Salzburg und Wien) aufgeteilt waren. (TZ 20)

#### Direktorium

Das Direktorium bestand aus zwei – für die Dauer von fünf Jahren von der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur bestellten – Direktoren. (TZ 21)

Das Direktorium hatte jährlich einen Dreijahresplan zu erstellen. Seit Gründung des BIFIE gab es lediglich zwei genehmigte Dreijahrespläne. Die Planung verzögerte sich wegen Differenzen zwischen BMUKK und BIFIE. Diese betrafen den Geldmittelbedarf und die Projektkosten. Aufgrund der Nichteinhaltung der Pläne verfügte das BIFIE über eine hohe Mittelausstattung, die zum Aufbau von beträchtlichen Bankguthaben (Ende 2010 8,49 Mill. EUR) und zu einer Überliquidität führten. In der problemhaften Erstellung der Dreijahrespläne und der Überliquidität manifestierte sich eine zu schwach ausgeprägte kaufmännische Kompetenz in der Führung des BIFIE. (TZ 21)

**Kurzfassung**

Die Institutsordnung des BIFIE enthielt als gemeinsame Aufgabe des Direktoriums die Bestellung des Abschlussprüfers. Dem stand jedoch das BIFIE-Gesetz **entgegen, wonach** die Bestellung des Abschlussprüfers dem BMUKK oblag. (TZ 21)

**Aufsichtsrat**

Der Aufsichtsrat des BIFIE bestand aus neun Mitgliedern, wobei fünf vom BMUKK zu nominieren waren. In der Sitzung vom Oktober 2010 beschloss der Aufsichtsrat einstimmig die dauerhafte Teilnahme des Geschäftsführers der Koordinationsstelle des BMUKK als nicht stimmberechtigte Auskunftsperson. Das Gesellschaftsrecht sah jedoch **keine dauerhafte** Auskunftsperson für Aufsichtsratssitzungen vor. (TZ 22)

Nach der Geschäftsordnung war der Aufsichtsrat mindestens vier Mal pro Jahr einzuberufen. Dies wurde in einigen Jahren nicht eingehalten. (TZ 22)

Der Aufsichtsrat hatte u.a. Verträge, deren Gesamtentgelt 10 % der Basiszuwendung überstieg, zu genehmigen. Wegen Erhöhung der Basiszuwendung stieg die Betragsgrenze für diese Verträge von 500.000 EUR auf 1,30 Mill. EUR an. Durch die Erhöhung der Basiszuwendungen bei gleichbleibendem Anteil genehmigungspflichtiger Verträge war eine Kontrollücke entstanden. Nach den Feststellungen des RH wurden seit Gründung des BIFIE dem Aufsichtsrat keine Verträge zur Genehmigung vorgelegt. (TZ 23)

**Wissenschaftlicher Beirat**

Der Wissenschaftliche Beirat sollte das nationale und internationale wissenschaftliche Niveau sichern und die Organe des BIFIE in der Wahrnehmung aller gesetzlichen Aufgaben unterstützen. Er gab an die Organe des BIFIE Empfehlungen ab. Obwohl dadurch die Kontrollfunktion des BMUKK um die Facette der wissenschaftlichen Qualitätssicherung erweitert werden könnte, erfolgte **keine** Weiterleitung der Empfehlungen an das BMUKK. (TZ 24)

### Standorte

Der Sitz des BIFIE war in Salzburg. Bei Ausgliederung gab es Zweigstellen in Graz, Klagenfurt und Wien, wobei der Standort Klagenfurt organisatorisch und personell dem BIFIE Wien zugeordnet war. Mit Ende des Jahres 2011 war die Auflösung des Standorts Graz geplant. In Zukunft waren zwei Hauptstandorte des BIFIE in Salzburg und Wien beabsichtigt. (TZ 25)

Bei der Ausgliederung war für Wien ein kleinerer Standort geplant. Mit der Novelle des BIFIE-Gesetzes 2009 kam die standardisierte Reifeprüfung als wesentliche Aufgabe für das BIFIE Wien dazu. Dies führte zu einem starken Anstieg des Personalstands im BIFIE Wien. Entsprechend den Planungen wird das BIFIE Wien beinahe die Mitarbeitergröße des Sitzes des BIFIE in Salzburg annehmen. (TZ 25)

Aus wirtschaftlichen Gründen war keine Notwendigkeit für zwei Hauptstandorte gegeben. Im Gegenteil: Diese verursachten Doppelstrukturen und Ineffizienzen in der Verwaltung und der Aufgabenerfüllung. (TZ 25)

### Doppelstrukturen

Das „Zentrale Management und Services“ in Salzburg war grundsätzlich für Infrastrukturleistungen des gesamten BIFIE zuständig. Durch die Vergrößerung des Standorts wurde zusätzliches Personal für Infrastrukturleistungen in Wien angestellt. Im Jahr 2011 wurden diese Mitarbeiter teilweise dem Zentralen Management und Services in Salzburg formal kostenrechnerisch zugeordnet. Tiefergreifende Restrukturierungen unterblieben, wesentliche Vorteile zentral verwalteter Ressourcen und Leistungen wurden nicht genutzt. (TZ 26)

Insgesamt gab es am BIFIE drei unterschiedliche Internet-Aufgabenplattformen bzw. waren diese in Entwicklung, obwohl die zugrunde liegenden Prozesse identisch waren bzw. viele Gemeinsamkeiten aufwiesen. Für die Plattformen fielen bis Ende 2011 Kosten von 316.000 EUR (inkl. Lizenzgebühren, Schulungen etc.) an. (TZ 27)

Das BIFIE Salzburg und das BIFIE Wien verfügten über jeweils zwei Konferenzräume. Diese Räumlichkeiten wurden jedoch nur zu knapp 50 % genutzt. (TZ 27)

## Kurzfassung

### Zusammenarbeit BMUKK und BIFIE

Das BMUKK richtete zur Konzentration der Aufsichtsaktivitäten und des Informationsflusses eine Koordinationsstelle für das BIFIE und die Bildungsforschung für das Ressort ein. (TZ 28)

Gemäß BIFIE-Gesetz hatte das BMUKK die Vorgaben zu den Dreijahresplänen zu formulieren. Diese Vorgaben ergingen nicht rechtzeitig und waren unpräzise. Eine generelle Leitlinie für die Abstimmung zwischen dem BMUKK bzw. der Koordinationsstelle und dem BIFIE zur Erstellung der Dreijahrespläne lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 28)

Ab dem Jahr 2010 verstärkten das BMUKK bzw. die Koordinationsstelle die Aufsichtsaktivitäten gegenüber dem BIFIE. Im Frühjahr 2011 fand eine Belegeinschau statt. Überdies wurde eine externe Plausibilitätsprüfung der Projekte Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung (Pauschalhonorar 130.000 EUR) beauftragt. Die Forcierung der Aufsichtsaktivitäten war zweckmäßig. Jedoch war die Beiziehung externer Berater mit hohen Kosten hierzu nicht notwendig, weil in den staatlichen Dienststellen ausreichend Fachkompetenz vorhanden war. (TZ 28)

Im BIFIE kam es zur Bündelung einer großen Anzahl an wissenschaftlichen Studien und pädagogischen Projekten. Jedoch beauftragte das BMUKK neben dem BIFIE auch andere Auftragnehmer für bildungswissenschaftliche Studien und pädagogische Projekte im Bereich der Kernaufgaben des BIFIE. Eine ausschließliche Beauftragung des BIFIE durch das BMUKK war nicht gegeben. (TZ 29)

Die sachlich zuständigen Mitarbeiter des BMUKK waren i.d.R. für die Projektverfolgung bzw. das Projektcontrolling verantwortlich. Die Aufgabenwahrnehmung durch die Mitarbeiter des BMUKK gestaltete sich unterschiedlich in einer Bandbreite von ausschließlich inhaltlich bis auch finanziell. (TZ 29)

### Personalentwicklung

Die Personalkosten des BIFIE stellten einen bedeutenden Kostenfaktor dar. Aufgrund des starken Anstiegs der Mitarbeiter verdoppelten sich beinahe die Aufwendungen für das Personal von 2,89 Mill. EUR (2008) auf 5,56 Mill. EUR (2010). (TZ 30)

### Personalverwaltung

Die Bediensteten des BIFIE waren in unterschiedliche Kategorien aufgesplittet: Vertragsbedienstete, dienstzugeteilte Beamte und Angestellte des BIFIE. Die Vielfalt der dienstrechtlichen und besoldungsmäßigen Unterschiede bedingte eine komplexe Personalverwaltung, die auch in der Abschlussprüfung 2010 beanstandet wurde. (TZ 31)

### Verträge Direktoren

Die beiden Direktoren wurden per 1. April 2008 von der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur für fünf Jahre bestellt. Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung lagen noch keine unterfertigten Anstellungsverträge vor. Verantwortlich für den Abschluss der Verträge war der Aufsichtsrat. Aufgrund einer mündlichen Vereinbarung der Direktoren mit der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur erfolgten die laufenden Bezugsauszahlungen (auf Basis eines valorisierten Fixbezugs von 125.000 EUR jährlich). Weder die bereits praktizierte Erfolgsprämie (25.000 EUR jährlich) noch die in den Vertragsentwürfen vorgesehene Einmalzahlung als Teile des Bezugs entsprachen der Vertragsschablonenverordnung des Bundes. (TZ 32)

### Mitarbeiter Standorte Graz und Klagenfurt

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung waren in Klagenfurt drei Verwaltungsbedienstete beschäftigt. Grundsätzlich bestand kein Bedarf an Verwaltungsbediensteten in Klagenfurt. Bemühungen des BMUKK und des Direktoriums, diese unbefriedigende Situation durch eine Versetzung der Klagenfurter Bediensteten in andere Bundesdienststellen zu lösen, scheiterten bislang. Für 2010 fielen für die Klagenfurter Verwaltungsbediensteten Kosten von 141.000 EUR an. Für den Klagenfurter Standort wurden im Jahr 2010 Mietkosten von 10.000 EUR rückgestellt. (TZ 33)

Eine ähnliche Situation könnte nach der beabsichtigten Schließung des Standorts Graz für die dortigen beamteten Mitarbeiter und Vertragsbediensteten entstehen. Das Direktorium bezifferte ursprünglich die Einsparungen aus der Schließung des Standorts mit ca. 250.000 EUR jährlich. Aufgrund der personalbedingten Beibehaltung des Büros reduzierten sich die Einsparungen auf 110.000 EUR. (TZ 33)

**Kurzfassung****Werkverträge**

Für die Entwicklung der Bildungsstandards und der standardisierten Reifeprüfung zog das BIFIE Dritte (v.a. Universitätsinstitute, Lehrkräfte und Hilfspersonal) heran, mit denen es Werkverträge abschloss. Die Werkverträge im wissenschaftlich-pädagogischen Bereich verdreifachten sich von 990.000 EUR (2008) auf 3,10 Mill. EUR (2010), dies trotz der umfangreichen Aufnahme von qualifiziertem Personal. Im Managementletter zum Jahresabschluss 2010 wurde die Überwachung des Leistungsfortschritts von Werkverträgen bemängelt. (TZ 34)

**Testleiter**

Lediglich die interne Testleitung an der eigenen Schule für die Bildungsstandards war im Rahmen der lehramtlichen Pflichten zu erbringen, wofür die Lehrkräfte Belohnungen erhielten. Für externe Testleitungen bestand eine vertragliche Beziehung zwischen dem BIFIE und der jeweiligen Lehrkraft, die Testleitungen wurden vom BIFIE pauschal entschädigt. Weiters erhielten die Lehrkräfte für diese Tätigkeiten Sonderurlaube. Eine Notwendigkeit, Lehrkräfte als externe Testleiter für die Bildungsstandards zu nominieren, bestand – mit Ausnahme der Startphase – nicht, weil die Testleitung in den Dienstpflichten der Lehrer verankert war. (TZ 35)

**Finanzierung des BIFIE**

Die Höhe der Basiszuwendung – mit dieser waren die Kosten der Kernaufgaben des BIFIE abzudecken – war im BIFIE-Gesetz geregelt und erfolgte auf Grundlage von Dreijahresplänen. Das BMUKK legte in der Novelle 2009 den Finanzmittelbedarf des BIFIE mit jeweils 15,10 Mill. EUR (2010 und 2011) sowie mit 18,65 Mill. EUR (2012) fest. Die Basiszuwendungen stiegen von 6,5 Mill. EUR im Jahr 2009 auf 13 Mill. EUR für die Jahre 2010 bis 2012. Der Finanzmittelbedarf darüber hinaus (2,10 Mill. EUR für 2010 und 2011 sowie 5,65 Mill. EUR für 2012) war über „Mittel für erhöhte Aufwendungen“ abzudecken. Diese waren grundsätzlich für außerordentliche Situationen (finanzielle Schwierigkeiten) vorgesehen und hätten nicht zur Regelfinanzierung verwendet werden sollen. (TZ 36)

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

Zusätzlich betraute das BMUKK das BIFIE in einem Rahmenvertrag mit der Abwicklung verschiedener Aufträge (Nationaler Bildungsbericht, OECD-Programme, Implementierung der Bildungsstandards, standardisierte Reifeprüfung etc.). Für diese Leistungen wurde ein Entgelt von insgesamt 11,38 Mill. EUR vereinbart, wovon 6,74 Mill. EUR ausbezahlt wurden. Dieser Rahmenvertrag enthielt auch Leistungen, die zu den Kernaufgaben des BIFIE zählten und durch die Basiszuwendung abzudecken gewesen wären. (TZ 37)

**Entwicklung Bilanz**

Das BIFIE verfügte über eine zu hohe Mittelausstattung, die zum hohen Aufbau der Position Bankguthaben (im Jahr 2010 8,49 Mill. EUR) und zu einer Überliquidität des BIFIE führte. Die Überliquidität lief einem wirtschaftlichen Umgang mit finanziellen Mitteln zuwider, was sich u.a. in häufigen Vorauszahlungen zeigte. (TZ 38, 39)

Für die noch nicht verwendeten Zuwendungen des BMUKK der Abschlussperiode bildete das BIFIE Passive Rechnungsabgrenzungen und verminderte den Gewinn. Diese Position erhöhte sich im Zeitablauf auf 3,72 Mill. EUR (2010). Konkrete Berechnungen lagen der Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung nicht zugrunde. Durch die Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung und der Gewinnrücklage erzielte das BIFIE keine nennenswerten Gewinne, über die das BMUKK durch einen Ausschüttungsbeschluss verfügen hätte können. Dadurch hatte das BMUKK eingeschränkte Möglichkeiten, die liquiden Mittel abzuziehen. (TZ 38)

**Entwicklung Gewinn- und Verlustrechnung**

Insgesamt stiegen die Aufwendungen um rd. 135 %. Die größten Aufwandspositionen waren Aufwendungen für bezogene Leistungen (Werkverträge) und für Personal. Angesichts des im BIFIE stetig gestiegenen Fachpersonals war die Auslagerung vieler Dienstleistungen (z.B. die Konzeption der Homepage, Rechts- und Beratungsleistungen) unzweckmäßig. (TZ 39)

### Internes Kontrollsystem

Bei Anschaffungen oder Verträgen über 30.000 EUR wurde das Gebot des Vier-Augen-Prinzips auf Direktorebene nicht ausnahmslos eingehalten. Sowohl im BIFIE Salzburg als auch im BIFIE Wien gab es Personen, die in einem familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnis zueinander standen. Die Richtlinie des Internen Kontrollsystems regelte die Themen Befangenheit und Unvereinbarkeit nicht ausreichend. Eine Richtlinie zur Aufnahme neuer Mitarbeiter, die ein objektives Aufnahmeverfahren sicherstellt, gab es nicht. Aufgrund dieser gravierenden Kontrolllücken war die Gebarungssicherheit im Überprüfungszeitraum nicht gewährleistet. (TZ 40)

Das Interne Kontrollsystem war auch deshalb nicht ausreichend, weil es nicht alle Unternehmensbereiche umfasste (z.B. Anlageninventur). (TZ 40)

### Planung und Berichterstattung

Das BIFIE-Gesetz sah ein umfangreiches Planungs- und Berichterstattungssystem vor, das vom BIFIE nicht zufriedenstellend umgesetzt wurde. Vor allem die Dreijahres- und Jahrespläne stellten keine realistische Situation der Aufwandsentwicklung dar. Nicht zuletzt führten die jährlichen Abweichungen zur Überliquidität des BIFIE. (TZ 41)



# BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

Kenndaten zum Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)				
<b>Gesellschaftsform/Firmenbuchnummer</b>	Juristische Person des öffentlichen Rechts, nicht auf Gewinn gerichtet/FN 310319b			
<b>Unternehmensgegenstand</b>	Angewandte Bildungsforschung; Bildungsmonitoring; Qualitätsentwicklung; regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung; Entwicklung, Implementierung, Auswertung und begleitende Evaluierung der standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfungen an höheren Schulen; Abwicklung von Aufträgen im Namen und auf Rechnung des Bundes			
<b>Unternehmenssitz/Zweigstellen</b>	Sitz: Salzburg; Zweigstellen: Graz, Wien			
<b>Kompetenzrechtliche Grundlage</b>	Art. 14 Abs. 1 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.			
<b>Bundesrecht</b>	Bundesgesetz über die Einrichtung eines Bundesinstitutes für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE-Gesetz), BGBl. I Nr. 25/2008 i.d.g.F., in Kraft mit 1. Jänner 2008			
Gebarung	2008 (1. April bis 31. Dezember)	2009	2010	Veränderung
	in 1.000 EUR <sup>2</sup>			in % <sup>2</sup>
Erträge gesamt	6.184,67	10.181,08	13.614,18	+ 120,13
Aufwendungen gesamt	5.648,81	9.273,57	13.263,22	+ 134,80
<i>davon für bezogene Leistungen<sup>1</sup></i>	<i>2.594,92</i>	<i>3.854,71</i>	<i>5.577,71</i>	<i>+ 114,95</i>
<i>für Personal</i>	<i>1.659,89</i>	<i>2.859,23</i>	<i>3.868,79</i>	<i>+ 133,08</i>
Jahresüberschuss	535,86	907,51	350,96	- 34,51
Bilanzgewinn	53,59	144,34	495,30	+ 824,24
Bilanzsumme	3.225,78	7.420,35	10.453,40	+ 224,06
<i>Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten</i>	<i>2.769,80</i>	<i>5.879,94</i>	<i>8.493,08</i>	<i>+ 206,63</i>
<i>passive Rechnungsabgrenzungsposten</i>	<i>417,90</i>	<i>2.694,07</i>	<i>3.721,33</i>	<i>+ 790,48</i>
Zuwendungen BMUKK insgesamt	7.362,10	12.232,78	15.120,00	+ 105,43
	in VZÄ			
Personal am 31. Dezember	38,47	58,98	79,74	+ 154,27
Personal am 1. September 2011	112,17 (Veränderung 2008 bis 2011: + 257,68 %)			

<sup>1</sup> inkl. Aufwendungen für refundierte Beamte

<sup>2</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BIFIE; eigene Berechnungen RH

## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von September 2011 bis Februar 2012 das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) und das BMUKK.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der vom BMUKK mit der Ausgliederung des BIFIE im Jahr 2008 verfolgten Ziele und der Erfüllung der vier Kernaufgaben (angewandte Bildungsforschung, Bildungsmonitoring, Qualitätsentwicklung und regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung) durch das BIFIE. Darüber hinaus überprüfte der RH die Organe sowie die Organisationsstruktur des BIFIE und dessen Finanzierung und Gebarung.

Zu dem im April 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BIFIE im Mai 2012 und das BMUKK im Juli 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2012.

## Ausgliederung des BIFIE

### Vorgeschichte

2 (1) Im Jahr 1971 wurde das Zentrum für Schulversuche und Schulentwicklung für die wissenschaftliche Vorbereitung, Betreuung, Kontrolle und Auswertung von Schulversuchen als nachgeordnete Dienststelle des damaligen Bundesministeriums für Unterricht und Kunst gegründet.<sup>3</sup>

(2) Im Zuge einer 2005 stattgefundenen Reorganisation wurde das Zentrum mit Standorten in Graz und in Klagenfurt mit einer Lehrer-Arbeitsgruppe<sup>4</sup> zusammengelegt und in ein Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des Bildungswesens (sogenanntes BIFIE-alt) umgewandelt. Das BIFIE-alt war als nachgeordnete Dienststelle des damaligen Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur organisiert.

(3) Daneben bestand an der Universität Salzburg das Zentrum für Vergleichende Bildungsforschung, das im Auftrag des BMUKK internationale Studien zur Messung und zum Vergleich von Schülerleistungen auf Werkvertragsbasis durchführte (Drittmittelfinanzierung).

(4) Im Rahmen der Ausgliederung des BIFIE im Jahr 2008 kam es zur Zusammenführung des BIFIE-alt und des Zentrums für Vergleichende Bildungsforschung zum nunmehrigen BIFIE.

<sup>3</sup> vgl. § 9 des Art. II der 4. Schulorganisationsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 234/1971

<sup>4</sup> Die Lehrer-Arbeitsgruppe arbeitete in Salzburg an einem Projekt zu den Bildungsstandards.



Ausgliederung des BIFIE

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**
**Errichtung und  
Rechtsstellung**

- 3.1** Mit dem BIFIE-Gesetz (BGBl. I Nr. 25/2008) wurde mit 1. Jänner 2008 das BIFIE als eine juristische Person des öffentlichen Rechts errichtet
- zur Durchführung von Untersuchungen im Bereich der angewandten Bildungsforschung,
  - zum Monitoring des Schulsystems,
  - zur Bereitstellung von Informationen für bildungspolitische Entscheidungen sowie
  - zur Begleitung und Implementierung bildungspolitischer Maßnahmen und deren Evaluation.

Das BIFIE war nicht auf Gewinn ausgerichtet.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Chronologie der Ausgliederung des BIFIE:

<b>Tabelle 1: Chronologie Ausgliederung BIFIE</b>	
9. Jänner 2008	BGBl. I Nr. 25/2008 Errichtung des BIFIE mit Wirksamkeit 1. Jänner 2008
März 2008	Bestellung Aufsichtsrat und Wissenschaftlicher Beirat durch das BMUKK
1. April 2008	Bestellung des Direktoriums durch die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur
17. November 2009	BGBl. I Nr. 113/2009 Novelle des BIFIE-Gesetzes

Quellen: BIFIE; RH

Das BIFIE-Gesetz legte u.a. die Rechtsstellung, die Aufgaben, die Zusammensetzung und Pflichten der Organe (Direktorium, Aufsichtsrat und Wissenschaftlicher Beirat), die erforderliche Arbeitsplanung und die Berichtspflichten des BIFIE gegenüber dem Aufsichtsrat und dem BMUKK fest.

Die Novelle 2009 normierte zusätzliche Aufgaben in Form der Abwicklung der standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfungen an höheren Schulen. Des Weiteren wurde die jährliche Basiszuwendung des BIFIE verdoppelt und für die Jahre 2010 bis 2012 festgelegt (siehe TZ 36).

Der Sitz des BIFIE ist in Salzburg; Zweigstellen bestehen in Graz und Wien bzw. Klagenfurt (TZ 25). Das BIFIE ist im Firmenbuch eingetragen (Firmenbuch-Nummer FN 310319b).

