



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2015/13

Bericht des Rechnungshofes

**Schulbehörden in
Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung**

**Schulbehörden in
Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

**Insolvenz-Entgelt-Fonds
und IEF-Service GmbH**

**Truppenübungsplatz
Allentsteig**

Auskünfte**Rechnungshof**

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

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

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>**Redaktion und Grafik:**

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im September 2015



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



Bericht des Rechnungshofes

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung**

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

Insolvenz-Entgelt-Fonds und IEF-Service GmbH

Truppenübungsplatz Allentsteig

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|--------------|--|-----|
| BMBF | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen | |
| | Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung _____ | 5 |
| | Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte _____ | 113 |
| BMASK | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz | |
| | Insolvenz-Entgelt-Fonds und IEF-Service GmbH _____ | 235 |
| BMLVS | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport | |
| | Truppenübungsplatz Allentsteig _____ | 323 |





Bericht des Rechnungshofes

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrerpersonalverwaltung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ | 9 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 11 |

BMBF

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Bildung und Frauen****Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung**

| | |
|---|-----------|
| KURZFASSUNG _____ | 14 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand _____ | 27 |
| Ausgangslage _____ | 28 |
| Abläufe Lehrpersonal _____ | 32 |
| Zuteilung Lehrpersonalressourcen - Pflichtschulen _____ | 32 |
| Zuteilung Lehrpersonalressourcen - mittlere und höhere Schulen _____ | 36 |
| Lehrpersonalaufnahme _____ | 46 |
| Schulaufsicht _____ | 54 |
| Verbrauch Lehrpersonalressourcen _____ | 57 |

Inhalt



| | |
|---|-----|
| IT-unterstützte Lehrpersonalverwaltung | 69 |
| Pflichtschulen | 69 |
| Mittlere und höhere Schulen | 71 |
| Ermittlung Personaleinsatz - Lehrpersonalverwaltung | 73 |
| Prozesse | 73 |
| Involvierte Organisationseinheiten | 76 |
| Personaleinsatz | 81 |
| Kostenabschätzung | 83 |
| Vertrag Bund - Land Oberösterreich | 86 |
| Rechtsgrundlage | 86 |
| Gesamtabrechnung des 60:40-Vertrags | 92 |
| Vollzug des 60:40-Vertrags | 102 |
| Zusammenfassende Beurteilung | 104 |
| Schlussempfehlungen | 107 |

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | | |
|--------------|---|-------|----|
| Abbildung 1: | Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer | ___ | 30 |
| Tabelle 1: | Ablauf Planung und Zuteilung Werteinheiten an mittlere und höhere Schulen - Unterschiede Oberösterreich und Tirol | _____ | 37 |
| Tabelle 2: | Zuteilungsfaktoren je Schüler und Schultyp in den Schuljahren 2011/2012 und 2012/2013 | _____ | 43 |
| Tabelle 3: | Über- und Unterschreitung der Werteinheiten-Zuteilungen je Schultyp in den Schuljahren 2009/2010 bis 2012/2013 | _____ | 45 |
| Tabelle 4: | Landeslehrerpersonalaufnahme - Unterschiede Oberösterreich und Tirol | _____ | 47 |
| Tabelle 5: | Bundeslehrerpersonalaufnahme - Unterschiede Oberösterreich und Tirol | _____ | 51 |
| Abbildung 2: | Organisationsstruktur Schulaufsicht | _____ | 55 |
| Tabelle 6: | Planstellenabrechnungen - allgemein bildende Pflichtschulen für die Schuljahre 2009/2010 bis 2012/2013 | _____ | 58 |
| Tabelle 7: | Planstellenabrechnungen - berufsbildende Pflichtschulen für die Schuljahre 2009/2010 bis 2012/2013 | _ | 60 |
| Tabelle 8: | Volksschulen - Kennzahlen zur Schulorganisation | ___ | 63 |
| Tabelle 9: | Werteinheitenzuteilung und Werteinheitenverbrauch für die Schulljahre 2009/2010 bis 2012/2013 | _____ | 65 |
| Tabelle 10: | Mittlere und höhere Schulen - Kennzahlen zur Schulorganisation | _____ | 66 |
| Tabelle 11: | Übersicht EDV-Programme zur Lehrer- und Schülerdatenverwaltung in Oberösterreich und Tirol | _____ | 69 |
| Tabelle 12: | Lehrerpersonalverwaltung - anteiliger Personaleinsatz für die Prozessschritte | _____ | 74 |

Tabellen Abbildungen



| | | |
|--------------|--|----|
| Tabelle 13: | Verwaltung der Bundes- und Landeslehrer in Oberösterreich und Tirol – involvierte Organisationseinheiten _____ | 78 |
| Abbildung 3: | Aufteilung des Personaleinsatzes für die Lehrpersonalverwaltung in Oberösterreich und Tirol _____ | 79 |
| Abbildung 4: | Lehrpersonalverwaltung aufgegliedert nach Verwaltungs- und pädagogische Abteilungen _____ | 80 |
| Tabelle 14: | Lehrpersonalverwaltung – Personaleinsatz _____ | 81 |
| Tabelle 15: | Relationen Personalverwaltung aktive Bundeslehrer _____ | 81 |
| Tabelle 16: | Personalaufwand 2013 für die Bundes- und Landeslehrpersonalverwaltung in Oberösterreich und Tirol _____ | 84 |
| Tabelle 17: | Verwaltungsaufwand (ohne Overhead) pro Lehrer _____ | 85 |
| Abbildung 5: | Verrechnungsmodell gemäß 60:40-Vertrag _____ | 87 |
| Tabelle 18: | Korrektur 60:40-Abrechnung 2012 _____ | 97 |

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|--|
| Abs. | Absatz |
| AHS | allgemein bildende höhere Schule(n) |
| Art. | Artikel |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Frauen |
| B(M)HS | berufsbildende (mittlere) und höhere Schule(n) |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen |
| BSI | Berufsschulinspektor(en) |
| BVA | Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter |
| BVG | Bundesverfassungsgesetz |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| d.h. | das heißt |
| EDV | Elektronische Datenverarbeitung |
| ELAK | elektronischer Akt |
| ESS | elektronische Reiserechnung |
| etc. | et cetera |
| EUR | Euro |
| f(f). | und folgend(e) |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| i.d.(g.)F. | in der (geltenden) Fassung |
| i.d.R. | in der Regel |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnologie |
| inkl. | inklusive |
| IT | Informationstechnologie |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| LGBl. | Landesgesetzblatt |
| LSI | Landesschulinspektor(en) |
| LSR | Landesschulrat(-räte) |
| Mio. | Million(en) |

Abkürzungen



| | |
|-----------|---------------------------------------|
| Nr. | Nummer |
| OÖ/oö./Oö | Oberösterreich/oberösterreichisch(es) |
| päd.-adm. | pädagogisch-administrative(r) |
| PM-SAP | Personalmanagement SAP |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| S. | Seite(n) |
| TZ | Textzahl(en) |
| vgl. | vergleiche |
| VBÄ | Vollbeschäftigungsäquivalent(e) |
| VBl. | Verordnungsblatt |
| WE | Werteinheiten |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrerpersonalverwaltung

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mai bis Juni 2014) waren in Oberösterreich in Summe 20 Behörden und in Tirol (ohne Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer) 21 Behörden (ohne Schulleiter) mit den Agenden der Bundes- und Landeslehrer befasst. Daneben nahmen auch das BMBF und weitere Institutionen (z.B. Bundesrechenzentrum GmbH) Aufgaben bei der Lehrerpersonalverwaltung wahr. Die Ausgestaltung der Zuständigkeiten – insbesondere im Bereich der Verwaltung des Landeslehrerpersonals – mit umfassenden gebietskörperschaftsübergreifenden Verschränkungen stand einem effizienten Verwaltungshandeln entgegen.

Die unterschiedliche Aufgabenerfüllung der einzelnen Organisationseinheiten führte zu Kostenunterschieden: Im Jahr 2013 entfielen auf einen Bundeslehrer Verwaltungsaufwendungen (ohne Overhead) in Höhe von rd. 247 EUR (Oberösterreich) bzw. rd. 206 EUR (Tirol). Die entsprechenden Aufwendungen für einen Landeslehrer betragen rd. 215 EUR (Oberösterreich) bzw. rd. 237 EUR (Tirol).

Der Vertrag zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich (aus 1971) über den Mehraufwand aus der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer war intransparent und entsprach möglicherweise nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

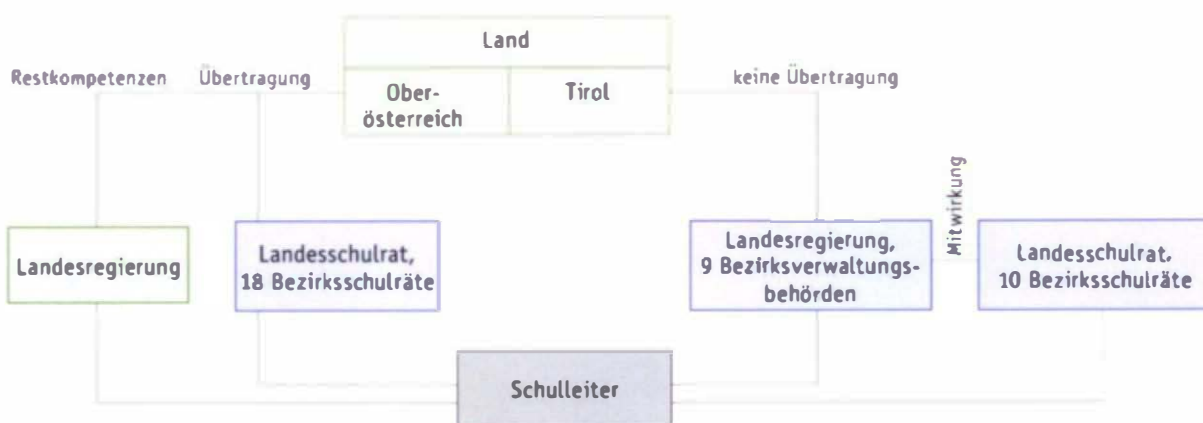
Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Lehrpersonalverwaltung (Bundes- und Landeslehrer) und die diesbezügliche Aufgabenerfüllung der Schulbehörden (Amt der Landesregierung und Landesschulrat) in den Ländern Oberösterreich und Tirol. (TZ 1)

Ausgangslage

Hinsichtlich der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit (Dienstgeberfunktion) über die Landeslehrer war die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung festgelegt; die Schulbehörden des Bundes in den Ländern, das waren die Landes- und Bezirksschulräte, hatten in bestimmten Angelegenheiten mitzuwirken. In den Landesgesetzen konnte vorgesehen werden, dass die Diensthoheit über die Landeslehrer von der jeweiligen Schulbehörde des Bundes auszuüben war. (TZ 2)

Das Land Oberösterreich machte von dieser Möglichkeit weitgehend Gebrauch, während das Land Tirol die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer beim Land beließ. (TZ 2)

Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer



Quelle: RH

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mai bis Juni 2014) waren in Oberösterreich in Summe 20 Behörden (Landesregierung, Landesschulrat, 18 Bezirksschulräte) und in Tirol 21 Behörden (Landesregierung, neun Bezirksverwaltungsbehörden, Landesschulrat, zehn Bezirksschulräte) mit den Agenden der Bundes- und Landeslehrer befasst. (TZ 2)

Zuteilung Lehrpersonalressourcen – Pflichtschulen

In Oberösterreich erfolgte die Zuteilung der Planstellen an die Pflichtschulen durch den Landesschulrat bzw. die Bezirksschulräte. In Tirol waren dafür das Amt der Landesregierung bzw. die Bezirksverwaltungsbehörden verantwortlich. Wegen der unterschiedlichen Behördenzuständigkeit teilten auch verschiedene Berufsgruppen (Oberösterreich: Schulaufsichtsorgane, Tirol: Verwaltungsbedienstete) die Planstellen zu. (TZ 3)

Trotz der in Tirol bei Abweichungen von den Planungsparametern und ressourcenintensiven Maßnahmen etablierten Abläufe, kam es im überprüften Zeitraum zu erheblichen Stellenplanüberschreitungen. Wenn auch Oberösterreich in den letzten Jahren Maßnahmen zur Strukturbereinigung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchführte, waren noch weitere Maßnahmen zur Optimierung der Schulstandortstruktur erforderlich. (TZ 3, 10, 11)

Zuteilung Lehrpersonalressourcen – mittlere und höhere Schulen

Die Zuteilung der Lehrpersonalressourcen (Werteinheiten) auf die einzelnen Schulen fiel in den Verantwortungsbereich der Landesschulräte. Die Abläufe bei der Zuteilung der Werteinheiten für die mittleren und höheren Schulen waren in den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol unterschiedlich. (TZ 4)

Das BMBF initiierte im Jahr 2012 die Arbeitsgruppe „WE–Controlling“ mit dem Ziel, die Effizienz und Transparenz der Zuteilung und des Einsatzes der Werteinheiten zu steigern. Trotz der Standardisierungsbemühungen des BMBF kamen in den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol unterschiedliche Werteinheiten–Verteilungsmodelle zur Anwendung. (TZ 5)

In Oberösterreich war im Wesentlichen für AHS und BMHS dasselbe Zuteilungsmodell im Einsatz. Der Landesschulrat für Oberösterreich pflegte bei der Ressourcenplanung einen intensiven Kontakt mit den Schulen (z.B. Werteinheiten–Gespräche), die offizielle Einbindung der Führungsebene des Landesschulrats fehlte jedoch. (TZ 5)

In Tirol kam für AHS und BMHS ein unterschiedliches Zuteilungsmodell zur Anwendung. Bei der landesschulratsinternen Besprechung des Werteinheitenverbrauchs aufgrund der definitiven Lehrfächerverteilungen (tatsächliche Schülerzahlen) kam es zur Festlegung von Steuerungsmaßnahmen (z.B. Zusammenlegen von Gruppen und

Kurzfassung

Klassen). Überschüssige Werteinheiten einzelner Schultypen wurden zum Werteinheitenausgleich für andere Schultypen und für zusätzliche Klassenteilungen (sogenannte Qualitätsteilungen) verwendet. (TZ 5)

Einheitliche bundesweite Controlling-Instrumente für die Planungsphase, die eine aussagekräftige Analyse der (provisorischen) Lehrfächerverteilungen ermöglicht hätten, fehlten. (TZ 5)

Das dem jeweiligen Landesschulrat zugeteilte Gesamtkontingent an Werteinheiten stand laut BMBF zur Bedeckung des Bedarfs aller Schulbereiche zur Verfügung; Umschichtungen zwischen den Schultypen waren möglich. Der Werteinheitenausgleich zwischen den Schultypen verschleierte jedoch allfälligen Reformbedarf bzw. die Notwendigkeit von Steuerungsmaßnahmen. Die Steuerungswirkung der Zuteilungsfaktoren war somit nicht gegeben. Dass einzelne Schultypen über den gesamten überprüften Zeitraum entweder „empfangende“ (z.B. AHS) oder „abgebende“ (z.B. humanberufliche Schulen) Bereiche waren, deutete auf Strukturprobleme (z.B. zu wenige Schüler) und/oder zu niedrige bzw. zu hohe Zuteilungsfaktoren hin. (TZ 6)

Lehrerpersonalaufnahme – Landeslehrer

Während in Oberösterreich der Landesschulrat die Aufnahme der Landeslehrer durchführte, war in Tirol das Amt der Landesregierung zuständig. In beiden Ländern unterschieden sich die Verfahren für die Aufnahme der Lehrer an allgemein bildenden und an berufsbildenden Pflichtschulen. (TZ 7)

Die Aufnahmeverfahren in Oberösterreich und Tirol unterschieden sich vor allem durch die Mitwirkung der Schulleitungen, die Objektivierungs-/Reihungskriterien und die IT-Unterstützung sowie Standardisierung. Das Ausmaß der Mitwirkung der Schulleitungen war in Tirol stärker ausgeprägt als in Oberösterreich, wo beispielsweise bei den allgemein bildenden Pflichtschulen keine Bewerbungsgespräche mit den Schulleitungen vorgesehen waren. (TZ 7)

In Oberösterreich kamen Objektivierungsrichtlinien zur Reihung der Bewerber zur Anwendung. In Tirol gab es zwar für Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen ein Punktesystem, das jedoch nicht allgemein zugänglich war. (TZ 7)

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung****Lehrerpersonalaufnahme – Bundeslehrer**

In beiden Ländern führten die Landesschulräte die Aufnahme der Bundeslehrer für mittlere und höhere Schulen durch. Unterschiede zwischen dem Landesschulrat für Oberösterreich und Tirol bestanden vor allem in der jeweiligen internen Vorgehensweise sowie der IT-Unterstützung. (TZ 8)

An beiden Landesschulräten kam die Applikation „Bewerbung online“ zur Anwendung; d.h. alle Bewerbungen um Bundeslehrerstellen im jeweiligen Land erfolgten online über das Portal des jeweiligen Landesschulrats. Das derzeitige Modell erlaubte jedoch kein österreichweites Bewerbermanagement. (TZ 8)

Im Landesschulrat für Tirol vervollständigte die Applikation „get your teacher“ den Workflow zur Personalplanung und -aufnahme und intensivierte die Einbindung der Schulen. Im Landesschulrat für Oberösterreich war diese Applikation noch nicht in Betrieb. (TZ 8)

Schulaufsicht

Obwohl die Schulaufsicht ausschließlich Bundeskompetenz war, bestand eine komplexe und differenzierte Organisationsstruktur nach Schularten. Zudem unterschieden sich die Aufgaben der Schulaufsichtsorgane in den Ländern je nach vorgenommener Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer. (TZ 9)

Das mit Erlass des BMBF aus 1999 auf Grundlage des § 18 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz ergangene Aufgabenprofil für Schulaufsichtsorgane war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch in Kraft, obwohl die zugrundeliegende Bestimmung des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes im Jahr 2011 grundlegend geändert wurde. (TZ 9)

Verbrauch Lehrpersonalressourcen

Im überprüften Zeitraum stiegen die Stellenplanüberschreitungen österreichweit um 11,8 % auf 2.305,8 Planstellen im Schuljahr 2012/2013 an. Ein Teil der Überschreitungen war auf die Neue Mittelschule (468,6 Planstellen im Schuljahr 2012/2013) zurückzuführen, wo Landeslehrer an Stelle von Bundeslehrern unterrichteten und deren Einsatz bis zum Schuljahr 2012/2013 nicht in den Stellenplan-Richtlinien abgebildet war. (TZ 10)

Kurzfassung

Bei Berücksichtigung der Überziehung aus der Neuen Mittelschule und der Strukturmittel gemäß Finanzausgleichsgesetz war für den überprüften Zeitraum ein Rückgang der Überschreitungen österreichweit um rd. 17,2 %, in Oberösterreich um rd. 26,3 %, in Tirol hingegen ein Anstieg um rd. 90,8 % festzustellen. (TZ 10)

Im Gegensatz zu den allgemein bildenden traten im überprüften Zeitraum bei den berufsbildenden Pflichtschulen keine Stellenplanüberschreitungen auf, jedoch verringerten sich die Unterschreitungen kontinuierlich. Durch die geteilte Kostentragung (50 % Bund, 50 % Land) hatten die Länder einen Anreiz, die Stellenpläne einzuhalten, wodurch die aus dem Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung resultierenden Ineffizienzen teilweise abgefangen wurden. (TZ 10)

Kennzahlen zur Schulorganisation für das Schuljahr 2012/2013 bestätigten – insbesondere für Volksschulen – die Kleinstrukturiertheit der allgemein bildenden Pflichtschulen in Tirol: So lag die durchschnittliche Anzahl an Schülern je Volksschule in Tirol bei 73,90 Schülern, während sich dieser Wert österreichweit auf 106,02 bzw. in Oberösterreich auf 104,33 Schüler belief. Auch bei den Kennzahlen Klassen pro Schule, Schüler je Klasse und Schüler je Lehrer wiesen die Tiroler Volksschulen deutlich unter dem Österreichdurchschnitt und auch unter Oberösterreich liegende Werte auf. Sehr deutlich war auch der Unterschied zu den OECD-Durchschnittswerten für die Kennzahlen Schüler je Klasse und Schüler je Lehrer. (TZ 11)

Zwar lag der Tiroler Anteil (3,2 %) der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Schuljahr 2012/2013 über dem Wert der Stellenplan-Richtlinien von 2,7 %, jedoch unter dem österreichweiten Anteil von 4,1 % und jenem von Oberösterreich mit 3,8 %. Das Land Tirol setzte jedoch 20,5 Planstellen zusätzlich zum Stellenplan für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf ein. (TZ 11)

Im überprüften Zeitraum stiegen die Werteinheiten-Zuteilung und der Werteinheitenverbrauch österreichweit geringfügig an, obwohl die Schülerzahlen für die mittleren und höheren Schulen um 1,4 % sanken. In den Schuljahren 2009/2010 bis 2011/2012 wurde die Zuteilung überschritten, im Schuljahr 2012/2013 wurde sie unterschritten. Am höchsten war die Überschreitung im Schuljahr 2009/2010 mit 0,5 % (rd. 178 Lehrer bzw. rd. 11 Mio. EUR) der zugewiesenen Werteinheiten. (TZ 12)

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung**

In Oberösterreich sanken die Zuteilung und der Verbrauch im überprüften Zeitraum um 1,7 % bzw. 1,6 % bei gleichzeitigem Schülerrückgang von 3,7 %. In Tirol hingegen stiegen die Werteinheiten-Zuteilung und der Verbrauch um 2,4 % bzw. 1,3 % an und auch die Schülerzahlen erhöhten sich leicht um 0,2 %. Beide Landesschulräte überschritten in den Schuljahren 2010/2011 und 2011/2012 die Zuteilung. (TZ 12)

Sowohl in Oberösterreich als auch in Tirol lagen die Kennzahlen Schüler je Schule und Klassen je Schulen unter den jeweiligen österreichweiten Vergleichswerten für die mittleren und höheren Schulen. Bei der Kennzahl Schüler je Klasse lagen die beiden Länder in etwa im Österreichdurchschnitt. Deutlich unter dem OECD-Durchschnittswert für die Schüler-Lehrer-Relation für die Sekundarstufe (13) lagen die jeweiligen Werte für Österreich (8,69), Oberösterreich (8,59) und Tirol (8,47). (TZ 12)

Eine Abrechnung für die mittleren und höheren Schulen am Ende des Schuljahres – ähnlich wie bei den Pflichtschulen – erstellte das BMBF nicht. (TZ 12)

**IT-unterstützte
Lehrerpersonal-
verwaltung****Pflichtschulen**

In Oberösterreich und Tirol kamen an den Pflichtschulen zur Schülerdaten- und Lehrerverwaltung unterschiedliche Softwareprodukte zum Einsatz. (TZ 13)

Während das Dienstreisemanagement für die Tiroler Landeslehrer einen durchgängigen Workflow aufwies, war dies in Oberösterreich nicht der Fall. Überdies wurde im Landesschulrat für Oberösterreich bei der Abrechnung der Reisegebühren der Landeslehrer das Vier-Augen-Prinzip nicht eingehalten. (TZ 13)

Die Kommunikation der Bezirksschulräte in Oberösterreich und Tirol mit den Schulen und dem jeweiligen Landesschulrat erfolgte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über E-Mail, Telefon und in Papierform. Infolge der Schulbehörden-Verwaltungsreform wurden mit August 2014 den Pflichtschulinspektoren des Landesschulrats für Oberösterreich und für Tirol ELAK-Zugänge zur Verfügung gestellt. (TZ 13)

Kurzfassung**Mittlere und höhere Schulen**

Die Bundesschulen verwendeten zur Lehrer- und Schülerverwaltung weitgehend einheitliche Software. Es waren jedoch eigene Eingaben der Schulen hinsichtlich Schüler- und Klassenzahlen in die Stundenplansoftware erforderlich. Eine Übernahme der bzw. ein Abgleich mit den Schülerdaten aus dem Programm zur Schülerdatenverwaltung fand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht statt. (TZ 14)

Die Personalverwaltung der Bundeslehrer erfolgte an beiden Landeschulräten über PM-SAP. In Oberösterreich lief zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein Versuch zur Verwendung der elektronischen Reiserechnung (ESS) an drei Schulen. (TZ 14)

Im Gegensatz zum Pflichtschulbereich bestand ein einheitliches Kommunikationssystem zwischen Landeschulrat und Bundesschulen, das mit jenem des BMBF kompatibel war. (TZ 14)

Ermittlung Personaleinsatz – Lehrerpersonalverwaltung**Prozesse**

Bezogen auf den Prozessschritt Personalsuche bis zum Dienstantritt eines Lehrers lag der Anteil am Gesamtpersonaleinsatz für die Lehrpersonalverwaltung in Oberösterreich bei rd. 33 % (Bundeslehrer) bzw. rd. 16 % (Landeslehrer) und in Tirol bei rd. 18 % (Bundeslehrer) bzw. rd. 15 % (Landeslehrer). Im Prozessschritt aufrechtes Dienstverhältnis betragen die Anteile in Oberösterreich rd. 59 % (Bundeslehrer) bzw. 75 % (Landeslehrer), in Tirol rd. 73 % (Bundeslehrer) bzw. 79 % (Landeslehrer). Im Prozessschritt Beendigung des Dienstverhältnisses und Ruhestand variierte der Anteil des entsprechenden Personaleinsatzes zwischen rd. 6 % und 9 %. (TZ 15)

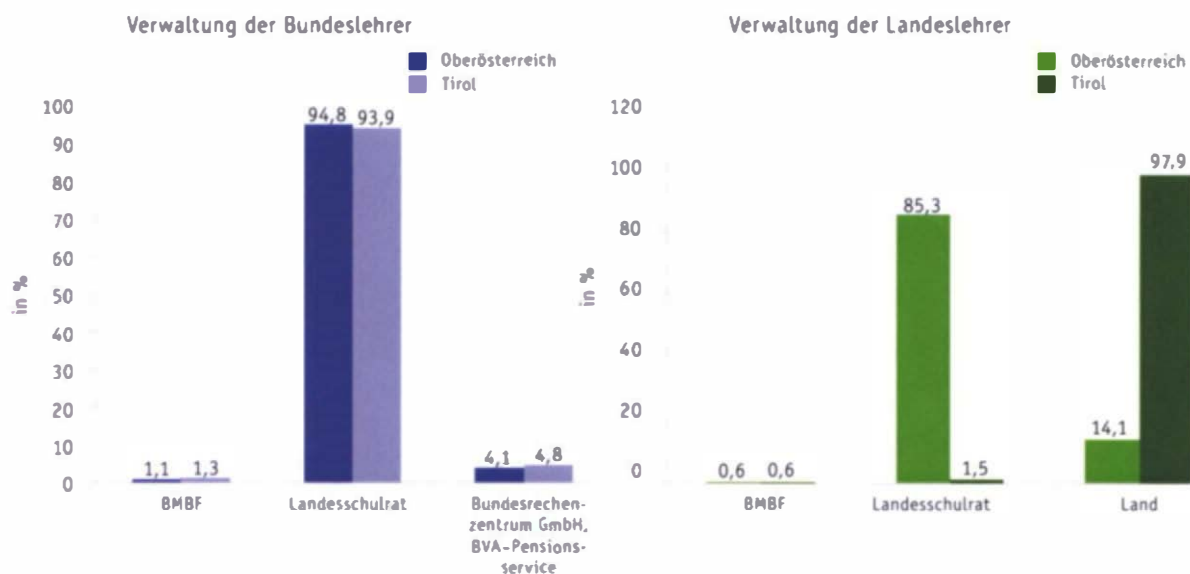
Aufgrund der eingerichteten Objektivierungsverfahren, der Einbindung zahlreicher Stellen vor Personalentscheidungen, jährlicher Änderungen der Unterrichtsverpflichtungen insbesondere bei Bundeslehrern, befristeter Anstellungen und Unterschieden im Dienst- und Besoldungsrecht waren die administrativen Erfordernisse bei Lehrern höher als bei der Verwaltung eines Bediensteten der allgemeinen Verwaltung. (TZ 15)

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung

Involvierte Organisationseinheiten

Die Verwaltung der Bundeslehrer – von der Personalsuche bis zum Pensionsantritt – nahm in Oberösterreich und Tirol der jeweilige Landesschulrat (rd. 95 % bzw. rd. 94 % des Personaleinsatzes) sowie das BMBF (rd. 1 % des Personaleinsatzes) wahr. Die Berechnung der Pensionsansprüche und die Verwaltung der beamteten pensionierten Bundeslehrer und der Hinterbliebenen oblag der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA-Pensionservice). Die Überweisung aller Aktivbezüge und der Pensionen der beamteten Bundeslehrer erfolgte durch die Bundesrechenzentrum GmbH im Auftrag des BMF (beide zusammen rd. 4 % (Oberösterreich) bzw. rd. 5 % (Tirol)). Die aktiven und pensionierten Landeslehrer wurden sowohl in Oberösterreich als auch in Tirol vom jeweiligen Land, dem Landesschulrat und dem BMBF verwaltet. (TZ 16)

Aufteilung des Personaleinsatzes für die Lehrerpersonalverwaltung in Oberösterreich und Tirol



Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; BVA-Pensionservice; Bundesrechenzentrum GmbH; Berechnungen (in % des Gesamtpersonaleinsatzes in VBÄ für das Jahr 2013); Darstellung: RH

Obwohl das Land Oberösterreich die Diensthoheit über die Landeslehrer dem Landesschulrat übertragen hatte, verblieben rd. 14 % des Personaleinsatzes beim Land. (TZ 16)

Der Anteil der pädagogischen Abteilungen an der Bundeslehrerpersonalverwaltung war in Tirol doppelt so hoch wie in Oberösterreich (rd. 24 % zu 12 %), bei der Landeslehrerpersonalverwaltung lag der Anteil bei rd. 12 % in Oberösterreich zu rd. 2 % in Tirol. Die bes-

Kurzfassung

sere Einbindung der Schulaufsicht in die Landeslehrerpersonalverwaltung in Oberösterreich war ein wesentlicher Vorteil der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer. (TZ 16)

Personaleinsatz

Der Personaleinsatz für die Bundeslehrerpersonalverwaltung war in Tirol geringer als in Oberösterreich; ein vollbeschäftigter Mitarbeiter hatte daher mehr Lehrer zu administrieren (Tirol: 284 Lehrer, Oberösterreich: 235). Bei der Landeslehrerpersonalverwaltung verhielt es sich umgekehrt (Oberösterreich: 259, Tirol: 236 Lehrer pro vollbeschäftigtem Mitarbeiter). (TZ 17)

Während in Bezug auf die Bundeslehrerpersonalverwaltung die Verwaltungsabteilungen im Landesschulrat für Tirol effizienter als jene des Landesschulrats für Oberösterreich arbeiteten, war der Personaleinsatz der Schulaufsicht bzw. der pädagogischen Abteilungen im Landesschulrat für Tirol wesentlich höher als im Landesschulrat für Oberösterreich. (TZ 17)

Kostenabschätzung

Die Personalaufwendungen für die Verwaltung eines Bundeslehrers waren in Oberösterreich mit rd. 247 EUR um rd. 20 % höher als in Tirol (rd. 206 EUR); bei den Landeslehrern hingegen waren sie in Tirol mit rd. 237 EUR um rd. 10 % höher als in Oberösterreich (rd. 215 EUR). Im Bereich der Landeslehrerpersonalverwaltung führte der RH die in Tirol höheren Aufwendungen vor allem auf die unterschiedliche Altersstruktur zurück. (TZ 18)

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

Rechtsgrundlage

Der Bund und das Land Oberösterreich schlossen im Jahr 1971 einen Vertrag über den Mehraufwand des Landesschulrats für Oberösterreich aus der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer (sogenannter 60:40-Vertrag). Die Höhe des vom Land Oberösterreich jährlich abzugeltenden Betrags wurde pauschal mit 40 % des gesamten Personal- und Amtssachaufwands, der beim Landesschulrat für Oberösterreich (Bund) und beim Land Oberösterreich für den Landesschulrat für Oberösterreich inkl. Bezirksschulräte anfiel, festgelegt. Der Vertrag, nach welchem das Land Oberösterreich die für den Landesschulrat für Oberösterreich erbrachten Leistungen in die

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung**

Berechnungsbasis für den Mehraufwand des Landesschulrats einrechnen konnte, entsprach nach Ansicht des RH nicht § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz. Diese Bestimmung sah nur den Ersatz des Mehraufwands des Landesschulrats – gegebenenfalls in pauschalierter Form – durch das Land an den Bund vor. Insofern könnte der Vertrag gegen das in § 2 Finanz-Verfassungsgesetz festgelegte Prinzip der eigenen Kostentragung verstoßen. (TZ 19)

Genauere Bestimmungen zur Spezifizierung der einrechenbaren Leistungen des Landes Oberösterreich fehlten. Diese Leistungen enthielten auch rein faktische Zahlungen (z.B. Dienstwagen und Verfügungsmittel für Amtsführenden Präsidenten), weil sie unabhängig von Rechtstitel, Grund oder Art eingerechnet werden konnten. (TZ 19)

Es war nicht gewährleistet, dass das vereinbarte Verrechnungsmodell nach mehr als 40 Jahren noch geeignet war, den Mehraufwand wenigstens näherungsweise abzubilden. Eine nicht gerechtfertigte Kostenüberwälzung an die jeweils andere Gebietskörperschaft war nicht auszuschließen. Eine Kosten- und Leistungsrechnung, die den tatsächlichen Mehraufwand für die übertragene Aufgabe der Landeslehrerpersonalverwaltung hätte ermitteln können, gab es im Landesschulrat für Oberösterreich nicht. (TZ 19)

Gesamtabrechnung des 60:40-Vertrags

Im Rahmen der jährlichen Abrechnung kam es zu einseitigen Vertragsabänderungen, nicht gerechtfertigten und zum Teil rechtswidrigen Kostenüberwälzungen. Eine zusammenfassende Beurteilung, ob die Gesamtabrechnungen eine Kostenverschiebung zu Lasten des Bundes oder zu Lasten des Landes Oberösterreich bewirkten, war mangels detaillierter Kosten- und Leistungsrechnung nicht möglich. (TZ 20)

Zur Abrechnung des 60:40-Vertrags im Jahr 2012 stellte der RH Folgendes fest: (TZ 20)

- Ohne schriftliche Vertragsergänzung rechnete das Land Oberösterreich seit 1978 – mit Duldung des BMBF – die Personalaufwendungen für den gesamten Bereich der Schulpsychologie des Landesschulrats (rd. 1,49 Mio. EUR) heraus. (TZ 20)

Kurzfassung

- Das Land Oberösterreich verrechnete für die bei den Schulbehörden des Bundes in Oberösterreich tätigen Landesbediensteten die beim Land anfallenden Personalausgaben. Das BMBF akzeptierte damit um rd. 220.000 EUR höhere Personalkosten infolge der besoldungsrechtlichen Besserstellung der Landes- gegenüber den Bundesbediensteten. (TZ 20)
- In der Gesamtsumme der vom Land Oberösterreich in Anrechnung gebrachten Personalaufwendungen waren entgegen der Vereinbarung Nebentätigkeitsvergütungen eines Landesbediensteten als Mitglied des Verwaltungsrats der Oö. Lehrer-Kranken- und Unfallfürsorge (rd. 22.900 EUR) sowie die Bezüge eines im Landesschulrat tätigen Landesbediensteten enthalten, dessen Refundierung nicht mit dem BMBF akkordiert war (rd. 57.612 EUR). (TZ 20)
- Das Land Oberösterreich verrechnete im Jahr 2012 rd. 168.000 EUR für Landeszulagen an die (Bundes-)Bediensteten des Landesschulrats (einschließlich der Bezirksschulräte). Durch die Berücksichtigung dieser Leistungen in der 60:40-Abrechnung wurden sie zu 60 % vom Bund finanziert. (TZ 20)
- Das Land Oberösterreich rechnete jährlich Kosten für die Besoldungsabwicklung der Landeslehrer in die Gesamtaufwendungen für den Landesschulrat hinein (rd. 2,54 Mio. EUR) sowie einen pauschalen Zuschlag von 12 % (rd. 170.000 EUR) als Pensionstangente auf die darin enthaltenen Personalaufwendungen. Dies stellte eine finanzverfassungswidrige Kostenabwälzung des Landes an den Bund dar. (TZ 20)
- Bei Berechnung der Pensionstangente der Personalaufwendungen des Landesschulrats wurden die Personalkosten, die in den Sachaufwendungen verbucht waren (z.B. mit Schulaufsichtsfunktionen betraute Landeslehrer, freie Dienstnehmer, Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten) nicht hinzugezählt (rd. 235.000 EUR). (TZ 20)
- Das Land Oberösterreich rechnete Kollegiumsentschädigungen (rd. 11.600 EUR) in die Gesamtaufwendungen ein, obwohl es diese gemäß Bundes-Schulaufsichtsgesetz selbst zu tragen hatte. (TZ 20)
- In den Gesamtaufwendungen flossen die Mietaufwendungen für die Bezirksschulräte (rd. 93.815 EUR) nicht ein und wurden daher auch nicht bei der Abrechnung berücksichtigt. (TZ 20)

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrerpersonalverwaltung

Insgesamt hätten die dargestellten Korrekturen eine Kostenverschiebung für das Jahr 2012 von rd. 2,53 Mio. EUR zu Lasten des Bundes zur Folge. Der RH hielt jedoch ausdrücklich fest, dass aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen im Schulwesen der Verteilungsschlüssel 60 (Bund) : 40 (Land) nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen könnte. Eine zusammenfassende Beurteilung, ob die Gesamtabrechnung 2012 eine Kostenverschiebung zu Lasten des Bundes oder zu Lasten des Landes Oberösterreich bewirkte, war mangels detaillierter Kosten- und Leistungsrechnung nicht möglich. (TZ 20)

Das Land Oberösterreich verrechnete im Rahmen des 60:40-Vertrags für die Besoldungsabwicklung 117,72 EUR je Fall, demgegenüber stellte die Bundesrechenzentrum GmbH ihren Kunden pro Abrechnungsfall 44,16 EUR in Rechnung. Aus Gründen der Verwaltungseffizienz wäre zu überlegen, ob nicht sämtliche aktiven Landeslehrer Österreichs von der Bundesrechenzentrum GmbH abgerechnet werden sollten. Allein für das Land Oberösterreich wäre eine Kostenreduktion bis zu rd. 1,59 Mio. EUR jährlich zu erwarten. (TZ 20)

Vollzug des 60:40-Vertrags

Weder der Bund bzw. der Landesschulrat für Oberösterreich noch das Land Oberösterreich überprüften die sachliche Richtigkeit der Berechnungsgrundlagen und die Berechnung an sich. (TZ 21)

Zusammenfassende Beurteilung

Die Lehrerpersonalverwaltung war gekennzeichnet durch:

- unterschiedliche Behördenstrukturen für die Bundes- und Landeslehrerpersonalverwaltung (TZ 2),
- eine Vielzahl an befassten Behörden sowie Organisationseinheiten und daraus resultierende komplexe Abläufe, insbesondere bei den Landeslehrern (TZ 16),
- Verwaltungsmehraufwand durch Unterschiede im Dienst- und Besoldungsrecht der Bundes- und Landeslehrer (TZ 15),
- Verbesserungspotenzial bei administrativen Abläufen (TZ 17),

Kurzfassung

- Ineffizienzen aufgrund der länderweise unterschiedlichen Abwicklung (z.B. wesentlich höhere Kosten für die Besoldungsabwicklung bei den Landeslehrern in Oberösterreich als bei den Bundeslehrern, heterogener Softwareeinsatz in den Pflichtschulen) (TZ 13 und 20),
- komplizierte Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften (TZ 19) und
- erhöhter Verwaltungsaufwand bei der komplexen Abrechnung des Mehraufwands aus der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer und damit verbundene Unsicherheiten bezüglich der Kostengerechtigkeit zwischen den Gebietskörperschaften (TZ 20).

Die komplexe Kompetenzverteilung im Schulwesen war ursächlich für die dargestellten Problembereiche. Die Kompetenzverteilung bedingte Ineffizienzen und verhinderte einen einheitlichen, auf Synergien ausgerichteten Vollzug. Zudem verschärfte das Auseinanderfallen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Pflichtschulen die Ineffizienzen in der Schulverwaltung. (TZ 22)

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrerpersonalverwaltung****Schulbehörden (Stand Mai 2014)****Oberösterreich**

- Amt der Oberösterreichischen Landesregierung
- Landesschulrat für Oberösterreich (Amt des Landesschulrats für Oberösterreich einschließlich sechs Beratungsstellen des schulpсихologischen Dienstes)
- 18 Bezirksschulräte

Tirol

- Amt der Tiroler Landesregierung und neun Bezirksverwaltungsbehörden
- Landesschulrat für Tirol (Amt des Landesschulrats für Tirol einschließlich zehn Beratungsstellen des schulpсихologischen Dienstes)
- zehn Bezirksschulräte

Rechtsgrundlagen

- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. I/1930 i.d.g.F.
- Bundes-Schulaufsichtsgesetz, BGBl. 240/1962 i.d.g.F.
- Schulbehörden – Verwaltungsreformgesetz 2013, BGBl. I. Nr. 164/2013
- Aufgabenprofil der Schulaufsicht, Ministerial-VBl. Nr. 64/1999
- Oö. Schulaufsichtsgesetz 1998, LGBl. Nr. 79/1998 i.d.g.F.
- Oö. Landeslehrerdiensthoheitsgesetz 1986, LGBl. Nr. 18/1986 i.d.g.F.
- Tiroler Schulaufsichts-Ausführungsgesetz, LGBl. Nr. 32/1963 i.d.g.F.
- Tiroler Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1998, LGBl. Nr. 74/1998 i.d.g.F.

Verwaltungsaufwand (ohne Overhead) pro Lehrer 2013

| | Oberösterreich | | Tirol | |
|---|----------------|--------------|--------------|--------------|
| | Bundeslehrer | Landeslehrer | Bundeslehrer | Landeslehrer |
| | in 1.000 EUR | | | |
| Personalaufwendungen gesamt | 2.335,57 | 4.752,52 | 1.064,18 | 2.429,17 |
| | Anzahl | | | |
| Lehrer (aktive und pensionierte) ¹ | 9.451 | 22.132 | 5.233 | 10.246 |
| | in EUR | | | |
| Personalaufwand pro Lehrer | 247 | 215 | 206 | 237 |

¹ Bundeslehrer Stand 1. Oktober 2013; Landeslehrer Stand 31. Dezember 2013

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; BVA-Pensionsservice; Bundesrechenzentrum GmbH; Berechnungen RH

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von Mai bis Juni 2014 die Gebarung der Schulbehörden im BMBF, in den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol sowie in den Ländern Oberösterreich und Tirol. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Schuljahre 2009/2010 bis 2012/2013 bzw. die Kalenderjahre 2009 bis 2013. In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Lehrpersonalverwaltung und die diesbezügliche Aufgabenerfüllung der Schulbehörden (Amt der Landesregierung und Landesschulrat) in den Ländern Oberösterreich und Tirol

- im Bereich der Landeslehrer (Lehrer an Volks-, Haupt- bzw. Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen, Sonder- und Berufsschulen) und
- im Bereich der Bundeslehrer (Lehrer an mittleren und höheren Schulen).

Zu dem im März 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMBF, die Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol sowie die Länder Oberösterreich und Tirol im Juni 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2015.

Ausgangslage

2.1 (1) Gemäß Art. 14 Abs. 1 B-VG¹ kommt dem Bund auf dem Gebiet des Schulwesens die generelle Kompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung zu. Letzteres umfasst insbesondere auch die Verwaltung der Bundeslehrer durch die Landesschulräte als Schulbehörden des Bundes.

Art. 14 Abs. 2 B-VG schränkt diese Generalklausel insofern ein, als in Angelegenheiten des Dienstrechts der Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen (Landeslehrer) nur die Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung hingegen Landessache ist. Der Bund ersetzt den Ländern die Kosten der Besoldung der Landeslehrer aufgrund des jeweiligen Finanzausgleichsgesetzes; daher bedürfen bestimmte Vollzugsakte (Dienstpostenpläne, im freien Ermessen liegende Personalmaßnahmen) gemäß Art. IV BVG Nr. 215/1962 der Zustimmung des BMBF.

Artikel 14 Abs. 4 B-VG legt die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit (Dienstgeberfunktion) über die Landeslehrer fest. In den Landesgesetzen ist hiebei zu bestimmen, dass die Schulbehörden des Bundes in den Ländern, das sind die Landes- und Bezirksschulräte, bei Ernennungen, sonstigen Besetzungen von Dienstposten und bei Auszeichnungen sowie im Qualifikations- und Disziplinarverfahren mitzuwirken haben. In den Landesgesetzen konnte vorgesehen werden, dass die Diensthoheit über die Landeslehrer von der jeweiligen Schulbehörde des Bundes auszuüben ist (im Folgenden

¹ BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung**

Übertragung der Diensthoheit), die dabei an die Weisungen der Landesregierung gebunden ist.

(2) Das Land Oberösterreich machte von der Möglichkeit, die Diensthoheit über die Landeslehrer den Schulbehörden des Bundes zu übertragen, in weitgehender Weise Gebrauch. Das Oö. Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1986² enthielt eine Generalklausel zugunsten des Landesschulrats. Es wurden der Landesschulrat, die Bezirksschulräte sowie deren Kollegien in die Pflicht genommen. Bei der Landesregierung verblieben Restkompetenzen, z.B. die Festsetzung des Dienstpostenplans, die Bewilligung des Dienstaustausches und die Ausübung des Gnadenrechts. Einige Aufgaben (z.B. Gewährung eines Sonderurlaubs bis zu drei Tagen) oblagen den Schulleitern. Der Instanzenzug ging vom Bezirksschulrat an den Landesschulrat. Über Berufungen gegen Bescheide des Landesschulrats hatte die Landesregierung zu entscheiden.³

(3) Das Land Tirol übertrug die Diensthoheit über die Landeslehrer nicht den Schulbehörden des Bundes. Das Tiroler Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1998⁴ wies die meisten Aufgaben der Landesregierung zu. In die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden fielen z.B. Anzeigebekanntmachung, Zuweisung zur Dienstleistung, Versetzung, in jene der Schulleiter z.B. Gewährung eines Sonderurlaubs im Ausmaß von höchstens drei Schultagen. Die Mitwirkungsrechte des Bundes waren auf das verfassungsrechtlich vorgeschriebene Mindestmaß beschränkt (z.B. Schulinspektion, Mitwirkung bei Ernennung von Schulleitern). Über Berufungen gegen Bescheide von Bezirksverwaltungsbehörden hatte die Landesregierung zu entscheiden.⁵

(4) Die folgende Abbildung verdeutlicht die unterschiedliche Behördenstruktur zur Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer:

² LGBl. Nr. 18/1986 i.d.g.F.

³ Seit 1. Jänner 2014 lag diese Zuständigkeit beim Landesverwaltungsgericht.

⁴ LGBl. Nr. 74/1998 i.d.g.F.

⁵ Seit 1. Jänner 2014 lag diese Zuständigkeit beim Landesverwaltungsgericht.

Ausgangslage

Abbildung 1: Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer



Quelle: RH

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren in Oberösterreich in Summe 20 Behörden⁶ und in Tirol 21 Behörden⁷ (ohne Schulleiter) mit den Agenden der Bundes- und Landeslehrer befasst.

(5) Mit Wirkung vom 1. August 2014 erfolgte die Abschaffung der Bezirksschulräte als Schulbehörden; deren Aufgaben waren weiterhin – nunmehr unter der Zuständigkeit der Landesschulräte – an den „Außenstellen des Landesschulrats“ wahrzunehmen.

2.2 (1) Der RH hielt fest, dass aufgrund der rechtlichen Vorgaben die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung hinsichtlich der Bundeslehrer beim Bund konzentriert war, während sie hinsichtlich der Landeslehrer zwischen Bund und den Ländern geteilt war.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass die Ausgestaltung der Zuständigkeiten insbesondere im Bereich der Verwaltung des Landeslehrerpersonals in den überprüften Ländern mit ihrer umfassenden, gebietskörperschaftsübergreifenden Verschränkung einem effizienten Verwaltungshandeln entgegenstand. Die komplexen Organisationsstrukturen erschwerten die Kommunikation, führten zu Abgrenzungsproblemen bei den Zuständigkeiten sowie Unterschieden im Vollzug (siehe TZ 16 f.).

⁶ Landesregierung, Landesschulrat, 18 Bezirksschulräte

⁷ Landesregierung, neun Bezirksverwaltungsbehörden, Landesschulrat, zehn Bezirksschulräte

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrerpersonalverwaltung

Der RH verwies auf seine zuletzt im Bericht „Schulstandortkonzepte/ -festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“ (Reihe Bund 2014/12) ausgesprochene Empfehlung, im Zuge einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung hinsichtlich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren.

- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMBF sei die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben. Innerhalb des Kompetenzbereichs des Ressorts seien die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches, straffes Controllingsystem eingerichtet worden. Sollte es zu einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung auch auf Verfassungsebene kommen, werde das BMBF bestrebt sein, auch für die bisherigen Landeslehrer, deren Kosten ohnehin vom Bund zu tragen sind, die Vollziehung übertragen zu erhalten.*

Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Adressat der Empfehlung zur Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung hinsichtlich der Landeslehrer in einer Hand in erster Linie der Bund sei. Die diesbezügliche Haltung der Vertreter der einzelnen Länder dürfe dem RH hinlänglich bekannt sein.

Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in Tirol seit Beginn des Jahres 2014 die Funktion der Amtsführenden Präsidentin des Landesschulrats durch die Bildungslandesrätin in Personalunion ausgeübt werde. Mit dieser werde die operative Letztverantwortung in Bezug auf die Bildungsagenden des Landes und jener des Bundes mit dem Ziel einer Verschlinkung der Strukturen, der Optimierung redundanter Abläufe und der Reduktion des Verwaltungsaufwands vereint.

Die Empfehlung des RH, im Bereich der Schulverwaltung auf die Konzentration in einer Hand hinzuwirken, entspreche den Bestrebungen des Landes Tirol: Die Konzentration solle im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung erfolgen. Die erforderlichen legislativen Maßnahmen seien vom Bund einzuleiten. Das Land Tirol trete für eine effiziente und transparente Finanzierung im Pflichtschulbereich ein, die über den Finanzausgleich erfolgen soll.