## Ausgliederung des BIFIE

3.2 Der RH wies darauf hin, dass mit Errichtung des BIFIE Aufgaben im öffentlichen Interesse – die Aufgaben des BMUKK darstellten – ausgelagert wurden. Die Rechtsform (juristische Person des öffentlichen Rechts) und die im BIFIE-Gesetz verankerten Grundsätze der Objektivität, der Unparteilichkeit sowie der Transparenz sollten die Unabhängigkeit bei der Aufgabenerfüllung gewährleisten. Der RH legte dem BMUKK nahe, im Rahmen der in § 3 Abs. 1 Z 3 BIFIE-Gesetz geforderten Evaluierung die Frage zu analysieren, ob die an das BIFIE übertragenen Aufgaben nicht selbst durch das BMUKK erledigt werden können.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK seien die im BIFIE-Gesetz formulierten Kernaufgaben einschließlich der Planung, der Implementierung und der Umsetzung der Neuen Reifeprüfung aus Sicht des BMUKK bestens beim BIFIE verankert. Sie sollten aus inhaltlichen sowie organisatorischen Gründen auch weiterhin von diesem umgesetzt werden.*

3.4 Unabhängig von der aus **Sicht des BMUKK** guten Verankerung der Kernaufgaben beim BIFIE **sah der RH die** Notwendigkeit, in der nach BIFIE-Gesetz geforderten **Evaluierung der** grundlegenden Frage nachzugehen, ob die an das BIFIE übertragenen Aufgaben aufgrund der besonderen bildungspolitischen Bedeutung nicht selbst durch das BMUKK erledigt werden können.

## Ziele der Ausgliederung

4.1 Das BMUKK sah die Ausgliederung des BIFIE v.a. unter der allgemeinen Zielsetzung, die Grundlagen für eine evidenzbasierte Bildungspolitik und systematische Schulentwicklung zu schaffen.

Weitergehende Zieluntergliederungen bzw. operative Zielsetzungen lagen nicht vor.

4.2 Nach Ansicht des RH war der Erfolg jeder Ausgliederung wesentlich von der Qualität und der Detailliertheit der Zielvorgaben für den ausgegliederten Rechtsträger abhängig.<sup>5</sup> Der RH wies darauf hin, dass klare wirtschaftliche und operative Zielvorgaben des BMUKK fehlten, wodurch eine effiziente Steuerung durch das BMUKK erschwert war. Zudem war aufgrund fehlender Vorgaben von Messgrößen zur Zielerreichung eine Erfolgsmessung unmöglich. Er empfahl dem BMUKK, umgehend die Ziele des BIFIE zu operationalisieren.

<sup>5</sup> siehe bspw. RH-Berichte „Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung“ und „Entwicklungszusammenarbeit im BMeiA und in der Austrian Development Agency“, Reihe Bund 2007/10, TZ 3 und Reihe Bund 2009/11, TZ 6 sowie auch Matzka M. et al, Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger, 2011, S. 8 und S. 132



Ausgliederung des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

4.3 Laut Stellungnahme des BMUKK seien die Ziele des BIFIE mit der Nennung der Kernaufgaben und der Ergänzung um die Neue Reifeprüfung im BIFIE-Gesetz sowie den entsprechenden Konkretisierungen in den Erläuterungen zum Gesetz präzise beschrieben. Ebenso sähe das BIFIE-Gesetz den rollierenden Dreijahresplan bzw. den Jahresplan als Steuerungsinstrumente des BMUKK vor. In diesen Planungsinstrumenten würden klare Zielvorgaben gemacht, Meilensteine definiert und Budgetpläne auf die einzelnen Kernaufgaben hinuntergebrochen. Eine genauere Definition der Ziele im Gesetz erscheine dem BMUKK daher nicht zielführend.

4.4 Der RH hielt dem BMUKK entgegen, dass das BIFIE-Gesetz die (Kern-) Aufgaben des BIFIE definierte, nicht jedoch seine Ziele. Die in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage dargestellten Ziele waren sehr allgemein gehalten und eigneten sich nicht zur effizienten Steuerung des BIFIE. Wie in den TZ 21, 28 und 41 dargestellt, führten die fehlenden (Ziel-)Vorgaben zu Verzögerungen im Planungsprozess bzw. wurden Pläne teilweise gar nicht erstellt. Das umfangreiche – im BIFIE-Gesetz vorgesehene – Planungs- und Berichterstattungssystem funktionierte daher nicht zufriedenstellend. Der RH hielt an seiner Empfehlung gegenüber dem BMUKK fest, umgehend die Ziele des BIFIE zu operationalisieren.

Finanzielle und personelle Aspekte der Ausgliederung

5.1 (1) Nach Angaben des BMUKK fielen vor der Ausgliederung für die vom BIFIE wahrgenommenen Aufgaben relativ geringe Summen an. Die nach der Ausgliederung deutlich höheren Ausgaben (siehe TZ 36) argumentierte das BMUKK damit, dass durch systematisches Qualitätsmonitoring, gezielte Bildungsforschung sowie systematische Qualitätsentwicklung die Effizienz des Schulsystems deutlich gesteigert werden könnte.

(2) Auf Basis eines Ende 2007 erstellten Businessplans legte das BMUKK bei der Ausgliederung die Zuwendungen an das BIFIE für die Jahre 2008 bis 2010 fest. Bereits im Jahr 2008 wurden dem BIFIE zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Innerhalb von drei Jahren erhöhten sich die Zuwendungen des BMUKK an das BIFIE von 7,36 Mill. EUR (2008) auf 15,12 Mill. EUR (2010).

Die Finanzierung des BIFIE erfolgte aus dem Budget des BMUKK.

## Ausgliederung des BIFIE

(3) Das BMUKK ging bei der Ausgliederung für den vorläufigen Endausbau des BIFIE im Jahr 2009 von etwa 45 bis 50 wissenschaftlichen und 15 bis 20 administrativen Mitarbeitern aus. Die Mitarbeiter für die mit der BIFIE-Gesetz-Novelle 2009 dazugekommene standardisierte, kompetenzorientierte Reifeprüfung waren darin nicht berücksichtigt.

Mit der Ausgliederung (2008) wurden 14,40 (in VZÄ) Bedienstete des Bundes von der Vorgängerinstitution BIFIE-alt übernommen und diese Arbeitsplätze im Planstellenbereich des BMUKK aufgelassen. Im Zeitablauf nahm das Personal des BIFIE wesentlich stärker zu als bei der Ausgliederung geplant. So belief sich der Personalstand Anfang September 2011 auf 112,17 VZÄ, womit das bei der Ausgliederung geplante Personal um etwa ein Drittel<sup>6</sup> überschritten wurde.

5.2 (1) Auch für den finanziellen Bereich war eine allgemein gehaltene Zielsetzung festzustellen. Hinsichtlich der finanziellen Situation verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 38.

(2) Der Personalstand des BIFIE stieg überproportional an. Die Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze im BIFIE lag deutlich über jener der im BMUKK aufgelassenen Stellen. Die Ausgliederung des BIFIE ermöglichte die Anstellung bzw. Beschäftigung von Personal, ohne die Zahl der Planstellen im Personalplan des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes erhöhen zu müssen. Sie hatte auch zur Folge, dass Ausgaben für dauerhaft beschäftigtes Personal als Sachaufwand verrechnet wurden. Dies stand im Konflikt mit dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Wegen des überproportionalen Personalanstiegs empfahl der RH dem BMUKK, in die Aufsichtsaktivitäten verstärkt den Personalbereich einzubeziehen.

5.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei bereits seit Sommer 2011 ein verstärktes Augenmerk auf die Personalentwicklung des BIFIE gelegt worden. Der Aufsichtsrat habe das Controlling hinsichtlich des Personalplans verstärkt.*

(2) *Das BIFIE teilte mit, dass die Zuwendungen ab 2008 im selben Ausmaß gestiegen seien, wie das BMUKK fortschreitend neue Aufgaben und Leistungskataloge für das BIFIE definiert oder durch neue gesetzliche Vorgaben geschaffen habe. Das BIFIE habe große Projekte zu einem Zeitpunkt übernommen, als die genauen Umfänge, die organisatorischen Rahmenbedingungen und die Kosten noch nicht feststanden seien. Die Aufwendungen der großen Projekte würden sich in dem in der Novelle des BIFIE-Gesetzes 2009 vorgegebenen budgetären*

<sup>6</sup> Die zusätzlichen Mitarbeiter für die standardisierte, kompetenzorientierte Reifeprüfung waren hier nicht berücksichtigt.



Ausgliederung des BIFIE

BMUKK

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

*Rahmen bewegen. Die geplanten und genehmigten Personalkosten seien vom BIFIE in keinem Jahr überschritten worden.*

5.4 Der Stellungnahme des BIFIE „Die Zuwendungen ... stiegen ab 2008 im selben Ausmaß, wie das BMUKK fortschreitend neue Aufgaben und Leistungskataloge für das BIFIE definierte oder durch neue gesetzliche Vorgaben ... schuf“ hielt der RH seine Gegenäußerung zu TZ 38 entgegen. Letztlich bestätigte das BIFIE durch die Bilanzberichtigung des Jahresabschlusses 2010 die Ungenauigkeiten in der Planung und wies die erhöht zugeflossenen Aufwendungen als Gewinn aus, über die das BMUKK nun durch einen Ausschüttungsbeschluss verfügen konnte.

Unternehmens-  
konzept

6.1 Das vom Direktorium des BIFIE erstellte Unternehmenskonzept enthielt keine konkreten Zielvorgaben, sondern wiederholte im Wesentlichen den Gesetzestext bzw. die Erläuterungen der Regierungsvorlage. Dies kritisierte der Aufsichtsrat in seiner Sitzung im Oktober 2009 und verlangte die Erarbeitung von mittel- und längerfristigen Zielsetzungen. Das Direktorium änderte das Unternehmenskonzept bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nicht. Es erfolgte keine Genehmigung durch den Aufsichtsrat und das BMUKK.<sup>7</sup>

6.2 Der RH vermisste ein Unternehmenskonzept mit klaren Zielvorgaben für das BIFIE. Er empfahl dem BIFIE, ein an den näher zu detaillierenden und operativ auszugestaltenden Zielvorgaben (siehe TZ 4) sowie den geänderten Rahmenbedingungen (z.B. BIFIE-Gesetz-Novelle 2009) orientiertes Unternehmenskonzept zu erstellen und dem Aufsichtsrat zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen.

6.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE seien die grundlegenden Zielsetzungen des BIFIE bis 2011 ständig verändert bzw. erweitert worden. Das Direktorium würde daher derzeit ein neues Unternehmenskonzept erarbeiten, das auf die aktuellen und kommenden Anforderungen bis 2018 Bezug nehme.*

<sup>7</sup> Gemäß § 13 BIFIE-Gesetz ist das Unternehmenskonzept vom Aufsichtsrat zu prüfen und zu genehmigen und in weiterer Folge an das BMUKK zur Genehmigung weiterzuleiten.

## Aufgaben des BIFIE

### Allgemeines

7.1 Als Kernaufgaben legte § 2 Abs. 2 des BIFIE-Gesetzes folgende Tätigkeitsfelder fest:

- angewandte Bildungsforschung,
- Bildungsmonitoring,
- Qualitätsentwicklung und
- regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung.

Im Rahmen der Kernaufgaben Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung hatte die Entwicklung, Implementierung, Auswertung und begleitende Evaluierung der standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfungen an höheren Schulen zu erfolgen.

Das BIFIE konnte Auftragsforschung und Arbeiten im Auftrag Dritter durchführen. Diese durften jedoch nicht das Kerngeschäft beeinträchtigen und kein finanzielles Risiko für den Gesamtbetrieb darstellen.

Das BIFIE führte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung einige wenige Aufträge Dritter durch (2009: Erträge von 91.000 EUR; 2010: keine Erträge; 2011 (Stand Oktober): 283.000 EUR<sup>8</sup>).

7.2 Nach den Feststellungen des RH erledigte das BIFIE v.a. die gesetzlich vorgesehenen Tätigkeitsfelder. Drittmittel trugen zur Kostendeckung des BIFIE und damit zur finanziellen Entlastung des BMUKK nur geringfügig bei.

Wenn auch in den nächsten drei bis vier Jahren die laufenden Großprojekte (Bildungsstandards, Reifeprüfung) im Vordergrund der Tätigkeit des BIFIE stehen werden, empfahl der RH dem BIFIE, mittelfristig die drittfinanzierten Projekte unter Wahrung der gesetzlichen Schranken weiter auszubauen.

7.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE werde es im kommenden Jahr an einem Konzept arbeiten, wie es verstärkt drittfinanzierte Projekte einwerben könne.*

<sup>8</sup> z.B. für Wiener Lesetest, PISA 2009 Auswertung Tirol

## Bildungsstandards

## Allgemeines

8.1 (1) Die Implementierung und Überprüfung der Bildungsstandards<sup>9</sup> war unter den Kernaufgaben Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung des BIFIE zu subsumieren. Die rechtliche Grundlage für die Einführung von Bildungsstandards stellte § 17 Abs. 1a Schulunterrichtsgesetz<sup>10</sup> dar, welcher der zuständigen Bundesministerin die Möglichkeit einräumt, Bildungsstandards zu verordnen, wenn dies für die Entwicklung und Evaluation des österreichischen Schulwesens notwendig ist.<sup>11</sup>

(2) Die darauf bezogene Verordnung aus 2009<sup>12</sup> legte die Funktionen der Bildungsstandards fest. Bildungsstandards sollen

- eine nachhaltige Ergebnisorientierung in der Planung und Durchführung von Unterricht bewirken,
- eine Grundlage für die individuelle Förderung von Schülern sicherstellen und
- zur Schul- und Unterrichtsentwicklung (Qualitätsentwicklung in der Schule) beitragen.

Die Verordnung regelte auch, was Schüler nach der 4. und 8. Schulstufe können sollen. Standards sind für folgende Unterrichtsgegenstände vorgesehen:

- Volksschule (4. Schulstufe): Deutsch/Lesen/Schreiben und Mathematik
- Hauptschule und allgemein bildende höhere Schule (AHS) (jeweils 8. Schulstufe): Deutsch, (erste) lebende Fremdsprache (Englisch) und Mathematik.

<sup>9</sup> Bildungsstandards legen konkrete Lernergebnisse fest. Diese Lernergebnisse basieren auf grundlegenden Kompetenzen, über die die Schüler am Ende einer bestimmten Schulstufe verfügen sollen. Die Kompetenzen beziehen sich auf ein aus dem jeweiligen Lehrplan abgeleitetes fachbezogenes bzw. fächerübergreifendes Kompetenzmodell und decken die gesamte inhaltliche Breite des jeweiligen Unterrichtsgegenstands bzw. der in fachlichem Zusammenhang stehenden Unterrichtsgegenstände ab.

<sup>10</sup> Bundesgesetz über die Ordnung von Unterricht und Erziehung in den im Schulorganisationsgesetz geregelten Schulen (Schulunterrichtsgesetz), BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.

<sup>11</sup> vgl. Novelle des Schulunterrichtsgesetzes BGBl. I. Nr. 117/2008

<sup>12</sup> Verordnung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur über Bildungsstandards im Bildungswesen, BGBl. II Nr. 1/2009 i.d.g.F.

## Aufgaben des BIFIE

(3) Das BIFIE teilte das Projekt Bildungsstandards auf die Standorte Wien und Salzburg auf. Wien war für die Implementierung der Bildungsstandards, Salzburg für die Überprüfung der Bildungsstandards und die Ergebnisrückmeldungen an die Betroffenen zuständig.

- 8.2 Der RH vermerkte positiv, dass mit der Einführung der Bildungsstandards ein wichtiger Schritt im Bereich der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung an allgemein bildenden Schulen in Angriff genommen wurde. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Problemanalyse und Lösungsvorschläge der im Rahmen der Verwaltungsreform eingerichteten Arbeitsgruppe Verwaltung Neu, Arbeitspaket 3 – Schulverwaltung (siehe dort S. 27). Schon in seinem Bericht „Bewegungserziehung an Schulen“ (Reihe Bund 2008/9, TZ 3) hatte der RH die **Einführung von Bildungsstandards empfohlen**.

Zur Standortthematik wegen der Aufteilung des Projekts auf die Standorte Salzburg und Wien verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 25 ff.

### Implementierung der Bildungsstandards

- 9.1 (1) Die Implementierung der Bildungsstandards bestand aus Begleit- und Fortbildungsmaßnahmen für die Lehrkräfte, um bei diesen ein kompetenzorientiertes Lehr- und Lernverständnis sicherzustellen.

Dass Bedarf an Implementierungsmaßnahmen bestand, zeigte eine vom BIFIE Graz im Herbst 2009 durchgeführte Befragung von Lehrkräften und Schulleitern.<sup>13</sup> Während sich insgesamt über 60 % der Schulleiter gut oder sehr gut bei den Bildungsstandards unterstützt fühlten, traf dies nur auf knapp 30 % der Lehrer zu. Mehr als die Hälfte der Lehrer fühlte sich wenig und 13 % gar nicht unterstützt. Die Lehrer erachteten Materialien, die zur Planung und Gestaltung des Unterrichts eingesetzt werden können, als besonders wichtig (vor allem das Adaptieren der Schulbücher und das Bereitstellen von Übungsaufgaben sowie Praxishandbüchern).

<sup>13</sup> vgl. Maria Grillitsch, *Bildungsstandards auf dem Weg in die Praxis*, 2010



Aufgaben des BIFIE

BMUKK

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

(2) Zur Implementierung der Bildungsstandards setzte das BIFIE Wien v.a. folgende Maßnahmen:

- Information und Unterstützung der beteiligten Personengruppen,
- Bereitstellung von Lehr-, Lern- und Begleitmaterialien (z.B. Praxishandbücher, Themenhefte, Aufgabensammlungen, Leitfäden),
- Informations- und Fortbildungsveranstaltungen für Multiplikatoren, Führungskräfte und Lehrende an Pädagogischen Hochschulen („train the trainer“),
- Diagnoseinstrumente zur informellen Kompetenzmessung, die den Lehrern Lernstandsanalysen auf Schüler- und Klassenebene ermöglichen und
- Unterstützung bei der Ergebnismeldung (z.B. Ausbildung von Rückmeldemoderatoren).

(3) Neben der Bereitstellung von Materialien erarbeitete das BIFIE Wien in Kooperation mit dem BMUKK auch Empfehlungen zur Einbindung der Bildungsstandards und der Kompetenzorientierung bei der Gestaltung, der Auswahl und der Approbation von Lehrbüchern.

(4) Die Messung des Erfolgs der Implementierungsmaßnahmen war jedoch nach Meinung der Experten erst in fünf bis zehn Jahren möglich.<sup>14</sup>

9.2 Der RH anerkannte die Maßnahmen des BIFIE und des BMUKK in Bezug auf die Implementierung der Bildungsstandards, wies jedoch auf die langfristige Wirkungsweise der Maßnahmen hin. Er empfahl dem BIFIE, nach Ende des ersten Überprüfungszyklus (Sommer 2014, siehe TZ 10) eine neuerliche Evaluierung durchzuführen, um den Unterstützungs- und Fortbildungshedarf zu erheben und den Prozess der Implementierung zu optimieren.

Der RH wies darauf hin, dass die Implementierungsmaßnahmen hauptsächlich die Lehrerfortbildung betrafen. Er sah jedoch ein hohes – bisher nicht genutztes – Potenzial bei der Lehrerausbildung und empfahl dem BMUKK, die Kompetenzorientierung bei der geplanten Reform der Lehrerausbildung zu berücksichtigen (z.B. bei den Curricula).

<sup>14</sup> vgl. Jürgen Oelkers/Kurt Reusser, Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen, 2008, S. 511; Josef Lucyshyn, Implementation von Bildungsstandards in Österreich (Arbeitsbericht), 2006, S. 9

## Aufgaben des BIFIE

9.3 (1) Laut Stellungnahme des BMUKK sei in den Curricula der Pädagogischen Hochschulen bereits jetzt die Kompetenzorientierung umgesetzt. Aus den Ziel- und Leistungsplänen der Pädagogischen Hochschulen sei im Bereich der Fort- und Weiterbildung die Befassung mit den Bildungsstandards und der neuen Reifeprüfung abzuleiten. Im Zuge der geplanten Reform der Lehrerbildung würde auch die verbindliche Verankerung der Bildungsstandards und der neuen Reifeprüfung in der Hochschul-Curriculaverordnung angeregt werden. Ziel sei es, in allen Ausbildungsrichtungen für Pädagogen die Kompetenzorientierung nachhaltig zu verankern.

(2) Laut Stellungnahme des BIFIE sei die Implementierung der Bildungsstandards nachhaltig angelegt und würde in enger Zusammenarbeit mit den Institutionen der Lehrerfortbildung erfolgen. Die einschlägigen Begriffe und Unterrichtsmethoden würden sich dadurch zunehmend und zufriedenstellend verbreiten, das würde die prozessbegleitende Forschung des BIFIE zeigen. Das BIFIE werde der Empfehlung des RH nach einer Evaluierung der Implementierungsmaßnahmen am Ende des ersten Zyklus folgen.

### Überprüfung der Bildungsstandards

10.1 Das BIFIE Salzburg führte im Frühjahr 2009 österreichweit an 204 Schulen der Sekundarstufe I<sup>15</sup> und im Frühjahr 2010 an 267 Volksschulen Ausgangsmessungen (sogenannte Baseline-Testungen) durch. Diese Messungen lieferten Daten über den Ausgangsstand und sollten später Aussagen über die Wirksamkeit der Einführung von Bildungsstandards ermöglichen. Weitere Arbeiten des BIFIE Salzburg betrafen die Aufgabenerstellung<sup>16</sup>, die Testentwicklung, die Überprüfung der Bildungsstandards und die Rückmeldung der Ergebnisse an die Betroffenen (siehe TZ 11).

Ab dem Schuljahr 2011/2012 waren flächendeckende Überprüfungen der Bildungsstandards durchzuführen.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Die Sekundarstufe I umfasst die fünfte bis achte Schulstufe (Hauptschule, Neue Mittelschule, Unterstufe AHS).

<sup>16</sup> Für „Aufgaben“ war häufig auch die Bezeichnung „Item“ anzutreffen; darunter werden die einzelnen Aufgaben oder Fragen eines Tests verstanden.

<sup>17</sup> siehe Novelle der Verordnung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur über Bildungsstandards im Bildungswesen, BGBl. II Nr. 1/2009 i.d.F. BGBl. II Nr. 282/2011

Abbildung 1: Domänenorientiertes Überprüfungsdesign der Bildungsstandards

	2011/2012	2012/2013	2013/2014
8. Schulstufe (Hauptschule/ AHS-Unterstufe)	Überprüfung Mathematik	Überprüfung Englisch	Überprüfung Deutsch
	1. Zyklus 8. Schulstufe		
4. Schulstufe (Volksschule)		Überprüfung Mathematik	Überprüfung Deutsch
		1. Zyklus 4. Schulstufe	

Quelle: Bildungsstandards in Österreich, BIFIE (Hrsg.), 2011

Durch das domänenorientierte Überprüfungsdesign<sup>18</sup> werden ab dem Schuljahr 2011/2012 jährlich die 8. Schulstufe und ab dem Schuljahr 2012/2013 zusätzlich die 4. Schulstufe getestet. Im Endausbau (ab Schuljahr 2012/2013) wird die Überprüfung 180.000 Schüler jährlich umfassen. Der erste Überprüfungszyklus, begonnen im Schuljahr 2011/2012, endet im Schuljahr 2013/2014.

10.2 Die Überprüfung der Bildungsstandards stellte nach Ansicht des RH ein bedeutendes Projekt im Bildungsbereich dar, weil es wertvolle Informationen zur Verbesserung der Schul- und Unterrichtsqualität sowie der Schülerleistungen liefern kann. Aufgrund der zunehmenden organisatorischen und logistischen Anforderungen des Projekts empfahl der RH dem BMUKK und dem BIFIE, durch das Projektmanagement ein umsichtiges und systematisches Vorgehen sicherzustellen, um den Projekterfolg unter wirtschaftlichem Ressourceneinsatz zu gewährleisten.

10.3 (1) Laut Stellungnahme des BMUKK sei der Erfolg der ersten Überprüfung 2012 (Abwicklung ohne nennenswerte Zwischenfälle oder Pannen) ein Beleg für die umsichtige und zielorientierte Vorgehensweise in Abstimmung zwischen dem Projektmanagement im BIFIE und der Bildungsstandards-Koordination im BMUKK.

(2) Das BIFIE teilte mit, dass der erste flächendeckende Test (Mathematik achte Schulstufe) im Mai 2012 vollständig und erfolgreich durchgeführt worden sei.

<sup>18</sup> Domänenorientiert bedeutet, dass pro Testjahr und Stufe jeweils nur die Kompetenz in einer Domäne (Mathematik oder Englisch oder Deutsch) überprüft wird.

## Aufgaben des BIFIE

### Ergebnisrückmeldungen

- 11.1 Die Ergebnisse aus den Überprüfungen der Bildungsstandards werden den Schülern, den Lehrkräften, den Schulleitungen und den Schulbehörden<sup>19</sup> sowie dem BMUKK und den Ländern zur Verfügung gestellt werden. Darauf aufbauend soll ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess von Unterricht und Schule initiiert werden, der nach folgendem Zyklus ablaufen soll:

Abbildung 2: Qualitätszyklus Bildungsstandards



Quelle: Bildungsstandards in Österreich, BIFIE (Hrsg.), 2011

- 11.2 Der RH betonte die Wichtigkeit der Initiierung von Qualitätsentwicklungsprozessen an den Schulen. Nach Ansicht des RH hatte das BMUKK für die strategischen Zielvorgaben und die entsprechenden Rahmenbedingungen zu sorgen. Der RH empfahl dem BMUKK, Maßnahmen zu setzen (z.B. Abstimmung und Zusammenarbeit mit der Schulaufsicht, Einbindung der Pädagogischen Hochschulen für Unterstützungsmaßnahmen in der Qualitätsentwicklung), um in der Praxis tatsächlich Qualitätsverbesserungen von Unterricht und Schule durch die Bildungsstandards sicherzustellen.

<sup>19</sup> Landes- und Bezirksschulbehörden



Aufgaben des BIFIE

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK würden die Bildungsstandards umfassende Begleitmaßnahmen erfordern. Um dem Bedarf gerecht zu werden, habe das BMUKK seit dem Schuljahr 2011/2012 u.a. das Projekt „Schulqualität Allgemeinbildung (SQA)“ begonnen. Ein Teilprojekt davon sei die „Entwicklungsbegleitung in Schulen (EBIS)“, das eine umfassende Unterstützungsstruktur für alle Schulen anbiete, die mit den Ergebnissen der Bildungsstandardtestung einen standortbezogenen Schulentwicklungsprozess beginnen wollen.*

*Parallel dazu würde das BIFIE die Einführung der Bildungsstandards evaluieren, die Ergebnisse sollten kontinuierlich in mögliche Adaptierungen des Konzepts einfließen. Darüber hinaus nähmen die Bildungsstandards eine wichtige Position in der Aus- und Weiterbildung der Lehrer ein.*

#### Projektmanagement

- 12.1 (1) Von 2008 bis 2010 betragen die Aufwendungen für die Bildungsstandards 8,22 Mill. EUR, wovon 3,82 Mill. EUR auf die Implementierung und 4,40 Mill. EUR auf die Überprüfung entfielen. Für den Zeitraum 2011 bis 2014 waren für die Bildungsstandards 28,93 Mill. EUR (davon 1,24 Mill. EUR für Investitionen, z.B. IT-Hard- und Software) geplant.<sup>20</sup> Der geplante Anstieg der Ausgaben in den Jahren 2011 bis 2014 war auf die Durchführung des ersten Überprüfungszyklus zurückzuführen. Im Zeitraum 2008 bis 2010 fanden v.a. die Arbeiten zur Grundkonzeption des Projekts statt.

(2) Für das Projekt Bildungsstandards gab es einen Masterplan vom März 2009, der im Jahr 2010 aktualisiert wurde. Die bisherigen Arbeitspläne<sup>21</sup> des BIFIE enthielten Leistungsverzeichnisse (z.B. 27 Projektschritte bei der Überprüfung der Bildungsstandards) für das Projekt und die wichtigsten zeitlichen Meilensteine.

Der genaue Umsetzungsstand des Projekts zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnte dem RH nicht bekanntgegeben werden: Ein auf Anfrage des RH erstellter Fortschrittsbericht gab zwar einen Überblick über noch zu erledigende Projektschritte, sagte jedoch nichts über den genauen Umsetzungsgrad aus.

<sup>20</sup> Die Gesamtbeträge berücksichtigen die Begleitforschung zu den Bildungsstandards nicht.

<sup>21</sup> Der gem. § 13 Abs. 3 BIFIE-Gesetz jährlich zu erstellende Dreijahresplan besteht aus einem Arbeits- und einem Finanzplan.

## Aufgaben des BIFIE

Es fanden regelmäßige Besprechungen der BIFIE-Mitarbeiter mit den für die Bildungsstandards zuständigen Mitarbeitern des BMUKK statt. Sowohl die Mitarbeiter des BMUKK als auch jene des BIFIE gingen von einer rechtzeitigen und ordnungsgemäßen Abwicklung des Projekts (2014) aus.

(3) Das Unternehmenskonzept des BIFIE enthielt zwar Projektrichtlinien, jedoch keine Vorgaben hinsichtlich Projektcontrolling. Damit war eine geordnete und systematische Projektfortschrittskontrolle erschwert.

12.2 Der RH stellte an Ort und Stelle zum Projekt Bildungsstandards ambitionierte Projektaktivitäten fest, vermisste jedoch ein umfassendes Projektcontrolling. Er empfahl dem BIFIE, ein effektives Projektcontrolling zu installieren. Nach Ansicht des RH wäre dies aufgrund der Bedeutung des Projekts für das österreichische Bildungssystem und des finanziellen Ausmaßes unbedingt erforderlich.

12.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE bestehe das Projektcontrolling aus quartalsweisen Fortschrittssitzungen des Direktoriums mit dem gesamten Managementteam zu den Kernaufgaben und den entsprechenden Arbeitsberichten, laufenden Projektkontrollen der zuständigen Direktoren und der Jahresabschluss-Sitzung mit den Zentrumsleitern und dem Controlling.*

*Das Direktorium und die Zentrumsleitungen – die gleichzeitig selbst Bereichsleiter der großen Projekte waren – seien über den Stand der laufenden Arbeiten und deren Kosten bestens informiert. Dem BIFIE erschien eine weitergehende interne Fortschrittskontrolle zur Steuerung oder Kontrolle nicht notwendig. Die Leistungen in den Arbeitsplänen seien stets so erfüllt worden, dass die langfristigen Projekte im Plan und die Meilensteine eingehalten worden seien.*

12.4 Der RH wies darauf hin, dass die vom BIFIE dargestellten Elemente des Projektcontrolling nicht dokumentiert und daher für den RH nicht nachvollziehbar waren. Auch fehlte ein detaillierter Zeitplan<sup>22</sup> für die Projekte, der Voraussetzung für eine geordnete und systematische Projektfortschrittskontrolle war. Der RH hielt an seiner Empfehlung gegenüber dem BIFIE fest, ein effektives Projektcontrolling zu installieren.

<sup>22</sup> Der Zeitplan hat die terminliche Planung aller Phasen und Realisationsschritte eines Projekts abzudecken. Er ist in enger Abstimmung mit der Erstellung der Arbeitspaketbeschreibungen und der Ressourcenplanung durchzuführen und erfolgt unter Berücksichtigung der Meilensteine und Ecktermine des Projekts.



Aufgaben des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

Zentrale standardisierte kompetenzorientierte Reife- und Diplomprüfung

Allgemeines

13.1 Zwei Novellen des Schulunterrichtsgesetzes aus den Jahren 2009 bzw. 2010<sup>23</sup> legten die Einführung der standardisierten kompetenzorientierten Reife- und Diplomprüfung (im Folgenden **standardisierte Reifeprüfung**) an allgemein bildenden bzw. berufsbildenden höheren Schulen (AHS und BHS) fest. An den AHS soll die standardisierte Reifeprüfung erstmals ab dem Haupttermin 2014 und an den BHS ab 2015 stattfinden.<sup>24</sup> Die betroffenen Prüfungsgebiete sind:

- die Unterrichtssprachen (Deutsch, Kroatisch, Slowenisch und Ungarisch),
- die lebenden Fremdsprachen (Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch),
- Latein, Griechisch und
- (angewandte) Mathematik.

Die standardisierte schriftliche Reifeprüfung soll in jedem Schuljahr dreimal (Sommer-, Herbst- und Frühjahrstermin) stattfinden. Zusätzlich zu den schriftlichen Prüfungen soll es dreimal jährlich mündliche standardisierte Kompensationsprüfungen<sup>25</sup> geben.

Eine zentrale Beurteilung der schriftlichen Klausurarbeiten der standardisierten Reifeprüfung sah das Schulunterrichtsgesetz nicht vor.

13.2 Der RH wiederholte seine bereits im Rahmen der Gesetzesbegutachtung zu den Novellen des Schulunterrichtsgesetzes 2009 und 2010 vorgebrachte Kritik, dass die beabsichtigte Zentralisierung der Reifeprüfung insofern nicht konsequent verfolgt wurde, als die Beurteilung dezentral erfolgen soll. Die Korrektur der schriftlichen Klausurarbeiten durch die Lehrkräfte der Abschlussklassen widersprach wichtigen Zielen der standardisierten Reifeprüfung wie höchstmögliche Objektivität, Transparenz und Vergleichbarkeit von Schülerleistungen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 14.

<sup>23</sup> vgl. BGBl. I Nr. 112/2009 und BGBl. I Nr. 52/2010

<sup>24</sup> Nach Beendigung der Gebirgsüberprüfung kam es zur Verschiebung der Termine um ein Jahr; die standardisierte Reifeprüfung wird an den AHS erstmals zum Haupttermin 2015 und an den BHS zum Haupttermin 2016 stattfinden; vgl. BGBl. I Nr. 73/2012.

<sup>25</sup> Negativ beurteilte Klausurarbeiten können zu einem der darauffolgenden Nebentermine mündlich wiederholt werden.

## Aufgaben des BIFIE

### Projektbeschreibung

14.1 (1) Für das Projekt „standardisierte Reifeprüfung“ war das BIFIE Wien zuständig. Ein Teil des Projekts umfasste Informations- und Implementierungsmaßnahmen zur Unterstützung der Unterrichtspraxis (z.B. Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen, Unterrichtsmaterialien, Aufgabenpools, fachdidaktische Praxishandbücher, Unterlagen zur kompetenzorientierten Leistungsfeststellung und –beurteilung).

Ein weiterer Teilbereich war die Aufgabenentwicklung mit folgendem Ablauf:

- Aufgabenkonstruktion und -moderation (inkl. Lösungen und Begründungen) durch Aufgabenersteller und wissenschaftliche Mitarbeiter,
- Durchführung der Feldtestungen<sup>26</sup> (Lektorieren, Layout, Druck und Versand der Feldtestungsunterlagen, Zentralkorrektur, Datenauswertung, Empfehlungen an die Aufgabenersteller),
- Approbationsverfahren (Standard-Setting) und Endauswahl der Prüfungsaufgaben,
- physische bzw. elektronische Übermittlung der Prüfungs- und Korrekturmateriale an die Schulen,
- Hotlines des BIFIE zur Unterstützung der Lehrkräfte,
- Verwaltung, Zuteilung und elektronische Übermittlung der Aufgaben der mündlichen Kompensationsprüfungen.

Aufgrund der unterschiedlichen Anspruchsniveaus in den lebenden Fremdsprachen (vier-, sechs- und achtjähriger Unterricht, Unterschiede zwischen AHS und BHS), Latein (vier- und sechsjährig) und Mathematik bzw. angewandter Mathematik an den BHS (in neun Varianten) werden pro Termin 236 Aufgaben erforderlich sein. Unter Berücksichtigung von zwei Reservepaketen ergaben sich pro Schuljahr 1.180 Aufgaben.

Ein Entwicklungszyklus für einen Prüfungstermin dauerte etwa zwei einhalb Jahre (mit Nebenterminen und Evaluation drei Jahre), wobei zwei bis drei Feldtestungen pro Entwicklungszyklus vorgesehen waren.

<sup>26</sup> Die Feldtestung ist ein Verfahren zur Feststellung der Qualität der Prüfungsaufgaben. Ziel ist es, ausreichend Daten zur Angemessenheit und Streuwirkung des Schwierigkeitsgrads, zur Validität und Reliabilität, zur Klarheit der Instruktionen etc. zu erhalten.



Aufgaben des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

Daneben müssen die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen (z.B. sichere Produktions- und Versandlogistik) zur österreichweiten Umsetzung der standardisierten Reifeprüfung geschaffen werden.

Ein weiterer Bestandteil zur Optimierung der inhaltlichen und organisatorischen Aspekte der standardisierten Reifeprüfung war die Betreuung und Begleitung von Schulversuchen (in den lebenden Fremdsprachen seit dem Jahr 2009) durch das BIFIE.

(2) Der Wissenschaftliche Beirat beurteilte die Arbeiten zur standardisierten Reifeprüfung im Frühjahr 2011 wie folgt: „Die bisherigen Verfahren erscheinen aber nur schwach testtheoretisch begründet, in der Durchführung wenig praktikabel und in der politischen Legitimation anfällig.“<sup>27</sup> Er empfahl, eine vereinfachte Durchführung unter vertretbaren Kosten anzustreben. Seiner Ansicht nach wäre dies am besten gewährleistet, wenn die Lehrkräfte der Abschlussklassen die Aufgaben entwickelten. Zur Sicherung der Objektivität der Bewertung wären Zweitbegutachtungen von Lehrkräften aus anderen Schulen anzustreben.

14.2 Der RH wies auf die Kritik des Wissenschaftlichen Beirats hin und empfahl dem BIFIE, den Anregungen bei der weiteren Entwicklung der standardisierten Reifeprüfung Rechnung zu tragen. Zur Erhöhung der Objektivität empfahl der RH dem BIFIE, zumindest durch die Erstellung von verbindlichen Beurteilungskriterien und Korrekturschlüsseln die Bewertungsspielräume einzuschränken.

14.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE sei für die Pilotierungen bzw. die Feldtestungen der Aufgaben und Aufgabenpakete eine testtheoretisch fundierte empirische Analyse weiter vorgesehen, um die Schwierigkeiten in unterschiedlichen Schularten kontrollieren und geeignete Prüfungspakete auswählen zu können. Im Vordergrund bei der endgültigen Prüfungskonstruktion stünden jedoch fachdidaktische Überlegungen und professionsbezogene Erfahrungen.*

*Das BIFIE teilte weiters mit, dass durch enge, kriterienorientierte Korrekturleitfäden die Anforderungen klarer festgelegt und der Korrekturspielraum der Lehrkräfte in Richtung höhere Objektivität und bessere Vergleichbarkeit eingeschränkt würde.*

<sup>27</sup> Achte Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des BIFIE im Anschluss an die Beiratsitzung am 31. März und 1. April 2011 in Wien, S. 6

## Aufgaben des BIFIE

### Projektmanagement

- 15.1 Die Arbeitspläne des BIFIE enthielten für die standardisierte Reifeprüfung – wie auch bei den Bildungsstandards – jährliche Leistungsverzeichnisse und die wichtigsten zeitlichen Meilensteine. Das BMUKK legte dem RH einen groben zeitlichen Überblick über das Projekt standardisierte Reifeprüfung an AHS vor, in dem auch die Anknüpfungspunkte zwischen BIFIE und BMUKK dargestellt waren. Der genaue Umsetzungsstand des Projekts zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war nicht ausreichend dokumentiert.
- 15.2 Nach Ansicht des RH war die standardisierte Reifeprüfung ein inhaltlich überaus komplexes Projekt mit strengen Sicherheitsanforderungen, wofür besondere organisatorische und technische Rahmenbedingungen erforderlich waren. Er stellte eine der Bedeutung des Vorhabens nicht entsprechende Projektfortschrittskontrolle fest. Der RH wiederholte seine Empfehlung gegenüber dem BIFIE, ein effektives Projektcontrolling einzurichten (siehe TZ 12).
- 15.3 *Siehe Stellungnahme des BIFIE zu TZ 12.*

### Projektkosten

- 16.1 (1) Die Erläuterungen zur Novelle des Schulunterrichtsgesetzes für die standardisierte AHS-Reifeprüfung bezifferten die Entwicklungskosten für den Zeitraum 2009 bis 2013 mit ca. 16,60 Mill. EUR. Hinsichtlich der standardisierten BHS-Reifeprüfung hielten die Erläuterungen fest, dass es zu keinen Mehrausgaben gegenüber dem Status quo kommen werde. In beiden Fällen hatte der RH im Zuge von Gesetzesbegutachtungsverfahren die Darstellung der finanziellen Auswirkungen wegen unzureichender Berechnungsgrundlagen kritisiert.

Die BIFIE-Gesetz-Novelle 2009 begründete die Verdoppelung der jährlichen Basiszuwendung (siehe TZ 36) u.a. mit der bis dahin noch nicht berücksichtigten standardisierten Reifeprüfung (siehe TZ 3). Die Erläuterungen bezifferten die Kosten für die standardisierte Reifeprüfung für den Zeitraum 2009 bis 2014 insgesamt mit 29 Mill. EUR, wovon 15,20 Mill. EUR auf die AHS und 13,80 Mill. EUR auf die BHS entfielen.

Zu den in der BIFIE-Gesetz-Novelle 2009 angegehenen Kosten waren nach Angaben des Direktoriums weitere Kostensteigerungen u.a. durch geringe Synergien zwischen der AHS- und BHS-Reifeprüfung zu erwarten. Diese ergaben sich v.a. aufgrund größerer Stichproben für die Feldtestungen, für zusätzliche Aufgaben (in den lebenden Fremd-



Aufgaben des BIFIE

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

sprachen und der Mathematik) und für die Abwicklung der Kompensationsprüfungen. Zusätzlich kommt ab 2016 die standardisierte Berufsreifeprüfung.<sup>28</sup>

(2) Für den Zeitraum 2008 bis 2010 entstanden dem BIFIE durch die standardisierte Reifeprüfung Aufwendungen von 4,61 Mill. EUR. Das BIFIE plante weitere 24,52 Mill. EUR (davon 1,54 Mill. EUR für Investitionen, z.B. IT-Hard- und Software) für die Jahre 2011 bis 2014.

(3) Das BMUKK stellte dem BIFIE Wien 400 Werteinheiten<sup>29</sup> (20 VZÄ bzw. 1,20 Mill. EUR) pro Jahr ab dem Jahr 2011 für die standardisierte Reifeprüfung zur Verfügung. Damit sollten Lehrkräfte aus der Unterrichtspraxis einen Teil ihrer Lehrverpflichtung (durchschnittlich 2,82 Werteinheiten je Lehrkraft) zur Entwicklung von Aufgaben verwenden.<sup>30</sup> Die Werteinheiten – in etwa 3,60 Mill. EUR für den Zeitraum 2011 bis 2014 – stellten einen zusätzlichen Kostenfaktor für die standardisierte Reifeprüfung dar, den das BMUKK abdeckte.

**16.2** Der RH wies auf die ungenügenden Darstellungen der finanziellen Auswirkungen in den angeführten Gesetzesnovellen hin. Wenn auch damals die Synergien zwischen der AHS- und BHS-Reifeprüfung noch nicht endgültig feststanden, wären nach Ansicht des RH genauere Kalkulationen erforderlich gewesen. Zudem räumte diese Vorgehensweise dem BIFIE einen Spielraum bei der Planerstellung ein.

Durch das geplante Verfahren zur Abwicklung der standardisierten Reifeprüfung haben die Lehrkräfte der Abschlussklassen keine Aufgaben für die Reifeprüfung ihrer Klasse mehr auszuarbeiten. Der RH kritisierte diese Vorgehensweise, weil dadurch die unmittelbar betroffenen Lehrkräfte nicht mehr einbezogen waren und ein Pool an Aufgaben verloren ging.

Durch die vom BMUKK zur Verfügung gestellten Werteinheiten werden Lehrkräfte aus der Praxis bei der Erstellung der Aufgaben miteinbezogen. Zu beachten ist, dass die Werteinheiten langfristig gebunden sein werden und einen zusätzlichen Kostenfaktor für das BMUKK darstellen. Im Zuge der Neuorganisation der Reifeprüfung empfahl der RH

<sup>28</sup> siehe Novelle BGBl. I Nr. 32/2011 zum Bundesgesetz über die Berufsreifeprüfung BGBl. I Nr. 68/1997

<sup>29</sup> Alle Unterrichtsgegenstände sind einer bestimmten Lehrverpflichtungsgruppe zugeordnet. Ihre Wertigkeit ist je nach durchschnittlichem Arbeitsaufwand verschieden festgelegt. Beispielsweise entspricht bei der Lehrverpflichtungsgruppe I (z.B. Deutsch) eine Unterrichtsstunde 1,167 Werteinheiten.

<sup>30</sup> Es handelt sich dabei um die sogenannte Einrechnung von Nebenleistungen; vgl. § 9 Abs. 3 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz, BGBl. Nr. 244/1965 i.d.g.F.

## Aufgaben des BIFIE

dem BMUKK, wegen des Wegfalls der Aufgabenerstellung durch die Lehrkräfte der Abschlussklassen die Prüfungstaxen<sup>31</sup> zu reduzieren, weil die verbleibenden Arbeiten einen geringeren Aufwand erforderten.

Aufgrund der Mehrkosten für die Aufgabenerstellung und der festgestellten Planungsungenauigkeit (siehe TZ 38) empfahl der RH dem BIFIE, Maßnahmen zu setzen (z.B. Aufgabenerstellung durch Lehrkräfte der Abschlussklassen, Reduktion der Feldtestungen, vereinfachte Distribution der Prüfungsaufgaben, Synergien bei der Abwicklung der Kompensationsprüfungen), um eine Kostenreduktion bei der standardisierten Reifeprüfung zu bewirken.

16.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei eine entsprechende Vereinbarung hinsichtlich der Prüfungstaxen bereits zwischen dem BMUKK und den Fachgewerkschaften abgeschlossen worden.*

*(2) Das BIFIE führte aus, dass Werteinheiten unverzichtbar seien, um Lehrer mit aktueller Unterrichtspraxis an der laufenden Aufgabenentwicklung zu beteiligen.*

*Zur Kostenreduktion bei der standardisierten Reifeprüfung nahm das BIFIE nicht Stellung.*

Internationale Studien und Assessments

17.1 (1) Das BIFIE Salzburg wickelte im Auftrag des BMUKK u.a. auch folgende internationale Studien zur Messung und zum Vergleich von Schülerleistungen ab:

- PISA – Programme for International Student Assessment,
- PIRLS – Progress in International Reading Literacy Study,
- TALIS – Teaching and Learning International Survey und
- TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study.