- 2.4** Der RH verwies erneut darauf, dass die aufgezeigten Hauptprobleme in der Schulverwaltung und die daraus resultierenden Folgewirkungen überwiegend auf die komplexe Kompetenzverteilung und die dadurch bedingte Zuständigkeitsverteilung auf Bundes- und Länderbehörden zurückzuführen waren. Eine Zusammenführung der Aufgaben-,

Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung würde daher bestehende Ineffizienzen in der Schulverwaltung abbauen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf das in TZ 22 dargestellte Modell der Arbeitsgruppe Verwaltung Neu, „Schulverwaltung – Lösungsvorschläge der Expertengruppe“, (2009).

Im Übrigen erinnerte der RH das BMBF – unter Hinweis auf seinen Bericht „Controlling im Bundesschulwesen; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2014/10) – an den bestehenden Handlungsbedarf bezüglich des ressortinternen Controllingsystems.

Abläufe Lehrpersonal

Zuteilung Lehrpersonalressourcen – Pflichtschulen

3.1 (1) Das BMBF teilte den Ländern für die Pflichtschulen Planstellen gemäß den jährlichen Stellenplan-Richtlinien zu. In Oberösterreich erfolgte die Zuteilung der Planstellen an die Pflichtschulen durch den Landesschulrat bzw. die Bezirksschulräte. In Tirol waren dafür das Amt der Landesregierung bzw. die Bezirksverwaltungsbehörden verantwortlich.

(2) Die Zuteilung der Planstellen für die allgemein bildenden Pflichtschulen verlief in Oberösterreich und Tirol – abgesehen von der unterschiedlichen Behördenstruktur – ähnlich:⁸

- Nach Erhalt der Stellenplan-Richtlinien des BMBF im Frühjahr hatten die allgemein bildenden Pflichtschulen entsprechend den Vorgaben in Form eines Erlasses bzw. eines Rundschreibens der jeweiligen Behörde (Oberösterreich: Landesschulrat, Tirol: Amt der Landesregierung) die Planungsdaten (z.B. Schüler, Klassen, Schüler mit anderer Erstsprache als Deutsch, Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf) für das nächste Schuljahr zu erfassen.
- Danach erfolgte die landesweite Zusammenfassung und Kontrolle der Planungsdaten in Oberösterreich durch den Landesschulrat⁹ bzw. in Tirol durch das Amt der Landesregierung.

⁸ Zur Erstellung der Landesstellenpläne für die Lehrer an Pflichtschulen und deren Genehmigung durch das BMBF (im Einvernehmen mit dem BMF) verwies der RH auf die diesbezüglichen Ausführungen in seinem Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“. Reihe Bund 2012/4, TZ 5 ff.

⁹ Im Landesschulrat waren dafür die Landesschulinspektoren der pädagogischen Abteilung allgemein bildende Pflichtschulen und die Unterabteilung Planstellenbewirtschaftung, Objektivierung/EDV der Personalabteilung Landeslehrer zuständig.

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung**

- In weiterer Folge wurden die landesweiten Daten – in Oberösterreich unter Einbindung des Amts der Landesregierung – dem BMBF als vorläufiger Stellenplan vorgelegt.
- Darauf aufbauend – vorbehaltlich der Genehmigung durch das BMBF – wurden die Planstellenkontingente für die Bezirke berechnet und die Wochenstunden bzw. die Planstellen in Oberösterreich den Bezirksschulräten bzw. in Tirol den Bezirksverwaltungsbehörden zugeteilt.
- In Oberösterreich oblag dem Bezirksschulinspektor als Regionalmanager ab dem Zeitpunkt der Übermittlung des Bezirkskontingents der Einsatz bzw. die Zuweisung der zur Verfügung stehenden Personalressourcen an die einzelnen Schulen seines Aufsichtsbereichs. In Tirol nahmen diese Aufgabe im Wesentlichen die Bezirksverwaltungsbehörden wahr.

Die Bezirkskontingente setzten sich aus den Kontingenten für die Schulen und bezirksweisen Kontingenten (i.d.R. je Schulart), z.B. für Supplierungen und Vertretungen, Vorschulkinder, IT-Stunden zusammen. Die beiden Länder zogen unterschiedliche Berechnungsparameter zur Ermittlung der Kontingente heran. Die Modelle bedingten eine unterschiedliche Allokation der Planstellen.

(3) In Oberösterreich war in erster Linie der Bezirksschulinspektor – unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften (z.B. Klassenschülerhöchstzahl, Klassenteilungen) und den Richtlinien des Landesschulrats – für eine pädagogisch-wirtschaftliche Verteilung der Planstellen auf die Schulen verantwortlich. Anschließend erfolgte eine Kontrolle durch den Landesschulrat unter Einbindung des Amts der Landesregierung.

In Tirol hatten die Schulen Abweichungen von den vorgegebenen Planungsparametern (z.B. Klassenteilungen bzw. Gruppenbildungen bei nieder organisierten Volksschulen, Klassenteilungen aufgrund hoher Anzahl an Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf) beim Amt der Tiroler Landesregierung schriftlich zu beantragen. Das Amt der Tiroler Landesregierung verwendete im Zuge der Planung und Kontrolle der Lehrpersonalressourcen interne Richtlinien, die neben den allgemeinen Planungsparametern insbesondere den ressourcenintensiven Personaleinsatz (z.B. zusätzliche Klassenteilungen, Unterschreitung von Grenzwerten bei nieder organisierten Volksschulen) thematisierten.

(4) Bei den berufsbildenden Pflichtschulen war der Ablauf ähnlich wie bei den allgemein bildenden Pflichtschulen. Die Schulen meldeten die

Abläufe Lehrpersonal

Planungsdaten – entsprechend der gesetzlich festgelegten Behördenzuständigkeit – direkt an den Landesschulrat für Oberösterreich bzw. an das Amt der Tiroler Landesregierung und diese teilten die Planstellen zu.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass die Zuteilung der Planstellen an Pflichtschulen in Oberösterreich und Tirol zwar ähnlich war, die Aufgaben jedoch unterschiedliche Behörden wahrnahmen. Wegen der unterschiedlichen Behördenzuständigkeit teilten auch verschiedene Berufsgruppen die Planstellen zu. In Oberösterreich hatten die Schulaufsichtsorgane des Pflichtschulbereichs neben den pädagogischen Aufsichtstätigkeiten auch die Steuerung des Personaleinsatzes inne. In Tirol waren hingegen Verwaltungsbedienstete der Bezirksverwaltungsbehörden bzw. des Amtes der Landesregierung dafür zuständig. Nach Ansicht des RH ermöglichten die umfassenderen Kompetenzen der Schulaufsichtsorgane in Oberösterreich eine zweckmäßige Steuerung der Lehrpersonalressourcen.

Positiv bewertete der RH die in Tirol etablierten Abläufe bei Abweichungen von den Planungsparametern und ressourcenintensiven Maßnahmen. Mit Verweis auf TZ 10 und den dort festgestellten Stellenplanüberschreitungen bei den allgemein bildenden Pflichtschulen empfahl der RH dem Land Tirol, bei der Zuteilung der Planstellen auf einen sparsamen Ressourceneinsatz zu achten.

Wenn auch Oberösterreich in den letzten Jahren Maßnahmen zur Strukturbereinigung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchführte,¹⁰ empfahl der RH dem Landesschulrat für Oberösterreich, auf die Personalplanung kleiner Schulstandorte besonderes Augenmerk zu legen (z.B. durch zusätzliche Kontrollschleifen), um den Ressourceneinsatz zu optimieren.

- 3.3** *Der Landesschulrat für Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die umfassende Kompetenz der Schulaufsichtsorgane zur Steuerung der Lehrpersonalressourcen ebenfalls ein Grund sei, dass in Oberösterreich der vom Bund vorgegebene Dienstpostenplan unter Berücksichtigung der „Strukturellen Ausgleichsmittel“ eingehalten werden könne. Auch in Zukunft werde der Landesschulrat für Oberösterreich den Ressourceneinsatz im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen prüfen. Er wies jedoch darauf hin, dass bereits ein großes Projekt betreffend Schließung von kleinen Schulstandorten erfolgreich umgesetzt worden sei.*

¹⁰ siehe Bericht des RH „Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“, Reihe Bund 2014/12, TZ 7

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung**

Das Land Tirol merkte in seiner Stellungnahme an, dass es grundsätzlich bestrebt sei, die Stellenpläne für die allgemein bildenden Pflichtschulen einzuhalten, zumal das Land Tirol zu 100 % die Kosten für die Überschreitung der Stellenpläne trage.

- 3.4 Der RH anerkannte ausdrücklich die Bemühungen Oberösterreichs zur Optimierung der Schulstandortstruktur im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen. Dessen ungeachtet verwies der RH auf seinen Bericht „Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark“ (Reihe Bund 2014/12), der betreffend Oberösterreich etwa das Fehlen von Kriterien zur Optimierung der Schulstandortstruktur für die Auflassung von polytechnischen Schulen und Sonderschulen aufgezeigt hatte. Nach Ansicht des RH wäre deshalb der Optimierungsprozess konsequent fortzuführen und dies auch bei der Personalplanung zu berücksichtigen.

Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass für einen effizienten Ressourceneinsatz insbesondere strukturelle Maßnahmen zur Optimierung der Schulstandorte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen unbedingt erforderlich sind. Ferner stellte der RH – unter Hinweis auf seinen Bericht „Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2015/12) – gegenüber dem Land Tirol klar, dass zwar die Länder die Besoldungskosten im Fall von Stellenplanüberschreitungen im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen selbst zu tragen hatten, jedoch die finanziellen Lasten aus diesen Überschreitungen vorab das BMBF zur Gänze trug. Aufgrund der Abrechnungsmodalitäten auf Basis eines die tatsächliche Personalkostenentwicklung der Landeslehrer nur unzureichend abbildenden Normkostenmodells wurden die Rückforderungsansprüche des BMBF zu gering bemessen (z.B. für das Schuljahr 2013/2014 rd. 71,33 Mio. EUR anstelle von rd. 99,89 Mio. EUR auf Basis der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten).

Abläufe Lehrpersonal

Zuteilung Lehrpersonalressourcen – mittlere und höhere Schulen

Ablauf

- 4.1** Das BMBF wies den Landesschulräten jährlich die Lehrpersonalressourcen (Werteinheiten¹¹) für die mittleren und höheren Schulen in Gesamtsummen zu. Die Zuteilung der Werteinheiten auf die einzelnen Schulen fiel in den Verantwortungsbereich der Landesschulräte.¹²

Die Abläufe bei der Zuteilung der Werteinheiten verliefen an den beiden überprüften Landesschulräten unterschiedlich:

¹¹ Das Ausmaß der Lehrverpflichtung der Bundeslehrer beträgt 20 Wochenstunden bzw. Werteinheiten. Alle Unterrichtsgegenstände sind einer bestimmten Lehrverpflichtungsgruppe zugeordnet. Ihre Wertigkeit ist je nach durchschnittlichem Arbeitsaufwand verschieden festgelegt. Beispielsweise entspricht bei der Lehrverpflichtungsgruppe 1 (z.B. Deutsch) eine Unterrichtsstunde 1,167 Werteinheiten. Das BMBF verwendet Werteinheiten als Bezugsgröße zur Planung und Abrechnung des Lehrpersonaleinsatzes (Mengencontrolling).

¹² Zum grundsätzlichen Ablauf der jährlichen Lehrpersonalplanung und -zuteilung verweist der RH auf seinen Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 10.

Tabelle 1: Ablauf Planung und Zuteilung Werteinheiten an mittlere und höhere Schulen – Unterschiede Oberösterreich und Tirol

| | | Oberösterreich | | Tirol |
|---|----------------------------|--|----------------------------|---|
| Sicherstellungserlass¹ | Zeitplan Februar | Sicherstellungserlass für jeden Schultyp, Richtwert für Freigegegenstände, unverbindliche Übungen und schulautonome Teilungen, Einrechnungen | Zeitplan Februar | ein Sicherstellungserlass für alle Schultypen mit Vorgaben für unverbindliche Übungen, Freigegegenstände, schulautonome Teilungen, Einrechnungen und Projekte |
| Überprüfung provisorische Lehrfächerverteilungen² | bis April | durch pädagogische Abteilungen des Landesschulrats; gegebenenfalls Gespräche mit den Schulen | April bis Juni | – Auswertung der provisorischen Lehrfächerverteilung jeder Schule durch Referat EDV-UPIS des Landesschulrats – Bearbeitung der provisorischen Lehrfächerverteilungen durch Schulaufsicht (Auffälligkeiten, Einsparungsmöglichkeiten); gegebenenfalls Gespräche mit den Schulen |
| behördeninterne Besprechung | anlassbezogen | vor allem zwischen Abteilungsleitern der pädagogischen Abteilungen und abteilungsinterne Besprechungen | Mitte April | Besprechung WE-Verbrauch aufgrund provisorischer Lehrfächerverteilungen, Teilnehmer: Amtsführender Präsident, Amtsdirektion des Landesschulrats, Landeschulinspektoren |
| Erlässe zur Werteinheitsdisposition | erste Septemberwoche | Fristen und Termine für definitive Lehrfächerverteilung | – | – |
| Überprüfung Lehrfächerverteilungen | bis dritte Septemberwoche | durch pädagogische Abteilungen des Landesschulrats mittels selbst entwickelter Controlling-Tools | Ende zweite Septemberwoche | Auswertung der provisorischen Lehrfächerverteilung jeder Schule durch Referat (EDV-UPIS) des Landesschulrats |
| behördeninterne Besprechung | anlassbezogen | vor allem zwischen Abteilungsleitern der pädagogischen Abteilungen und abteilungsinterne Besprechungen | dritte Septemberwoche | Besprechung WE-Verbrauch aufgrund definitiver Lehrfächerverteilungen, Festlegen von Steuerungsmaßnahmen, Teilnehmer: Amtsführender Präsident, Amtsdirektion des Landesschulrats, Landeschulinspektoren |
| Werteinheiten-Gespräche | dritte Septemberwoche | Besprechung der Lehrfächerverteilung (mit definitiven Schüler- und Klassenzahlen) durch Schulaufsicht und Vertretern der Schulen | anlassbezogen | gegebenenfalls Gespräche mit den Schulen |
| Nachkontrolle Lehrfächerverteilungen | Oktober | durch pädagogische Abteilungen des Landesschulrats zur Kontrolle der in den WE-Gesprächen genehmigten Werte | Oktober | durch Referat (EDV-UPIS) des Landesschulrats zur Kontrolle der Umsetzung der Steuerungsmaßnahmen |

WE - Werteinheiten

¹ Der Sicherstellungserlass des BMBF enthält alle budget- und planstellenrelevanten Planungsgrundlagen und Daten für den Lehrpersonalbedarf für das nächste Schuljahr. Der Landesschulrat für Oberösterreich adaptierte den Sicherstellungserlass des BMBF extra für jeden einzelnen Schultyp. In Tirol erhielten alle Schultypen einen adaptierten Sicherstellungserlass des Landesschulrats.

² Die Lehrfächerverteilung enthält folgende Informationen: Welche Lehrer unterrichten welche Gegenstände, in welchem Ausmaß, in welchen Klassen? Welche unverbindlichen Übungen, Freigegegenstände etc. werden geführt?

Quellen: Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Darstellung RH

Abläufe Lehrpersonal

Ein wichtiger Bestandteil des Ablaufs in Oberösterreich waren die sogenannten Werteeinheiten-Gespräche, welche die Schulaufsicht mit jeder Schule zu Beginn der dritten Septemberwoche (zweite Schulwoche) auf Grundlage der definitiven Lehrfächerverteilungen durchführte. In Tirol hingegen fanden Besprechungen mit den Schulen im Bedarfsfall statt.

Während in Tirol die landesschulratsinternen Besprechungen unter Teilnahme des Amtsführenden Präsidenten, des Landesschulratsdirektors und der Landesschulinspektoren im Frühjahr bzw. Herbst einen wichtigen Stellenwert hatten, war der Informationsfluss in Oberösterreich zwischen den zuständigen Mitarbeitern der pädagogischen Abteilungen und dem Amtsführenden Präsidenten sowie dem Landesschulratsdirektor informeller Natur.

- 4.2** Der RH stellte kritisch unterschiedliche Abläufe bei der Zuteilung der Werteeinheiten für die mittleren und höheren Schulen bei den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol fest (siehe TZ 5). Ungeachtet der unterschiedlichen personellen und organisatorischen Gegebenheiten der Landesschulräte vermisste der RH eine einheitliche Vollzugspraxis, wie beispielsweise Werteeinheiten-Gespräche mit den Schulen. Der RH empfahl dem BMBF in Abstimmung mit den Landesschulräten, im Sinne eines Qualitätsmanagements die wesentlichen Prozesse bzw. Abläufe zu analysieren, zu standardisieren und zu dokumentieren, um eine möglichst einheitliche und effiziente Aufgabenwahrnehmung mit stärkerer Einbindung der Schulen zu gewährleisten.
- 4.3** *Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich könne die Forderung nach einer bundesweiten einheitlichen Vollzugspraxis hinsichtlich der Werteeinheiten-Zuteilung an die Schulen nur unterstrichen werden.*

Verteilungsmodelle

- 5.1** (1) Der Landesschulrat für Oberösterreich verfolgte bei der Zuteilung der Werteeinheiten das Ziel, dass die Bereiche AHS und BMHS mit ihren jeweiligen Werteeinheiten-Kontingenten auskamen und kein Ausgleich zwischen den Bereichen bzw. einzelnen Schultypen notwendig war. Dennoch kam es im überprüften Zeitraum zu Umschichtungen der Werteeinheiten zwischen den einzelnen Schultypen.

Im Wesentlichen kam für AHS und BMHS dasselbe Zuteilungsmodell zur Anwendung. Neben den Vorgaben des BMBF (Kopfquoten und zweckgebundene Zuschläge) legten die Sicherstellungserlässe sowie die Erlässe zur Werteeinheitendisposition konkrete Richtwerte für bestimmte

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung**

Bereiche (z.B. Freigegegenstände, unverbindliche Übungen und schulautonome Teilungen) fest, in denen die Schulen bei der Ressourcenplanung Spielräume hatten. Die Analyse und Aufbereitung der Lehrfächerverteilungen fand durch die Schulaufsicht in den pädagogischen Abteilungen mit Hilfe selbst entwickelter Controlling-Tools statt. In den Werteinheiten-Gesprächen wurden vor allem Grenzfälle mit dem Ziel diskutiert, eine Vereinbarung über die Anzahl der Werteinheiten mit der Schule abzuschließen.

(2) In Tirol wurde als Ziel der Werteinheiten-Zuteilung in landesschulratsinternen Besprechungen vom Amtsführenden Präsidenten festgelegt, im Wesentlichen das dem Landesschulrat vom BMBF zugewiesene Werteinheiten-Kontingent einzuhalten.

Für AHS und BMHS kam ein unterschiedliches Zuteilungsmodell zur Anwendung: Während im BMHS-Bereich die Vorgaben des Sicherstellungserlasses als wesentliche Planungsgrundlage für die Lehrfächerverteilungen dienten, gab die pädagogische Abteilung AHS den Schulen das für die Erstellung der Lehrfächerverteilung vorgegebene Kontingent¹³ bekannt. Allfällig verbleibende Werteinheiten (Reserve) des AHS-Bereichs wurden im Rahmen einer Sitzung der AHS-Schulaufsicht mit Vertretern des Vereins der Tiroler AHS-Direktoren und des Fachausschusses aufgeteilt.¹⁴

Bei der landesschulratsinternen Besprechung des Werteinheitenverbrauchs aufgrund der definitiven Lehrfächerverteilungen (tatsächliche Schülerzahlen) in der dritten Septemberwoche wurden Steuerungsmaßnahmen festgelegt (z.B. Reglementierung im Bereich der Freigegegenstände und unverbindlichen Übungen, Zusammenlegen von Gruppen und Klassen). Überschüssige Werteinheiten einzelner Schultypen wurden zum Werteinheitenausgleich für andere Schultypen und für zusätzliche Klassenteilungen (sogenannte Qualitätsteilungen) verwendet.¹⁵

¹³ Dieses Kontingent ergab sich aus Werteinheiten für die Verwaltung (entsprechend der Größe nach Klassen- und Schülerzahl der Schule), dem klassenbezogenen Anteil (entsprechend einer Maßzahl nach Schulstufe und Schulform), Wahlpflichtgegenständen (Durchschnittswert), dem Instrumentalunterricht (Durchschnittswert), Fremdsprachen- und Teilungen in bildnerische Erziehung, aus zusätzlichem Religions- oder Ethikunterricht und schülerbezogenem Anteil (Restgröße).

¹⁴ Laut Angaben des Landesschulrats für Tirol war dies im Schuljahr 2009/2010 das letzte Mal der Fall.

¹⁵ Durch die Zuteilungssystematik des BMBF (Kopfquoten) kam es bei Schultypen mit hohen Schülerzahlen und großen Klassen (Oberstufe zwischen 31 und 36 Schüler) zu einer entsprechend hohen Werteinheiten-Zuteilung, die effizient eingesetzt werden konnte. Daraus resultierten für diese Schultypen überschüssige Werteinheiten. In Tirol war dies beispielsweise bei den humanberuflichen Schulen, wo es bei über 30 Schülern teilweise Teilungen in Deutsch und Mathematik nach der 9. Schulstufe gab, die in der Eröffnungs- und Teilungszahlenverordnung nicht vorgesehen waren.

Abläufe Lehrpersonal

Für das Werteeinheiten-Controlling war das Referat A3 (EDV-UPIS) maßgeblich verantwortlich.

(3) Im Jahr 2012 initiierte das BMBF mit den Landesschulräten die Arbeitsgruppe „WE-Controlling“ mit dem Ziel, die Effizienz und Transparenz der Zuteilung und des Einsatzes der Werteeinheiten zu steigern. Zentrales Thema bei den Besprechungen der Arbeitsgruppe waren die Prozesse zur Zuteilung der Werteeinheiten bundesweit und in den einzelnen Landesschulräten. Einige daraus resultierende Änderungen bzw. Neuerungen wurden bereits in die Praxis umgesetzt (z.B. Formular für die Landesschulräte zur Planung der Werteeinheiten-Kontingente).

5.2 (1) Der RH anerkannte die Standardisierungsbemühungen des BMBF im Rahmen der Arbeitsgruppe „WE-Controlling“, stellte dennoch kritisch unterschiedliche Werteeinheiten-Verteilungsmodelle in den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol fest. Der RH wiederholte seine bereits im Bericht „Controlling im Bundesschulwesen“, Reihe Bund 2011/1, TZ 12, abgegebene Empfehlung gegenüber dem BMBF, zur Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung für eine transparente Verteilung der Werteeinheiten durch die Landesschulräte – vor allem hinsichtlich der Aufteilungskriterien – zu sorgen.

(2) Der RH bewertete den Prozess der Zuteilung der Werteeinheiten im Landesschulrat für Oberösterreich – abgesehen von den Umschichtungen zwischen den Schultypen (siehe TZ 6) – grundsätzlich positiv, vermisste jedoch die offizielle Einbindung der Führungsebene des Landesschulrats. Der RH empfahl dem Landesschulrat für Oberösterreich, vorbehaltlich der Umsetzung der Empfehlung in TZ 4 den Ablauf der Zuteilung dahingehend zu ändern, dass auch eine Befassung der Führungsebene vorgesehen ist.

(3) Nach Ansicht des RH bewirkte das AHS-Zuteilungsmodell in Kombination mit der Umschichtung von Werteeinheiten (der AHS-Bereich war immer Empfänger zusätzlicher Werteeinheiten, siehe TZ 6) eine hohe Intransparenz. Außerdem sah er die Umschichtungen in Tirol kritisch, weil unterschiedliche Zuteilungsmodelle zwischen dem AHS- und BMHS-Bereich zur Anwendung kamen. Der RH empfahl dem Landesschulrat für Tirol, nur mehr ein Modell für die Zuteilung der Werteeinheiten – und zwar jenes des BMHS-Bereichs – anzuwenden. Weiters empfahl er dem Landesschulrat für Tirol – vorbehaltlich der Umsetzung der Empfehlung in TZ 4 – Gespräche mit den Schulen zur Lehrfächerverteilung einzuführen, um allfällige Steuerungsmaßnahmen transparent darzustellen.

(4) Der RH stellte kritisch unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Analyse und Kontrolle der (provisorischen) Lehrfächerverteilungen der Schulen fest. Während dies in Oberösterreich die Schulaufsicht in den pädagogischen Abteilungen mit Hilfe selbst entwickelter Controlling-Tools durchführte, war in Tirol ein Referat der Amtsdirektion verantwortlich. Der RH sah das vom BMBF zur Verfügung gestellte Formular zur Planung der Werteinheiten-Kontingente positiv, einheitliche Controlling-Instrumente für die Planungsphase, die eine aussagekräftige Analyse der (provisorischen) Lehrfächerverteilungen ermöglicht hätten, fehlten jedoch. Der RH empfahl dem BMBF, die Vorgehensweisen der einzelnen Landesschulräte zur Analyse der (provisorischen) Lehrfächerverteilungen im Rahmen der Arbeitsgruppe zum WE-Controlling zu evaluieren. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wäre gemeinsam mit den Landesschulräten ein einheitliches bundesweites Controlling-Tool zu entwickeln.