<sup>31</sup> siehe Prüfungstaxengesetz – Schulen/Pädagogische Hochschulen, BGBl. Nr. 314/1976 i.d.g.F.



Aufgaben des BIFIE

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**
**Tabelle 2: Übersicht internationale Studien**

Studie	PISA	PIRLS	TALIS	TIMSS
Organisation	OECD <sup>1</sup>	IEA <sup>2</sup>	OECD	IEA
Teilnehmer	15- und 16-jährige Schüler	Schüler 4. Schulstufe	Lehrkräfte und Schulleiter Sekundarstufe I	Schüler 4. und 8. Schulstufe <sup>3</sup>
Inhalte	Lesen, Mathematik und Naturwissenschaft	Lesen	Arbeitsbedingungen, Unterrichtsmethoden, Einstellungen und Schulressourcen	Mathematik und Naturwissenschaft
Erhebungsintervall	drei Jahre	fünf Jahre	fünf Jahre	vier Jahre
Teilnahme Österreich	2000 2003 2006 2009	2006 2011	2008	1995 2007 2011

<sup>1</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

<sup>2</sup> International Association for the Evaluation of Educational Achievement

<sup>3</sup> Österreich nimmt ausschließlich für die 4. Schulstufe teil.

Quellen: BIFIE; RH

Im Frühjahr 2011 fanden in Österreich die Testungen zu PIRLS und TIMSS statt. Weiters starteten die Vorbereitungen für PISA 2012 mit dem Feldtest. In Bezug auf TALIS war nicht klar, ob Österreich an der Studie 2013 teilnehmen wird.

Grundsätzlich veröffentlichte das BIFIE zu jeder Studie eine Studienbeschreibung, erste Ergebnisse und einen Expertenbericht. Für die PISA-Studie 2009 lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch kein Expertenbericht vor.

(2) Österreichs Schüler (15- bis 16-Jährige) lagen bei PISA 2009 in Bezug auf die Lesekompetenz statistisch signifikant unter dem OECD-Schnitt. Innerhalb der 34 OECD-Länder nahm Österreich Rang 31 ein. Bei der PIRLS-Lesestudie 2006 erzielten die getesteten österreichischen Volksschüler der 4. Klasse die 20. Position innerhalb der 45 Teilnehmerländer bzw. -provinzen. Ein Vergleich (wie bei PISA) mit den teilnehmenden 19 OECD-Ländern ergab für Österreich Rang 12.

Bei TIMSS 1995 erreichten die österreichischen Schüler der 4. Schulstufe einen Mathematikmittelwert im oberen Mittelfeld, das Ergebnis bei der Erhebung 2007 war deutlich schlechter und bestenfalls noch Mittelmaß. Österreich lag lediglich an der 17. Stelle aller 36 Teilneh-

## Aufgaben des BIFIE

merländer. Auch in der Naturwissenschaft war ein Leistungsrückgang feststellbar.

(3) Im Zeitraum 2008 bis 2010 fielen für die internationalen Studien Aufwendungen von insgesamt 2,52 Mill. EUR an, davon 1,33 Mill. EUR für die Studien der OECD (PISA und TALIS) und 1,19 Mill. EUR für die Studien der IEA (PIRLS und TIMSS). Für 2011 bis 2014 budgetierte das BIFIE für die internationalen Studien 5,19 Mill. EUR (davon 66.000 EUR für Investitionen, z.B. IT-Hard- und Software).

(4) In einem Fragebogen der OECD zur künftigen Entwicklung von PISA nach 2015 sprach sich das BMUKK für eine Verlängerung des Erhebungsintervalls von drei auf vier Jahre aus. Ebenso befürwortete das BMUKK unter bestimmten Bedingungen den vermehrten IT-Einsatz bei der Testabwicklung.

17.2 (1) Internationale Studien unterstützten eine faktenbasierte Bildungspolitik, weil sie Verbesserungspotenzial im internationalen Vergleich aufzeigten. Vor diesem Hintergrund legte der RH dem BMUKK nahe, eine Nicht-Teilnahme an TALIS 2013 zu überdenken. Aufgrund des im Zeitablauf aufgetretenen Leistungsrückgangs der österreichischen Schüler im internationalen Vergleich empfahl der RH dem BMUKK, gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Schülerleistungen zu setzen.

(2) Der RH wies auf den geplanten Anstieg der mit den internationalen Studien verbundenen Kosten hin: Es war eine rd. 55 %-ige Erhöhung von durchschnittlich 840.000 EUR jährlich (Zeitraum 2008 bis 2010) auf 1,30 Mill. EUR jährlich (Zeitraum 2011 bis 2014) geplant.

Da für die PISA-Studie 2009 beinahe drei Jahre nach Durchführung noch kein Expertenbericht vorlag, stellten sich die Expertenberichte für die internationalen Studien grundsätzlich in Frage. Nach Ansicht des RH stünde für die wissenschaftliche Aufarbeitung wichtiger Ergebnisse der internationalen Studien das Instrument des Nationalen Bildungsberichts zur Verfügung. Zur Senkung der Kosten empfahl der RH dem BIFIE, die Herausgabe eigener Expertenberichte kritisch zu hinterfragen.

Aus der Verlängerung des Erhebungsintervalls für die PISA-Studie und dem vermehrten IT-Einsatz bei der Testabwicklung könnte sich auch eine Kostenreduktion ergeben, weshalb der RH die diesbezüglichen Bemühungen des BMUKK positiv bewertete.



Aufgaben des BIFIE

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

17.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei seit 2007 eine Vielzahl an Reformprojekten (Klassenschülerhöchstzahl 25, Bildungsstandards, Neue Reifeprüfung, Neue Mittelschule, ganztägige Schulformen, Neue Oberstufe) in die Wege geleitet worden. Diese Systemreformen würden sich in den nächsten Jahren in entsprechenden Ergebnissen bei nationalen und internationalen Vergleichen niederschlagen.*

*Das BMUKK führte aus, dass mit der Teilnahme an TALIS 2009 eine grundlegende Analyse der Situation der österreichischen Lehrer vorliege. Eine vertiefende Analyse der österreichischen Daten sei vom BIFIE 2010 publiziert worden. Außerdem würde es sich bei TALIS um eine Erhebung bei Lehrern handeln, die über ihre Arbeitsplatzsituation reflektierten.*

*(2) Das BIFIE informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass die Kosten für internationale Assessments in einem bestimmten Zeitraum niemals linear seien. Sie hingen erheblich von der Anzahl der in diesem Zeitraum durchgeführten internationalen Erhebungen und Berichterlegungen ab. Der Expertenbericht zur PISA-Studie 2009 sei im Frühjahr 2012 publiziert worden. Dieser Bericht sei noch vor Gründung des BIFIE vertraglich und terminlich vom BMUKK mit einem externen Experten festgelegt worden.*

*Zur Auflassung der Expertenberichte zu den internationalen Studien nahm das BIFIE nicht Stellung.*

Nationaler Bildungsbericht

18.1 (1) *Das Konzept des Nationalen Bildungsberichts sah eine Zweiteilung in Bildungsindikatoren (Band 1)<sup>32</sup> und analytische wissenschaftliche Beiträge (Band 2) vor. Der erste Band analysierte das österreichische Schulsystem anhand von Daten und Indikatoren. Im zweiten Teil wurden zentrale Themen des österreichischen Schulwesens von (österreichischen) universitären Bildungswissenschaftlern wissenschaftlich abgehandelt.*

*Bisher erschien im Jahr 2009 der erste Nationale Bildungsbericht; der nächste war für 2012 geplant.*

*(2) Bei den Vorbereitungsarbeiten zum Nationalen Bildungsbericht 2012 traten Auffassungsunterschiede zwischen BMUKK und BIFIE in Bezug auf die zu bearbeitenden Themen im Band 2 auf. Der Nationale Bildungsbericht 2009 enthielt zur Thematik der Zuständigkeiten und Ver-*

<sup>32</sup> Band 1 enthält bildungsstatistische Kennzahlen wie Kontextindikatoren zum Schul- und Bildungswesen, Inputindikatoren, Prozessfaktoren, Indikatoren zu Output/Outcome sowie Qualitätsindikatoren und Leistungsvergleiche.

## Aufgaben des BIFIE

verantwortlichkeiten bei der Bildungsberichterstattung die nachfolgende Abbildung:

Abbildung 3: Zusammenspiel von Politik und Wissenschaft bei Auftrag, Erstellung und Auswertung von Bildungsberichten



Quelle: Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009, Band 2, S. 12

Entsprechend dem dargestellten Konzept waren die Leitfragen für die Analyse sowie die konkreten Entscheidungen, die auf Basis der Berichte getroffen wurden, der Politik zuzuordnen. Datenproduktion und -interpretation sowie wissenschaftliche Schlussfolgerungen kamen von den beauftragten Experten.

Der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE befasste sich bisher nicht explizit mit der Themenfestsetzung für Band 2 des Nationalen Bildungsberichts.

(3) Für den Nationalen Bildungsbericht 2009 fielen im BIFIE Aufwendungen von knapp 560.000 EUR an. Weitere Aufwendungen vor der Ausgliederung des BIFIE waren bei der Vorgängerinstitution erfasst worden. Für den Zeitraum 2011 bis 2014<sup>33</sup> plante das BIFIE 1,16 Mill. EUR (davon 15.000 EUR für Investitionen, z.B. IT-Hard- und Software) für die Bildungsberichterstattung. Beim Bericht 2009

<sup>33</sup> Der Zeitraum umfasste den Bericht 2012 und anteilig den Bericht 2015.

erhielten die Autoren jeweils 14.000 EUR für ihre wissenschaftlichen Beiträge.

- 18.2 Der Nationale Bildungsbericht sollte im Sinne einer faktenbasierten Entscheidungsfindung der Erarbeitung und Aufbereitung einer breiten Datenbasis zur Situation der Schule in Österreich dienen. Zur Sicherung der Akzeptanz und Entscheidungsrelevanz empfahl der RH dem BMUKK und dem BIFIE, einen verbindlichen Modus in Bezug auf die zu bearbeitenden Themen im Band 2 des Nationalen Bildungsberichts zu fixieren. Hierzu wäre nach Auffassung des RH auch der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE zu konsultieren.

Aufgrund der beträchtlichen Kosten, die für den Nationalen Bildungsbericht geplant waren, empfahl der RH dem BIFIE, eigene wissenschaftliche Mitarbeiter heranzuziehen und die Höhe der Autorenhonorare – v.a. von den universitären Experten – substantiell zu reduzieren.

- 18.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK bestehe es auf dem in Abbildung 3 dargestellten Modus für die Themengenerierung. Für den Nationalen Bildungsbericht 2015 würde eine stärkere Einbeziehung des Wissenschaftlichen Beirats des BIFIE in die Themenfindung vorgesehen werden.*

*(2) Das BIFIE führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Wissenschaftliche Beirat in einer Sitzung 2011 die Möglichkeit gehabt hätte, die vom BMUKK vorgegebenen Themenbereiche zu diskutieren und dazu Stellung zu nehmen. Der Nationale Bildungsbericht 2009 habe insgesamt Aufwendungen von rd. 1,10 Mill. EUR verursacht. Der Modus zur Themengenerierung würde nach Abschluss des Nationalen Bildungsberichts 2012 mit dem BMUKK vereinbart werden; der Wissenschaftliche Beirat würde dabei einbezogen werden.*

*Zur Kostenreduktion hinsichtlich des Nationalen Bildungsberichts nahm das BIFIE nicht Stellung.*

- 18.4 In dem dem RH anlässlich der Erhebungen an Ort und Stelle vorliegenden Protokoll der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats vom 31. März/1. April 2011 wurde der Nationale Bildungsbericht 2013 nicht thematisiert. Die vom BIFIE dargestellte Behandlung des Nationalen Bildungsberichts durch den Wissenschaftlichen Beirat wurde seitens des BIFIE bei der Schlussbesprechung nicht angesprochen bzw. wurde das betreffende Protokoll dem RH nicht zur Verfügung gestellt.

## Aufgaben des BIFIE

Evaluation Neue  
Mittelschule

19.1 (1) Mit der Einführung von Modellversuchen zur Neuen Mittelschule legte § 7a Abs. 4 Schulorganisationsgesetz<sup>34</sup> fest, dass die Modellversuche vom jeweiligen Landesschulrat unter wissenschaftlicher Begleitung nach bundeseinheitlichen Kriterien zu betreuen, zu kontrollieren und begleitend zu evaluieren seien, wofür das BIFIE beizuziehen wäre. Daneben wurden Berichtspflichten für das BIFIE (Nationaler Bildungsbericht, Ergebnisberichte) festgelegt.

Das vom BIFIE entwickelte Evaluationskonzept für die Modellversuche zur Neuen Mittelschule sollte einerseits Daten als Grundlage für bildungspolitische Entscheidungen nach der Entwicklungsphase über den Nutzen der Neuen Mittelschule bereitstellen. Andererseits sollte es Informationen zur Feinsteuerung während des Entwicklungsprozesses liefern.

Die Untersuchung über den Nutzen bezog sich auf die ersten beiden Generationen von Schülern der Neuen Mittelschule, die diesen Modellversuch in den Schuljahren 2011/2012 bzw. 2012/2013 beenden werden.

(2) Noch vor Beendigung der ersten Generation der Modellversuche und dem Vorliegen aussagekräftiger Befunde über den Nutzen der Neuen Mittelschule beschloss der Nationalrat im März 2012<sup>35</sup> die Übernahme des Modellversuchs Neue Mittelschule in das Regelschulwesen. Nach einem Stufenplan sollen bis zum Schuljahr 2018/2019 alle Hauptschulen in Neue Mittelschulen umgewandelt werden.

19.2 Der RH bekräftigte seine bereits im Rahmen der Gesetzesbegutachtung vorgebrachte Kritik über die beabsichtigte flächendeckende Einführung der Neuen Mittelschule an Hauptschulen wegen des Fehlens von Evaluationsergebnissen.

Der RH empfahl dem BMUKK und dem BIFIE, das Evaluationskonzept kostenneutral an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Dabei wären nach Ansicht des RH einerseits die gesetzlichen Ansprüche zu berücksichtigen und andererseits zweckmäßige Informationen für die Schulpraxis bereitzustellen. Auch die Ergebnisberichte wären aufgrund der flächendeckenden Einführung der Neuen Mittelschule auf das notwendige Ausmaß zu reduzieren.

19.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK laufe die Evaluation der Neuen Mittelschule in modifizierter Form weiter. Zusammenfassende Ergebnisse seien im ersten Halbjahr 2014 zu erwarten, die dazu betragen*

<sup>34</sup> Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.F. BGBl. I Nr. 44/2009

<sup>35</sup> 29. März 2012 Beschluss im Nationalrat 521/BNR, BGBl. I Nr. 36/2012

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

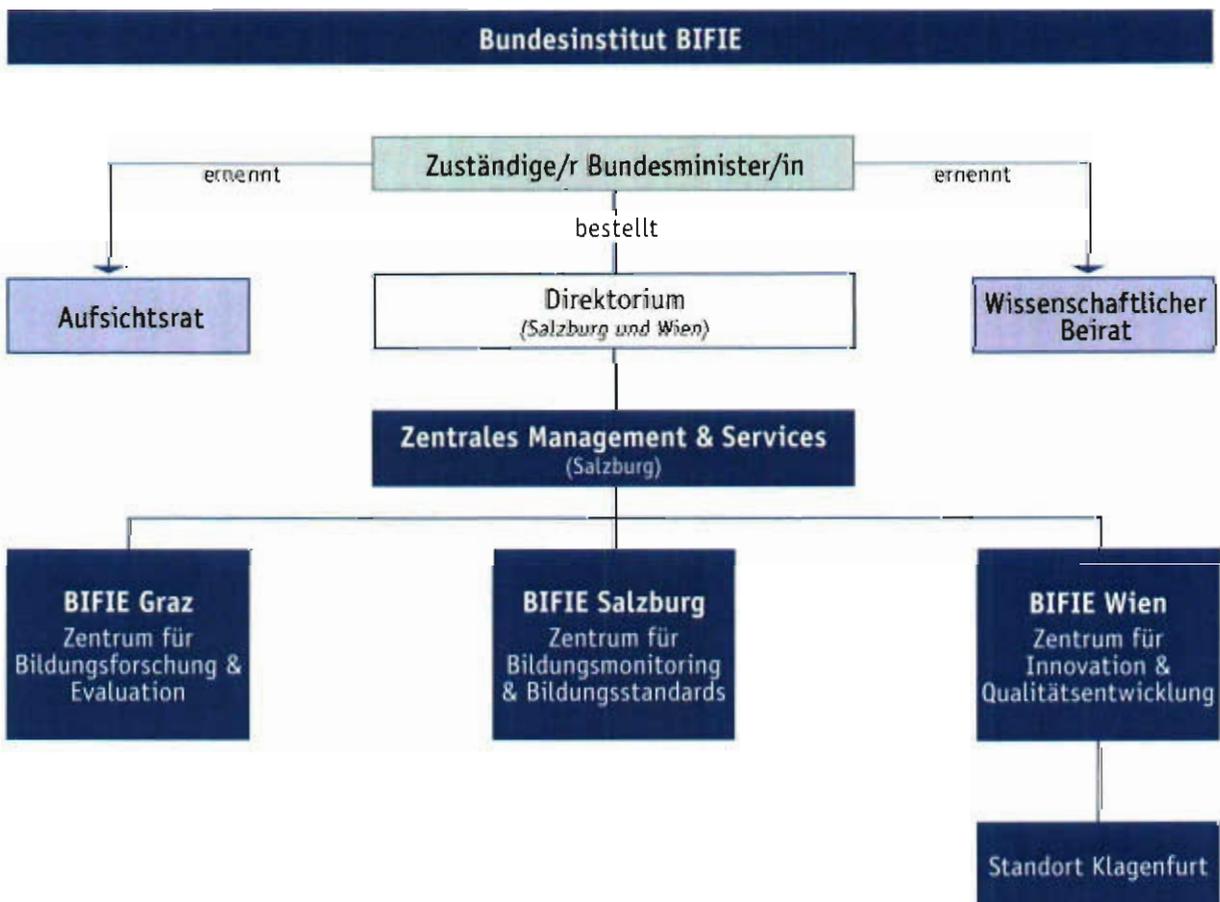
*könnten, die Neue Mittelschule qualitativ weiterzuentwickeln. Die kostenneutrale Anpassung des Evaluationskonzepts an die aktuellen Rahmenbedingungen sei geplant.*

*(2) Das BIFIE informierte in seiner Stellungnahme, dass es die Vorgaben des BMUKK abwarten würde.*

**Organisation**

Allgemeines 20 Die Organe des BIFIE waren das Direktorium, der Aufsichtsrat und der Wissenschaftliche Beirat. Nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Organisationsstruktur des BIFIE zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Herbst 2011):

Abbildung 4: Organisationsstruktur des BIFIE



Quelle: BIFIE; Adaptionen RH

## Organisation

Neben dem Direktorium gab es Zentren für die inhaltlichen Arbeitsbereiche des BIFIE, die auf die einzelnen Standorte aufgeteilt waren.

### Organe des BIFIE

#### Direktorium

21.1 (1) Das Direktorium bestand aus zwei – für die Dauer von fünf Jahren von der zuständigen Bundesministerin bestellten – Direktoren.

Die Institutsordnung legte einerseits die jeweiligen eigenen Aufgabengebiete der Direktoren und andererseits jene Bereiche fest, in denen die Direktoren einvernehmliche Entscheidungen zu treffen hatten. Demnach war der eine Direktor in Salzburg für den wissenschaftlich-forschenden Bereich und der andere Direktor in Wien für die Bereiche Qualitätsentwicklung und Innovation zuständig. Für den kaufmännischen Bereich waren beide Direktoren gemeinsam zuständig.

(2) Das Direktorium hatte jährlich einen Dreijahresplan zu erstellen. Seit Gründung des BIFIE im Jahr 2008 gab es zwei genehmigte Dreijahrespläne.<sup>36</sup> Insbesondere die Erstellung des Dreijahresplans für die Jahre 2011 bis 2013 erwies sich aufgrund des Widerstreits zwischen aufgabenorientierter, transparenter Planung und bereitzustellender Finanzmittel als langwierig. Das BMUKK veranlasste die Beiziehung eines externen Beraters. Ende des Jahres 2011 kam es lediglich zur Kenntnisnahme, nicht jedoch zur Genehmigung des nunmehr zeitlich erweiterten Plans für die Jahre 2011 bis 2014 durch den Aufsichtsrat. Die Planung verzögerte sich wegen Differenzen zwischen BMUKK und BIFIE v.a. hinsichtlich des Geldmittelbedarfs und der Projektkosten. Auch dem RH wurden unterschiedliche, nicht genau kalkulierte Projektkosten vorgelegt.

Aufgrund der Nichteinhaltung der vorangegangenen Pläne verfügte das BIFIE über eine hohe Mittelausstattung, die zum Aufbau von hohen Bankguthaben (Ende 2010 8,49 Mill. EUR) und zu einer Überliquidität führten (siehe TZ 38).

(3) Die Institutsordnung enthielt in § 3 Abs. 3 lit. e als gemeinsame Aufgabe des Direktoriums die Bestellung des Abschlussprüfers. Dieser Bestimmung stand jedoch § 24 Abs. 3 Z 5 BIFIE-Gesetz entgegen, wonach die Bestellung des Abschlussprüfers dem BMUKK oblag.

<sup>36</sup> Dreijahresplan für den Zeitraum 2008 bis 2010 und Dreijahresplan für den Zeitraum 2010 bis 2012.

- 21.2 Der RH wies auf eine zu schwach ausgeprägte kaufmännische Kompetenz in der Führung des BIFIE hin, die sich z.B. bei der Erstellung der Dreijahrespläne und der Überliquidität manifestierte. Der RH empfahl dem BMUKK, die BIFIE-Führungsstruktur so umzugestalten, dass einerseits jedenfalls das Vier-Augen-Prinzip gewahrt und andererseits eine fundierte kaufmännische Expertise installiert wird.

Der RH wies auf die dem BIFIE-Gesetz widersprechende Bestimmung zur Bestellung des Abschlussprüfers in der Institutsordnung hin. Er empfahl dem BIFIE, die Institutsordnung umgehend an die Bestimmungen des BIFIE-Gesetzes anzupassen.

- 21.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK stehe dem BIFIE seit Frühjahr 2012 ein Experte mit fundierter kaufmännischer Expertise zur Verfügung. Die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips in der BIFIE-Führungsstruktur würde durch eine Änderung der Institutsordnung bzw. des Internen Kontrollsystems sichergestellt werden. Diese Änderungen habe der BIFIE-Aufsichtsrat im Juli 2012 beschlossen.*

*(2) Der Direktor des BIFIE (Salzburg)<sup>37</sup> betonte in der Stellungnahme des BIFIE, dass der Aufbau des kaufmännischen Rechnungswesens und der betrieblichen Organisation in den Gründungsjahren hauptsächlich in seiner Hand gelegen und zügig vonstatten gegangen sei. Auch hätten alle Abschlussprüfungen ergeben, dass das BIFIE über ein gutes kaufmännisches System verfüge. Es sei unverständlich, warum trotz nachgewiesenem praktischem kaufmännischem Erfolg undifferenziert Kritik geübt und fehlende Kompetenzen moniert würden. Weiters hätte die Ausschreibung für das Direktorium keine expliziten kaufmännischen Kompetenzen umfasst.*

*Mit der Institutsordnung 2012 sei dem wachsenden Aufwand im kaufmännischen Bereich insofern Rechnung getragen worden, als dem Leiter des Zentralen Management und Services mehr kaufmännische Verantwortung eingeräumt worden sei.*

*Das BIFIE wies darauf hin, dass die Abschlussprüfer stets durch die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur bestellt worden seien. Die Institutsordnung sei zwischenzeitlich bereinigt worden.*

- 21.4 Der RH stellte klar, dass seine Beurteilung in Bezug auf eine zu schwach ausgeprägte kaufmännische Kompetenz in der Führung des BIFIE neben organisatorischen Aspekten auch die anderen Aufgabengebiete des Direktoriums miteinbezog. Die Stellungnahme des BIFIE unterstrich

<sup>37</sup> Der zweite Direktor des BIFIE (Wien) wurde während der Gebarungsprüfung abberufen.