5.3 *Das BMBF verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die interne Organisation eines Landesschulrats, wenngleich nachgeordnete Dienststelle des BMBF, dem Kollegium vorbehalten und durch die Zentralstelle nur schwer beeinflussbar sei. Das BMBF teilte jedoch die Meinung des RH, dass eine Analyse der Prozesse im Hinblick auf die Ressourcenbewirtschaftung der Bundeslehrpersonen wertvolle Erkenntnisse im Sinne einer Vereinheitlichung und einer Prüfung von Effizienzpotenzialen bringen könne. In der Arbeitsgruppe „WE-Controlling“ sei geplant, im Jahr 2015 im Rahmen einer Ist-Stands-Erhebung eine Analyse der Prozesse durchzuführen. Dadurch sollen Prozesse dort vereinheitlicht werden, wo eine Standardisierung eine höhere Effizienz bewirke. Änderungen sollen für die Planungsprozesse des Schuljahrs 2016/2017 wirksam werden. Ein fester Bestandteil der Erhebung der Prozesse seien auch die dafür eingesetzten (IT-)Instrumente. Auch hier beabsichtige das BMBF eine weitgehende Vereinheitlichung.*

Der Landesschulrat für Oberösterreich informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass die Standardisierungsbemühungen des BMBF bei keiner Sitzung der Arbeitsgruppe „WE-Controlling“ als Ziel erkennbar gewesen seien. Mit dem Amtsführenden Präsidenten und dem Landesschulratsdirektor werde jeweils die Situation über die Werteinheiten besprochen, so dass bereits bisher eine formelle Einbindung erfolge. Das Ziel der Führungsebene sei die Einhaltung der zugewiesenen Werteinheitenkontingente. Im Übrigen sei das Organigramm um die Einheit „Bundescontrolling“ ergänzt worden. Dabei sei festgehalten worden, dass der Amtsführende Präsident in Zukunft noch formeller einzubinden sei.

Abläufe Lehrpersonal

Die vom Landesschulrat für Oberösterreich selbst entwickelten Controlling-Tools seien dem BMBF auf dessen Bitte bereits zwei Mal elektronisch übermittelt worden.

Der Landesschulrat für Tirol teilte mit, dass er nur mehr ein Modell für die Zuteilung der Werteinheiten – und zwar jenes des BMHS-Bereichs – anwenden werde. Gespräche mit den Schulen zur Lehrfächerverteilung hätten schon bisher stattgefunden. Aus Anlass der Empfehlung des RH werde er diese in Hinkunft in verstärktem Ausmaß führen.

- 5.4** Der RH ermunterte das BMBF, gegenüber den Landesschulräten sehr wohl eine aktivere Gestaltungsfunktion im Rahmen seiner Verantwortung auszuüben, gerade weil diese als nachgeordnete Dienststellen des BMBF Aufgaben des Bundes wahrzunehmen haben. Zudem betonte er gegenüber dem BMBF im Zusammenhang mit den in der Stellungnahme skizzierten Vorhaben der Arbeitsgruppe „WE-Controlling“ nachdrücklich die Notwendigkeit, in der Folge die entsprechenden Maßnahmen operativ umzusetzen, um die angestrebte Effizienzsteigerung und Vereinheitlichung zu verwirklichen.

Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass dem RH – trotz mehrmaliger Anfrage – kein Dokument vorgelegt wurde, in dem der Amtsführende Präsident bzw. der Landesschulratsdirektor die Planung bzw. die Zuteilung der Ressourcen an die mittleren und höheren Schulen genehmigte.

Der RH stellte nicht in Abrede, dass auch in Tirol im Anlassfall Gespräche mit den Schulen zur Lehrfächerverteilung stattfanden. Der RH präzisierte gegenüber dem Landesschulrat für Tirol, dass die Werteinheiten-Gespräche in Oberösterreich jedoch einen verbindlicheren Charakter als jene in Tirol hatten. Sie waren institutionalisiert, hatten ein fixes Zeitfenster im Planungs- und Zuteilungsprozess und einen vorgegebenen Teilnehmerkreis.

Werteinheitenausgleich

- 6.1** (1) Die den Landesschulräten zugewiesenen Gesamtkontingente an Werteinheiten setzten sich aus den Grundkontingenten und Zuschlägen zusammen:

- Das Grundkontingent war die Summe der Werteinheiten der einzelnen Schultypen, die sich aus Multiplikation der schultypenspezifischen Zuteilungsfaktoren mit den Schülerzahlen des jeweiligen Schultyps ergaben.
- Die Zuschläge waren teils für unterrichtliche (z.B. Werteinheiten-Zuschläge für bestimmte Schulen, den Modellversuch Neue Mittelschule an AHS) und teils für nicht-unterrichtliche Tätigkeiten (z.B. Einrechnungen¹⁶ für Bibliotheksbetreuung, mittleres Management, Qualitätsinitiativen) vorgesehen.

(2) Die Überprüfung der Zuteilungsfaktoren je Schüler und Schultyp aufgrund des bereinigten Werteinheitenverbrauchs hinsichtlich der Grundkontingente¹⁷ erbrachte für die Schuljahre 2011/2012 und 2012/2013 folgende Ergebnisse:

Tabelle 2: Zuteilungsfaktoren je Schüler und Schultyp in den Schuljahren 2011/2012 und 2012/2013

| Schuljahr | 2011/2012 | 2012/2013 | Faktor laut BMBF in Werteinheiten je Schüler |
|---|-----------|-----------|---|
| Österreich | | | |
| allgemein bildende höhere Schulen | 1,780 | 1,773 | 1,777 ¹ /1,778 ² |
| technisch-gewerbliche mittlere und höhere Schulen | 2,572 | 2,573 | 2,547 |
| humanberufliche mittlere und höhere Schulen | 2,080 | 2,083 | 2,132 |
| kaufmännische mittlere und höhere Schulen | 1,900 | 1,914 | 1,900 |
| Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik | 2,568 | 2,533 | 2,645 |
| Oberösterreich | | | |
| allgemein bildende höhere Schulen | 1,820 | 1,785 | 1,777 ¹ /1,778 ² |
| technisch-gewerbliche mittlere und höhere Schulen | 2,502 | 2,568 | 2,547 |
| humanberufliche mittlere und höhere Schulen | 2,077 | 2,056 | 2,132 |
| kaufmännische mittlere und höhere Schulen | 1,927 | 1,914 | 1,900 |
| Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik | 2,608 | 2,602 | 2,645 |
| Tirol | | | |
| allgemein bildende höhere Schulen | 1,803 | 1,785 | 1,777 ¹ /1,778 ² |
| technisch-gewerbliche mittlere und höhere Schulen | 2,603 | 2,547 | 2,547 |
| humanberufliche mittlere und höhere Schulen | 2,092 | 2,095 | 2,132 |
| kaufmännische mittlere und höhere Schulen | 1,914 | 1,927 | 1,900 |
| Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik | 2,741 | 2,441 | 2,645 |

Überschreitung des Zuteilungsfaktors (BMBF)

¹ mit tatsächlichen Schülerzahlen für Unter- und Oberstufe gewichteter Zuteilungsfaktor für das Schuljahr 2011/2012

² mit tatsächlichen Schülerzahlen für Unter- und Oberstufe gewichteter Zuteilungsfaktor für das Schuljahr 2012/2013

Quelle: BMBF; Berechnungen RH

¹⁶ nach § 9 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz, BGBl. Nr. 244/1965 i.d.g.F.

¹⁷ tatsächlicher Werteinheitenverbrauch je Schultyp abzüglich Zuschläge

Abläufe Lehrpersonal

Wie aus der Tabelle ersichtlich, gibt es einerseits Schultypen, wo die vom RH berechneten Zuteilungsfaktoren jene des BMBF unterschritten, d.h. die zur Verfügung stehenden Werteinheiten wurden nicht verbraucht und standen anderen Schultypen zur Verfügung. Dies war beispielsweise bei den humanberuflichen Schulen österreichweit, in Oberösterreich und Tirol der Fall. Im Gegenzug überschritten andere Schultypen (z.B. AHS und kaufmännische Schulen in Oberösterreich und Tirol) die Zuteilungsfaktoren, d.h. sie erhielten Werteinheiten von anderen Schultypen.

(3) Nachfolgende Tabelle enthält die Auswertung des RH hinsichtlich der Über- bzw. Unterschreitungen der Werteinheiten-Zuteilungen, basierend auf den Gesamtkontingenten der einzelnen Schultypen:

Tabelle 3: Über- und Unterschreitung der Werteinheiten-Zuteilungen je Schultyp in den Schuljahren 2009/2010 bis 2012/2013

| Schuljahr | 2009/2010 | 2010/2011 | 2011/2012 | 2012/2013 |
|---|---|--------------|------------|--------------|
| | Über- (+)/Unterschreitung (-) in Werteinheiten ^{1 2} | | | |
| Österreich | | | | |
| allgemein bildende höhere Schulen | 4.008 | 5.638 | 1.719 | 98 |
| technisch-gewerbliche mittlere und höhere Schulen | 2.271 | 1.040 | 1.803 | 1.842 |
| humanberufliche mittlere und höhere Schulen | - 3.591 | - 3.148 | - 2.810 | - 2.523 |
| kaufmännische mittlere und höhere Schulen | 522 | - 374 | 272 | 1.027 |
| Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik | 481 | 79 | - 688 | - 1.080 |
| Schülerheime | - 133 | - 134 | 16 | - 95 |
| Gesamt | 3.558 | 3.101 | 312 | - 731 |
| Oberösterreich³ | | | | |
| allgemein bildende höhere Schulen | 1.447 | 2.489 | 1.368 | 348 |
| technisch-gewerbliche mittlere und höhere Schulen | - 805 | - 698 | - 436 | 304 |
| humanberufliche mittlere und höhere Schulen | - 981 | - 538 | - 555 | - 772 |
| kaufmännische mittlere und höhere Schulen | 21 | 99 | 277 | 161 |
| Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik | 85 | 41 | - 54 | - 66 |
| Gesamt | - 233 | 1.393 | 600 | - 25 |
| Tirol | | | | |
| allgemein bildende höhere Schulen | 195 | 377 | 338 | 65 |
| technisch-gewerbliche mittlere und höhere Schulen | - 32 | - 122 | 285 | 23 |
| humanberufliche mittlere und höhere Schulen | - 385 | - 375 | - 192 | - 179 |
| kaufmännische mittlere und höhere Schulen | 50 | 23 | 85 | 144 |
| Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik | 144 | 240 | 97 | - 207 |
| Schülerheime | - 55 | - 55 | - 4 | - 94 |
| Gesamt | - 83 | 88 | 609 | - 248 |

¹ 20 Werteinheiten entsprechen in etwa einem VBÄ

² ohne Werteinheiten für die Neue Mittelschule

³ keine Schülerheime in Oberösterreich

Quelle: BMBF; Darstellung RH

Die Tabelle zeigt folgende Entwicklungen: Die AHS und die kaufmännischen Schulen überzogen sowohl österreichweit als auch in Oberösterreich und Tirol beinahe im gesamten überprüften Zeitraum die Werteinheiten-Zuteilungen. Die humanberuflichen Schulen hingegen verbrauchten die zugewiesenen Werteinheiten nicht.

(4) Im Rahmen der in TZ 5 dargestellten Arbeitsgruppe hielt das BMBF unter anderem auch fest, dass das dem jeweiligen Landesschulrat zuge-

Abläufe Lehrpersonal

teilte Gesamtkontingent an Werteeinheiten zur Bedeckung des Bedarfs aller Schulbereiche zur Verfügung stehe und Umschichtungen möglich waren.

- 6.2** Der RH beanstandete den Werteeinheitsausgleich zwischen den Schultypen, weil dadurch keine Steuerungswirkung der Zuteilungsfaktoren gegeben war. Vielmehr verschleierten die Quersubventionierungen einen allfälligen Reformbedarf bzw. die Notwendigkeit von Steuerungsmaßnahmen. Dass einzelne Schultypen über den gesamten überprüften Zeitraum entweder „empfangende“ oder „abgebende“ Bereiche waren, deutete nach Ansicht des RH auf Strukturprobleme (z.B. zu wenige Schüler) und/oder zu niedrige bzw. zu hohe Zuteilungsfaktoren hin.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung gegenüber dem BMBF, zur Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung für eine transparente Verteilung der Werteeinheiten durch die Landesschulräte – vor allem hinsichtlich der Aufteilungskriterien – zu sorgen (siehe TZ 5). Weiters empfahl der RH dem BMBF, das Ausmaß der zugeteilten Werteeinheiten (Grundkontingent und Zuschläge) regelmäßig zu evaluieren und an aktuelle Veränderungen anzupassen.

- 6.3** *In seiner Stellungnahme führte das BMBF aus, dass das Ausmaß der zugeteilten Werteeinheiten bzw. der konkrete Einsatz der Ressourcen laufend evaluiert werde, beispielsweise im Zuge der Abbildung des neuen Lehrerinnendienstrechts in der Ressourcenbewirtschaftung. Dementsprechend erfolge auch eine Anpassung an aktuelle Gegebenheiten.*

Der Landesschulrat für Oberösterreich stimmte in seiner Stellungnahme den Aussagen des RH zum Werteeinheitsausgleich zu; sie seien dem BMBF auch kommuniziert worden. Von Seiten des BMBF habe nicht die Bereitschaft bestanden, entsprechende Änderungen vorzunehmen.

- 6.4** Der RH entgegnete dem BMBF, dass die Analysen des RH ergaben, dass einzelne Schultypen über den gesamten überprüften Zeitraum entweder „empfangende“ oder „abgebende“ Bereiche waren. Dieser Umstand hätte nach Ansicht des RH einer eingehenden Analyse und darauf basierender Maßnahmen bedurft. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, das Ausmaß der zugeteilten Werteeinheiten (Grundkontingent und Zuschläge) regelmäßig zu evaluieren und an aktuelle Veränderungen anzupassen.

Lehrpersonal-
aufnahme

Landeslehrer

- 7.1** (1) Während in Oberösterreich der Landesschulrat die Aufnahme der Landeslehrer durchführte, war in Tirol das Amt der Landesregierung

zuständig. Nachfolgende Tabelle enthält die wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Ländern:

| Tabelle 4: Landeslehrerpersonalaufnahme – Unterschiede Oberösterreich und Tirol | | |
|--|---|--|
| | Oberösterreich | Tirol |
| | Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen | |
| technische Abwicklung | Online-Bewerbung mittels Download-Formular nach Prüfung und Objektivierung manuelle Übernahme in Bewerberpool jeder Bewerber erhält eigenen Zugang | Online-Bewerbung nach Prüfung Übernahme in Bewerberdatenbank jeder Bewerber erhält eigenen Zugang zum Portal Tirol (Jobbörse) |
| Reihung/Objektivierung Neuaufnahmen | laut Verordnung Landesschulrat; Kriterien: Abschluss der Ausbildung, zusätzliche abgeschlossene Ausbildungen, zusätzliche Qualifikationen, Wartezeit, persönliche soziale Lage | Punktesystem: Abschluss der Ausbildung, Zusatzqualifikationen, Berufspraxis, persönliche soziale Lage |
| Mitwirkung Schulleitung | keine Mitwirkung, jedoch im Oö. Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1986 vorgesehen, keine Bewerbungsgespräche | Schulleitungen und Bezirksver- waltungsbehörden verfügen über Daten der Bewerberdatenbank für jeweiligen Bezirk, Bewerbungsgespräche nach Bedarf |
| Auswahl Lehrer | Landesschulrat aufgrund Objektivierungsreihung | Schulleitungen und Bezirksver- waltungsbehörden aufgrund Bewerber- liste unter Berücksichtigung der Reihung |
| Aufnahme Lehrer Zuteilung Lehrer an Schulen | Landesschulrat Bezirksschulrat | Amt der Landesregierung Bezirksverwaltungsbehörde |
| | Lehrer an berufsbildenden Pflichtschulen | |
| technische Abwicklung Reihung/Objektivierung Neuaufnahmen | schriftliche Bewerbung laut Verordnung Landesschulrat; Kriterien: Abschluss der Ausbildung, zusätzliche abgeschlossene Ausbildungen, zusätzliche Qualifikationen, Wartezeit, persönliche soziale Lage | Bewerbungsformular als Download keine Objektivierung |
| Mitwirkung Schulleitung | Schulleitung bei Bewerbungs- gesprächen häufig eingebunden, im Oö. Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1986 vorgesehen | Aufnahmegespräche bei Schulleitung und beim Amt der Landesregierung Schulleitung erstellt Aufnahmevorschlag Kenntnisnahme Aufnahmevorschlag durch Schulaufsichtsorgan |
| Auswahl Lehrer | Landesschulrat aufgrund Objektivie- rungsreihung und Bewerbungsgespräch | Amt der Landesregierung entscheidet im Einvernehmen mit Schulleitung und Schulaufsichtsorgan |
| Aufnahme Lehrer Zuteilung Lehrer an Schulen | Landesschulrat Landesschulrat | Amt der Landesregierung Amt der Landesregierung |

Quellen: Landesschulrat für Oberösterreich; Amt der Tiroler Landesregierung; Darstellung RH

Abläufe Lehrpersonal

In beiden Ländern unterschieden sich die Verfahren für die Aufnahme der Lehrer an allgemein bildenden und berufsbildenden Pflichtschulen. Sowohl in Oberösterreich als auch in Tirol waren bei Aufnahme der Berufsschullehrer die Schulleitungen – insbesondere wegen der speziellen beruflichen Anforderungen – stärker eingebunden als bei den allgemein bildenden Pflichtschulen. Obwohl § 7 Abs. 3 Oö. Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1986 die Mitwirkung der betroffenen Schulleitungen vorsah, waren die Schulleitungen in Tirol – ohne entsprechende Regelung – bei der Aufnahme von Landeslehrern stärker involviert.

In Oberösterreich kamen Objektivierungsrichtlinien¹⁸ zur Reihung der Bewerber zur Anwendung. In Tirol gab es zwar für Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen ein Punktesystem, das jedoch nicht allgemein zugänglich war.

Während das Aufnahmeverfahren für Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen sowohl in Oberösterreich als auch in Tirol weitgehend standardisiert und IT-unterstützt ablief,¹⁹ war bei den Berufsschullehrern ein geringer Grad an IT-Unterstützung gegeben. Beide Länder begründeten dies mit der geringen Zahl an Aufnahmen.

(2) Im September 2013 richtete die Objektivierungskommission für die Aufnahme von Lehrern an allgemein bildenden Pflichtschulen am Landesschulrat für Oberösterreich zwei Arbeitsgruppen zur Überarbeitung des Aufnahmeverfahrens ein. Diese befassten sich mit der Mitwirkung der Schulleitung inkl. Erstellung von Lehrer-Anforderungsprofilen sowie der Aktualisierung der Objektivierungsrichtlinien. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung lagen noch keine Ergebnisse vor.

- 7.2** Neben der Behördenstruktur unterschieden sich die Aufnahmeverfahren für Landeslehrer in Oberösterreich und Tirol vor allem durch das Ausmaß der Mitwirkung der Schulleitungen, die Objektivierungs-/Reihungskriterien und die IT-Unterstützung sowie Standardisierung. Dabei stellte der RH fest, dass die Mitwirkung der Schulleitungen in Tirol stärker ausgeprägt war als in Oberösterreich, wo bei den allgemein bildenden Pflichtschulen keine Bewerbungsgespräche vorgesehen waren.

Der RH anerkannte die Bemühungen des Landesschulrats für Oberösterreich, das aktuelle Aufnahmeverfahren zu überarbeiten. In diesem Zusammenhang empfahl er dem Landesschulrat für Oberösterreich die Einrichtung einer Bewerberdatenbank (nach dem Beispiel der

¹⁸ siehe Verordnung des Landesschulrats für Oberösterreich vom 30. Jänner 2012

¹⁹ Beispielsweise hatte der Landesschulrat für Oberösterreich zumindest bei der ersten Bewerbung die Daten des Bewerbers manuell zu erfassen.

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung

mittleren und höheren Schulen, siehe TZ 8), um den Schulleitungen den Kontakt mit den Bewerbern zu ermöglichen. Der RH verwies auf den Vorschlag der Arbeitsgruppe Verwaltung Neu, „Schulverwaltung – Lösungsvorschläge der Expertengruppe“, (2009), S. 20, der die freie Personalauswahl der Lehrkräfte (unter Beachtung der Formalvoraussetzungen sowie unter Anwendung objektiver Aufnahmekriterien und einheitlicher Qualitätsstandards) durch die Schulen, in Zusammenarbeit mit der regionalen Einheit und im Rahmen der zustehenden (Personal-)Ressourcen vorsieht.

Hinsichtlich der Objektivierungs-/Reihungskriterien empfahl der RH dem Land Tirol, Reihungskriterien auch bei den Berufsschullehrern einzuführen. Außerdem wären die Reihungskriterien zu veröffentlichen, um für die Bewerber die Transparenz des Aufnahmeverfahrens sicherzustellen.

Weiters empfahl der RH dem Landesschulrat für Oberösterreich und dem Land Tirol, die Vereinheitlichung der Aufnahmeverfahren für allgemein bildende und berufsbildende Pflichtschulen zu prüfen.

- 7.3** *Der Landesschulrat für Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Mitwirkung der Schulleiter durch Erstellung eines Anforderungsprofils mit fachspezifischen Qualifikationen, die die Lehrperson aufzuweisen habe, erfolge. Der Bewerber habe die Möglichkeit, mit der Schulleitung telefonisch in Kontakt zu treten. Bei den Pflichtschulen gebe es eine Bewerberdatenbank; ein Zugriff durch Schulleitungen sei derzeit nicht vorgesehen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen zur Überarbeitung des Aufnahmeverfahrens seien im Juli 2014 beschlossen worden. Eine Vereinheitlichung der Aufnahmeverfahren für Lehrpersonen an allgemein bildenden Pflichtschulen und berufsbildenden Pflichtschulen werde geprüft.*

Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei der Aufnahme von Lehrpersonen an allgemein bildenden und berufsbildenden Pflichtschulen bedeutende Unterschiede in den Anforderungsprofilen bestünden. Ferner erreiche im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen die Anzahl der Bewerber seit Jahren nicht die Anzahl der zur Verfügung stehenden Stellen. Vor diesem Hintergrund schein der Aufwand für die Vereinheitlichung der Aufnahmeverfahren in Relation zum erwarteten Nutzen nicht gerechtfertigt. Dort, wo es zweckmäßig sei, etwa bei der Besetzung von Leiterstellen, gebe es bereits ein einheitliches Verfahren.

Abläufe Lehrpersonal

Die Einführung von Reihungskriterien bei der Aufnahme von Berufsschullehrpersonen werde geprüft. Die Veröffentlichung der Reihungskriterien für allgemein bildende Pflichtschulen erfolge umgehend.

- 7.4** Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass seiner Ansicht nach die Schulleitungen neben der Definition von Anforderungsprofilen weitergehend in die Aufnahmeverfahren der Lehrpersonen einzubeziehen wären, um deren Entscheidungs- und Verantwortungsbereich zu erweitern. Jedenfalls erforderlich wäre es, den Schulleitungen den Zugriff zur Bewerberdatenbank zu ermöglichen, damit sie sich über die in Frage kommenden Bewerber informieren und mit ihnen in Kontakt treten können. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung.

Der RH erwiderte dem Land Tirol, dass ihn vor allem die stärkere Einbindung der Schulleitungen bei Aufnahme der Berufsschullehrer zur Empfehlung der Vereinheitlichung der Aufnahmeverfahren Pflichtschulen veranlasste. Für den RH war die freie Personalauswahl der Lehrkräfte (unter Beachtung der Formalvoraussetzungen sowie unter Anwendung objektiver Aufnahmekriterien und einheitlicher Qualitätsstandards) durch die Schulen in Zusammenarbeit mit der regionalen Einheit und im Rahmen der zustehenden (Personal-)Ressourcen ein wesentliches Element für eine qualitätsvolle Leistungserbringung der Schulen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Bundeslehrer

- 8.1** (1) In beiden Ländern führten die Landesschulräte die Aufnahme der Bundeslehrer für mittlere und höhere Schulen durch. Unterschiede zwischen dem Landesschulrat für Oberösterreich und Tirol bestanden vor allem in der jeweiligen internen Vorgehensweise sowie der IT-Unterstützung:

Tabelle 5: Bundeslehrerpersonalaufnahme¹ – Unterschiede Oberösterreich und Tirol

| | Oberösterreich | Tirol |
|--|---|--|
| | Lehrer an mittleren und höheren Schulen (Bundeslehrer) | |
| technische Abwicklung | <ul style="list-style-type: none"> - Schulen übermitteln mittels verschiedener Formulare die Daten zur Weiterbeschäftigung der Bundeslehrer bzw. zum Bundeslehrerpersonalbedarf an Landesschulrat - Bewerbungen im Rahmen des Online-Bewerbungsportals des Landesschulrats | <ul style="list-style-type: none"> - Schulen übermitteln Personalbedarfsmeldungen mittels eigener Applikation („get your teacher“) an Landesschulrat - Bewerbungen im Rahmen des Online-Bewerbungsportals des Landesschulrats - Möglichkeit der Einsicht in die eingelangten Bewerbungen durch die Schulleitungen durch Applikation „get your teacher“ |
| Reihung/Objektivierung Neuaufnahmen¹ | laut Verordnung Landesschulrat für Lehrer an AHS, BMHS und Bildungsanstalten | laut Verordnung Landesschulrat für Lehrer für allgemein bildende Unterrichtsgegenstände, nicht für BMHS |
| behördeninterne Vorgehensweise Auswahl Lehrer | <ul style="list-style-type: none"> - Personalzuständigkeit: 1 pädagogisch-administrative(r) Mitarbeiter für allgemein bildende Unterrichtsgegenstände AHS und BMHS 1 pädagogisch-administrative(r) Mitarbeiter für fachtheoretische und -praktische Unterrichtsgegenstände - Auswahl aufgrund Objektivierungsreihung - Kontaktaufnahme Schulleitung – Bewerber - Aufnahme Bewerber bei Einverständnis Schulleitung | <ul style="list-style-type: none"> - Personalzuständigkeit: pädagogische Abteilungen, insbesondere pädagogisch-administrative(r) Mitarbeiter - Erstellung eines Bewerberbuchs (Auf-listung der Bewerber nach Unterrichtsgegenständen und Reihung) - Vorauswahl Bewerber durch pädagogische Abteilungen nach Abstimmung mit betroffenen Schulleitungen - Stellenvergabebesitzung² mit Amtsführendem Präsidenten, Landesschulratsdirektor und dessen Stellvertreterin, Landesschulinspektoren, pädagogisch-administrative(r) Mitarbeiter, Abteilungsleiter der Rechts- und Verwaltungsabteilungen, Fachinspektoren, Vertreter des Bischöflichen Schulamts, Personalvertretung, Entscheidung über Anstellung der Bewerber auf Grundlage der Vorauswahl der pädagogischen Abteilungen |

¹ Daneben gab es in den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol eigene Verfahren für die Weiterverwendung und Versetzung bereits im Dienst befindlicher Lehrer.

² Eine zweite Stellenvergabebesitzung befasste sich einige Zeit später mit Nachjustierungen.

Quellen: Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Darstellung RH

Die Auswahl der Bundeslehrer erfolgte in Oberösterreich durch zwei pädagogisch-administrative Mitarbeiter unter Einbindung der Schulleitungen. In Tirol hingegen hatten sich nach Vorauswahl durch die pädagogischen Abteilungen in Abstimmung mit den Schulleitungen sogenannte Stellenvergabebesitzungen unter breiter Beteiligung etabliert. Außerdem waren in Tirol die Schulen durch die Applikation „get your teacher“ frühzeitig in den Auswahlprozess eingebunden.

Abläufe Lehrpersonal

(2) An beiden Landesschulräten kam die Applikation „Bewerbung online“ zur Anwendung; d.h. alle Bewerbungen um Bundeslehrerstellen im jeweiligen Land erfolgten online über das Portal des jeweiligen Landesschulrats.²⁰

Zusätzlich setzte der Landesschulrat für Tirol die Applikation „get your teacher“ für die Bewerbungen ab dem Schuljahr 2014/2015 ein. Diese Applikation bildete in Verbindung mit dem ELAK-System der Landesschulräte den Ablauf von der Personalbedarfsmeldung der Schule bis zur Ausschreibung und Zuweisung ab. Weiters unterstützte die Applikation den Workflow, welcher der Anstellung nachgelagert war (z.B. Dienstantrittsmeldungen, Dienstverträge). In Oberösterreich übermittelten die Schulen unter Verwendung verschiedener Formulare die Daten zur Weiterbeschäftigung der Bundeslehrer bzw. zum Bundeslehrerpersonalbedarf an den Landesschulrat.

Die Entwicklungskosten von 40.800 EUR für die Applikation „get your teacher“ trug das BMBF; zudem fallen je Landesschulrat 2.352 EUR an Installationskosten an.

8.2 (1) Der RH stellte unterschiedliche Vorgangsweisen bei der Aufnahme von Bundeslehrern bei den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol fest, wie dies auch bei der Werteinheiten-Zuteilung an den mittleren und höheren Schulen der Fall war (siehe TZ 4 ff.). Er bekräftigte daher seine Empfehlung an das BMBF, die wesentlichen Prozesse bzw. Abläufe der Landesschulräte zu identifizieren, zu dokumentieren und zu standardisieren, um eine möglichst einheitliche und effiziente Aufgabenwahrnehmung der Landesschulräte zu gewährleisten.

(2) Der RH bewertete den Einsatz der Applikation „Bewerbung online“ bei den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol positiv, weil damit eine effiziente Verwaltung der Bewerberdaten im jeweiligen Landesschulrat ermöglicht wurde. Die Ergänzung durch „get your teacher“ – wie am Landesschulrat für Tirol in Betrieb – vervollständigte den Workflow zur Personalplanung und -aufnahme und intensivierte die Einbindung der Schulen.

Der RH sah darin eine teilweise Umsetzung der Empfehlungen in seinem Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 11, zur Einführung eines flächendeckenden webbasierten E-Recruitingmodells. Das derzeitige Modell stellte jedoch auf den jeweiligen Landesschulrat bzw. das jeweilige Land ab, ein län-

²⁰ Die Applikation „Bewerbung online“ war im Landesschulrat für Oberösterreich für Bewerbungen ab dem Schuljahr 2014/2015 und im Landesschulrat für Tirol für Bewerbungen ab dem Schuljahr 2013/2014 in Betrieb.

derübergreifendes Bewerbermanagement war nicht möglich. Der RH empfahl dem BMBF, ein österreichweites Bewerbermanagement unter Einbindung der Landesschulräte einzuführen. Weiters empfahl der RH dem Landesschulrat für Oberösterreich, das Bewerbermodul um die Applikation „get your teacher“ zu erweitern, um das Zusammenwirken des Landesschulrats mit den mittleren und höheren Schulen effizienter zu gestalten.

Der RH kritisierte, dass es in Tirol für Lehrer an BMHS für die fachtheoretischen und –praktischen Unterrichtsgegenstände keine Objektivierungskriterien gab. Er empfahl dem Landesschulrat für Tirol, Objektivierungs-/Reihungskriterien auch für Lehrer der fachtheoretischen und –praktischen Unterrichtsgegenstände an BMHS zu erlassen.

- 8.3** *Das BMBF teilte zum Bewerbermodell „get your teacher“ in seiner Stellungnahme mit, dass es für eine gezielte Personalplanung wichtig sei, dass sich Bewerber für eingegrenzte Verwaltungsbereiche (Landesschulräte/Stadtschulrat für Wien) bewerben könnten. Eine Zuordnung in einem engeren geographischen Gebiet von Bewerbern erweise sich auch insofern als notwendig, als damit von Anfang an klar sei, in welchem „Einzugsgebiet“ Bewerber für die Dienstleistung zur Verfügung stehen.*

Zu den fehlenden Objektivierungskriterien für die fachtheoretischen und –praktischen Unterrichtsgegenstände im Landesschulrat für Tirol teilte das BMBF mit, dass das Beamtendienstrechtsgesetz 1979 bei den Ausschreibungsbedingungen eine Reihenfolge der Beurteilung vorsehe und damit auch Objektivierungsparameter. Da z.B. im technischen Bereich in der Fachtheorie oftmals ganz spezifische Berufspraxiszeiten gewünscht seien, könne man grundsätzlich davon ausgehen, dass daraus entsprechende Reihungskriterien resultieren. Weitere „Objektivierungskriterien“ würden als zusätzliche „bürokratische Einstiegshürde“ erscheinen und stünden gerade den aktuellen Schulautonomieüberlegungen diametral entgegen.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich finde auch in Oberösterreich eine Neulehrerobjektivierungssitzung statt. An der Einführung der Applikation „get your teacher“ im Herbst 2015 werde bereits gearbeitet.

Der Landesschulrat für Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er im Bereich der fachtheoretischen und –praktischen Unterrichtsgegenstände das Problem habe, überhaupt geeignete Bewerber für die ausgeschriebenen Stunden zu finden. Er werde jedoch über ein Reihungsmodell für diesen Bewerberkreis nachdenken und ein solches einführen.

Abläufe Lehrpersonal

8.4 Der RH entgegnete dem BMBF, dass die von ihm angeführten Argumente für eingegrenzte Verwaltungsbereiche und ein Einzugsgebiet für Bewerber seiner Ansicht nach auch bei einer österreichweiten Bewerbermanagement verwirklicht werden könnten, zumal einer flexiblen Bewerberauswahl wesentliche Bedeutung zukommt. Zusätzlich stünden bei einem österreichweiten Bewerbermanagement die Daten aller Bewerber den Landesschulräten und dem BMBF zur Verfügung. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, ein österreichweites Bewerbermanagement unter Einbindung der Landesschulräte einzuführen.

Zu den fehlenden Objektivierungs-/Reihungskriterien für Lehrer der fachtheoretischen und –praktischen Unterrichtsgegenstände an BMHS am Landesschulrat für Tirol erwiderte er dem BMBF, dass solche auch am Landesschulrat für Oberösterreich angewandt werden. Nach Ansicht des RH stellen sachgerechte Objektivierungskriterien keine „bürokratischen Einstiegshürden“ dar, sondern könnten der – insbesondere im Rahmen der Schulautonomieüberlegungen relevanten – Präzisierung von Anforderungen an die Lehrpersonen, auch in fachtheoretischen und –praktischen Unterrichtsgegenständen an BMHS, dienen. Aus Gründen der Objektivität und Transparenz hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

Gegenüber dem Landesschulrat für Oberösterreich präzisierte der RH, dass auch in Tirol Neulehrerobjektivierungen stattfanden. Unterschiedlich lief jedoch der Zuteilungsprozess der Bundeslehrer an die Schulen ab: Während die Auswahl der Bundeslehrer in Oberösterreich durch zwei pädagogisch–administrative Mitarbeiter unter Einbindung der Schulleitungen erfolgte, etablierten sich in Tirol hingegen sogenannte Stellenvergabebesitzungen unter breiter Beteiligung.

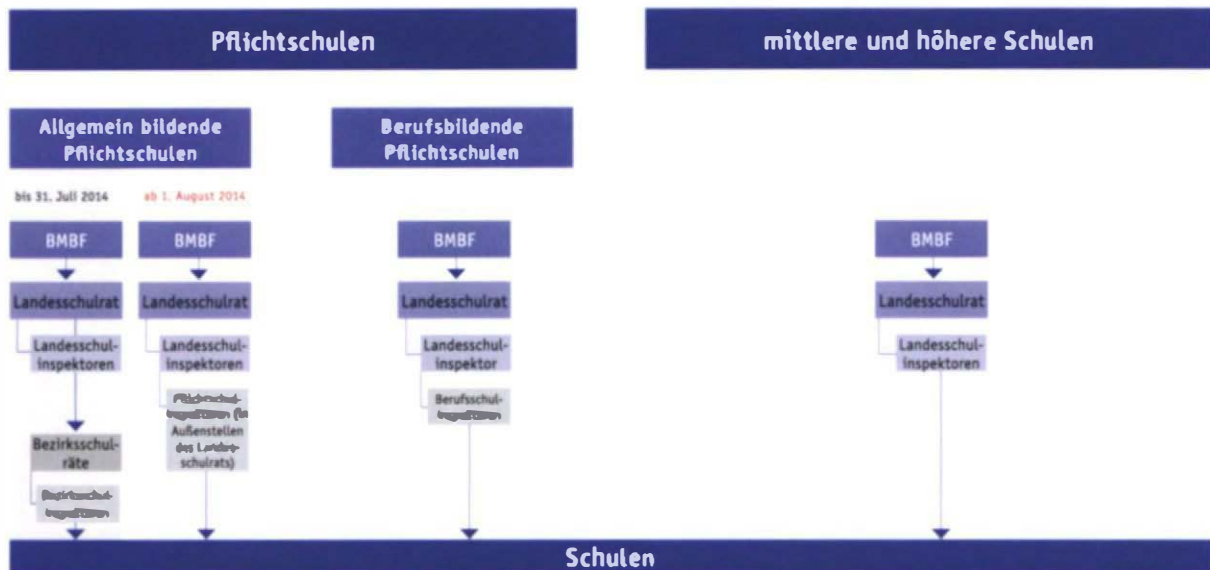
Dem Landesschulrat für Tirol entgegnete der RH, dass der Mangel an Bewerbern keinesfalls eine Einschränkung der Objektivität und der Transparenz rechtfertigte.

Schulaufsicht

9.1 (1) Die Schulaufsicht lag im Kompetenzbereich des Bundes. Die Landesschulräte und die bis Ende Juli 2014 eingerichteten Bezirksschulräte übten sie durch die Landes- und Berufsschulinspektoren sowie durch die Bezirksschulinspektoren (nunmehr Pflichtschulinspektoren) aus. Nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die Organisationsstruktur der Schulaufsicht:²¹

²¹ ohne land- und forstwirtschaftliche Schulen

Abbildung 2: Organisationsstruktur Schulaufsicht



Berufsschulinspektoren – zuständig für die Schulinspektion für den Bereich eines Landes oder eines Teiles davon hinsichtlich der berufsbildenden Pflichtschulen

Bezirksschulinspektoren – zuständig für die Schulinspektion für den Bereich eines oder mehrerer politischer Bezirke oder eines Teiles eines politischen Bezirks hinsichtlich der allgemein bildenden Pflichtschulen, seit der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013 nunmehr Pflichtschulinspektoren

Landesschulinspektoren – zuständig für die Schulinspektion für den Bereich eines oder mehrerer Länder hinsichtlich der Schulen einer oder mehrerer Schularten, Fachrichtungen oder Schulformen

Quelle: RH

(2) Das mit Erlass des BMBF aus 1999²² auf Grundlage des § 18 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz ergangene Aufgabenprofil für Schulaufsichtsorgane war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch in Kraft. Der neu formulierte § 18 Bundes-Schulaufsichtsgesetz²³ sah die Einführung eines bundesweit einheitlichen, durchgängigen Qualitätsmanagement-Systems auf allen Ebenen der Schulverwaltung und der Schulen vor. Ein wichtiger Teil des Qualitätsmanagement-Systems war die Neupositionierung der Organe der Schulaufsicht als Qualitätsmanager.²⁴

Gemäß dem Erlass aus 1999 umfasste der Tätigkeitsbereich der Schulaufsichtsorgane die Inspektion der einzelnen Schule sowie der Lehrer und schulübergreifende Aufgaben, die in der mitwirkenden Gestaltung von Führung, Planung und Koordination, Organisations- und Personalentwicklung, in Qualitätssicherung, Beratung sowie Konflikt-

²² Erlass vom 17. Dezember 1999, GZ 12.802/3-III A/99, Ministerial-VBl. Nr. 64/1999

²³ BGBl. I Nr. 28/2011

²⁴ Nach den erläuternden Bemerkungen zur Novelle des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes soll das „neue Qualitätsmanagement-System an Stelle der Allgemeinen Weisung gemäß § 18 Abs. 3 treten“.

Abläufe Lehrpersonal

management bestanden. Daneben hatten Schulaufsichtsorgane auch pädagogisch-administrative Aufgaben im Amt der betreffenden Schulbehörde durchzuführen. Diese waren durch den jeweiligen Geschäftsverteilungsplan zu regeln.

In Oberösterreich und Tirol waren die Landesschulinspektoren für die mittleren und höheren Schulen für die Ressourcensteuerung (Personaleinsatz) der Schulen in ihrem Wirkungsbereich verantwortlich. Darüber hinaus nahmen in Oberösterreich die Landesschulinspektoren für Pflichtschulen und die Bezirks- und Berufsschulinspektoren diese Aufgabe – aufgrund der Übertragung der Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer – auch für die Pflichtschulen wahr. In Tirol hingegen – ohne diese Übertragung – war das Amt der Landesregierung für die Ressourcensteuerung zuständig.

9.2 (1) Obwohl die Schulaufsicht ausschließlich Bundeskompetenz war, stellte der RH fest, dass eine komplexe, differenzierte Organisationsstruktur nach Schularten bestand. Zudem unterschieden sich die Aufgaben der Schulaufsichtsorgane in den Ländern je nach vorgenommener Übertragung der Diensthoheit.

(2) Der RH stellte ein umfangreiches Aufgabenspektrum der Schulaufsichtsorgane fest. Er wies kritisch darauf hin, dass der Erlass zum Aufgabenprofil der Schulaufsichtsorgane noch nicht an die Novelle des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes aus 2011, mit der eine wesentliche Änderung des Aufgabenprofils der Schulaufsichtsorgane verbunden war, angepasst war. Der RH empfahl dem BMBF, den Erlass zum Aufgabenprofil der Schulaufsichtsorgane aufgrund der Neufassung des § 18 Bundes-Schulaufsichtsgesetz zu adaptieren. Insbesondere wäre das Aufgabenprofil der Schulaufsichtsorgane zu schärfen, damit sie ihre Rolle als Qualitätsmanager effizient wahrnehmen können.

Durch die Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer auf den Landesschulrat hatten die Schulaufsichtsorgane für Pflichtschulen in Oberösterreich einen umfassenderen Tätigkeitsbereich als jene Tirols. In Oberösterreich fungierten die Schulaufsichtsorgane als sogenannte Regionalmanager. Neben den pädagogischen Aufsichtstätigkeiten waren sie auch für die Steuerung des Personaleinsatzes verantwortlich. Nach Ansicht des RH können sie ihre Aufgabe im Rahmen des Qualitätsmanagements besser erfüllen.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMBF arbeite derzeit eine Arbeitsgruppe des BMBF an einer Neufassung des Aufgabenprofils für Schulaufsichtsorgane. Basierend auf der Neufassung des Aufgabenprofils erfolge eine*

Adaptierung zukünftiger Stellenausschreibungen für Schulaufsichtsorgane.

Der Landesschulrat für Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Landesschulinspektoren eine Überarbeitung des Aufgabenprofils der Schulaufsicht bei den Dienstbesprechungen immer wieder gefordert hätten.

10.1 (1) Im Rahmen der Schuljahresabrechnungen verglich das BMBF die von ihm genehmigten Planstellen mit den tatsächlich – durch die Länder – besetzten Landeslehrer-Planstellen und erstellte die endgültigen Schuljahresabrechnungen für das abgelaufene Schuljahr. Hatten die Länder über den genehmigten Stellenplan hinaus Landeslehrer im Einsatz, kam es zu Stellenplanüberschreitungen. Die Besoldungskosten für diese Stellenplanüberschreitungen hatten die Länder selbst zu tragen. Da jedoch aufgrund der Abrechnungsmodalitäten diese Überschreitungen das BMBF vorab zur Gänze trug, entstanden Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern.²⁵ Überdies stellte der Bund den Ländern zur Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen an allgemein bildenden Pflichtschulen gemäß Finanzausgleichsgesetz zusätzliche Finanzmittel als Kostenersatz für die Besoldung von Landeslehrern zur Verfügung.

(2) Im überprüften Zeitraum stellten sich die Schuljahresabrechnungen für die allgemein bildenden Pflichtschulen wie folgt dar:

²⁵ Für die Berechnung der Rückforderungsansprüche zog das BMBF im Sinne von Normkosten die Besoldungskosten für eine Planstelle der Entlohnungsgruppe 12a2 (Landeslehrer in den ersten Dienstjahren) heran. Für die Schuljahresabrechnung 2012/2013 betragen diese Besoldungskosten 39.201,38 EUR.

Abläufe Lehrpersonal

Tabelle 6: Planstellenabrechnungen – allgemein bildende Pflichtschulen für die Schuljahre 2009/2010 bis 2012/2013

| Schuljahr | 2009/2010 | 2010/2011 | 2011/2012 | 2012/2013 | Veränderung 2009/2010 bis 2012/2013 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|---|
| | in VBÄ | | | | in % |
| Österreich | | | | | |
| Planstellen-Basis für Schuljahresabrechnung | 59.508,5 | 59.412,0 | 58.519,6 | 57.877,9 | - 2,74 |
| tatsächlich besetzte Planstellen | 61.571,7 | 61.283,8 | 60.587,5 | 60.183,7 | - 2,25 |
| Stellenplanüberschreitungen | 2.063,2 | 1.871,8 | 2.067,9 | 2.305,8 | 11,76 |
| abzüglich Neue Mittelschule ¹ | - | - | 163,0 | 468,6 | |
| Stellenplanüberschreitungen ohne Neue Mittelschule | 2.063,2 | 1.871,8 | 1.904,9 | 1.837,2 | - 10,95 |
| abzüglich Strukturmittel Finanzausgleichsgesetz ² | 636,1 | 655,4 | 636,0 | 656,1 | |
| Stellenplanüberschreitungen bereinigt gesamt | 1.427,1 | 1.216,4 | 1.268,9 | 1.181,1 | - 17,24 |
| | in 1.000 EUR | | | | |
| Stellenplanüberschreitungen bereinigt gesamt | 53.839,11 | 46.396,91 | 49.880,92 | 46.300,21 | - 14,00 |
| davon | | | | | |
| Oberösterreich | | | | | |
| | in VBÄ | | | | |
| Planstellen-Basis für Schuljahresabrechnung | 11.109,2 | 11.077,9 | 10.856,6 | 10.714,6 | - 3,55 |
| tatsächlich besetzte Planstellen | 11.410,0 | 11.362,0 | 11.176,4 | 11.060,9 | - 3,06 |
| Stellenplanüberschreitungen | 300,8 | 284,1 | 319,8 | 346,3 | 15,13 |
| abzüglich Neue Mittelschule ¹ | - | - | 5,1 | 96,6 | |
| Stellenplanüberschreitungen ohne Neue Mittelschule | 300,8 | 284,1 | 314,7 | 249,7 | - 16,99 |
| abzüglich Strukturmittel Finanzausgleichsgesetz ² | 107,5 | 110,6 | 107,1 | 107,3 | |
| Stellenplanüberschreitungen bereinigt gesamt | 193,3 | 173,5 | 207,6 | 142,4 | - 26,34 |
| | in 1.000 EUR | | | | |
| Stellenplanüberschreitungen bereinigt gesamt | 7.293,08 | 6.618,93 | 8.159,35 | 5.581,93 | - 23,46 |
| Tirol | | | | | |
| | in VBÄ | | | | |
| Planstellen-Basis für Schuljahresabrechnung | 5.521,1 | 5.472,7 | 5.351,9 | 5.256,9 | - 4,79 |
| tatsächlich besetzte Planstellen | 5.616,0 | 5.550,8 | 5.473,8 | 5.434,3 | - 3,24 |
| Stellenplanüberschreitungen | 94,9 | 78,1 | 121,9 | 177,4 | 86,93 |
| abzüglich Neue Mittelschule ¹ | - | - | 13,3 | 44,7 | |
| Stellenplanüberschreitungen ohne Neue Mittelschule | 94,9 | 78,1 | 108,6 | 132,7 | 39,83 |
| abzüglich Strukturmittel Finanzausgleichsgesetz ² | 53,6 | 55,3 | 53,7 | 53,8 | |
| Stellenplanüberschreitungen bereinigt gesamt | 41,3 | 22,8 | 54,9 | 78,9 | 90,76 |
| | in 1.000 EUR | | | | |
| Stellenplanüberschreitungen bereinigt gesamt | 1.559,64 | 871,36 | 2.158,33 | 3.091,44 | 98,21 |

¹ Stellenplanüberschreitungen waren auch darauf zurückzuführen, dass an der Neuen Mittelschule für die vom Bund zusätzlich zur Verfügung gestellten sechs Wochenstunden Landeslehrer an Stelle von Bundeslehrern unterrichteten. Diese Stellenplanüberschreitungen wurden zunächst vom BMBF einbehalten, in der Folge jedoch wieder an die Länder refundiert (siehe Bericht des RH „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, T247).

² in Planstellen (VBÄ) umgerechnet

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Amt der Tiroler Landesregierung; Darstellung RH

Im überprüften Zeitraum stiegen die Stellenplanüberschreitungen österreichweit um rd. 11,8 % auf 2.305,8 Planstellen im Schuljahr 2012/2013 an. Ein Teil der Überschreitungen war auf die Neue Mittelschule (468,6 Planstellen im Schuljahr 2012/2013) zurückzuführen, wo Lan-

deslehrer an Stelle von Bundeslehrern unterrichteten und deren Einsatz bis zum Schuljahr 2012/2013 nicht in den Stellenplan-Richtlinien abgebildet war. Ein weiterer Teil der Überschreitungen konnte durch die Strukturmittel gemäß Finanzausgleichsgesetz abgedeckt werden. Bei Berücksichtigung der Überziehung aus der Neuen Mittelschule und der Strukturmittel gemäß Finanzausgleichsgesetz war für den überprüften Zeitraum ein Rückgang der Überschreitungen um rd. 17,2 % festzustellen.