## Organisation

dies insofern, als sie darauf verwies, dass die Ausschreibung für das Direktorium keine expliziten kaufmännischen Kompetenzen forderte. Der RH blieb bei seiner Ansicht, dass der kaufmännischen Komponente in der Führungsstruktur des BIFIE zu wenig Bedeutung beigegeben wurde.

Das BIFIE erhielt in den Jahren 2008 bis 2010 vom BMUKK insgesamt Zuwendungen in Höhe von 34,71 Mill. EUR, wovon Ende 2010 rund ein Viertel (8,49 Mill. EUR) unter den liquiden Mitteln (Bankguthaben) – beinahe unverzinst – ausgewiesen war. Vor dem Hintergrund der angespannten budgetären Situation des Bundes beurteilte der RH die Aussage über den praktischen kaufmännischen Erfolg des BIFIE als nicht angebracht.

### Aufsichtsrat

- 22.1 Dem Aufsichtsrat oblag v.a. die laufende Aufsicht, die Entgegennahme und Genehmigung der jährlichen Planungs- und Tätigkeitsberichte des Direktoriums sowie dessen Entlastung.

Der Aufsichtsrat bestand aus neun Mitgliedern, wobei fünf vom BMUKK zu nominieren waren.<sup>38</sup> In der Sitzung vom Oktober 2010 beschloss der Aufsichtsrat einstimmig die dauerhafte Teilnahme des Geschäftsführers der Koordinationsstelle des BMUKK (siehe TZ 28) als nicht stimmberechtigte Auskunftsperson.

Nach § 3 Abs. 1 der Geschäftsordnung war der Aufsichtsrat mindestens vier Mal pro Jahr einzuberufen; bei Bedarf waren weitere Einberufungen möglich. Im Gründungsjahr 2008 fanden sieben Sitzungen, im Jahr 2009 lediglich zwei und im Jahr 2010 drei statt. Im Jahr 2011 gab es zwar vier Sitzungen, davon zwei innerhalb von zwei Wochen.<sup>39</sup>

- 22.2 Zur Wahrnehmung der laufenden Aufsicht waren nach Ansicht des RH regelmäßige Sitzungen (z.B. bei Vorliegen der Quartalsberichte und des Jahresabschlusses) des Aufsichtsrats erforderlich. Der RH stellte kritisch fest, dass der Aufsichtsrat in einigen Jahren die in der Geschäftsord-

<sup>38</sup> Die weiteren Mitglieder nominierten folgende Institutionen: ein Mitglied das BMF, ein Mitglied das BMWF, ein Mitglied die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und ein Mitglied der Betriebsrat des BIFIE.

<sup>39</sup> In der Sitzung vom 1. Juni 2011 vertagte der Aufsichtsrat die Genehmigung des Jahresberichts 2010. In der darauffolgenden Sitzung vom 14. Juni 2011 genehmigte der Aufsichtsrat den geänderten Jahresabschluss 2010 und den revidierten Lagebericht 2010.

nung und auch im Gesellschaftsrecht<sup>40</sup> festgelegten Sitzungstermine nicht einhielt. Der RH empfahl dem Aufsichtsrat des BIFIE, die laufende Überwachung der Geschäftstätigkeit zu intensivieren und dafür auch regelmäßige Sitzungen abzuhalten.

Aufgrund der Konzentration der Informationen über das BIFIE in der Koordinationsstelle empfahl der RH dem BMUKK, in Betracht zu ziehen, den Geschäftsführer der Koordinationsstelle in den Aufsichtsrat zu nominieren. Er wies darauf hin, dass die derzeitige Situation (Geschäftsführer der Koordinationsstelle als dauerhafte Auskunftsperson ohne Stimmrecht) nicht durch das Gesellschaftsrecht<sup>41</sup> abgedeckt war.

*22.3 Laut Stellungnahme des BMUKK würde bei den Sitzungen des Aufsichtsrats der Geschäftsführer der Koordinationsstelle zu Beginn zu den relevanten Punkten der Tagesordnung eingeladen. Dies würde auch gesondert im Protokoll vermerkt.*

**23.1** Der Aufsichtsrat hatte gemäß BIFIE-Gesetz u.a. den Erwerb und die Veräußerung von Liegenschaften, Beteiligungen, Unternehmen und Betrieben sowie Verträge, deren Gesamtentgelt 10 % der Basiszuwendung überstieg, zu genehmigen.

Die Basiszuwendung erhöhte sich seit Gründung des BIFIE von 5 Mill. EUR auf 13 Mill. EUR im Jahr 2010. Der Prozentsatz (10 %) für aufsichtsratspflichtige Verträge blieb jedoch unverändert. Daher stieg die Betragsgrenze für aufsichtsratspflichtige Verträge von 500.000 EUR auf 1,30 Mill. EUR.

Nach den Feststellungen des RH wurden seit Gründung des BIFIE dem Aufsichtsrat keine Verträge zur Genehmigung vorgelegt, weil die Betragsgrenze nicht überschritten wurde, obwohl „wichtige“ Geschäfte (v.a. Werkverträge mit den Universitäten) vorlagen.

**23.2** Der RH stellte eine Kontrolllücke fest, die sich aufgrund der kontinuierlichen Erhöhung der Basiszuwendungen bei gleichbleibendem Anteil genehmigungspflichtiger Verträge ergab. Er empfahl dem BMUKK zur Schließung der Kontrolllücke, auf eine Änderung des BIFIE-Gesetzes hinzuwirken, indem der Prozentsatz durch eine absolute Betragsgrenze ersetzt wird. Damit wären alle wesentlichen Geschäfte aufsichtsratspflichtig.

<sup>40</sup> vgl. § 30i Abs. 3 GmbH-Gesetz (RdBl. Nr. 58/1906 i.d.g.F.) und § 94 Abs. 3 Aktiengesetz (BGBl. Nr. 98/1965 i.d.g.F.)

<sup>41</sup> vgl. § 30h GmbH-Gesetz und § 93 Aktiengesetz

## Organisation

- 23.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK sei im Juli 2012 vom Aufsichtsrat eine absolute Betragsgrenze für aufsichtsratspflichtige Verträge beschlossen worden.*

## Wissenschaftlicher Beirat

- 24.1 Am BIFIE war ein Wissenschaftlicher Beirat eingerichtet. Der Beirat sollte das nationale und internationale wissenschaftliche Niveau sichern und die Organe des BIFIE in der Wahrnehmung aller gesetzlichen Aufgaben unterstützen, insbesondere bei der Erstellung der Jahres- und Dreijahrespläne.

Der Wissenschaftliche Beirat hatte grundsätzlich zwei Sitzungstermine pro Jahr, die jeweils i.d.R. zwei Tage dauerten. Er hielt die Sitzungen abwechselnd an den einzelnen Standorten des BIFIE ab und unterzog die an dem jeweiligen Standort verwirklichten Projekte einer wissenschaftlichen Prüfung (z.B. standardisierte Reifeprüfung, Evaluation Neue Mittelschule). Der Wissenschaftliche Beirat gab – an die Organe des BIFIE gerichtete – Empfehlungen ab. Zudem ersuchte er das Direktorium, seine Empfehlungen an das BMUKK weiterzuleiten. Die Koordinationsstelle im BMUKK verfügte jedoch über keine Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats.

- 24.2 Wenn auch eine Weiterleitung der Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats (z.B. zur standardisierten Reifeprüfung, Evaluierungskonzept Neue Mittelschule) an das BMUKK im BIFIE-Gesetz nicht vorgesehen war, stand der RH dem Anliegen des Wissenschaftlichen Beirats positiv gegenüber. Dadurch könnte die Kontrollfunktion des BMUKK um die Facette der wissenschaftlichen Qualitätssicherung erweitert werden.
- 24.3 *Laut Stellungnahme **des BIFIE** würden künftig die Empfehlungen des Wissenschaftlichen **Beirats** systematisch an die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur weitergeleitet werden.*

## Standorte

25.1 (1) Der Sitz des BIFIE war in Salzburg. Bei der Ausgliederung gab es Zweigstellen in Graz, in Klagenfurt und in Wien, wobei der Standort Klagenfurt organisatorisch und personell dem BIFIE Wien zugeordnet war.

Mit Ende des Jahres 2011 war die Auflassung des Standorts Graz geplant. Die Aufgaben von Graz sollten auf das BIFIE Salzburg (Bildungsforschung) und das BIFIE Wien (Begleitforschung zur Implementierung der Bildungsstandards und zur standardisierten Reifeprüfung) verteilt werden. In Zukunft waren zwei Hauptstandorte des BIFIE in Salzburg und Wien beabsichtigt.

(2) Bei der Ausgliederung war für Wien ein kleinerer Standort geplant; das Unternehmenskonzept ging von einem Personalstand von zehn Mitarbeitern bis 2009 aus. Mit der Novelle des BIFIE-Gesetzes 2009 kam die standardisierte Reifeprüfung als wesentliche Aufgabe für das BIFIE Wien dazu. Die Ausweitung der Aufgaben führte zu einem starken Anstieg des Personalstands; Anfang September 2011 waren in Wien 38,37 Mitarbeiter (in VZÄ) beschäftigt.<sup>42</sup>

Wegen des Anwachsens des Standorts Wien waren größere Räumlichkeiten erforderlich. Dem BIFIE standen ab 2011 in Wien 1.700 m<sup>2</sup> und in Salzburg 3.100 m<sup>2</sup> zur Verfügung. Die monatlichen Mietkosten waren in Wien pro m<sup>2</sup> um knapp 60 % höher als in Salzburg (m<sup>2</sup>-Preis in Salzburg 11,36 EUR und in Wien 18,07 EUR).

(3) Die zwei Hauptstandorte Salzburg und Wien wurden mit dem guten Kontakt zu den jeweiligen Hauptansprechpartnern und der geographischen Präsenz des BIFIE in Österreich begründet: Die zwei Standorte würden die flächendeckende Arbeit des BIFIE erleichtern.

(4) Im Jahr 2010 fielen für Dienstreisen zwischen Salzburg und Wien insgesamt Reisekosten von 37.000 EUR an. Die 340 Fahrten zwischen den Standorten beanspruchten 1.000 Stunden Dienstzeit (0,5 VZÄ).

25.2 Der RH stellte fest, dass der ursprünglich als Zweigstelle geplante Standort Wien kontinuierlich gewachsen war und entsprechend den Planungen beinahe die Mitarbeitergröße des Sitzes des BIFIE in Salzburg annehmen wird. Gründe dafür waren zusätzliche Aufgaben in Form der standardisierten Reifeprüfung und die konsequente Aufgabenaufteilung bei den Kernaufgaben zwischen den beiden Direktoren.

<sup>42</sup> Im Vergleich dazu: Anfang September 2011 waren am Standort Salzburg 65,61 Mitarbeiter (in VZÄ) beschäftigt.

Für den Standort Wien war ein weiterer Personalzuwachs geplant: Die Planungen sahen bis Ende 2014 am Standort Wien insgesamt 56,95 Mitarbeiter (in VZÄ) vor.

## Organisation

Der RH sah – hauptsächlich aus wirtschaftlichen Gründen – keine Notwendigkeit für zwei Hauptstandorte. Diese bedingten nach Ansicht des RH Doppelstrukturen bzw. Ineffizienzen in der Verwaltung und der Aufgabenerfüllung (siehe TZ 26 f.). Er empfahl dem BIFIE, langfristig die Kernaufgaben an einem Hauptstandort zusammenzulegen.

**25.3** *Laut Stellungnahme des BIFIE sei die Eröffnung des Zentrums Wien im BIFIE-Gesetz 2008 (Text der Regierungsvorlage) schlüssig mit der Nähe zum BMUKK und anderen Schulbehörden argumentiert worden.*

## Doppelstrukturen

### Zentrales Management und Services

**26.1** Anknüpfungspunkte zwischen den Standorten Salzburg und Wien gab es v.a. durch die Aufteilung des Direktoriums, das Projekt Bildungsstandards (siehe TZ 8 ff.) und die Inanspruchnahme der Leistungen des „Zentralen Management und Services“.

Das Zentrale Management und Services in Salzburg war grundsätzlich für das Finanz- und Rechnungswesen, das Controlling, das IT- und Informationsmanagement sowie die Organisations-, die Personal- und die Öffentlichkeitsarbeit des gesamten BIFIE zuständig. Infolge der Vergrößerung des BIFIE Wien wurde zusätzliches Personal für Infrastrukturleistungen (Reinigung, Sekretariat, IT, Medienmanagement, Medientechnik und -design etc.) in Wien angestellt. Dieses Personal war ursprünglich dem BIFIE Wien zugeordnet.

Aufgrund einer vom BMUKK beauftragten externen Prüfung des BIFIE im Jahr 2011 wurden die Mitarbeiter der IT, der Reinigung und des Sekretariats (0,5 VZÄ) des BIFIE Wien dem Zentralen Management und Services (Salzburg) kostenrechnerisch formal zugeordnet. Vorgesetzte blieb nach wie vor die Leitung des BIFIE Wien. Die Mitarbeiter in den Bereichen Medienmanagement, Medientechnik und -design verblieben beim BIFIE Wien und waren für die dort abgewickelten Projekte zuständig.

**26.2** Der RH wies darauf hin, dass das BIFIE erste Schritte zur Strukturreinigung gesetzt hatte. Da die Zusammenlegung der Mitarbeiter des Zentralen Management und Services jedoch nur kostenrechnerisch erfolgte, konnten bisher wesentliche Vorteile zentral verwalteter Ressourcen und Leistungen (z.B. Synergien, flexibler Personaleinsatz) nicht genutzt werden. Der RH kritisierte die bisher lediglich formal stattgefundene Änderung und empfahl dem BIFIE, tiefgreifende Restrukturierungen vorzunehmen (siehe TZ 25).

26.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE würden mit dem kommenden Dreijahresplan und der neuen Institutsordnung administrative und organisatorische Strukturen in Wien abgebaut bzw. dem zuständigen Zentralen Management und Services zugeordnet werden.*

#### Sonstige Bereiche

27.1 (1) Die Projekte Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung waren durch ähnliche Prozesse gekennzeichnet. Beispielsweise erforderten sowohl die Implementierung (im Rahmen der Diagnoseinstrumente) als auch die Überprüfung der Bildungsstandards und die standardisierte Reifeprüfung die Erstellung von Aufgaben. Zu deren Entwicklung und Archivierung gelangten internetbasierte Aufgabenplattformen zum Einsatz.

Insgesamt gab es am BIFIE u.a. drei Internet-Aufgabenplattformen bzw. waren diese in Entwicklung.<sup>43</sup> Das Direktorium begründete die Mehrzahl an Aufgabenplattformen mit den unterschiedlichen inhaltlichen und sicherheitstechnischen Anforderungen sowie weitaus höheren Kosten bei einer für das gesamte BIFIE anwendbaren Lösung. Konkrete Unterlagen bzw. Berechnungen dazu konnten dem RH nicht vorgelegt werden. Für die Aufgabenplattformen fielen bis Ende 2011 Kosten von 316.000 EUR (inkl. Lizenzgebühren, Schulungen etc.) an.

Die Plattformen für die standardisierte Reifeprüfung und die Diagnoseinstrumente betreuten ausschließlich die IT-Mitarbeiter des BIFIE Wien ohne Zugriffsmöglichkeit für den zentralen IT-Bereich (Zentrales Management und Services) in Salzburg, der für die Gesamt-IT des BIFIE zuständig war.

Beim Betrieb der internetbasierten Anwendungen arbeiteten das BIFIE Salzburg und das BIFIE Wien zwar mit demselben Rechenzentrum zusammen, jedoch völlig getrennt voneinander und zu unterschiedlichen Konditionen.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> BIFIE Salzburg: eine Aufgabenplattform zur Überprüfung der Bildungsstandards, diese soll durch eine neu entwickelte im Frühjahr 2012 abgelöst werden; BIFIE Wien: eine Aufgabenplattform zur Implementierung der Bildungsstandards (Diagnoseinstrumente) und eine zur Zeit der Gebirgsüberprüfung in Entwicklung befindliche Aufgabenplattform für die standardisierte Reifeprüfung.

<sup>44</sup> BIFIE Salzburg: 36.000 EUR jährlich, Vorauszahlung für drei Jahre, 7 % Sondernachlass; BIFIE Wien: 35.000 EUR jährlich, Zahlung jährlich im Voraus, 4 % Sondernachlass; die Konditionen des BIFIE Salzburg waren günstiger.

## Organisation

Es gab keinen Link zwischen der BIFIE-Homepage und jener für die Diagnoseinstrumente des BIFIE Wien. Umgekehrt gab es zwar Verweise, die teilweise jedoch nicht funktionierten.

(2) Sowohl das BIFIE Salzburg als auch das BIFIE Wien verfügten über jeweils zwei Konferenzräume, die für Veranstaltungen mit größerem Teilnehmerkreis genutzt werden konnten. Daneben standen an beiden Standorten mehrere kleinere gemeinsame Arbeits- bzw. Besprechungsräume zur Verfügung.

Soweit Daten verfügbar waren,<sup>45</sup> stellte sich die Auslastung der Konferenzräume wie folgt dar: Die beiden Säle des BIFIE Salzburg waren in den ersten zehn Monaten des Jahres 2011 durchschnittlich zu 46 % belegt. Für die beiden Räumlichkeiten des BIFIE Wien betrug die Belegungsrate in den Monaten September bzw. Oktober 2011 40 % bzw. 56,10 %. Das BIFIE Wien nutzte in den ersten zehn Monaten des Jahres 2011 die Seminarräumlichkeiten in Salzburg zehn Mal. Es fanden im September und Oktober 2011 keine Veranstaltungen des BIFIE Salzburg in den Räumlichkeiten des BIFIE Wien statt.

Wegen der flächendeckenden Arbeit des BIFIE stammten die Seminarteilnehmer an beiden Standorten aus ganz Österreich.

27.2 Nach Ansicht des RH führten die zwei Hauptstandorte des BIFIE zu Doppelstrukturen. Beispielsweise wurden sowohl in Salzburg als auch in Wien Seminarräumlichkeiten vorgehalten, die jedoch nur zu knapp 50 % (in Wien im Oktober 2011 zu 56,10 %) genutzt wurden. Auch im IT-Bereich kam es – wie am Beispiel der Aufgabenplattformen ersichtlich – zu Doppelgleisigkeiten.

Der RH kritisierte insbesondere die Entscheidung, auch am Standort Wien Flächen für Konferenzräume anzumieten, obwohl ausreichend Kapazitäten in Salzburg vorhanden waren.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung gegenüber dem BIFIE, langfristig die Kernaufgaben an einem Hauptstandort zusammenzulegen (siehe TZ 25). Mittelfristig sollten Maßnahmen gesetzt werden, um die Doppelstrukturen zu reduzieren und eine effiziente Aufgabenerfüllung bei wirtschaftlicher Betriebsführung zu gewährleisten.

27.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE gebe es inzwischen ein gemeinsames Plattformprojekt, das bis Ende 2012/Anfang 2013 den Anforderungen beider Standorte entsprechen soll.*

<sup>45</sup> Daten für die Raumbelugung von Jänner bis August 2011 der Konferenzräume des BIFIE Wien standen nicht zur Verfügung.

*Das BIFIE würde für seinen Betrieb Seminar- und Besprechungsräume benötigen. Die Auslastung seiner Seminar- und Besprechungsräume (50 % bis 60 %) entspräche bzw. überträfe die übliche Auslastung von Besprechungsräumen in Ministerien, Schulbehörden oder Universitäten.*

- 27.4 Die Kritik des RH bezog sich v.a. auf die Anmietung von Konferenzräumlichkeiten für einen größeren Teilnehmerkreis an beiden Standorten (TZ 25). Da die Seminarteilnehmer an beiden Standorten aus ganz Österreich stammten und wegen der jeweils geringen Auslastung beurteilte der RH Konferenzräumlichkeiten an beiden Standorten als nicht zweckmäßig.

Zusammenarbeit  
BMUKK und BIFIE

Koordinationsstelle im BMUKK

- 28.1 (1) Das BMUKK richtete eine Koordinationsstelle für das BIFIE und die Bildungsforschung für das Ressort ein. Die Koordinationsstelle setzte sich aus einer Vorsitzenden (Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur), einem stellvertretenden Vorsitzenden (zuständiger Sektionschef), einem Geschäftsführer und sechs Mitgliedern (alle BMUKK) zusammen.

(2) Gemäß § 24 Abs. 3 Z 2 BIFIE-Gesetz hatte das BMUKK die Vorgaben zu den Dreijahresplänen zu formulieren. Die erste schriftliche Vorgabe an das BIFIE für den Dreijahresplan 2010 bis 2012 erfolgte im Februar 2010. Neben dem finanziellen Rahmen enthielt sie lediglich die in allgemeiner Form gehaltene Vorgabe zur prioritären Umsetzung der Projekte Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung. Im November 2010 erfolgte schriftlich die Vorgabe des finanziellen Rahmens für das Jahr 2013 (Plan 2011 bis 2013) sowie im November 2011 für das Jahr 2014 (Plan 2011 bis 2014).

Die genannten Schreiben informierten u.a. darüber, dass die Pläne des BIFIE vor Genehmigung durch den Aufsichtsrat des BIFIE mit dem BMUKK bzw. der Koordinationsstelle abzustimmen wären. Diese Vorgehensweise war im BIFIE-Gesetz nicht vorgesehen. Es war seitens der Koordinationsstelle und des BIFIE geplant, eine generelle Leitlinie für die Erstellung der Dreijahrespläne zu formulieren, die jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vorlag.

(3) Ab dem Jahr 2010 verstärkten das BMUKK bzw. die Koordinationsstelle die Aufsichtsaktivitäten gegenüber dem BIFIE. Beispielsweise fand im Frühjahr 2011 eine Belegeinschau statt, und eine externe Plausibilitätsprüfung der Projekte Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung (Pauschalhonorar 130.000 EUR) wurde beauftragt.