Sowohl Oberösterreich als auch Tirol überzogen die Stellenpläne. Nach Bereinigung der oberösterreichischen Überschreitungen um die Auswirkungen der Neuen Mittelschule und um die Strukturmittel nach Finanzausgleichsgesetz, war für den überprüften Zeitraum eine rückläufige Entwicklung der Stellenplanüberschreitungen um rd. 26,3 % in Oberösterreich festzustellen. Der Anstieg in Tirol mit 86,9 % lag deutlich über dem österreichischen Durchschnittswert; auch nach Bereinigung der Neuen Mittelschule und der Strukturmittel war er mit rd. 90,8 % überdurchschnittlich hoch.

Gemäß der Schuljahresabrechnung für das Schuljahr 2013/2014 hat Oberösterreich den Stellenplan um rd. 100 Planstellen und Tirol um rd. 110 Planstellen überschritten.²⁶

(3) Im Gegensatz zu den allgemein bildenden traten im überprüften Zeitraum bei den berufsbildenden Pflichtschulen – wie aus untenstehender Tabelle ersichtlich – keine Stellenplanüberschreitungen auf:

²⁶ Unter Berücksichtigung der Strukturmittel aus dem Finanzausgleichsgesetz ergab sich für Oberösterreich keine Überschreitung und der nicht verbrauchte Teil der Strukturmittel (rd. 240.000 EUR) wurde einer Rücklage zugeführt. Für Tirol ergab sich nach Abzug der Strukturmittel eine Überschreitung in Höhe von rd. 2.33 Mio. EUR. Wegen des zweckgebundenen Zuschlags für den Einsatz von Landeslehrern bei der Neuen Mittelschule ab dem Schuljahr 2013/2014 resultierte aus diesem Titel keine Stellenplanüberschreitung.

Abläufe Lehrpersonal

Tabelle 7: Planstellenabrechnungen – berufsbildende Pflichtschulen für die Schuljahre 2009/2010 bis 2012/2013

| Schuljahr | 2009/2010 | 2010/2011 | 2011/2012 | 2012/2013 | Veränderung 2009/2010 bis 2012/2013 |
|----------------------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|---|
| | Anzahl Planstellen | | | | in % |
| Österreich | | | | | |
| genehmigte Planstellen | 6.012,9 | 5.916,8 | 5.816,4 | 5.694,3 | - 5,3 |
| tatsächlich besetzte Planstellen | 5.386,4 | 5.411,6 | 5.334,4 | 5.284,6 | - 1,9 |
| Stellenplanunterschreitungen (-) | - 626,5 | - 505,2 | - 482,0 | - 409,7 | - 34,6 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| Oberösterreich | | | | | |
| genehmigte Planstellen | 1.344,6 | 1.326,9 | 1.306,2 | 1.286,4 | - 4,3 |
| tatsächlich besetzte Planstellen | 1.162,8 | 1.177,2 | 1.165,2 | 1.167,8 | 0,4 |
| Stellenplanunterschreitungen (-) | - 181,8 | - 149,7 | - 141,0 | - 118,6 | - 34,8 |
| Tirol | | | | | |
| genehmigte Planstellen | 625,6 | 606,3 | 586,6 | 578,7 | - 7,5 |
| tatsächlich besetzte Planstellen | 531,1 | 526,5 | 512,5 | 518,4 | - 2,4 |
| Stellenplanunterschreitungen (-) | - 94,5 | - 79,8 | - 74,1 | - 60,3 | - 36,2 |

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Amt der Tiroler Landesregierung; Darstellung RH

Im gesamten überprüften Zeitraum unterschritten zwar die Länder die Stellenpläne der berufsbildenden Pflichtschulen, jedoch verringerten sich die Unterschreitungen kontinuierlich.

Die Besoldungskosten der Lehrer in den berufsbildenden Pflichtschulen trugen zu 50 % der Bund und zu 50 % das jeweilige Land.

- 10.2 (1) Der RH stellte beträchtliche Stellenplanüberschreitungen im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen fest (Schuljahr 2012/2013: Österreich 1.837 Planstellen, Oberösterreich 250 Planstellen, Tirol 133 Planstellen)²⁷. Selbst nach Berücksichtigung der Strukturmittel nach Finanzausgleichsgesetz ergaben sich für das Schuljahr 2012/2013 Rückforderungsansprüche des Bundes gegenüber den Ländern von insgesamt rd. 46,30 Mio. EUR (davon gegenüber Oberösterreich: rd. 5,58 Mio. EUR, Tirol: rd. 3,10 Mio. EUR). Der RH stand den Stellenplanüberschreitungen kritisch gegenüber und verwies diesbezüglich auf die Feststellungen in seinem Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4, TZ 18. Stellenplanüberschreitungen liefen insbesondere dem Sparsamkeitsprinzip zuwider und führten zu einer nicht verursachungsgerechten Kostentragung.

²⁷ Die Stellenplanüberschreitungen wurden um die Überschreitung aus der Neuen Mittelschule bereinigt.

(2) Der RH bewertete die rückläufige Entwicklung der Stellenplanüberschreitungen im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in Oberösterreich grundsätzlich positiv (Schuljahr 2009/2010 rd. 300 Planstellen, Schuljahr 2013/2014 rd. 100 Planstellen). Die Steigerungsrate Tirols hingegen sah er kritisch (Schuljahr 2009/2010 rd. 95 Planstellen, Schuljahr 2013/2014 rd. 110 Planstellen). Der RH empfahl dem Land Tirol, die Einhaltung der Stellenpläne der allgemein bildenden Pflichtschulen anzustreben.

(3) Im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen wurden die Stellenpläne eingehalten bzw. unterschritten, wenn sich auch die Unterschreitungen im Zeitablauf verringerten. Nach Ansicht des RH war die Kostentragung (50 % Bund, 50 % Land) bei den berufsbildenden Pflichtschulen unter anderem ein Grund für die Planstellendisziplin der Länder. Durch die teilweise Kostenverantwortung hatten die Länder einen Anreiz, die Stellenpläne einzuhalten, wodurch die aus dem Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung resultierenden Ineffizienzen teilweise abgefangen wurden.

- 10.3** *Der Landesschulrat für Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass seiner Ansicht nach nicht die anteilige Kostentragung des Landes ein Grund für die Einhaltung bzw. Unterschreitung der Stellenpläne sei, vielmehr seien die Gründe hierfür differenzierter zu betrachten: z.B. Entwicklung der Schülerzahlen, räumliche Ressourcen, Klassenteilungen, Führung von Freigegegenständen, unverbindlichen Übungen und eines Förderunterrichts sowie Ressourcensteuerung und -überwachung durch die Schulaufsicht.*

Laut Stellungnahme des Landes Tirol erfolge die Überschreitung im Hinblick auf die eklatante Unterdotierung der Stellenpläne im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen ausschließlich planerisch. Der Bund werde insofern massiv entlastet, als das Land mit diesem zusätzlichen Ressourceneinsatz pädagogische Notwendigkeiten abdecke, für die der Bund keine Vorsorge getroffen habe.

Falls das Land die Unterdotierung der Stellenpläne nicht substituieren, müsse die Aufnahme neuer Lehrkräfte unterbleiben bzw. müssten Lehrkräfte mit befristetem Dienstverhältnis freigesetzt werden. In Tirol würde sich dementsprechend die Zahl der Vertragslehrpersonen im Entlohnungsschema III vermindern. Da seitens des Bundes nach Maßgabe der Landeslehrer-Controllingverordnung je überschrittener Planstelle die Kosten des Aufwands für eine Lehrperson des Entlohnungsschemas III vorgeschrieben werde, trage das Land Tirol die Kosten der Überschreitung des Stellenplans zur Gänze.

Abläufe Lehrpersonal

10.4 Der RH erwiderte dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass seiner Ansicht nach die Kostentragung bzw. die Kostenverantwortung der Länder einen entscheidenden Faktor zur Einhaltung der Stellenpläne bei den berufsbildenden Pflichtschulen darstellte. Die vom Landesschulrat für Oberösterreich angeführten Gründe kamen grundsätzlich auch für allgemein bildende Pflichtschulen zum Tragen, dennoch gab es in diesem Bereich Stellenplanüberschreitungen. Der RH verblieb bei seiner Auffassung, dass die Länder durch die teilweise Kostenverantwortung einen Anreiz hatten, die Stellenpläne bei den berufsbildenden Pflichtschulen einzuhalten, wodurch die Ineffizienzen, die auf das Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zurückzuführen waren, teilweise abgefangen wurden.

Der RH widersprach dem Land Tirol mit Nachdruck. Entsprechend der Argumentation des Landes Tirol würden die durch den Bund nicht abgedeckten pädagogischen Notwendigkeiten (z.B. sonderpädagogischer Förderbedarf) ausschließlich von Junglehrern unterrichtet werden. Nach Ansicht des RH ging diese Argumentation an der Realität vorbei und erschien auch pädagogisch bedenklich. Der RH vertrat vielmehr die Auffassung, dass für einen effizienten Ressourceneinsatz insbesondere strukturelle Maßnahmen zur Optimierung der Schulstandorte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen erforderlich sind. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, die Einhaltung der Stellenpläne der allgemein bildenden Pflichtschulen anzustreben.

Ferner stellte der RH – unter Hinweis auf seinen Bericht „Finanzierung des Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2015/12) – gegenüber dem Land Tirol klar, dass zwar die Länder die Besoldungskosten im Fall von Stellenplanüberschreitungen im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen selbst zu tragen hatten, jedoch die finanziellen Lasten aus diesen Überschreitungen vorab das BMBF zur Gänze trug. Aufgrund der Abrechnungsmodalitäten auf Basis eines die tatsächliche Personalkostenentwicklung der Landeslehrer nur unzureichend abbildenden Normkostenmodells wurden die Rückforderungsansprüche des BMBF zu gering bemessen (z.B. für das Schuljahr 2013/2014 rd. 71,33 Mio. EUR anstelle von rd. 99,89 Mio. EUR auf Basis der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten).

11.1 (1) Laut dem Amt der Tiroler Landesregierung wären die Stellenplanüberschreitungen auf die topografiebedingte Kleinstrukturiertheit der allgemein bildenden Pflichtschulen und auf den über dem Prozentsatz der Stellenplan-Richtlinien liegenden Anteil von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf zurückzuführen.

(2) Kennzahlen zur Schulorganisation für das Schuljahr 2012/2013 bestätigten – insbesondere für Volksschulen – die Kleinstrukturiert-heit der allgemein bildenden Pflichtschulen in Tirol:

| Tabelle 8: Volksschulen – Kennzahlen zur Schulorganisation | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Schuljahr 2012/2013 | Schüler/Schule | Klassen/Schule | Schüler/Klasse | Schüler/Lehrer |
| | Anzahl | | | |
| Österreich | 106,02 | 5,78 | 18,33 | 12,09 |
| <i>davon</i> | | | | |
| <i>Oberösterreich</i> | <i>104,33</i> | <i>5,90</i> | <i>17,67</i> | <i>11,91</i> |
| <i>Tirol</i> | <i>73,90</i> | <i>4,32</i> | <i>17,11</i> | <i>11,75</i> |

Quellen: Bildung in Zahlen 2013; BMBF; Statistik Austria; Berechnungen RH

So lag die durchschnittliche Anzahl an Schülern je Volksschule in Tirol bei 73,90 Schülern, während sich dieser Wert österreichweit auf 106,02 bzw. in Oberösterreich auf 104,33 Schüler belief. Auch bei den Kennzahlen Klassen pro Schule, Schüler je Klasse und Schüler je Lehrer wiesen die Tiroler Volksschulen deutlich unter dem Österreichdurchschnitt und auch unter Oberösterreich liegende Werte auf. Auch zu den OECD-Durchschnittswerten für den Primarbereich für die Kennzahlen Schüler je Klasse und Schüler je Lehrer für 2012 mit 21 und 15 bestanden beträchtliche Unterschiede.²⁸

Diese Aussagen galten im Wesentlichen – jedoch im abgeschwächten Ausmaß – auch für die Haupt- bzw. Neuen Mittelschulen und Polytechnischen Schulen. Die Kennzahlen zu den Tiroler Sonderschulen waren atypisch und schwer vergleichbar, weil Tirol den österreichweit geringsten Anteil an Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf hatte, die integrativ an allgemein bildenden Pflichtschulen-Regelschulen unterrichtet wurden.

(3) Zwar lag der Tiroler Anteil (3,2 %) der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Schuljahr 2012/2013 über dem Wert der Stellenplan-Richtlinien von 2,7 %, jedoch unter dem österreichweiten Anteil von 4,1 % und jenem von Oberösterreich mit 3,8 %. Das Land Tirol setzte jedoch 20,5 Planstellen zusätzlich zum Stellenplan für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf ein.

- 11.2 (1) Der RH wies kritisch auf die hohen Stellenplanüberschreitungen des Landes Tirol hin, die unter anderem auf die kleinteilige Schulstruktur im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen und den dadurch

²⁸ vgl. OECD: Bildung auf einen Blick 2014, S. 586 f.

Abläufe Lehrpersonal

bedingten höheren Ressourcenverbrauch zurückzuführen waren. Weiters verwies er kritisch auf die deutlich unter den OECD-Durchschnittswerten liegenden Kennzahlen Schüler je Klasse (21) und Schüler je Lehrer (15) für Tirol mit 17 und 12. Der RH räumte ein, dass die Topografie Tirols eine kleinteilige Schulstruktur förderte. Nichtsdestotrotz war er der Ansicht, dass aus Qualitäts- und Kostengründen Maßnahmen zur Bereinigung der Schulstandortstruktur der Tiroler Pflichtschulen erforderlich wären.

Der RH empfahl daher – in Ergänzung zu seinen Empfehlungen in TZ 3 und 10 – dem Land Tirol, Maßnahmen zur Bereinigung der Schulstandortstruktur im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zu setzen.

(2) Hinsichtlich des sonderpädagogischen Förderbedarfs wiederholte der RH die Empfehlung an das BMBF aus dem Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4, TZ 8, die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs im Rahmen einer Evaluierung der bestehenden Verhältniszahlen mitzuberechnen.

- 11.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung zum sonderpädagogischen Förderbedarf an das für den Finanzausgleich zuständige BMF weiterleiten werde.*

Der Landesschulrat für Oberösterreich informierte in seiner Stellungnahme darüber, wiederholt das BMBF darauf hingewiesen zu haben, dass die Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs nicht ausreichte.

Laut Stellungnahme des Landes Tirol substituieren es durch die notwendige Stellenplanüberschreitung die Unterdotierung des Stellenplans beispielsweise im Bereich der Sonderpädagogik. Der Planstellenbedarf in der Sonderpädagogik sei die unmittelbare Folge der von den Schulbehörden des Bundes getroffenen Feststellungen hinsichtlich des sonderpädagogischen Förderbedarfs; das Problem werde also vom Bund selbst verursacht.

- 11.4** Der RH erwiderte dem BMBF, dass seiner Ansicht nach neben den finanziellen Aspekten auch pädagogische Maßnahmen des BMBF hinsichtlich des sonderpädagogischen Förderbedarfs erforderlich sind.

Ungeachtet allfälliger Mängel beim Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs stellte der RH gegenüber dem Land Tirol klar, dass gemäß § 8 Schulpflichtgesetz 1985 der Landesschul-

rat den sonderpädagogischen Förderbedarf für ein Kind entweder auf Antrag der Eltern, auf Antrag des Leiters der Schule oder sonst von Amts wegen festzustellen hat. Somit waren die Schule und das schulische Umfeld in das Verfahren eingebunden.

Nach Ansicht des RH waren die hohen Stellenplanüberschreitungen des Landes Tirol unter anderem auf die kleinteilige Schulstruktur im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen und den dadurch bedingten höheren Ressourcenverbrauch zurückzuführen. Auch die deutlich unter den OECD-Durchschnittswerten liegenden Kennzahlen Schüler je Klasse (21) und Schüler je Lehrer (15) für Tirol mit 17 und 12 belegten dies. Aus Qualitäts- und Kostengründen waren nach Auffassung des RH Maßnahmen zur Bereinigung der Schulstandortstruktur der Tiroler Pflichtschulen erforderlich. Der RH hielt mit Nachdruck an seiner Empfehlung fest, Maßnahmen zur Optimierung der Schulstandortstruktur im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zu setzen.

Mittlere und höhere Schulen

12.1 (1) Die Entwicklung der Werteinheitenzuteilung und des Werteinheitenverbrauchs stellte sich im überprüften Zeitraum wie folgt dar:

Tabelle 9: Werteinheitenzuteilung und Werteinheitenverbrauch für die Schuljahre 2009/2010 bis 2012/2013

| Schuljahr | 2009/2010 | 2010/2011 | 2011/2012 | 2012/2013 | Veränderung 2009/2010 bis 2012/2013 |
|--|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|---|
| | in Werteinheiten ^{1 2} | | | | in % |
| Österreich | | | | | |
| Zuteilung | 789.311 | 793.145 | 800.474 | 800.982 | 1,48 |
| Verbrauch | 792.869 | 796.246 | 800.786 | 800.251 | 0,93 |
| Überschreitung (+)/Unterschreitung (-) | 3.558 | 3.101 | 312 | - 731 | - |
| <i>davon</i> | | | | | |
| Oberösterreich | | | | | |
| Zuteilung | 128.549 | 128.074 | 127.913 | 126.332 | - 1,72 |
| Verbrauch | 128.316 | 129.467 | 128.513 | 126.307 | - 1,57 |
| Überschreitung (+)/Unterschreitung (-) | - 233 | 1.393 | 600 | - 25 | - |
| Tirol | | | | | |
| Zuteilung | 61.648 | 61.911 | 62.265 | 63.125 | 2,40 |
| Verbrauch | 61.565 | 61.999 | 62.874 | 62.877 | 2,13 |
| Überschreitung (+)/Unterschreitung (-) | - 83 | 88 | 609 | - 248 | - |

¹ ohne Werteinheiten für die Neue Mittelschule

² 20 Werteinheiten entsprechen in etwa einem VBA

Quelle: BMBF; Darstellung RH

Abläufe Lehrpersonal

Im überprüften Zeitraum stiegen die Werteinheitenzuteilung und der Werteinheitenverbrauch österreichweit geringfügig an, obwohl die Schülerzahlen für die mittleren und höheren Schulen um rd. 1,4 % sanken. In den Schuljahren 2009/2010 bis 2011/2012 wurde die Zuteilung überschritten, im Schuljahr 2012/2013 wurde sie unterschritten. Am höchsten war die Überschreitung im Schuljahr 2009/2010 mit rd. 0,5 % der zugewiesenen Werteinheiten.

In Oberösterreich sanken die Zuteilung und der Verbrauch im überprüften Zeitraum um rd. 1,7 % bzw. rd. 1,6 % bei gleichzeitigem Schülerrückgang um rd. 3,7 %. In Tirol hingegen stiegen Werteinheitenzuteilung und -verbrauch um rd. 2,4 % bzw. rd. 1,3 % an und auch die Schülerzahlen erhöhten sich leicht um rd. 0,2 %. Beide Landes-schulräte überschritten in den Schuljahren 2010/2011 und 2011/2012 die Zuteilung.

Der Landesschulrat für Oberösterreich wies im Schuljahr 2010/2011 die höchste Überschreitung (rd. 1,1 % der zugewiesenen Werteinheiten) auf. Diese Überschreitung veranlasste das BMBWF vom Landesschulrat für Oberösterreich die Einrichtung einer Koordinierungsfunktion für das Werteinheitenmanagement auf der Ebene der Amtsdirektion zu fordern. Mit dieser Funktion wurden die Abteilungsleiter der pädagogischen Abteilungen allgemein bildende höhere Schulen und berufsbildende Schulen betraut. Diese setzten in der Folge eine Vielzahl an (Konsolidierungs-)Maßnahmen, wodurch die Überschreitung im darauffolgenden Schuljahr mehr als halbiert und im Schuljahr 2012/2013 geringfügig unterschritten werden konnte.

In Tirol kam es im Schuljahr 2011/2012 zur höchsten Überschreitung (rd. 1,0 % der zugewiesenen Werteinheiten); im darauffolgenden Schuljahr konnte die Zuteilung jedoch unterschritten werden.

(2) Kennzahlen zur Schulorganisation für das Schuljahr 2012/2013 für mittlere und höhere Schulen sind in nachfolgender Tabelle dargestellt:

| Tabelle 10: Mittlere und höhere Schulen – Kennzahlen zur Schulorganisation | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| Schuljahr 2012/2013 mittlere und höhere Schulen | Schüler/Schule | Klassen/Schule | Anzahl | |
| | | | Schüler/Klasse | Schüler/Lehrer ¹ |
| Österreich | 384,17 | 16,39 | 23,44 | 8,69 |
| Oberösterreich | 357,19 | 15,23 | 23,45 | 8,59 |
| Tirol | 324,26 | 13,61 | 23,82 | 8,47 |

¹ inkl. Karenzierte

Quelle: Statistik Austria; Berechnungen RH

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung**

Sowohl in Oberösterreich als auch in Tirol lagen die Kennzahlen Schüler je Schule und Klassen je Schule unter den jeweiligen österreichweiten Vergleichswerten. Bei der Kennzahl Schüler je Klasse lagen die beiden Länder in etwa im Österreich-Durchschnitt. Deutlich unter dem OECD-Durchschnittswert für die Schüler-Lehrer-Relation²⁹ für die Sekundarstufe von 13 lagen die jeweiligen Werte für Österreich (8,69), Oberösterreich (8,59) und Tirol (8,47).

(3) Der in der Tabelle 12 angeführte Werteinheitenverbrauch ergab sich aus den definitiven Lehrfächerverteilungen (Stand: Oktober laufendes Schuljahr) auf Basis der tatsächlichen Schülerzahlen. Eine Abrechnung für die mittleren und höheren Schulen am Ende des Schuljahres – ähnlich wie bei den Pflichtschulen – erstellte das BMBF nicht, wodurch die Landesschulräte keine Information über den tatsächlichen Werteinheitenverbrauch für das betreffende Schuljahr hatten. Nach Angaben des BMBF wäre eine solche aufgrund der geringfügigen Veränderungen während eines Schuljahrs nicht notwendig.

- 12.2 (1) Der RH stellte österreichweit im Verhältnis zur Gesamtzuteilung geringfügige Überschreitungen fest. Dennoch wies er kritisch darauf hin, dass die zusätzlichen 3.558 Werteinheiten im Schuljahr 2009/2010 eine Überschreitung um rd. 178 Lehrer (rd. 11 Mio. EUR) bedeutete. Positiv war zu vermerken, dass die Überschreitungen österreichweit im Zeitablauf reduziert werden konnten. Auch in Oberösterreich und Tirol war nach den Überschreitungen in den Schuljahren 2010/2011 und 2011/2012 eine Konsolidierung festzustellen. Positiv bewertete der RH die diesbezüglichen Bemühungen des Landesschulrats für Oberösterreich.

Der RH kritisierte jedoch, dass sich die gesunkenen Schülerzahlen nicht im selben Ausmaß im österreichweiten und oberösterreichischen Werteinheitenverbrauch widerspiegelten bzw. in Tirol die Erhöhung der Schülerzahlen zu einem weitaus höheren Werteinheitenverbrauch führten. Weiters verwies er kritisch auf die deutlich unter dem OECD-Durchschnittswert für die Schüler-Lehrer-Relation für die Sekundarstufe (13) liegenden Werte für Österreich (8,69) bzw. Oberösterreich (8,59) und Tirol (8,47). In diesem Zusammenhang mahnte der RH gegenüber dem BMBF, den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol einen sparsameren Umgang mit den Lehrpersonalressourcen ein.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMBF keine Abrechnung über den Werteinheitenverbrauch für die mittleren und höheren Schulen am Ende des Schuljahres erstellte, wodurch die Landesschulräte keine Infor-

²⁹ vgl. OECD: Bildung auf einen Blick 2014, S. 587

Abläufe Lehrpersonal

mation über den tatsächlichen Werteinheitenverbrauch hatten. Der RH empfahl dem BMBF, im Sinne einer transparenten Verwaltungsführung eine Schuljahresabrechnung für die mittleren und höheren Schulen einzuführen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde die geringe Schüler-Lehrer-Relation vor allem von schulrechtlichen (z.B. Klassengrößen, Eröffnungs- und Teilungszahlen, Lehrplänen) und dienstrechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen) beeinflusst. Es könne lediglich von einer bedingten Beeinflussbarkeit durch das BMBF ausgegangen werden. Veränderungen der Kennzahl könnten aus einer Verringerung des Ausbildungsangebots oder aus einer Veränderung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrer entstehen. Diesbezüglich werde durch das neue Lehrerinnendienst- und -besoldungsrecht eine Heranführung der Kennzahl an den OECD-Durchschnittswert erreicht werden.*

Das BMBF teilte weiters mit, dass der Ressourcenverbrauch an einer AHS/BMHS über das gesamte Schuljahr praktisch konstant bleibe. Es könne jedoch eine zusätzliche Teilung notwendig werden, beispielsweise durch Zuzug während des Schuljahres. Diese Fälle seien äußerst selten und würden sich in Summe ausgleichen. Folglich werde die Sinnhaftigkeit einer Schuljahresabrechnung im Bereich der AHS/BMHS angezweifelt, auch im Hinblick auf den damit entstehenden Verwaltungsaufwand. Trotzdem werde es die Einführung einer Schuljahresabrechnung beim nächsten Treffen der Arbeitsgruppe „WE-Controlling“ diskutieren und an einem Beispielland erproben. Die Ergebnisse der diesbezüglichen Evaluierung bestimmen die Ausdehnung auf alle Bundesländer.