## Organisation

28.2 (1) Das BMUKK verfolgte mit der Koordinationsstelle grundsätzlich das Ziel, die Aufsichtsaktivitäten und den Informationsfluss gegenüber dem BIFIE zu konzentrieren. Der RH erachtete die festgestellte Forcierung der Aufsichtsaktivitäten des BMUKK bzw. der Koordinationsstelle als zweckmäßig. Er kritisierte jedoch die Beiziehung externer Berater mit hohen Kosten, weil seiner Ansicht nach in den staatlichen Dienststellen ausreichend Fachkompetenz vorhanden war, um die Aufsichtsaktivitäten abwickeln zu können. Der RH empfahl dem BMUKK, primär die im Ressort vorhandenen Ressourcen zu nutzen, um damit Kosten zu vermeiden.<sup>46</sup>

(2) Der RH bemängelte die Vorgaben des BMUKK an das BIFIE in Bezug auf die Dreijahrespläne. Für die fristgerechte Erstellung der Dreijahrespläne wären rechtzeitige und detaillierte Vorgaben erforderlich. Der RH empfahl dem BMUKK, die Vorgaben an das BIFIE zu präzisieren und rechtzeitig (z.B. Ende Juni des Jahres 2011 für den Dreijahresplan 2012 bis 2014) bekanntzugeben.

(3) Eine Abstimmung der Dreijahrespläne mit dem BMUKK bzw. der Koordinationsstelle vor Genehmigung im Aufsichtsrat war im BIFIE-Gesetz nicht vorgesehen. Der RH erachtete diese Vorgehensweise dennoch als zweckmäßig, um das nachfolgende Genehmigungsprozedere durch den Aufsichtsrat und das BMUKK zu beschleunigen. Um die zügige Erstellung und Genehmigung der Dreijahrespläne zu gewährleisten, empfahl der RH dem BMUKK und dem BIFIE, die diesbezügliche Leitlinie rasch und verbindlich festzulegen.

28.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK war die Koordinationsstelle für das Beteiligungs-Controlling des BIFIE verantwortlich. Grundsätzlich würden alle Belange des BIFIE über die Koordinationsstelle koordiniert. Lediglich bei Bedarf an zusätzlicher Fachexpertise würde auf andere, externe Partner zurückgegriffen.*

*Zwischen dem BMUKK und dem BIFIE sei bereits ein neues, genaueres Prozedere vereinbart worden, welches u.a. die Vorgaben der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur zum rollierenden Dreijahresplan verbindlich regelt und präzisiert.*

(2) *Das BIFIE informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass es für die Akkordierung der Dreijahrespläne mit dem BMUKK weder eine schriftliche Leitlinie noch eine Geschäftsordnung gebe; in den letzten Jahren habe es daher sehr unterschiedliche Akkordierungsverläufe gegeben.*

<sup>46</sup> siehe dazu RH Reihe Bund 2004/2, Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien, TZ 4

Begleitung der BIFIE-Projekte durch das BMUKK

29.1 (1) Im BIFIE kam es zur Bündelung einer großen Anzahl an wissenschaftlichen Studien und pädagogischen Projekten, die vor der Ausgliederung von einer Vielzahl von Mitarbeitern des BMUKK aus mehreren Abteilungen bearbeitet worden waren. Beispielsweise startete die Pilotphase der Bildungsstandards im Herbst 2001. Lehrkräfte von rd. 300 Pilotschulen waren in die Entwicklung eingebunden. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung waren im BMUKK für dieses zentrale Projekt zwei Mitarbeiter tätig.

Neben dem BIFIE gab es nach wie vor auch andere Auftragnehmer für bildungswissenschaftliche Studien und pädagogische Projekte im BMUKK. Beispielsweise beauftragte das BMUKK für Studien zur Neuen Mittelschule oder zur Migrationsthematik nicht das BIFIE, sondern andere externe Auftragnehmer. Eine ausschließliche Beauftragung des BIFIE durch das BMUKK war nicht gegeben.

(2) Das BIFIE arbeitete mit den sachlich zuständigen Mitarbeitern des BMUKK im Rahmen der Projekte zusammen. Diese Mitarbeiter waren i.d.R. auch für die Projektverfolgung bzw. das –controlling seitens des BMUKK verantwortlich. Die Aufgabenwahrnehmung durch die Mitarbeiter des BMUKK gestaltete sich unterschiedlich: Während einige sich nur für inhaltliche Aspekte als zuständig erachteten, bezogen andere auch finanzielle Aspekte in ihre Tätigkeit ein. Häufig fehlten den Mitarbeitern finanzielle Detailinformationen.

29.2 (1) Aufgrund fehlender Messgrößen über die Zielerreichung und auch wegen der komplexen Struktur sowie der Verteilung der Aufgaben über mehrere Abteilungen im BMUKK war eine durch die Ausgliederung des BIFIE bewirkte Effizienzsteigerung in der Projektabwicklung für den RH nicht festzustellen. Er wies nochmals auf die Wichtigkeit von exakten Zielvorgaben hin (siehe TZ 4).

Um eine entsprechende Aufsicht über die Aufgabenerfüllung des BIFIE zu gewährleisten, empfahl der RH dem BMUKK, die Projektverfolgung bzw. das Projektcontrolling innerhalb des Ressorts zu vereinheitlichen (z.B. in Form eines Standards) und den Kostenaspekt zu berücksichtigen.

(2) Der RH stellte lediglich eine teilweise Aufgabenübertragung des BMUKK an das BIFIE fest. Er empfahl dem BMUKK – nach Maßgabe der Ergebnisse der Evaluierung (siehe Empfehlung in TZ 3) – sämtliche Projekte, die in die Kernaufgaben des BIFIE fallen, auch dorthin zu verlagern.

## Organisation

29.3 Laut Stellungnahme des BMUKK sei das Projektcontrolling über die Koordinationsstelle organisiert und entsprechend in der Geschäftseinteilung verankert. Die jeweiligen Fachreferenten im BMUKK seien den Verantwortlichen im BIFIE bekannt, eine entsprechende schriftliche Unterlage hierzu würde laufend aktualisiert werden.

Dem BMUKK sei es nicht zuletzt aus Gründen der Effizienz ein Anliegen, sämtliche Vorhaben und Projekte, die unter die Kernaufgaben des BIFIE fielen, auch von diesem umsetzen zu lassen.

29.4 Der RH stellte unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Projektverfolgung bzw. dem Projektcontrolling in Bezug auf die Projekte des BIFIE innerhalb des BMUKK fest. Der RH bekräftigte seine Empfehlung gegenüber dem BMUKK, das Projektcontrolling hinsichtlich der Projekte des BIFIE innerhalb des Ressorts zu vereinheitlichen (z.B. in Form eines Standards), um ein effektives und systematisches Vorgehen sicherzustellen.

## Personal

Personalentwicklung 30.1 (1) Die Anzahl der Mitarbeiter des gesamten BIFIE entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 3: Personalentwicklung 2008 bis 2011						
	1. April 2008	31. Dezember 2008	31. Dezember 2009	31. Dezember 2010	1. September 2011	Veränderung
	in VZÄ					in %
Angestellte	16,96	22,88	39,58	54,99	84,91	+ 400,65
Vertragsbedienstete	3,00	3,25	3,00	3,00	3,00	0,00
Refundierte Beamte	11,40	11,74	13,04	16,32	19,76	+ 73,33
Lehrlinge	0,00	0,60	3,36	5,43	4,50	-
<b>Summe</b>	<b>31,36</b>	<b>38,47</b>	<b>58,98</b>	<b>79,74</b>	<b>112,17</b>	<b>+ 257,68</b>

Quellen: BIFIE; eigene Berechnungen RH

Eine weitere Personalsteigerung war geplant, insbesondere betraf diese die standardisierte Reifeprüfung.

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

Der Anstieg der vom BIFIE an andere Bundesdienststellen (z.B. Landesschulräte) refundierten Beamten (v.a. Lehrkräfte) erklärte sich dadurch, dass nach der Gründungsphase dem BIFIE wegen speziellen Personalbedarfs weitere Beamte zugewiesen wurden.<sup>47</sup>

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Aufwendungen für das Personal:

Tabelle 4: Entwicklung Aufwendungen für Personal (inkl. refundierte Beamte) 2008 bis 2010				
	2008	2009	2010	Veränderung
	in Mill. EUR			in %
Refundierung Beamte <sup>1</sup>	1,23	1,24	1,69	+ 37,40
Personalaufwand Bedienstete	1,66	2,86	3,87	+ 133,13
<b>Summe</b>	<b>2,89</b>	<b>4,10</b>	<b>5,56</b>	<b>+ 92,39</b>

<sup>1</sup> enthalten im Aufwand für bezogene Leistungen  
Quellen: BIFIE; eigene Berechnungen RH

Die Aufwendungen für das Personal verdoppelten sich beinahe im Zeitraum 2008 bis 2010.

- 30.2** Die Personalkosten des BIFIE stellen einen bedeutenden Kostenfaktor dar. Wegen des überproportionalen Personalanstiegs und der hohen Kosten empfahl der RH dem BIFIE, mit effektivem Personalcontrolling die Personalkosten zu steuern. Dem BMUKK legte er nochmals nahe, in den Aufsichtsaktivitäten den Personalbereich zu berücksichtigen (siehe auch TZ 5).
- 30.3** *Laut Stellungnahme des BIFIE seien für einen fairen Vergleich auch die Kosten der Vorgängerorganisationen zu berücksichtigen, die vom BIFIE übernommen wurden.*
- 30.4** Der RH entgegnete, dass er sehr wohl die Kosten der Vorgängerorganisationen in den Vergleichsbasen berücksichtigt hatte. Zudem stellte er die Problematik der übernommenen Mitarbeiter in TZ 33 detailliert dar, weswegen der Vorwurf des unfairen Vergleichs ins Leere ging.

<sup>47</sup> siehe § 78c Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.

## Personal

## Personalverwaltung

31.1 (1) Für die Bediensteten des BIFIE waren unterschiedliche Rechtsgrundlagen anzuwenden: Für die Vertragsbediensteten galten die Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948<sup>48</sup>. Für die dienstzugehörigen Beamten waren das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 und das Gehaltsgesetz 1956<sup>49</sup> maßgebend. Diese wurden weiterhin von ihrer ursprünglichen Dienststelle besoldet, das BIFIE refundierte deren Personalkosten. Für Neuaufnahmen des BIFIE war das Angestelltengesetz anzuwenden.

Diese Aufsplitterung der Bediensteten in unterschiedliche Kategorien bereitete Schwierigkeiten in der Personalverwaltung. **Es gab** bspw. unterschiedliche Auszahlungstermine für die Bezüge **bzw. Gehälter**. Oftmals war es dem BIFIE **nicht möglich**, die zu refundierenden **Bezüge** der einzelnen dienstzugehörigen **Beamten** nachzuvollziehen, weil ihm die erforderlichen **Abrechnungsunterlagen** nicht zur Verfügung standen.

(2) Der Managementletter zum Jahresabschluss 2010 enthielt Beanstandungen zur Personalverwaltung: Die Aufzeichnungen zur Lohn- und Gehaltsverrechnung stimmten nicht mit dem Mitarbeiterstand der vom BIFIE geführten Liste überein. Weiters bestand das Risiko, dass die Personalrückstellungen nicht vollständig gebildet wurden.

31.2 Der RH wies auf die – regelmäßig bei Ausgliederungen<sup>50</sup> anzutreffende – Vielfalt der dienstrechtlichen und besoldungsmäßigen Unterschiede innerhalb des BIFIE hin, die eine komplexe Personalverwaltung bedingte. Der RH empfahl dem BIFIE, die Anzahl der selbst angeforderten refundierten Beamten gering zu halten. Die festgestellten Mängel in der Personalverwaltung wären umgehend zu beheben.

## Verträge Direktoren

32.1 (1) Die beiden Direktoren wurden per 1. April 2008 von der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur für fünf Jahre bestellt. Verantwortlich für den Abschluss der Anstellungsverträge war der Aufsichtsrat. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung lagen noch keine unterfertigten Verträge vor. Beide Direktoren waren als refundierte Beamte beim BIFIE beschäftigt.

(2) In einem Vertragsentwurf des BMUKK vom März 2011 wurde den Direktoren ein Jahresbezug von 150.000 EUR (aufgeteilt in einen Fixbezug von 125.000 EUR und eine Erfolgsprämie von 25.000 EUR) vorgeschlagen. Die Gewährung der Erfolgsprämie war von der Feststellung

<sup>48</sup> BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.

<sup>49</sup> BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.

<sup>50</sup> siehe bspw. RH Reihe Bund 2007/10, Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung, TZ 14

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

des Jahresabschlusses und der Entlastung des Direktoriums abhängig, nicht jedoch von der Erzielung eines wirtschaftlichen Erfolgs. Die Jahresbezüge der Direktoren lagen um 17,72 % über dem eines Sektionschefs.

Außerdem war eine Einmalzahlung (17.400 EUR bzw. 79.200 EUR) nach Beendigung des Dienstverhältnisses vorgesehen, welche die verminderten Pensionsansprüche der beiden Direktoren gegenüber ihrer Beamtenpension ausgleichen sollte. Diese Einmalzahlung überstieg bei einem Direktor das Höchstausmaß des nach Angestelltengesetz festgesetzten Abfertigungsanspruchs.

(3) Aufgrund einer mündlichen Vereinbarung der Direktoren mit der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur erfolgten die laufenden Bezugsauszahlungen auf Basis des valorisierten Fixbezugs von 125.000 EUR jährlich. Die Erfolgsprämie wurde i.d.R. nach Feststellung des Jahresabschlusses ausbezahlt.

- 32.2 Der RH kritisierte, dass nach beinahe vierjähriger Tätigkeit noch kein Abschluss der Dienstverträge der Direktoren zustande gekommen war. Ebenso beanstandete er die auf intransparenter Grundlage erfolgte Auszahlung der Bezüge an die Direktoren. Der RH vermerkte, dass die Jahresbezüge der Direktoren deutlich über dem Bezug eines Sektionschefs lagen. Er empfahl dem Aufsichtsrat des BIFIE, umgehend die Verhandlungen voranzutreiben und die Verträge abzuschließen.

Der RH wies darauf hin, dass auf diese Verträge die Vertragsschablonenverordnung des Bundes<sup>51</sup> anzuwenden war. Nach Ansicht des RH entsprachen weder die – bereits praktizierte – Erfolgsprämie (weil sie unabhängig von der Erzielung eines wirtschaftlichen Erfolgs war) noch die vorgesehene Einmalzahlung (wegen der über dem Angestelltengesetz liegenden Höhe) den Bestimmungen dieser Verordnung.<sup>52</sup>

- 32.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE habe der Aufsichtsrat des BIFIE den Direktoren bis Ende Mai 2012 noch kein rechtsverbindliches und der Vertragsschablonenverordnung des Bundes entsprechendes Angebot schriftlich vorgelegt.*

<sup>51</sup> BGBl. II Nr. 254/1998 i.d.g.F.

<sup>52</sup> siehe dazu RH Reihe Bund 2011/7. Verträge der geschäftsführenden Leistungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“), TZ 32

## Personal

Mitarbeiter Standorte Graz und Klagenfurt

33.1 (1) Von den bei Ausgliederung übernommenen 4,50 Mitarbeitern des Standorts Klagenfurt waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch drei Verwaltungsbedienstete (zwei Beamtinnen und eine Vertragsbedienstete) beschäftigt. Das BIFIE Wien<sup>53</sup> versuchte die Bediensteten mit administrativen Tätigkeiten (z.B. Versenden von Massensendungen) zu beschäftigen. Grundsätzlich bestand jedoch kein Bedarf an Verwaltungsbediensteten in Klagenfurt, weil keine operativen Tätigkeiten stattfanden.

Die Arbeitsplätze der Bediensteten des Standorts Klagenfurt wurden in Folge der Ausgliederung im Planstellenbereich des BMUKK aufgelassen. Bemühungen des BMUKK und des Direktoriums, die Klagenfurter Bediensteten in andere Bundesdienststellen zu versetzen, scheiterten bislang, weil keine Planstellen vorhanden waren bzw. neue Planstellen hätten geschaffen werden müssen.

Das Direktorium bezifferte die für 2010 angefallenen Kosten für die Klagenfurter Verwaltungsbediensteten mit 141.000 EUR. Für den Klagenfurter Standort wurden im Jahr 2010 Mietkosten von 10.000 EUR rückgestellt.

(2) Mit Ende des Jahres 2011 war die Auflassung des Standorts Graz geplant. Die ursprünglich intendierte gänzliche Schließung wurde insofern abgeändert, als das dort angesiedelte Zentrum für Bildungsforschung und Evaluation zwar aufgelöst wurde, die Büroräumlichkeiten für die in Graz Beschäftigten jedoch weiterhin bestehen blieben.

Anfang September 2011 gab es am Standort Graz 8,75 Beschäftigte (in VZÄ), wobei die Pensionierung des Zentrumsleiters mit Jahresende 2011 anstand. Insbesondere für die drei Verwaltungsbediensteten (eine Beamtin und zwei Vertragsbedienstete) und die beamteten wissenschaftlichen Mitarbeiter (1,75 VZÄ) wäre nach gänzlicher Auflösung des Standorts eine andere Verwendung zu organisieren.

Das Direktorium bezifferte ursprünglich die Einsparungen aus der Schließung des Standorts mit ca. 250.000 EUR jährlich. Aufgrund der personalbedingten Beibehaltung des Büros reduzierten sich die Einsparungen auf 110.000 EUR.

33.2 Der RH wies auf die unbefriedigende Situation der Beschäftigten des Klagenfurter Standorts hin: Kosten fielen an, denen keine adäquate Beschäftigungsmöglichkeit gegenüber stand. Der RH wies zudem darauf hin, dass bei der beabsichtigten gänzlichen Schließung des Standorts

<sup>53</sup> Der Standort Klagenfurt gehörte organisatorisch und personell zum BIFIE Wien.

Graz eine ähnliche Situation für die beamteten Mitarbeiter und Verwaltungsbediensteten entstehen könnte.

Der RH empfahl dem BMUKK und dem BIFIE, die Bemühungen für eine anderweitige Verwendung der Klagenfurter Mitarbeiter – unter Auslotung von dienststellen- und ressortübergreifenden Verwendungsmöglichkeiten – zu intensivieren. Weiters empfahl er dem BIFIE, für die beamteten Mitarbeiter und die Vertragsbediensteten des Standorts Graz in diesem Sinne für anderweitige Beschäftigungsmöglichkeiten Sorge zu tragen.

33.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK werde es seine Bemühungen hinsichtlich der beamteten Mitarbeiter des Klagenfurter Standorts intensivieren.*

*(2) Das BIFIE entgegnete dem RH in seiner Stellungnahme, dass die bisher gescheiterte Versetzung der ursprünglichen BMUKK-Mitarbeiter in Klagenfurt und der nur langfristig mögliche Abbau übernommener und unkündbarer Verwaltungskräfte (Graz) nicht dem BIFIE angelastet werden könnten. Der Wille zur Straffung der Organisation sei gezeigt worden, alles was gesetzlich und praktisch möglich war, sei 2010 und 2011 umgesetzt worden. Das BIFIE könne nach derzeitiger gesetzlicher Regelung für die unkündbaren Grazer Mitarbeiter für keine anderweitigen Beschäftigungsmöglichkeiten sorgen. Bis 2015 sei für eine adäquate Beschäftigung im Rahmen der Evaluation der Neuen Mittelschule gesorgt.*

33.4 Da die Kernaufgaben des BIFIE umfangreiche Verwaltungsaufgaben mit sich brachten (z.B. Bildungsstandards-Testungen an rd. 180.000 Schülern jährlich), waren nach Ansicht des RH im BIFIE selbst sinnvolle Verwendungsmöglichkeiten für die betreffenden Verwaltungsbediensteten vorhanden. Beispielsweise wäre die Errichtung eines (ortsunabhängigen) Callcenters für das gesamte BIFIE in Klagenfurt denkbar. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlungen gegenüber dem BIFIE, für eine anderweitige Verwendung der Klagenfurter und Grazer Mitarbeiter (nach Beendigung der Evaluation Neue Mittelschule) Sorge zu tragen.

## Personal

### Werkverträge

34.1 (1) Für die Entwicklung der Bildungsstandards und der standardisierten Reifeprüfung zog das BIFIE Dritte (v.a. Universitätsinstitute, Lehrkräfte und Hilfspersonal) heran, mit denen es Werkverträge abschloss.

Die Aufwendungen für diese Werkverträge betragen:

<b>Tabelle 5: Aufwendungen Werkverträge 2008 bis 2010</b>				
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Veränderung</b>
	in 1.000 EUR			in %
Werkverträge und Honorare wissenschaftlich-pädagogischer Bereich	990,55	2.072,86	3.095,59	+ 212,51
Sonstige Werkverträge und Honorare	0,00	113,94	365,78	-
Leasingarbeiter	0,00	97,58	119,23	-
<b>Summe</b>	<b>990,55</b>	<b>2.284,38</b>	<b>3.580,60</b>	<b>+ 261,48</b>

Quellen: BIFIE; eigene Berechnungen RH

Insbesondere bei den Werkverträgen im wissenschaftlich-pädagogischen Bereich war mit einer mehr als Verdreifung insgesamt ein starker Anstieg der Honorargelder zu verzeichnen. Dieser war auf die ausgelagerten Arbeiten für die Projekte Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung zurückzuführen.

(2) Im Managementletter zum Jahresabschluss 2010 wurde die Überwachung des Leistungsfortschritts von Werkverträgen bemängelt. Die Rechnungslegung der Werkvertragsnehmer wäre sehr unregelmäßig.

(3) Das BIFIE beabsichtigte, die Werkverträge mit den Universitäten zu reduzieren und die Aufgaben verstärkt von Lehrkräften entwickeln zu lassen.

34.2 Der RH bemängelte, dass trotz der umfangreichen Aufnahme von qualifiziertem Personal (siehe TZ 30) auch die Kosten für Werkverträge überproportional anstiegen. Er empfahl dem BIFIE, die Verträge mit den Universitäten (v.a. im Bereich der Aufgabenentwicklung) zu reduzieren, um eine Kostensenkung zu bewirken.

Da die Werkverträge die größte Kostenposition darstellten, empfahl der RH dem BIFIE, die Überwachung der Werkverträge sicherzustellen.

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

34.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE betreffen die größeren Werkverträge zu mehr als 90 % die standardisierte Reifeprüfung. Ein Rückbau der bezogenen Leistungen zugunsten eigenen Personals sei im Jahr 2012 eingeleitet worden.*

*Für die laufende Kontrolle der Werkverträge sei eine eigene Softwarelösung erstellt worden.*

Testleiter

35.1 (1) Ein Erlass des BMUKK<sup>54</sup> vom März 2011 regelte die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen für die Teilnahme von Bundeslehrkräften u.a. als Testleiter bei der Überprüfung der Bildungsstandards, an der Evaluation der Neuen Mittelschule und an internationalen Assessments. Lediglich die interne Testleitung<sup>55</sup> für die Bildungsstandards war im Rahmen der lehramtlichen Pflichten<sup>56</sup> zu erbringen. Die mit der internen Testleitung betraute Lehrkraft erhielt pro Testleitung eine Belohnung.<sup>57</sup>

Für die externe Testleitung<sup>58</sup> bestand eine vertragliche Beziehung zwischen dem BIFIE und der jeweiligen Lehrkraft. Das BIFIE bezahlte eine pauschale Entschädigung,<sup>59</sup> ersetzte die Reisekosten und meldete die Lehrkraft bei der Krankenkasse an. Für die Teilnahme an den Testtagen war den betroffenen Lehrkräften Sonderurlaub einzuräumen.

(2) Die Feldtestungen der standardisierten Reifeprüfung hatten für die Bundeslehrkräfte, die als Testleiter fungierten, den Charakter einer Dienstbesprechung. Die Lehrkräfte erhielten für die Testleitung einen Anerkennungsbeitrag (AHS: 100 EUR, BHS: 80 EUR) vom BIFIE, der mittels Werkvertrag (Honorarnote) abgerechnet wurde. Allfällige Reisekosten übernahm das BIFIE.