Der Landesschulrat für Oberösterreich informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass die Konsolidierungsmaßnahmen die Rücknahme der politischen Vorgabe hinsichtlich einer möglichst rigorosen Einhaltung einer maximalen Klassenschülerhöchstzahl von 25 Schülern in der AHS-Unterstufe betroffen habe. Die Abrechnung am Ende des Schuljahres sei laut Landesschulrat für Oberösterreich eine langjährige Forderung der AHS-Landeschulinspektoren an das BMBF und immer wieder Thema bei Dienstbesprechungen.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Tirol sei es ihm in der Vergangenheit ein Anliegen gewesen und werde es auch zukünftig sein, die Lehrpersonalressourcen an den mittleren und höheren Schulen sparsam einzusetzen.

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrerpersonalverwaltung

12.4 Der RH entgegnete dem BMBF, dass es – indem es seine Verantwortung zur aktiven Steuerung wahrnimmt – sehr wohl einen Einfluss auf die Schüler-Lehrer-Relation hatte. Es konnte auf die Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen hinwirken, indem es beispielsweise finanzielle Auswirkungen mit dem pädagogischen Nutzen bzw. gesellschaftlichen Mehrwert verglich (z.B. Klassenschülerhöchstzahl 25, Konsequenzen aus der Evaluation der Neuen Mittelschule).

IT-unterstützte Lehrerpersonalverwaltung

Pflichtschulen 13.1 (1) In den oberösterreichischen und Tiroler Pflichtschulen kamen folgende EDV-Programme zur Verwaltung der Lehrer- und Schülerdaten zum Einsatz:

Tabelle 11: Übersicht EDV-Programme zur Lehrer- und Schülerdatenverwaltung in Oberösterreich und Tirol

| | Oberösterreich | Tirol |
|----------------------------------|---|--|
| | allgemein bildende Pflichtschulen | |
| Schülerdaten | e*sa (selbst entwickelte Software) | Sokrates |
| Lehrerdaten | e*sa (selbst entwickelte Software) | Schuldatenbank |
| | berufsbildende Pflichtschulen | |
| Schülerdaten | Sokrates | Sokrates |
| Personalverrechnung Landeslehrer | IPA (Personalverrechnungsprogramm des Landes Oberösterreich) | IPA (Personalverrechnungsprogramm des Landes Tirol) |
| Reiserechnungen Landeslehrer | IPA (Personalverrechnungsprogramm des Landes Oberösterreich) | Elektronisches Dienstreise-Management (EDM) |
| | Bezirksschulräte | |
| bis Juli 2014 | E-Mail, Telefon und in Papierform | E-Mail, Telefon und in Papierform |
| ab August 2014 | ELAK | ELAK |

Quellen: Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; Darstellung RH

(2) In Oberösterreich kam an den allgemein bildenden Pflichtschulen zur Schülerdatenverwaltung und zum Teil auch zur Lehrerverwaltung (z.B. Mehrdienstleistungen, Krankenstände) das selbst entwickelte Softwareprodukt „e*sa“ zum Einsatz. Die Daten für die Lehrerverwaltung wurden in das EDV-Programm des Landes zur Personalverrechnung „IPA“ übernommen. Die Reiserechnungen der Landeslehrer wurden im Landesschulrat für Oberösterreich allerdings manuell in das Personalverrechnungssystem „IPA“ eingegeben. In diesem System war keine Freigabe der eingegebenen Reisedaten durch einen zweiten Bearbeiter im Sinne des Vier-Augen-Prinzips vorgesehen.

IT-unterstützte Lehrpersonalverwaltung

Die berufsbildenden Pflichtschulen in Oberösterreich verwendeten das Softwareprodukt „Sokrates“³⁰ zur Schülerdatenverwaltung.

(3) In Tirol kam an den Pflichtschulen zur Schülerdatenverwaltung das Softwareprodukt „Sokrates“ zum Einsatz. Für die Lehrerverwaltung stellte das Land Tirol die sogenannte Schuldatenbank zur Verfügung. Diese diente zur Erfassung der Lehrfächerverteilung und erlaubte während des ganzen Jahres Korrektur- und Mehrdienstleistungsmeldungen. Die Daten für die Lehrerverwaltung wurden in das EDV-Programm des Landes zur Personalverrechnung „IPA“ übernommen. Weiters stand ein „Elektronisches Dienstreise-Management“ (EDM) des Landes zur Verfügung, das einen durchgängigen elektronischen Workflow ermöglichte.

(4) Die Kommunikation der Bezirksschulräte in Oberösterreich und Tirol mit den Schulen und dem jeweiligen Landesschulrat erfolgte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über E-Mail, Telefon und in Papierform.

Infolge der Schulbehörden-Verwaltungsreform wurde mit August 2014 den Pflichtschulinspektoren des Landesschulrats für Oberösterreich ein ELAK-Zugang zur Verfügung gestellt. Hiefür fielen keine weiteren Lizenzgebühren an. Auch der Landesschulrat für Tirol richtete mit August 2014 den Pflichtschulinspektoren einen ELAK-Zugang über Internet ein. Die Ausgaben für die neue IT-Infrastruktur der zehn Pflichtschulinspektoren beliefen sich auf rd. 9.400 EUR.

13.2 (1) Der RH kritisierte den heterogenen Softwareeinsatz im Pflichtschulbereich. Unterschiede bestanden nicht nur zwischen den beiden überprüften Ländern, sondern auch innerhalb eines Landes zwischen allgemein bildenden und berufsbildenden Pflichtschulen. Der RH wies kritisch auf die dadurch bedingte erschwerte Vergleichbarkeit schulspezifischer Daten hinsichtlich der einzelnen Schularten und Länder hin. Weiters traten durch die Kompetenzverteilung im Schulwesen komplexe Schnittstellen mit dem Risiko potenzieller Fehlerquellen auf. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seinen Bericht „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, TZ 51, in dem er dem BMBF empfahl, auf den Einsatz einheitlicher Schulverwaltungsprogramme hinzuwirken.

(2) Der RH anerkannte den durchgängigen Workflow beim Dienstreise-management der Tiroler Landeslehrer; dies war in Oberösterreich nicht der Fall. Weiters kritisierte er, dass bei der Reisegebührenabrechnung für Landeslehrer in Oberösterreich das Vier-Augen-Prinzip nicht ein-

³⁰ Sokrates ist ein Schülerverwaltungsprogramm, das neben Auswertungen auch Zeugnisdruck, Erstellung von Mitteilungen, Listen etc. vorsieht.

gehalten wurde. Er empfahl dem Landesschulrat für Oberösterreich, das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass die Bezirksschulräte (nunmehr Außenstellen der Landesschulräte) erst im Zuge der Schulbehörden-Verwaltungsreform mittels ELAK-System an den jeweiligen Landesschulrat angebunden wurden.

- 13.3 *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es seine Bemühungen zum Einsatz einheitlicher Schulverwaltungsprogramme fortsetzen werde. Wiewohl der Einsatz und damit auch die Finanzierung der Schulverwaltungsprogramme aufgrund der Rechtsgrundlagen eine Angelegenheit des jeweiligen Schulerhalters (Gemeinden bzw. Länder) sei.*

Gemäß Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich sei in „IPA“ eine Prüfung nach dem Vier-Augen-Prinzip nicht vorgesehen und daher auch nicht möglich. Für eine andere Art der Abrechnung müsse ein neues EDV-Programm von Seiten des Landes zur Verfügung gestellt werden.

- 13.4 Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass seiner Ansicht nach das Vier-Augen-Prinzip auf jeden Fall einzuhalten war. Daher verblieb der RH bei seiner Meinung.

Mittlere und
höhere Schulen

- 14.1 (1) Das BMBF begann im Schuljahr 2013/2014 mit der Einführung eines einheitlichen Programms zur elektronischen Verwaltung von Schülerdaten mit dem Namen „Sokrates Bund“ an den Bundesschulen. Für die Lehrfächerverteilungen verwendeten die Bundesschulen die Stundenplansoftware „UNTIS“, wofür eigene Eingaben der Schulen hinsichtlich Schüler- und Klassenzahlen erforderlich waren. Eine Übernahme der bzw. ein Abgleich mit den Schülerdaten aus Sokrates Bund fand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht statt. Die einzige für mittlere und höhere Schulen vorgesehene Schnittstellendatei, die Sokrates Bund für UNTIS lieferte, waren Schülerinformationen für ein Kursmodul von UNTIS, welches in UNTIS das Kurssystem für modulare Schulformen abbildete. Zur Kontrolle der Lehrfächerverteilung und der Abrechnung der Mehrdienstleistungen wurden die Daten von UNTIS in das Unterrichts-, Personal-Informationssystem „UPIS“ eingespielt.

Die Personalverwaltung der Bundeslehrer erfolgte an beiden Landesschulräten über PM-SAP. In Oberösterreich lief zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein Versuch zur Verwendung der elektronischen

IT-unterstützte Lehrpersonalverwaltung

Reiserechnung (ESS) an drei Schulen. Die anderen Reiserechnungen der Bundeslehrer wurden manuell im Landesschulrat im ESS-System erfasst. Im Landesschulrat für Tirol wurden die Reiserechnungen sämtlicher Bundeslehrer manuell im ESS-System erfasst.

(2) An den Landesschulräten kam ein eigenes – zu jenem des Bundes unterschiedliches – ELAK-System („Visual Desktop.net“, papierloser Akt und elektronische Archivierung) zur Anwendung. Die elektronische Kommunikation mit dem BMBF bzw. dem ELAK-System des Bundes basierte auf einer genormten Schnittstelle. An den Bundesschulen war als Kanzleiinformations- und Dokumentenmanagementsystem das Programm „Intercom School Office“ im Einsatz. Der elektronische Dokumentaustausch zwischen Landesschulrat und den Bundesschulen erfolgte über „I.Deal“ in Form einer gesicherten, verschlüsselten Verbindung.

- 14.2 (1) Der RH hielt fest, dass an den Bundesschulen weitgehend einheitliche Software zur Lehrer- und Schülerverwaltung verwendet wurde. Er stellte jedoch kritisch fest, dass zumindest drei Programme (Sokrates – UNTIS – UPIS) notwendig waren, um die Lehrer- und Schülerdaten zu verwalten. Weiters vermerkte er kritisch, dass der Datenaustausch zwischen den IT-Programmen zur Schüler- und Lehrerverwaltung teilweise nicht gegeben war.

Der RH empfahl dem BMBF, eine einheitliche Software für alle Bundesschulen unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Aspekts zu entwickeln und einzusetzen. Darin sollten alle Vorgänge der Schulorganisation, insbesondere die Schüler-, Lehrer- und Unterrichtsverwaltung sowie das elektronische Klassenbuch, abgebildet werden. Bis zu einer Umsetzung wären zur Vereinfachung der Handhabung und zur Sicherstellung der Datenkonsistenz, adäquate Schnittstellen zur Übernahme von Schülerdaten in das Programm zur Lehrfächerverteilung einzurichten.

(2) Der RH anerkannte die Bemühungen des Landesschulrats für Oberösterreich, das Reisemanagement für die Bundeslehrer effizienter zu gestalten. Der RH empfahl dem BMBF, ausgehend von den Erfahrungen des Landesschulrats für Oberösterreich einen vollständigen Ausbau des elektronischen Reisemanagements für die Bundeslehrer – unter Beachtung von Kosten-Nutzen-Aspekten – in Erwägung zu ziehen.

(3) Im Gegensatz zum Pflichtschulbereich bestand ein einheitliches Kommunikationssystem zwischen Landesschulrat und Bundesschulen, das mit jenem des BMBF kompatibel war. Dies war darauf zurückzuführen, dass Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bei den Bundesschulen in einer Hand (Bund) lag.

14.3 *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme die Ansicht des RH, dass zentrale einheitliche IT-Lösungen grundsätzlich die effizientesten seien (auch im Sinne einer Minimierung der aufgewendeten Kosten). Die IT-Landschaft im Bereich der AHS/BMHS sei über die letzten Jahre deutlich gestrafft worden und stelle bei geringem Verwaltungsaufwand eine maximale Transparenz im Hinblick auf steuerungsrelevante Daten auf allen Ebenen der Schulverwaltung sicher. Gleichwohl stelle es laufend Überlegungen zu einer weiteren Vereinheitlichung an, die auch vor dem Hintergrund der Einsparungsvorgaben zu betrachten seien.*

Zum Ausbau des elektronischen Reisemanagements für die Bundeslehrer teilte das BMBF mit, dass das BMF erst im 4. Quartal 2014 dem BMBF die technische Möglichkeit des Dateiuploads (Reisebelege) im Reisemanagement zur Verfügung gestellt habe. Aufgrund des hohen Schulungsaufwands und der notwendigen Personalkapazitäten erfolge ein Rollout nur in kleinen Tranchen.

Der Landesschulrat für Oberösterreich informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass die pädagogischen Abteilungen keinen Zugriff zu Sokrates Bund hätten und sich der Datenaustausch zwischen den einzelnen Programmen schwierig gestalte.

14.4 Der RH bestärkte das BMBF darin, im Gefolge seiner Überlegungen zu einer weiteren Vereinheitlichung der IT-Landschaft – insbesondere vor dem Hintergrund von Einsparungsvorgaben bzw. knapper werdender Ressourcen – zügig zur operativen Umsetzung der erforderlichen IT-Maßnahmen zu schreiten.

Ermittlung Personaleinsatz – Lehrpersonalverwaltung

Prozesse

15.1 (1) Der RH erhob den Personaleinsatz für die Lehrpersonalverwaltung (Bundes- und Landeslehrer) in Oberösterreich und Tirol. Mangels Kosten- und Leistungsrechnung beruhten die Daten der TZ 15 bis 18 auf Angaben der überprüften Stellen, die ihrerseits überwiegend auf Zeitaufwandsschätzungen für die einzelnen Aufgaben der Lehrpersonalverwaltung durch die damit befassten Mitarbeiter zurückgriffen. Die vom RH zusammengefassten Primärdaten wurden von den überprüften Stellen bestätigt und akzeptiert.

Ermittlung Personaleinsatz – Lehrerpersonalverwaltung

Der RH gliederte die Verwaltungsabläufe in folgende Prozessschritte:

- Personalsuche bis Dienstantritt (z.B. Stellenausschreibungen, Aufnahmeverfahren, Zuweisung),
- aufrechtes Dienstverhältnis (z.B. Besoldung, Dienstreisen, Mutterschutz, Disziplinarverfahren, Leistungsfeststellung) sowie
- Beendigung des Dienstverhältnisses und Ruhestand (z.B. Beratung über Pensionsansprüche, Abmeldung Sozialversicherung).

Auf die einzelnen Prozessschritte entfiel folgender anteiliger Personaleinsatz:

Tabelle 12: Lehrerpersonalverwaltung – anteiliger Personaleinsatz für die Prozessschritte

| anteiliger Personaleinsatz für | Oberösterreich | | Tirol | |
|--|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| | Bundeslehrer | Landeslehrer | Bundeslehrer | Landeslehrer |
| | in % ¹ | | | |
| Personalsuche bis Dienstantritt | 32,8 | 16,1 | 18,2 | 14,8 |
| aufrechtes Dienstverhältnis | 58,9 | 75,1 | 73,3 | 78,7 |
| Beendigung des Dienstverhältnisses und Ruhestand | 8,3 | 8,8 | 8,5 | 6,5 |

¹ in % des Gesamtpersonaleinsatzes in VBA für das Jahr 2013

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; Bundesrechnungszentrum GmbH; BVA-Pensionsservice; Berechnungen RH

Der Anteil des Personaleinsatzes bis zum Dienstantritt eines Lehrers lag in Oberösterreich bei rd. 33 % (Bundeslehrer) bzw. rd. 16 % (Landeslehrer) und in Tirol bei rd. 18 % (Bundeslehrer) bzw. rd. 15 % (Landeslehrer). Während des aufrechten Dienstverhältnisses betrug die Anteile in Oberösterreich rd. 59 % (Bundeslehrer) bzw. 75 % (Landeslehrer), in Tirol rd. 73 % (Bundeslehrer) bzw. 79 % (Landeslehrer). Der Personaleinsatz für Beendigung des Dienstverhältnisses und Ruhestand variierte zwischen rd. 6 % und 9 %.

(2) Gegenüber einem Bediensteten der allgemeinen Verwaltung erforderte die Lehrerpersonalverwaltung aus folgenden Gründen einen höheren Personaleinsatz:

- Objektivierungsverfahren,
- Einbindung zahlreicher Stellen vor Personalentscheidungen (z.B. Kollegien der Landesschulräte bei schulischen Leitungsfunktionen und Schulaufsicht),

- jährliche Änderung der Unterrichtsverpflichtung (Lehrpflichtermäßigung oder Dauermehrdienstleistungen) insbesondere bei Bundeslehrern,
- befristete Anstellungen und
- Unterschiede im Dienst- und Besoldungsrecht.

15.2 (1) Der RH wies auf den Umfang der im Rahmen der Lehrerpersonalverwaltung gegebenen administrativen Erfordernisse hin. Der RH hielt fest, dass in Oberösterreich für den ersten Prozessschritt (Personalsuche bis Dienstantritt) ein höherer anteiliger Personaleinsatz als in Tirol erforderlich war. Der RH führte dies hauptsächlich auf die noch nicht so stark ausgeprägte IT-Unterstützung im Landesschulrat für Oberösterreich zurück. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in TZ 8.

(2) Im Zusammenhang mit dem – im Vergleich zur allgemeinen Verwaltung – erhöhten Verwaltungsaufwand für die Lehrerpersonalverwaltung verwies der RH auf seine Ausführungen im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum neuen Lehrerdienstrecht. Er hatte darin insbesondere darauf hingewiesen, dass die dienst- und besoldungsrechtlichen Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrern noch über Jahrzehnte hinweg bestehen werden, und damit auch der Verwaltungsmehraufwand.³¹

15.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich könne nicht verifiziert werden, ob der Landesschulrat für Tirol auch den Overhead sowie die administrativen Elemente, wie z.B. Kollegiumsbeschlüsse, Homepage, Kanzleidienst oder Feierlichkeiten, in den Zahlen des Personaleinsatzes berücksichtigt habe. Er vertrat die Meinung, dass ein Vergleich nur anhand einer vorgegebenen Matrix mit taxativer Aufzählung von Aufgaben oder anhand einer Kostenrechnung statt-haft sei.*

15.4 Der RH erwiderte dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass er zu Beginn der Gebarungsüberprüfung den überprüften Stellen deutlich die Zielsetzungen der Erhebung des Personaleinsatzes für die Lehrerpersonalverwaltung (Bundes- und Landeslehrer) bekanntgab.

Der ausgesandte Fragebogen enthielt taxativ die für den Bereich der Lehrerpersonalverwaltung erforderlichen Tätigkeiten, konnte jedoch je nach Erfordernis ergänzt werden.

³¹ Stellungnahme des RH (145/SN-542/ME XXIV. GP)

Ermittlung Personaleinsatz – Lehrerpersonalverwaltung

Der RH forderte sowohl den Landesschulrat für Oberösterreich als auch den Landesschulrat für Tirol auf, möglichst vollständig den Personaleinsatz für die Tätigkeiten der Lehrerpersonalverwaltung abzuschätzen. Er wies mehrmals darauf hin, dass die Herausforderung in einer exakten Abgrenzung der Tätigkeiten und der möglichst genauen Angabe des Zeitbedarfs durch die einzelnen Mitarbeiter lag. Der RH führte im Zuge der Auswertung mehrere Plausibilitätsprüfungen durch und stellte sicher, dass die Ergebnisse miteinander vergleichbar waren, zumal auch einzelne Aufgaben der Lehrerpersonalverwaltung bei den überprüften Stellen zum Teil unterschiedlich erledigt wurden.

Involvierte Organisations- einheiten

16.1 (1) Die Bundeslehrer wurden von der Personalplanung (Dienstpostenplan), der Personalsuche und –aufnahme, der laufenden Betreuung bis zum Dienstaustritt bzw. zur Pensionierung vom jeweiligen Landesschulrat verwaltet. Das BMBF nahm z.B. Aufgaben bei den Ausschreibungen, der Genehmigung von Auslandsdienstreisen, Ernennungen und Berufstitel wahr. Die Berechnung der Pensionsansprüche und die Verwaltung der pensionierten beamteten Bundeslehrer und der Hinterbliebenen oblag der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA–Pensionsservice). Die Überweisung aller Aktivbezüge und der Pensionen der beamteten Bundeslehrer erfolgte – wie für alle Bundesbediensteten – durch die Bundesrechenzentrum GmbH im Auftrag des BMF.

(2) Alle aktiven und die beamteten pensionierten Landeslehrer wurden sowohl in Oberösterreich als auch in Tirol vom jeweiligen Land, dem Landesschulrat und dem BMBF verwaltet.

Da das Land Oberösterreich die Diensthoheit über die Landeslehrer dem Landesschulrat übertragen hatte, waren im Landesschulrat für Oberösterreich neben dem Präsidium, elf Verwaltungsabteilungen, die Schulpsychologie, zwei pädagogische Abteilungen und 18 Bezirksschulräte (Verwaltungspersonal und Bezirksschulinspektoren) mit Agenden der Landeslehrerpersonalverwaltung befasst. Die Genehmigung der Dienstpostenpläne sowie die Auszahlung der Bezüge – sowohl aller aktiven als auch der beamteten pensionierten Landeslehrer – verblieben beim Land Oberösterreich.

Das Land Tirol hatte sämtliche Agenden der Verwaltung, Betreuung und Auszahlung der Bezüge für aktive und pensionierte Landeslehrer in drei Abteilungen gebündelt. Weiters wurden dienst- und besoldungsrechtliche Angelegenheiten auch von neun Bezirksverwaltungsbehörden (Schulämtern) wahrgenommen. Der Landesschulrat für Tirol



Ermittlung Personaleinsatz –
Lehrerpersonalverwaltung

BMBWF

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung

und die Bezirksschulräte wirkten bei einzelnen Lehrerpersonalangelegenheiten mit.

Das BMBWF war im Bereich der Landeslehrerpersonalverwaltung vor allem bei Titelverleihungen, Mitverwendungen oder der Genehmigung von Sonderverträgen befasst.³²

(3) Insgesamt waren in Oberösterreich und Tirol folgende Organisationseinheiten mit der Lehrerpersonalverwaltung befasst:

³² In der Abteilung III/7 des BMBWF werden alle Anträge der Länder, die nach Art. IV BVG, BGBl. Nr. 215/1962, im freien Ermessen liegende Personalmaßnahmen betreffen, die finanzielle Auswirkungen für den Bund nach sich ziehen, bearbeitet. Darunter fallen alle Personalmaßnahmen für Landeslehrer, die nicht aufgrund des Bagatellerlasses (BMUKS Z 21 234/1–III/3/85 vom 14. Februar 1985) ausgenommen waren (z.B. Betragsgrenzen für Geldaushilfen, Belohnungen).