<sup>54</sup> GZ BMUKK-722/0003-III/8/2011

<sup>55</sup> Dabei handelt es sich um die ordnungsgemäße Abwicklung der Überprüfung der Bildungsstandards an der eigenen Schule.

<sup>56</sup> vgl. § 51 Abs. 2 Schulunterrichtsgesetz

<sup>57</sup> Das Ausmaß der Belohnung betrug 4 % des jeweiligen Gehaltsansatzes der Dienstklasse V, Gehaltsstufe 2, eines Beamten der Allgemeinen Verwaltung; 4 % von 2.272,40 = 90,90 EUR.

<sup>58</sup> Dabei handelt es sich um die ordnungsgemäße Abwicklung der Überprüfung der Bildungsstandards, der Evaluation Neue Mittelschule und von internationalen Assessments an einer fremden/externen Schule.

<sup>59</sup> Es galten z.B. folgende Pauschalentgelte für PIRLS und TIMSS: 75 EUR Teilnahme Schulung, 135 EUR pro regulärer Testsitzung und 115 EUR für Nachtest.

## Personal

35.2 Der RH sah keine Notwendigkeit, Lehrkräfte als externe Testleiter für die Überprüfung der Bildungsstandards zu nominieren, weil die Testleitung in den Dienstpflichten der Lehrer verankert war. Sollten – v.a. in der Startphase der Bildungsstandards – dennoch externe Testleiter benötigt werden, könnten diese Tätigkeiten nach Ansicht des RH auch von Nicht-Lehrkräften durchgeführt werden.

Der RH empfahl dem BMUKK, im Zuge allfälliger Verhandlungen zu einem neuen Lehrerdienstrecht die Durchführung von Testungen generell (z.B. PISA, Feldtestung standardisierte Reifeprüfung) in die Diskussion einzubringen und diese kostenneutral in den Dienstpflichten zu verankern.

35.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei lediglich die Übernahme der Durchführung von Standardüberprüfungen als lehramtliche Pflicht im Schulunterrichtsgesetz verankert. Die Wahrnehmung der Aufgaben der externen Testleitung würde im Auftrag des für die Durchführung der Testungen zuständigen BIFIE erfolgen.*

*(2) Das BIFIE informierte in seiner Stellungnahme, dass bisher die Notwendigkeit bestanden habe, externe Testleiter für die Bildungsstandards zu nominieren. Dies habe rd. 10 % der Klassen im Bundesgebiet für die sogenannte S10-Qualitätsprüfung an zufällig ausgewählten Schulen betroffen.*

35.4 Wegen der Wichtigkeit der Testungen (z.B. PISA, Evaluation Neue Mittelschule) für eine faktenbasierte Bildungspolitik war der RH der Ansicht, dass die Durchführung von Testungen generell – nach dem Vorbild der Bildungsstandards – in die lehramtlichen Pflichten aufzunehmen wäre. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung gegenüber dem BMUKK, im Zuge allfälliger Verhandlungen zu einem neuen Lehrerdienstrecht die Durchführung von Testungen kostenneutral in den Dienstpflichten zu verankern.

**Finanzierung des BIFIE**

Finanzierung entsprechend BIFIE-Gesetz

36.1 (1) Das BIFIE-Gesetz legte u.a. auch die Finanzierung des BIFIE in folgender Form fest:

- eine jährliche Basiszuwendung (§ 16 Abs. 1),
- Mittel für erhöhte Aufwendungen unter der Voraussetzung einer wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Gebarung (§ 16 Abs. 3) und



Finanzierung des BIFIE

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

- Mittel für die Abwicklung von Aufträgen im Namen und auf Rechnung des Bundes durch das BMUKK (§ 2 Abs. 3, sogenannte Durchlaufposten).

Darüber hinaus konnte das BIFIE Tätigkeiten und Aufgaben für Dritte gegen Entgelt übernehmen, sofern die Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigt war und kein finanzielles Risiko für den Gesamtbetrieb bestand (siehe TZ 7).

(2) Die Zuwendungen des BMUKK an das BIFIE entwickelten sich wie folgt:

**Tabelle 6: Zuwendungen BMUKK an BIFIE 2008 bis 2010**

	2008	2009	2010	Veränderung
		in Mill. EUR		in %
Basiszuwendung (§ 16 Abs. 1)	5,00	6,50	13,00	+ 160,00
Startkosten	1,35	–	–	–
Erhöhte Aufwendungen (§ 16 Abs. 3)	–	–	2,12	–
Durchlaufposten (§ 2 Abs. 3)	1,01	5,73	–	–
<b>Summe</b>	<b>7,36</b>	<b>12,23</b>	<b>15,12</b>	<b>+ 105,43</b>

Quellen: BMUKK, BIFIE; eigene Berechnungen RH

Insgesamt stiegen die dem BIFIE zur Verfügung gestellten Mittel im Zeitraum 2008 bis 2010 auf mehr als das Doppelte an.

(3) Die Höhe der Basiszuwendung war im BIFIE-Gesetz geregelt und erfolgte auf Grundlage von Dreijahresplänen. Sie betrug für das Jahr 2008 5 Mill. EUR sowie eine zusätzliche einmalige Zahlung zur Abdeckung erhöhter Aufwendungen in der Startphase von 1,35 Mill. EUR. Nach dem Jahr 2008 stieg die Basiszuwendung auf 6,50 Mill. EUR jährlich.

Das BMUKK legte in der Novelle 2009 des BIFIE-Gesetzes den Finanzmittelbedarf des BIFIE mit jeweils 15,10 Mill. EUR<sup>60</sup> für die Jahre 2010 und 2011 sowie mit 18,65 Mill. EUR für das Jahr 2012 fest. Der stark gestiegene Finanzmittelbedarf wurde mit zusätzlichen Aufgaben (z.B. standardisierte Reifepfung) bzw. mit erweiterten Aufgaben (z.B. bei den Bildungsstandards) des BIFIE begründet. Die Basiszuwendungen, die die Kosten der Kernaufgaben des BIFIE abdecken sollten, wurden

<sup>60</sup> In Regierungsvorlage Finanzmittelbedarf 2010 von 15,10 Mill. EUR (Plan), tatsächlich ausbezahlte Finanzmittel 2010 in Höhe von 15,12 Mill. EUR (Ist)

**Finanzierung des BIFIE**

von 6,50 Mill. EUR auf 13 Mill. EUR für die Jahre 2010 bis 2012 verdoppelt. Der Finanzmittelbedarf darüber hinaus (2,10 Mill. EUR für 2010 und 2011 sowie 5,65 Mill. EUR für 2012) war über Mittel für erhöhte Aufwendungen (§ 16 Abs. 3) abzudecken.

- 36.2 Der RH wies das BMUKK auf die Notwendigkeit einer Gesetzesnovelle im Jahr 2012 hin, weil die Finanzierung des BIFIE ab dem Jahr 2013 nicht geregelt ist.

Der RH beanstandete die Aufteilung der Finanzierung in eine Basiszuwendung und zusätzliche Mittel für erhöhte Aufwendungen. Die Mittel aus erhöhten Aufwendungen waren grundsätzlich für außerordentliche Situationen (finanzielle Schwierigkeiten) vorgesehen und nicht zur Regelfinanzierung. Der RH empfahl dem BMUKK, in einer Gesetzesnovelle zum BIFIE-Gesetz die Basiszuwendungen derart festzulegen, dass sie eine bedarfsgerechte Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE abbilden.

- 36.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK seien in der noch für 2012 vorgesehenen zweiten Novelle des BIFIE-Gesetzes Anpassungen hinsichtlich der bedarfsgerechten Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE geplant.*

- 37.1 Die Durchlaufposten (§ 2 Abs. 3) beruhten auf einem mit dem BIFIE im Juni 2009 abgeschlossenen Rahmenvertrag. Darin betraute das BMUKK das BIFIE mit der Abwicklung verschiedener Aufträge (Nationaler Bildungsbericht, OECD-Programme, Implementierung der Bildungsstandards, die standardisierte Reifeprüfung etc.). Für diese Leistungen wurde ein Entgelt von insgesamt 11,38 Mill. EUR vereinbart, wovon 6,74 Mill. EUR ausbezahlt wurden.

Nach der BIFIE-Gesetz-Novelle 2009 gab es ab 2010 keine Verträge über Durchlaufposten mehr.

- 37.2 Der RH bemängelte, dass der Rahmenvertrag auch Leistungen enthielt, die zu den Kernaufgaben des BIFIE zählten und durch die Basiszuwendung abzudecken gewesen wären (siehe TZ 36).



Finanzierung des BIFIE

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

Entwicklung Bilanz 38.1 (1) Die einzelnen Bilanzpositionen des BIFIE entwickelten sich im Zeitraum 2008 bis 2010 wie folgt:

Tabelle 7: Entwicklung Bilanz 2008 bis 2010

	2008	2009	2010	Veränderung
		in 1.000 EUR <sup>1</sup>		in % <sup>1</sup>
Anlagevermögen	411,18	1.017,96	1.608,58	+ 291,21
Umlaufvermögen	2.802,81	6.039,82	8.617,47	+ 207,46
<i>davan Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten</i>	<i>2.769,80</i>	<i>5.879,94</i>	<i>8.493,08</i>	<i>+ 206,63</i>
Rechnungsabgrenzungsposten	11,79	362,57	227,34	+ 1.828,24
<b>AKTIVA gesamt</b>	<b>3.225,78</b>	<b>7.420,35</b>	<b>10.453,40</b>	<b>+ 224,06</b>
Eigenkapital	1.588,11	2.495,63	2.846,59	+ 79,24
Rückstellungen	698,74	1.009,96	2.668,22	+ 281,86
Verbindlichkeiten	521,03	1.220,68	1.217,25	+ 133,62
Rechnungsabgrenzungsposten	417,90	2.694,07	3.721,33	+ 790,48
<b>PASSIVA gesamt</b>	<b>3.225,78</b>	<b>7.420,35</b>	<b>10.453,40</b>	<b>+ 224,06</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BIFIE

Der Anstieg des Anlagevermögens betraf den Ankauf von Software-rechten und Anschaffungen von Betriebs- und Geschäftsausstattung, EDV sowie technischen Geräten. Im Zentrum Wien wurden 2010 bau-liche Adaptierungen von 280.000 EUR in einem neu errichteten Büro-gebäude vorgenommen.

Der kontinuierliche Aufbau der Position Bankguthaben resultierte aus zugeflossenen, nicht verwendeten Zuwendungen des BMUKK. Für die nicht in der Abschlussperiode verwendeten Zuwendungen bildete das BIFIE Passive Rechnungsabgrenzungen und verminderte den Gewinn. Konkrete Berechnungen lagen der Bildung der Passiven Rechnungs-abgrenzung nicht zugrunde. Diese Position erhöhte sich im Zeitablauf von 417.900 EUR auf 3,72 Mill. EUR (2010).

In den Jahren 2008 und 2009 beschloss das Direktorium, 90 % des Jah-resüberschusses in die Gewinnrücklagen einzustellen.<sup>61</sup> Der Bilanzge-winn des BIFIE 2008 bzw. 2009 belief sich auf rd. 54.000 EUR bzw. rd. 144.000 EUR. Im Jahr 2010 betrug dieser rd. 495.000 EUR (siehe TZ 39).

<sup>61</sup> Durch die Bildung einer Gewinnrücklage reduziert sich der Bilanzgewinn, der an den Eigentümer ausgeschüttet werden kann. Im Jahr 2008 (2009) bildete das BIFIE eine Gewinnrücklage von 482.000 EUR (817.000 EUR).

## Finanzierung des BIFIE

Neben den Rückstellungen für Sozialkapital wurden im Jahr 2010 u.a. auch Rückstellungen für eventuell rückzahlbare Durchlaufposten in der Höhe von 750.000 EUR und für ausstehende Eingangsrechnungen aus nicht abgerechneten Werkvertragsleistungen von 400.000 EUR gebildet.

(2) Aufgrund der hohen Liquidität des BIFIE bezahlte das BMUKK im Jahr 2011 teilweise die Mittel aus erhöhten Aufwendungen nicht aus, forderte die rückgestellten Durchlaufposten zurück und schöpfte einen Teil des Gewinns ab. Insgesamt verringerte sich dadurch die hohe Liquidität des BIFIE um 2,37 Mill. EUR.

- 38.2** Zusammenfassend stellte der RH kritisch fest, dass das BIFIE über eine zu hohe Mittelausstattung verfügte, die zum Aufbau der Bankguthaben und somit zu einer Überliquidität des BIFIE führte. Der RH beanstandete die unzureichenden Berechnungsgrundlagen für die Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung (Verschiebung der Erträge in die Folgejahre). Durch die Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung und der Gewinnrücklage erzielte das BIFIE keine nennenswerten Gewinne, über die das BMUKK durch einen Ausschüttungsbeschluss verfügen hätte können. Dadurch hatte das BMUKK eingeschränkte Möglichkeiten, die liquiden Mittel abzuziehen.

Der RH kritisierte die Überliquidität des BIFIE in Hinblick auf eine wirtschaftliche Betriebsführung und die angespannte budgetäre Situation des Bundes. Er wiederholte seine Empfehlung gegenüber dem BMUKK, für eine bedarfsgerechte Finanzierung Sorge zu tragen (siehe TZ 36). Der RH empfahl dem BIFIE, die Planungsgenauigkeit zu erhöhen, um in Zukunft eine Überliquidität zu vermeiden.

- 38.3** *Laut Stellungnahme des BIFIE handle es sich bei den Kernaufgaben um hoch innovative und kreative Projekte, die einmalig und erstmalig in Österreich wären. In den ersten Jahren des BIFIE seien der Umfang und die Kosten der geplanten Projekte aus mangelnder Erfahrung schwierig zu bestimmen gewesen, vorsichtig kalkuliert worden und manchmal hätten sich Leistungen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (Gesetze, Verordnungen) verschoben. Darüber hinaus sei es in der Praxis zu etlichen Einsparungen gekommen und Sicherheitsreserven hätten kaum verwendet werden müssen. Dies habe insgesamt zu einem erhöhten Stand an liquiden Mitteln geführt.*

*Das BIFIE teilte weiters mit, dass das BMUKK seit 2011 die Abschöpfung von nicht verbrauchten Mitteln – durch Einbehaltung von Monatsraten – angewendet habe. Hierfür sei noch eine schriftliche Regelung erforderlich. Die liquiden Mittel seien 2011 deutlich reduziert worden*



Finanzierung des BIFIE

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

*und würden in den kommenden beiden Jahren auf den gesetzlich erforderlichen Mindeststand reduziert werden.*

38.4 Seit Gründung des BIFIE kam es bis Ende 2010 zum Aufbau eines Passiven Rechnungsabgrenzungspostens in Höhe von 3,72 Mill. EUR. Das BIFIE erklärte diese Bilanzposition mit verschobenen Leistungen, wofür die Zuwendungen des BMUKK bereits zugeflossen waren. Der Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung lagen jedoch keine konkreten Berechnungen – z.B. in Form von Kalkulationen der einzelnen Projekte – zugrunde. Aufbauend auf diesem Sachverhalt und der vorgefundenen Überliquidität des BIFIE bemängelte der RH die Planungsrechnungen des BIFIE, insbesondere stellten die Dreijahres- und Jahrespläne keine realistische Situation der Aufwandsentwicklung dar.

Nach der Gebarungsüberprüfung durch den RH veranlasste das Direktorium eine Berichtigung des Jahresabschlusses 2010. Gegenstand der Berichtigung waren die Passiven Rechnungsabgrenzungen; die Abgrenzung für Zuwendungen des BMUKK aus erhöhten Aufwendungen war zu hoch vorgenommen worden. Die Passiven Rechnungsabgrenzungen wurden um 2,29 Mill. EUR reduziert, gegengleich erhöhten sich die Erträge in derselben Höhe. Weiters kam es zu Korrekturen der Rückstellungen und der Verbindlichkeiten, die zu korrespondierenden Anpassungen der Erträge und Aufwendungen führten. Insgesamt bewirkten die Änderungen eine Erhöhung des Jahresüberschusses bzw. des Bilanzgewinns um 2,36 Mill. EUR.

Die Auswirkungen der Änderungen auf die Posten der Bilanz sind in nachfolgender Tabelle dargestellt:

**Tabelle 8: Änderungen Bilanzberichtigung Jahresabschluss 2010**

	Jahresabschluss 2010	Änderung	geänderter Jahresabschluss 2010
	in 1.000 EUR		
Eigenkapital	2.846,59	2.361,76	5.208,35
Rückstellungen	2.668,22	- 149,11	2.519,11
Verbindlichkeiten	1.217,25	73,47	1.290,72
Rechnungsabgrenzungsposten	3.721,33	- 2.286,12	1.435,21
<b>PASSIVA gesamt</b>	<b>10.453,40</b>	<b>0,00</b>	<b>10.453,40</b>

Quellen: BIFIE; Berechnungen RH

## Finanzierung des BIFIE

Die Kritik des RH wurde durch die Bilanzberichtigung bestätigt. Er bekräftigte seine Empfehlung gegenüber dem BIFIE, die Planungsgenauigkeit zu erhöhen; die Planungsrechnungen sollten ein realistisches Bild der Aufwandsentwicklung darstellen.

Entwicklung Gewinn- und Verlustrechnung 39.1 (1) Die Gewinn- und Verlustrechnung entwickelte sich wie folgt:

**Tabelle 9: Entwicklung Gewinn- und Verlustrechnung 2008 bis 2010**

Gewinn- und Verlustrechnung	2008	2009	2010	Veränderung
	in 1.000 EUR			in %
Erträge gesamt	6.184,67	10.181,08	13.614,18	+ 120,13
Aufwendungen gesamt	5.648,81	9.273,57	13.263,22	+ 134,80
davon <i>Aufwendungen für bezogene Leistungen<sup>1</sup></i>	2.594,92	3.854,71	5.577,71	+ 114,95
<i>Aufwendungen für Personal</i>	1.659,89	2.859,23	3.868,79	+ 133,08
Jahresüberschuss	535,86	907,51	350,96	- 34,51
Bilanzgewinn <sup>2</sup>	53,59	144,34	495,30	+ 824,24

<sup>1</sup> inkl. Aufwendungen für refundierte Beamte

<sup>2</sup> Der Bilanzgewinn ergibt sich aus dem Jahresüberschuss abzüglich der Zuführung zur Gewinnrücklage zuzüglich des Gewinnvortrags aus dem Vorjahr.

Quellen: BIFIE; eigene Berechnungen RH

Die Erträge setzten sich zu nahezu 99 % aus den Zuwendungen des BMUKK zusammen.

Die größten Aufwandspositionen waren Aufwendungen für bezogene Leistungen (Werkverträge, siehe TZ 34) und für Personal (siehe TZ 30), die beide im Überprüfungszeitraum kontinuierlich anstiegen.

Die übrigen Aufwendungen enthielten bspw. 2010 die Neukonzeption der BIFIE-Homepage in Höhe von 49.000 EUR.<sup>62</sup> Dies obwohl das BIFIE über Mitarbeiter im Bereich Informationsmanagement verfügte, die auch die Vorversion der Homepage erstellt hatten.

Die Rechts- und Beratungsleistungen (z.B. EDV-Beratung, Lohnverrechnung) stiegen von 70.000 EUR (2008) auf 180.000 EUR (2010).

<sup>62</sup> Im Jahr 2011 fielen für die Neukonzeption der BIFIE-Homepage weitere 79.000 EUR an.



Finanzierung des BIFIE

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

(2) Der RH stellte häufig Vorauszahlungen für Aufwendungen fest (z.B. Zahlungen von 17.000 EUR für Seminar-Veranstaltungspauschalen ein halbes Jahr im Voraus; Vorauszahlung von 50.000 EUR für Werkvertrag über insgesamt 119.000 EUR einen Monat vor Vertragsabschluss; Vorauszahlungen für Leistungen eines Rechenzentrums: BIFIE Salzburg Vorauszahlung für drei Jahre insgesamt 108.000 EUR, BIFIE Wien Zahlung 35.000 EUR jährlich im Voraus). Dadurch kam es zum starken Anstieg der Aktiven Rechnungsabgrenzungen (um 1.828,24 % im Zeitraum 2008 bis 2010; siehe TZ 38).

- 39.2 Der RH wies darauf hin, dass die Aufwendungen von 2008 bis 2010 um rd. 135 % gestiegen waren. Angesichts des im BIFIE stetig gestiegenen Fachpersonals erachtete der RH es als unzweckmäßig, bestimmte Dienstleistungen (z.B. die Konzeption der Homepage, Rechts- und Beratungsleistungen) auszulagern. Der RH empfahl dem BIFIE daher, in erster Linie das eigene Personal einzusetzen.<sup>61</sup>

Der RH verwies zudem auf die vorhandene Überliquidität, die einem wirtschaftlichen Umgang mit finanziellen Mitteln zuwiderlief (z.B. häufige Vorauszahlungen).

- 39.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE sei es bei komplexen Design- und Programmieraufgaben im Bereich des Internet und bei der gelegentlichen Inanspruchnahme spezialisierter Rechtsberatungen (z.B. Datenschutz- oder Arbeitsrecht) nicht sinnvoll und wirtschaftlich, eigene personelle Kapazitäten aufzubauen.*
- 39.4 Angesichts der Stellungnahme des BIFIE hinsichtlich der Unwirtschaftlichkeit von eigenen personellen Kapazitäten für Design- und Programmieraufgaben im Bereich des Internet stellte der RH den Bereich „Informationsmanagement & Softwareentwicklung“ des Zentralen Management und Services in Frage. Nach den Feststellungen des RH hatte der erwähnte Bereich wesentlich am Design der neuen BIFIE-Homepage mitgewirkt und die Programmierarbeiten durchgeführt.

Internes Kontrollsystem

- 40.1 (1) Das Interne Kontrollsystem des BIFIE (Stand November 2011) umfasste Regelungsmaßnahmen bzw. Richtlinien für die Abwicklung und Kontrolle des Bestell- und Vertragsprozesses sowie der Rechnungsbearbeitung und -prüfung. Die Verantwortungsgrenzen bei der Anschaffung von Sachmitteln und bei Vertragsabschlüssen wurden u.a. insofern festgelegt, als Geschäftsfälle über 30.000 EUR vom jeweiligen Zentrumsleiter und ausnahmslos von beiden Direktoren zu unterzeich-

<sup>61</sup> siehe dazu RH Reihe Bund 2004/2, Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien, TZ 4

## Finanzierung des BIFIE

nen waren. Der RH stellte fest, dass bei Anschaffungen oder Verträgen über 30.000 EUR das Gebot des Vier-Augen-Prinzips auf Direktorebene nicht ausnahmslos eingehalten wurde.

Jede Zentrumsleitung konnte gemeinsam mit ihrem Stellvertreter über budgetierte Anschaffungen und Verträge in ihrem Zentrum bis zu einem Betrag von 30.000 EUR entscheiden. Bei Abwesenheit der Zentrumsleitung oder der Stellvertretung war das Vier-Augen-Prinzip zu gewährleisten, indem ein anderer Zentrumsleiter oder einer der beiden Direktoren unterschrieb.

(2) Sowohl im BIFIE Salzburg (Zentrumsleiter und stellvertretende Zentrumsleiterin eines anderen Zentrums) als auch im BIFIE Wien (Direktor und Zentrumsleiterin) gab es Personen, die in einem familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnis zueinander standen.

Die Bundeshaushaltsverordnung<sup>64</sup> sah aus Gründen der Gebarungssicherheit die volle Unbefangenheit von Bediensteten vor, die mit der Wahrnehmung der Haushaltsführung betraut waren. Befangen waren Bedienstete, wenn die Gebarungssicherheit durch ein familiäres oder wirtschaftliches Naheverhältnis nicht gewährleistet war.

Auf Hinweis des RH fügte das BIFIE noch während der Gebarungsüberprüfung einen allgemeinen Passus über die Befangenheit und Unvereinbarkeit bei Vorliegen von familiären oder wirtschaftlichen Naheverhältnissen in die Richtlinie des Internen Kontrollsystems ein.

(3) Seit ca. 2010 praktizierte das BIFIE zur Aufnahme neuer Mitarbeiter ein Verfahren nach bestimmten Kriterien. Dieses unterschied sich für das wissenschaftliche und das administrative Personal. Eine Richtlinie zur Aufnahme neuer Mitarbeiter mit Objektivierungskriterien gab es allerdings nicht.

(4) Bei den jeweils in Teilbereichen durchgeführten Prüfungen des Internen Kontrollsystems durch den Wirtschaftsprüfer erfolgten Beanstandungen im Bereich der Anlageninventur, des Personalwesens und der Kreditorenbuchhaltung.

40.2 (1) Der RH stellte gravierende Kontrolllücken im Internen Kontrollsystem fest, wodurch die Gebarungssicherheit im überprüften Zeitraum nicht gewährleistet war. Die auf Hinweis des RH vom BIFIE vorgenommene Anpassung der Richtlinie des Internen Kontrollsystems war nicht ausreichend. Gemäß Bundeshaushaltsverordnung war ein Bedienste-

<sup>64</sup> siehe § 9 Bundeshaushaltsverordnung 2009, BGBl. II Nr. 489/2008



Finanzierung des BIFIE

BMUKK

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

ter umgehend von der Wahrnehmung von Aufgaben der Haushaltsführung abgerufen, wenn sich Anhaltspunkte einer Gefährdung der Gebarungssicherheit ergaben. Der RH empfahl dem BIFIE, umgehend die familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnisse explizit ad personam im Internen Kontrollsystem auszuschließen und andere Zeichnungskonfigurationen sicherzustellen.

(2) Aufgrund der mehrfach festgestellten familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnisse zwischen Bediensteten des BIFIE empfahl der RH dem BIFIE, umgehend eine Richtlinie zur Neuaufnahme von Mitarbeitern zu erlassen, die ein objektives Aufnahmeverfahren sicherstellt.

(3) Der RH erachtete weiters den Umfang des Internen Kontrollsystems im BIFIE als nicht ausreichend, zumal zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht alle Bereiche (z.B. Anlageninventur) umfasst waren. Der RH hielt fest, dass diese Mängel umgehend zu beseitigen wären und auch für diese Bereiche eine detaillierte schriftliche Dienstanweisung zu erstellen wäre.

40.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE sei es durch Eigenmächtigkeiten von Führungskräften und groben Pflichtverletzungen zum Übertreten bzw. Nicht-Beachten des Vier-Augen-Prinzips und des bestehenden Internen Kontrollsystems gekommen. Im März 2012 habe der Wirtschaftsprüfer dazu sein Rederecht im Aufsichtsrat in Anspruch genommen, woraufhin es zur Abberufung des Wiener Direktors und zum Entzug der Handlungsrollmacht der Wiener Zentrumsleitung gekommen sei.*

*Eine Erweiterung des Internen Kontrollsystems und die engere Zusammenführung mit den Gebarungsrichtlinien seien in Arbeit. Die Richtlinien zur Anlageninventur seien zum Jahresabschluss 2011 erweitert und revidiert worden. Die Richtlinien bezüglich der familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnisse seien bereits 2011 ausgeweitet und präzisiert worden.*

*Zur Neuaufnahme von Mitarbeitern nahm das BIFIE nicht Stellung.*

Planung und Bericht-  
erstattung

41.1 (1) Die Direktoren legten das nach BIFIE-Gesetz geforderte Unternehmenskonzept dem Aufsichtsrat zwar vor, der es wegen Mängel bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung jedoch nicht genehmigte.

(2) Jährlich hatte das Direktorium unter Berücksichtigung der Vorgaben des BMUKK einen Dreijahresplan – bestehend aus einem Arbeitsplan sowie einem Finanzplan – zu erstellen und dem Aufsichtsrat rechtzeitig vor Jahresende zur Prüfung vorzulegen. Wie bereits in TZ 21 und

## Finanzierung des BIFIE

TZ 28 dargestellt, erfolgte einerseits keine rechtzeitige bzw. keine Vorlage der Dreijahrespläne durch das Direktorium. Andererseits mangelte es auch an konkreten und rechtzeitigen Vorgaben durch das BMUKK.

(3) Weiters umfasste die Berichterstattung einen Jahresplan, der vom Direktorium bis Ende September für das kommende Jahr zu erstellen war. Aufgrund der Verzögerungen bei den Dreijahresplänen waren die Jahrespläne (geringfügig adaptierte) Ausschnitte aus den Dreijahresplänen.

(4) Bis Ende März hatte das Direktorium einen Jahresbericht (Jahresabschluss und Lagebericht) über das vergangene Jahr dem Aufsichtsrat zur Prüfung vorzulegen. Die Bestimmungen des Unternehmensgesetzbuchs<sup>65</sup> zur Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses sowie des Lageberichts waren sinngemäß anzuwenden.

Das Direktorium kam dieser Verpflichtung – mit zeitlicher Verzögerung für das Jahr 2009 und einer Korrektur für das Jahr 2010 – nach.

(5) Unterjährig hatte das Direktorium dem Aufsichtsrat mindestens vierteljährlich über den Gang der Geschäfte und die Lage des BIFIE im Vergleich zum Dreijahresplan unter Berücksichtigung der künftigen Entwicklung zu berichten (Quartalsberichte).

Der Aufsichtsrat beanstandete die vorgelegten Quartalsberichte aufgrund mangelnder Aussagefähigkeit, worauf sie mehrmals abgeändert wurden.

(6) Das BIFIE hatte auch Quartalsberichte an das BMF – zur Durchführung des Beteiligungs- und Finanzcontrolling des Bundes – nach den Vorgaben des BMF<sup>66</sup> zu erstellen. Es fertigte dafür eigene Quartalsberichte an, die sich von jenen an den Aufsichtsrat in ihrer Aussagekraft unterschieden.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das BIFIE dabei, die Quartalsberichte nach den Vorgaben des BMF zu vereinheitlichen.

41.2 Das BIFIE-Gesetz sah ein umfangreiches Planungs- und Berichterstattungssystem vor. Nach den Feststellungen des RH wurde es nicht zufriedenstellend vom BIFIE umgesetzt. Der RH bemängelte, dass v.a. die Dreijahres- und Jahrespläne keine realistische Situation der Auf-

<sup>65</sup> vgl. § 14 Abs. 2 BIFIE-Gesetz i.V.m. §§ 189 bis 243 und §§ 268 bis 276 Unternehmensgesetzbuch dRGBL. S. 219/1897 i.d.g.F.

<sup>66</sup> vgl. § 15b Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F. i.V.m. den Controlling-Richtlinien, BGBl. II Nr. 319/2002 i.d.g.F.



Finanzierung des BIFIE

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

wandsentwicklung darstellten. Die jährlichen Abweichungen führten zu der bereits in TZ 38 dargestellten hohen Liquidität des BIFIE.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung gegenüber dem BIFIE, die Planungsgenauigkeit zu erhöhen (siehe TZ 38), weiters wäre das Planungs- und Berichterstattungssystem zu verbessern. In Bezug auf die Quartalsberichte befürwortete der RH die Bemühungen des BIFIE zur Vereinheitlichung nach Maßgabe der Vorgaben des BMF.

- 41.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE sei es ab Ende 2010 bezüglich der Finanzierung der standardisierten Reifeprüfung zu erheblichen und fortdauernden Differenzen mit dem BMUKK gekommen. Das Problem habe auch in der Verzögerung der gesetzlichen Details zur standardisierten Reifeprüfung gelegen, was vom BIFIE nicht beeinflussbar gewesen sei. Die Differenzen hätten dazu geführt, dass alle vom BIFIE vorgelegten Pläne vom BMUKK zurückgewiesen worden und erhebliche Verzögerungen in allen Planungsvorgängen im Aufsichtsrat eingetreten seien.*

*Das Berichterstattungssystem laufe seit 2009 plangemäß und sei aufgrund von Wünschen und Rückmeldungen mehrmals verbessert, ausgebaut bzw. verändert worden. Die Vereinheitlichung der Quartalsberichte sei im ersten Quartal 2012 erfolgt.*

- 41.4 Eine wichtige Aufgabe von Quartalsberichten war es, aussagekräftige Informationen für den Aufsichtsrat zur Verfügung zu stellen, damit dieser seine Aufsichts- und Kontrollfunktion zufriedenstellend ausüben konnte. Der Aufsichtsrat thematisierte wiederholt im Jahr 2010 den Inhalt und die Form der Quartalsberichte. Auch in der Aufsichtsratssitzung vom März 2011 – beinahe drei Jahre nach Gründung des BIFIE – wurde die Aussagefähigkeit der Quartalsberichte kritisiert. Der RH hielt seine Kritik am Planungs- und Berichterstattungssystem für gerechtfertigt und daher aufrecht.

### Zusammenfassende Beurteilung

- 42.1 Der RH führte seine Gebarungsüberprüfung im vierten Jahr des Bestehens des BIFIE durch. Die beiden Großprojekte (Bildungsstandards, standardisierte Reifeprüfung) befanden sich noch in Entwicklung. Zusammenfassend hielt der RH Folgendes fest:

(1) Mit den Bildungsstandards war ein wichtiges Projekt des BMUKK im Bereich der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung an allgemein bildenden Schulen in Umsetzung begriffen. Von besonderer Bedeutung war jedoch nicht nur die Durchführung der Überprüfung selbst, sondern auch die Initiierung von Qualitätsentwicklungsprozessen an den Schulen in der Praxis.

## Zusammenfassende Beurteilung

Im Endausbau (ab dem Schuljahr 2012/2013) werden jährlich 180.000 Schüler getestet werden, wofür ein effektives Projektmanagement erforderlich sein wird. Bisher führte das BIFIE lediglich Überprüfungen im Umfang von etwa 5.000 Jugendlichen (z.B. PISA-Test) durch.

Der genaue Umsetzungsstand des Projekts und ob es termingerecht abgewickelt werden wird, war für den RH nicht ersichtlich.

(2) Neben der Qualitätsentwicklung in der Schule soll die standardisierte Reifeprüfung eine hohe Objektivität, Transparenz und Vergleichbarkeit von Schülerleistungen sicherstellen. Die Zentralisierung wurde jedoch insofern nicht konsequent umgesetzt, als die Beurteilung durch die jeweiligen Lehrkräfte der Abschlussklassen erfolgen soll. Zudem kritisierte der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE das vom BIFIE konzipierte Verfahren zur Abwicklung der standardisierten Reifeprüfung als zu praxisfern, zu aufwendig in der Durchführung und zu kostenintensiv.

Zu den bezifferten Projektkosten von 29 Mill. EUR waren aufgrund geringer Synergien zwischen der AHS- und BHS-Reifeprüfung weitere Kostensteigerungen zu erwarten. Detaillierte Kalkulationen, die dies belegten, legte das BIFIE jedoch nicht vor.

Der genaue Umsetzungsstand des Projekts zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war nicht ausreichend dokumentiert. Auch war für den RH nicht ersichtlich, ob das Projekt termingerecht (Haupttermin 2014 bzw. 2015) umgesetzt werden wird.

(3) Mängel traten bei der Erstellung der Dreijahrespläne des BIFIE auf. Einerseits erfolgte keine rechtzeitige bzw. keine Vorlage der Dreijahrespläne durch das Direktorium. Andererseits wichen die tatsächlichen Ausgaben von den vorgelegten Plänen ab, wodurch es zum Aufbau von hohen Bankguthaben und zu einer Überliquidität kam.

(4) Weiters stellte der RH gravierende Kontrolllücken im Internen Kontrollsystem fest, wodurch die Gebarungssicherheit im überprüften Zeitraum nicht gewährleistet war.

42.2 Der RH räumte ein, dass das BIFIE aufgrund seines kurzen Bestehens noch mit Anlaufschwierigkeiten konfrontiert war. Nach Ansicht des RH waren Nachjustierungen bei der Konzeption der Projekte und Verbesserungen beim Projektmanagement sowie -controlling erforderlich. Bei der standardisierten Reifeprüfung wären Kostensenkungspotenziale auszuloten und zu realisieren (siehe dazu die Empfehlung in TZ 16).



Zusammenfassende Beurteilung

BMUKK

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

Zur Behebung der Mängel im kaufmännischen Bereich wären nach Ansicht des RH eine fundierte kaufmännische Expertise in der Führung des BIFIE zu installieren (siehe dazu die Empfehlung in TZ 21) sowie das Planungs- und Berichterstattungssystem zu verbessern. Die Mängel im Internen Kontrollsystem wären umgehend zu beseitigen.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

43 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMUKK

- (1) Im Rahmen der im BIFIE-Gesetz geforderten Evaluierung wäre die Frage zu analysieren, ob die an das BIFIE übertragenen Aufgaben nicht selbst durch das BMUKK erledigt werden können. (TZ 3)
- (2) Die bei Ausgliederung des BIFIE verfolgten Ziele wären umgehend zu operationalisieren. (TZ 4)
- (3) Die Vorgaben für die Dreijahrespläne wären zu präzisieren und rechtzeitig bekanntzugeben. (TZ 28)
- (4) Die Basiszuwendungen des BMUKK an das BIFIE wären derart festzulegen, dass sie eine bedarfsgerechte Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE abbilden. (TZ 36, 38)
- (5) Die BIFIE-Führungsstruktur wäre so umzugestalten, dass einerseits jedenfalls das Vier-Augen-Prinzip gewahrt und andererseits eine fundierte kaufmännische Expertise installiert wird. (TZ 21)
- (6) Auf eine Änderung des BIFIE-Gesetzes wäre hinzuwirken, wodurch der Prozentsatz (von der Basiszuwendung) für aufsichtsratspflichtige Verträge durch eine absolute Betragsgrenze ersetzt wird; damit wären alle wesentlichen Geschäfte aufsichtsratspflichtig. (TZ 23)
- (7) Sämtliche Projekte des BMUKK, die in die Kernaufgaben des BIFIE fallen, wären – nach Maßgabe der Ergebnisse der Evaluierung (siehe Schlussempfehlung (1)) – dorthin zu verlagern. (TZ 29)
- (8) Die Projektverfolgung bzw. das Projektcontrolling innerhalb des Ressorts wäre zu vereinheitlichen (z.B. in Form eines Standards) und dabei auch der Kostenaspekt zu berücksichtigen. (TZ 29)
- (9) In die Aufsichtsaktivitäten wäre verstärkt der Personalbereich des BIFIE einzubeziehen. (TZ 5, 30)
- (10) Aufgrund des im Zeitablauf aufgetretenen Leistungsrückgangs der österreichischen Schüler im internationalen Vergleich wären gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Schülerleistungen zu setzen. (TZ 17)



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

(11) Vor dem Hintergrund einer faktenbasierten Bildungspolitik wäre eine Nicht-Teilnahme an TALIS (Teaching and Learning International Survey) 2013 zu überdenken. (TZ 17)

(12) Die Kompetenzorientierung wäre bei der geplanten Reform der Lehrerbildung zu berücksichtigen (z.B. bei den Curricula). (TZ 9)

(13) Maßnahmen wären zu setzen, um in der Praxis tatsächlich Qualitätsverbesserungen von Unterricht und Schule durch die Bildungsstandards sicherzustellen. (TZ 11)

(14) Im Zuge der Neuorganisation der Reifeprüfung wären wegen des Wegfalls der Aufgabenerstellung durch die Lehrkräfte der Abschlussklassen die Prüfungstaxen zu reduzieren. (TZ 16)

(15) Im Zuge allfälliger Verhandlungen zu einem neuen Lehrerdienstrecht wäre die Durchführung von Testungen generell (z.B. PISA, Feldtestung standardisierte Reifeprüfung) in die Diskussion einzubringen und kostenneutral in den Dienstpflichten zu verankern. (TZ 35)

(16) Primär wären die im Ressort vorhandenen Ressourcen zu nutzen, um damit Kosten zu vermeiden. (TZ 28)

(17) Es wäre in Betracht zu ziehen, den Geschäftsführer der Koordinationsstelle beim BMUKK in den Aufsichtsrat des BIFIE zu nominieren. (TZ 22)

BIFIE

(18) Ein an den näher zu detaillierenden und operativ auszugestaltenden Zielvorgaben sowie den geänderten Rahmenbedingungen (z.B. BIFIE-Gesetz-Novelle 2009) orientiertes Unternehmenskonzept wäre zu erstellen und dem Aufsichtsrat zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen. (TZ 6)

(19) Die familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnisse wären explizit ad personam im Internen Kontrollsystem auszuschließen und andere Zeichnungskonfigurationen sicherzustellen. (TZ 40)

(20) Es wäre umgehend eine Richtlinie zur Neuaufnahme von Mitarbeitern zu erlassen, die ein objektives Aufnahmeverfahren sicherstellt. (TZ 40)

(21) Das Interne Kontrollsystem wäre auf alle Unternehmensbereiche auszudehnen. Für die noch fehlenden Bereiche (z.B. Anla-

Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

geninventur) wäre eine detaillierte schriftliche Dienstanweisung zu erstellen. (TZ 40)

(22) Die Planungsgenauigkeit wäre zu erhöhen sowie das Planungs- und Berichterstattungssystem zu verbessern. (TZ 38, 41)

(23) Nach Ende des ersten Überprüfungszyklus der Bildungsstandards wäre eine Evaluierung durchzuführen, um den Unterstützungs- und Fortbildungsbedarf zu erheben und den Prozess der Implementierung zu optimieren. (TZ 9)

(24) Den Anregungen des Wissenschaftlichen Beirats wäre bei der weiteren Entwicklung der standardisierten Reifeprüfung Rechnung zu tragen. (TZ 14)

(25) Um die Kontrollfunktion des BMUKK um die Facette der wissenschaftlichen Qualitätssicherung zu erweitern, wären die Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats an das BMUKK weiterzuleiten. (TZ 24)

(26) Zur Erhöhung der Objektivität der standardisierten Reifeprüfung wären zumindest durch die Erstellung von verbindlichen Beurteilungskriterien und Korrekturschlüsseln die Bewertungsspielräume einzuschränken. (TZ 14)

(27) Maßnahmen wären zu setzen, um eine Kostenreduktion bei der standardisierten Reifeprüfung zu bewirken. (TZ 16)

(28) Die Herausgabe eigener Expertenberichte für die internationalen Studien wäre kritisch zu hinterfragen. (TZ 17)

(29) Die eigenen wissenschaftlichen Mitarbeiter wären für den Nationalen Bildungsbericht heranzuziehen und die Autorenhonorare – v.a. von den universitären Experten – wären substantiell zu reduzieren. (TZ 18)

(30) Ein effektives Projektcontrolling wäre zu installieren. (TZ 12, 15)

(31) Mittelfristig wären die drittfinanzierten Projekte unter Wahrung der gesetzlichen Schranken weiter auszubauen. (TZ 7)

(32) Die Institutsordnung wäre umgehend an die Bestimmungen des BIFIE-Gesetzes anzupassen. (TZ 21)



Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation  
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

(33) Langfristig wären die Kernaufgaben an einem Hauptstandort zusammenzulegen. (TZ 25, 27)

(34) Maßnahmen sollten gesetzt werden, um die Doppelstrukturen zwischen dem BIFIE Salzburg und dem BIFIE Wien zu reduzieren. (TZ 26, 27)

(35) Die Personalkosten wären durch ein effektives Personalcontrolling zu steuern. (TZ 30)

(36) Die Anzahl der selbst angeforderten refundierten Beamten wäre gering zu halten. (TZ 31)

(37) Die in der Personalverwaltung festgestellten Mängel wären umgehend zu beheben. (TZ 31)

(38) Für die beamteten Mitarbeiter und die Vertragsbediensteten des Standorts Graz wäre für anderweitige Beschäftigungsmöglichkeiten Sorge zu tragen. (TZ 33)

(39) Um eine Kostenreduktion zu erreichen, sollten die Werkverträge mit den Universitäten reduziert werden. (TZ 34)

(40) Die Überwachung der Werkverträge wäre sicherzustellen. (TZ 34)

(41) Zur Kostenreduktion wäre für bestimmte Dienstleistungen in erster Linie das eigene Personal einzusetzen. (TZ 39)

BMUKK und BIFIE

(42) Eine Leitlinie für die Abstimmung zwischen BMUKK und BIFIE zur Erstellung der Dreijahrespläne wäre rasch und verbindlich festzulegen. (TZ 28)

(43) Aufgrund der zunehmenden organisatorischen und logistischen Anforderungen der Überprüfung der Bildungsstandards wäre durch das Projektmanagement ein umsichtiges und systematisches Vorgehen sicherzustellen, um den Projekterfolg unter wirtschaftlichem Ressourceneinsatz zu gewährleisten. (TZ 10)

(44) Ein verbindlicher Modus zur Themenfestlegung im Band 2 des Nationalen Bildungsberichts wäre zu fixieren. (TZ 18)

**Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen**

(45) Das Evaluationskonzept für die Modellversuche Neue Mittelschule wäre kostenneutral an die neuen Rahmenbedingungen (stufenweise flächendeckende Einführung) anzupassen. (TZ 19)

(46) Die Bemühungen für eine anderweitige Verwendung der Klagenfurter BIFIE-Mitarbeiter wären – unter Auslotung von dienststellen- und ressortübergreifenden Verwendungsmöglichkeiten – zu intensivieren. (TZ 33)

Aufsichtsrat des  
BIFIE

(47) Die Verhandlungen zu den Anstellungsverträgen der Direktoren wären umgehend voranzutreiben und die Verträge wären abzuschließen. (TZ 32)

(48) Die laufende Überwachung der Geschäftstätigkeit des BIFIE wäre zu intensivieren und dafür wären regelmäßige Sitzungen abzuhalten. (TZ 22)



**BMUKK**

**ANHANG**  
**Entscheidungsträger**

## **ANHANG**

**Entscheidungsträger**  
**des überprüften Unternehmens**

Anmerkung:  
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**





ANHANG  
Entscheidungsträger

## Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

### Aufsichtsrat

#### Vorsitzender

Dkfm. Ferdinand LACINA  
(seit 1. Jänner 2008)

#### Stellvertreter des Vorsitzenden

Prof. Dr. Rudolf BRETSCHNEIDER  
(1. Jänner 2008 bis 6. September 2011)

Dr. Elisabeth HIRSCHBICHLER  
(seit 15. November 2011)

#### Direktorium

Mag. Josef LUCYSHYN  
(1. Jänner 2008 bis 31. März 2008 – interimistischer Direktor  
1. April 2008 bis 29. März 2012 – Direktor)

DDr. Günter HAIDER – Direktor  
(seit 1. April 2008)

Mag. Dipl.-Ing. Dr. Christian DORNINGER – interimistischer Direktor  
(seit 30. März 2012)