Ermittlung Personaleinsatz –
Lehrerpersonalverwaltung**Tabelle 13: Verwaltung der Bundes- und Landeslehrer in Oberösterreich und Tirol – involvierte Organisationseinheiten**

| Verwaltung der Bundeslehrer¹ | | | |
|---|--|---|--|
| Oberösterreich | | Tirol | |
| BMBF | Abteilung III/5 (Personalangelegenheiten BMHS, der Schulaufsicht und der Zentrallehr- anstalten) | BMBF | Abteilung III/5 (Personalangelegenheiten BMHS, der Schulaufsicht und der Zentrallehr- anstalten) |
| | Abteilung III/8 (Grundsatzangelegenheiten Schulmanagement; Personalangelegenheiten AHS) | | Abteilung III/8 (Grundsatzangelegenheiten Schulmanagement; Personalangelegenheiten AHS) |
| LSR Oberösterreich | 4 Unterabteilungen der Personalabteilung für Bundeslehrer und Verwaltungspersonal an Bundesschulen | LSR Tirol | 3 Rechtsabteilungen |
| | 2 pädagogische Abteilungen Abteilung Schulpsychologie | | 4 pädagogische Abteilungen |
| | Amtsdirektion (6 Referate und Unterabteilungen) Präsidium | | Amtsdirektion (2 Referate) |
| BVA-Pensionsservice Bundesrechenzentrum GmbH | | BVA-Pensionsservice Bundesrechenzentrum GmbH | |
| Verwaltung der Landeslehrer¹ | | | |
| Oberösterreich | | Tirol | |
| BMBF | Abteilung III/7 (Landeslehrer/ innenangelegenheiten) | BMBF | Abteilung III/7 (Landeslehrer/ innenangelegenheiten) |
| Land Oberösterreich | Abteilung Bildung | Land Tirol | Abteilung Bildung |
| | Direktion Finanzen/ Personalverrechnung | | Abteilung Buchhaltung |
| | Direktion Finanzen/ Buchhaltung | | 9 Bezirksverwaltungs- behörden |
| LSR Oberösterreich | 4 Unterabteilungen und 1 Referat der Personalabteilung für Landeslehrer | LSR Tirol | |
| | 2 pädagogische Abteilungen | | 2 pädagogische Abteilungen |
| | Abteilung Schulpsychologie Amtsdirektion (6 Referate und Unterabteilungen) Präsidium | | |
| | 18 Bezirksschulräte | | 10 Bezirksschulräte |

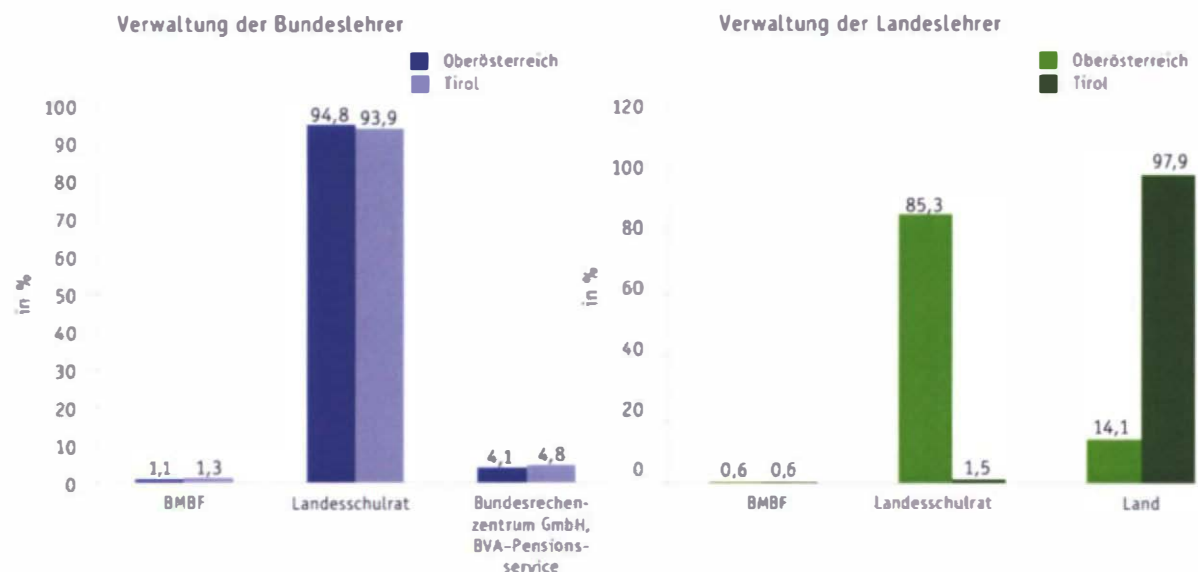
LSR – Landesschulrat

¹ ohne Berücksichtigung Pensionsversicherungsanstalt bei Bundes- und Landeslehrern

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; BVA-Pensionsservice; Bundesrechenzentrum GmbH; Darstellung RH

Die Anteile des BMBF, des BVA-Pensionsservice, der Bundesrechenzentrum GmbH, der Landesschulräte sowie der Länder an der Lehrerpersonalverwaltung stellten sich folgendermaßen dar:³³

Abbildung 3: Aufteilung des Personaleinsatzes für die Lehrerpersonalverwaltung in Oberösterreich und Tirol



Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; BVA-Pensionsservice; Bundesrechenzentrum GmbH; Berechnungen (in % des Gesamtpersonaleinsatzes in VBA für das Jahr 2013); Darstellung: RH

Der Personaleinsatz für die Bundeslehrerpersonalverwaltung war in beiden Ländern ähnlich verteilt; er lag zu rd. 95 % (Oberösterreich) bzw. 94 % (Tirol) beim Landesschulrat. Der Rest entfiel auf das BMBF, das BVA-Pensionsservice und die Bundesrechenzentrum GmbH. Der Personaleinsatz für die Landeslehrerpersonalverwaltung lag in Oberösterreich zu rd. 85 % beim Landesschulrat, rd. 14 % verblieben beim Land; der Rest entfiel auf das BMBF. In Tirol hingegen entfielen rd. 98 % auf das Land, der Rest auf das BMBF und den Landesschulrat.

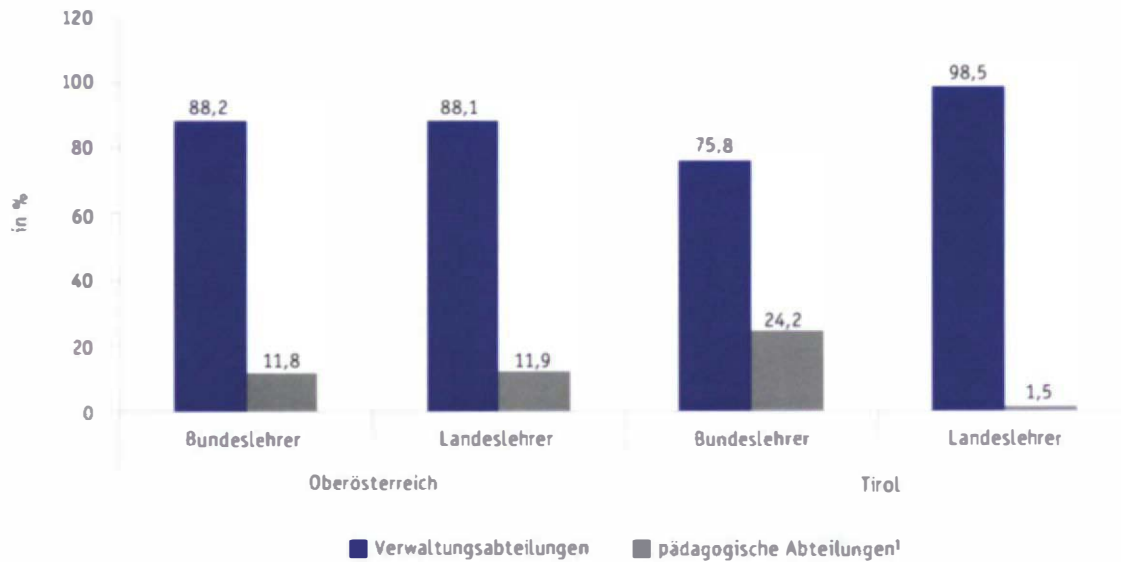
(4) Der Personaleinsatz für die Lehrerpersonalverwaltung war folgendermaßen auf Verwaltungs- und pädagogische Abteilungen aufgeteilt:³⁴

³³ ohne Berücksichtigung der pensionierten Vertragslehrer

³⁴ In den Bezirksschulräten wurde Verwaltungs- und Schulaufsichtspersonal unterschieden und in der Folge den Verwaltungs- und pädagogischen Abteilungen des Landesschulrats zugerechnet.

Ermittlung Personaleinsatz – Lehrerpersonalverwaltung

Abbildung 4: Lehrerpersonalverwaltung aufgliedert nach Verwaltungs- und pädagogische Abteilungen



¹ in Oberösterreich inkl. Schulpsychologie

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; BVA-Pensionservice; Bundesrechenzentrum GmbH; Berechnungen (in % des Gesamtpersonaleinsatzes in VBA für das Jahr 2013); Darstellung RH

Der Anteil der pädagogischen Abteilungen an der Bundes- und Landeslehrerpersonalverwaltung lag für Oberösterreich bei rd. 12 %. Für Tirol betrug der Anteil der pädagogischen Abteilungen an der Bundeslehrerpersonalverwaltung hingegen rd. 24 % und an der Landeslehrerpersonalverwaltung rd. 2 %.

Während die Verwaltung der Bundeslehrer durchwegs beim Landesschulrat selbst vorgenommen wurde, war ein Teil der Landeslehrerpersonalverwaltung dezentral in den Bezirken angesiedelt. In Oberösterreich war rd. 44 % des für die Landeslehrerpersonalverwaltung eingesetzten Personals in den Bezirksschulräten beschäftigt, in Tirol betrug der Anteil rd. 24 % (Bezirksverwaltungsbehörden und Bezirksschulräte).

16.2 Der RH verwies kritisch auf die hohe Anzahl der an der Lehrerpersonalverwaltung beteiligten Organisationseinheiten sowie auf den zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der sich durch unterschiedliche Zuständigkeiten und Abstimmungserfordernisse – vor allem im Bereich der Landeslehrer – ergab.

Der RH stellte fest, dass in Oberösterreich ungeachtet der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer rd. 14 % des Personaleinsatzes vom Land Oberösterreich erbracht wurde. Das Land Tirol verwaltete fast alle Agenden der Landeslehrer selbst; die Schulaufsicht (Bundeskompetenz) war hinsichtlich der Lehrerpersonalverwaltung auf die gesetzlich vorgesehenen Mitwirkungsrechte beschränkt. Der RH sah einen wesentlichen Vorteil der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer darin, dass auch die Schulaufsicht „im Haus“ war; sie konnte daher umfassend in die Landeslehrerpersonalverwaltung eingebunden werden (siehe TZ 3).

Personaleinsatz 17.1 (1) Nachfolgende Tabelle enthält für das Jahr 2013 den Personaleinsatz für die Bundes- und Landeslehrerpersonalverwaltung in den Ländern Oberösterreich und Tirol:

Tabelle 14: Lehrerpersonalverwaltung – Personaleinsatz

| | Oberösterreich | | Tirol | |
|---|----------------|--------------|--------------|--------------|
| | Bundeslehrer | Landeslehrer | Bundeslehrer | Landeslehrer |
| | Anzahl | | | |
| VBÄ Lehrerpersonalverwaltung gesamt | 40,18 | 85,37 | 18,46 | 43,42 |
| Lehrer (aktive und pensionierte) ¹ | 9.451 | 22.132 | 5.233 | 10.246 |
| Lehrer pro VBÄ | 235 | 259 | 284 | 236 |

¹ Bundeslehrer Stand 1. Oktober 2013; Landeslehrer Stand 31. Dezember 2013

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; BVA-Pensionsservice; Bundesrechenzentrum GmbH; Berechnungen RH

Ein vollbeschäftigter Mitarbeiter der Lehrerpersonalverwaltung administrierte in Oberösterreich 235, in Tirol hingegen 284 Bundeslehrer. Bei den Landeslehrern entfielen auf einen entsprechenden vollbeschäftigten Mitarbeiter 259 (Oberösterreich) bzw. 236 (Tirol) Lehrer.

(2) Hinsichtlich der Verwaltung der aktiven Bundeslehrer analysierte der RH den Personaleinsatz in den Landesschulräten auf gegliedert nach Verwaltungs- und pädagogischem Personal:

Tabelle 15: Relationen Personalverwaltung aktive Bundeslehrer

| aktive Bundeslehrer ¹ pro VBÄ | Oberösterreich | Tirol |
|--|----------------|-------|
| | Anzahl | |
| Verwaltungsabteilungen | 202 | 295 |
| pädagogische Abteilungen ² | 1.421 | 849 |

¹ Stand 1. Oktober 2013

² in Oberösterreich inkl. Schulpsychologie

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Berechnungen RH

Ermittlung Personaleinsatz – Lehrerpersonalverwaltung

Während in Oberösterreich ein vollbeschäftigter Mitarbeiter der pädagogischen Abteilungen um zwei Drittel mehr Bundeslehrer als in Tirol administrierte, war es in den Verwaltungsabteilungen gerade umgekehrt. Hier administrierte ein vollbeschäftigter Mitarbeiter im Landesschulrat für Tirol um rd. 46 % mehr Bundeslehrer als in Oberösterreich.

- 17.2** Der RH hielt fest, dass der Personaleinsatz für die Bundeslehrerpersonalverwaltung in Tirol geringer war als in Oberösterreich; ein vollbeschäftigter Mitarbeiter hatte daher mehr Lehrer zu administrieren (Tirol: 284 Lehrer, Oberösterreich: 235). Bei der Landeslehrerpersonalverwaltung verhielt es sich umgekehrt (Oberösterreich: 259, Tirol: 236 Lehrer pro vollbeschäftigtem Mitarbeiter).

Während die Verwaltungsabteilungen im Landesschulrat für Tirol effizienter als jene des Landesschulrats für Oberösterreich arbeiteten, war der Personaleinsatz der Schulaufsicht bzw. der pädagogischen Abteilungen im Landesschulrat für Tirol wesentlich höher als im Landesschulrat für Oberösterreich.

Angesichts der Bandbreite des Personaleinsatzes empfahl der RH dem BMBF, gemeinsam mit den Landesschulräten und den Ländern Effizienzsteigerungen bei der Lehrerpersonalverwaltung auszuloten und umzusetzen. Weiters empfahl er dem BMBF und dem Landesschulrat für Tirol, eine Bedarfsanalyse hinsichtlich des im Vergleich zu Oberösterreich überdurchschnittlichen Einsatzes der pädagogischen Abteilungen im Rahmen der Bundeslehrerpersonalverwaltung durchzuführen; gegebenenfalls wären entsprechende Anpassungen beim Personalstand und bei den administrativen Abläufen vorzunehmen. Bezüglich des Landesschulrats für Oberösterreich verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 15.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde es einen Kriterienkatalog als Grundlage für eine klare und transparente Planstellenzuteilung erarbeiten.*

Der Landesschulrat für Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der höhere Personaleinsatz der pädagogischen Abteilungen im Rahmen der Bundeslehrerpersonalverwaltung vor allem aus deren stärkeren Einbindung bei der Auswahl der Bundeslehrpersonen resultiere. Dadurch sei auch eine verstärkte Einbindung der einzelnen Direktionen gewährleistet. Es sei nicht verständlich, wieso der RH für den Pflichtschulbereich den verstärkten Einsatz der pädagogisch Verantwortlichen empfehle und gleichzeitig für den Bereich der mittleren und höheren Schulen die tatsächlich höhere Einbindung der pädagogischen Abteilungen in diese Entscheidungsprozesse kritisiere.



Ermittlung Personaleinsatz –
Lehrerpersonalverwaltung



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung

17.4 Der RH stellte gegenüber dem Landesschulrat für Tirol klar, dass er keineswegs die Einbindung der pädagogischen Abteilungen in die Bundeslehrerpersonalverwaltung kritisierte bzw. in Frage stellte. Auffällig war jedoch, dass der Personaleinsatz der pädagogischen Abteilungen bei der Bundeslehrerpersonalverwaltung im Landesschulrat für Tirol verglichen mit dem Landesschulrat für Oberösterreich wesentlich höher war. Nach Ansicht des RH könnte eine Erklärung dafür in den in Tirol bestehenden günstigeren Betreuungsrelationen der Schulaufsichtsorgane für die mittleren und höheren Schulen liegen. Die Empfehlung des RH intendierte eine genaue Ursachenanalyse; der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Kostenabschätzung

18.1 Im Rahmen der Erhebung des Personaleinsatzes für die Lehrerpersonalverwaltung gaben die einbezogenen Stellen auch die Einstufungen des für die einzelnen Aufgaben eingesetzten Personals an. Mit Hilfe der in der Verordnung des BMF über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, BGBl. II Nr. 490/2012, angegebenen Kostensätze errechnete der RH den Personalaufwand für das Jahr 2013.

Ermittlung Personaleinsatz – Lehrerpersonalverwaltung

Tabelle 16: Personalaufwand 2013 für die Bundes- und Landeslehrerpersonalverwaltung in Oberösterreich und Tirol

| Verwaltung der Bundeslehrer | | | | | | | |
|----------------------------------|--|---------------------|----------------------------------|---------------|---|---------------------|---------------|
| Oberösterreich | | in EUR | in % | Tirol | | in EUR | in % |
| BMBF | 2 Abteilungen | 42.357,29 | 1,81 | BMBF | 2 Abteilungen | 23.137,90 | 2,15 |
| LSR Ober- österreich | 4 Unterabteilungen der Personalabteilung für Bundeslehrer und Verwaltungspersonal an Bundesschulen | 1.352.959,93 | 57,93 | LSR Tirol | 3 Rechtsabteilungen | 567.692,46 | 52,76 |
| | 2 pädagogische Abteilungen | 459.418,55 | 19,67 | | 4 pädagogische Abteilungen | 319.686,58 | 29,71 |
| | Abteilung Schulpsychologie | 5.538,38 | 0,24 | | | | |
| | Amtsdirektion (6 Referate und Unterabteilungen) | 349.228,88 | 14,95 | | Amtsdirektion (2 Referate) | 105.947,78 | 9,85 |
| | Präsidium | 15.069,17 | 0,65 | | | | |
| BVA-Pensionsservice ¹ | 89.629,98 | 3,84 | BVA-Pensionsservice ¹ | | 47.716,68 | 4,43 | |
| Bundesrechenzentrum GmbH | 21.365,24 | 0,91 | Bundesrechenzentrum GmbH | | 11.848,86 | 1,10 | |
| gesamt | | 2.335.567,42 | 100,00 | gesamt | | 1.076.030,26 | 100,00 |
| Verwaltung der Landeslehrer | | | | | | | |
| BMBF | Abteilung III/7 (Landeslehrer/innen- angelegenheiten) | 25.270,45 | 0,53 | BMBF | Abteilung III/7 (Landeslehrer/innen- angelegenheiten) | 12.318,60 | 0,51 |
| Land Ober- österreich | Abteilung Bildung | 55.661,12 | 1,17 | Land Tirol | Abteilung Bildung | 1.486.379,36 | 61,19 |
| | Direktion Finanzen/ Personalverrechnung | 502.660,49 | 10,58 | | Abteilung Buchhaltung | 326.572,85 | 13,44 |
| | Direktion Finanzen/ Buchhaltung | 25.275,80 | 0,53 | | 9 Bezirksverwaltungs- behörden | 543.256,46 | 22,36 |
| LSR Ober- österreich | 4 Unterabteilungen und 1 Referat der Personalabteilung für Landeslehrer | 1.981.553,72 | 36,46 | LSR Tirol | | | |
| | 2 pädagogische Abteilungen | 202.433,61 | 4,26 | | 2 pädagogische Abteilungen | 7.520,66 | 0,31 |
| | Abteilung Schulpsychologie | 6.486,96 | 0,14 | | | | |
| | Amtsdirektion (6 Referate und Unterabteilungen) | 291.637,34 | 6,14 | | | | |
| | Präsidium | 14.142,82 | 0,30 | | | | |
| | 18 Bezirksschulräte | 1.896.124,85 | 39,89 | | 10 Bezirksschulräte | 53.122,08 | 2,19 |
| Summe | | 4.752.522,53 | 100,00 | Summe | | 2.429.170,01 | 100,00 |

LSR – Landesschulrat

¹ für beamtete Bundeslehrer und Hinterbliebene; Aufwand pensionierte Vertragslehrer nicht erfasst

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; BVA-Pensionsservice; Bundesrechenzentrum GmbH; Berechnungen RH

Im Jahr 2013 betragen die Personalaufwendungen für die Bundeslehrerpersonalverwaltung in Oberösterreich rd. 2,34 Mio. EUR, in Tirol rd. 1,08 Mio. EUR. Die Verwaltung der Landeslehrer belief sich dem-

gegenüber in Oberösterreich auf rd. 4,75 Mio. EUR und in Tirol auf rd. 2,43 Mio. EUR.

Tabelle 17: Verwaltungsaufwand (ohne Overhead) pro Lehrer

| | Oberösterreich | | Tirol | |
|---|----------------|--------------|--------------|--------------|
| | Bundeslehrer | Landeslehrer | Bundeslehrer | Landeslehrer |
| | in 1.000 EUR | | | |
| Personalaufwendungen gesamt | 2.335,57 | 4.752,52 | 1.064,18 | 2.429,17 |
| | Anzahl | | | |
| Lehrer (aktive und pensionierte) ¹ | 9.451 | 22.132 | 5.233 | 10.246 |
| | in EUR | | | |
| Personalaufwand pro Lehrer | 247 | 215 | 206 | 237 |

¹ Bundeslehrer Stand 1. Oktober 2013; Landeslehrer Stand 31. Dezember 2013

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; BVA-Pensionservice; Bundesrechenzentrum GmbH; Berechnungen RH

Im Jahr 2013 entfielen auf einen Bundeslehrer Verwaltungsaufwendungen (ohne Overhead) in Höhe von rd. 247 EUR (Oberösterreich) bzw. rd. 206 EUR (Tirol). Die Verwaltungsaufwendungen (ohne Overhead) für einen Landeslehrer beliefen sich auf rd. 215 EUR (Oberösterreich) bzw. rd. 237 EUR (Tirol).

- 18.2** Der RH sah die bereits bei der Auswertung des Personaleinsatzes ermittelten Unterschiede in der Lehrerpersonalverwaltung bestätigt. Auch die Kostenabschätzung zeigte, dass in Oberösterreich die Bundeslehrerpersonalverwaltung personal- und kostenintensiver war als in Tirol. Bei der Landeslehrerpersonalverwaltung war Oberösterreich kostengünstiger als Tirol.

Die Personalaufwendungen für die Verwaltung eines Bundeslehrers waren in Oberösterreich um rd. 20 % höher als in Tirol; bei den Landeslehrern hingegen waren sie in Tirol um rd. 10 % höher als in Oberösterreich. Im Bereich der Landeslehrerpersonalverwaltung führte der RH die höheren Aufwendungen Tirols vor allem auf die unterschiedliche Altersstruktur zurück.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung (TZ 17) an das BMBF, gemeinsam mit den Landesschulräten und den Ländern Effizienzsteigerungen bei der Lehrerpersonalverwaltung auszuloten und umzusetzen.

- 18.3** Laut Stellungnahme des BMBF werde es einen Kriterienkatalog als Grundlage für eine klare und transparente Planstellenzuteilung erarbeiten.

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

Rechtsgrundlage **19.1** (1) Wie bereits unter TZ 2 angeführt übertrug das Land Oberösterreich durch das Oö. Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1986 die Diensthoheit über die Landeslehrer an den Bund (Landesschulrat für Oberösterreich).

(2) Grundsätzlich legt § 2 Finanz-Verfassungsgesetz 1948³⁵ fest, dass der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt.

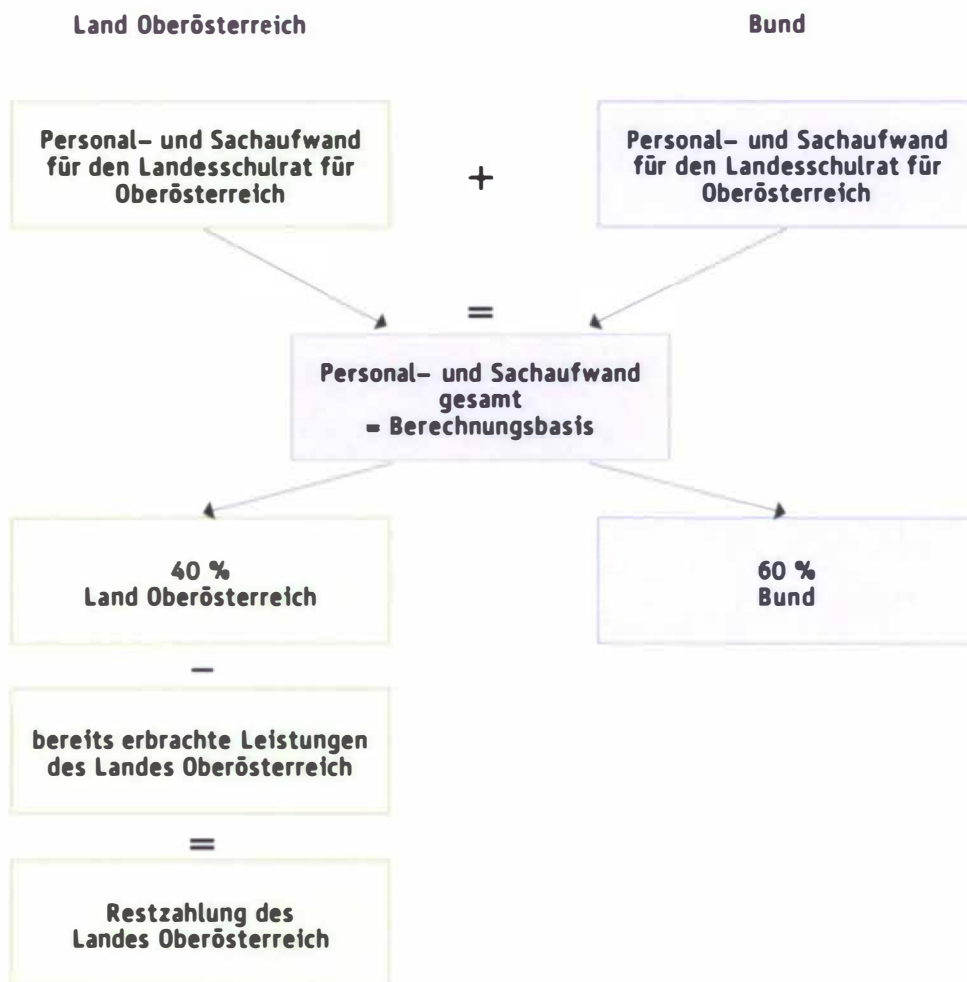
Zur Abgeltung des Mehraufwands der übertragenen Landeslehrerpersonalverwaltung sah der Gesetzgeber in § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz vor, dass das Land dem Bund jenen Teil des Personal- und Sachaufwands zu ersetzen hatte, der ihm durch die Übertragung der Besorgung von Angelegenheiten entstand. Dieser Mehraufwand konnte durch Vereinbarung auch in jährlichen Pauschalbeträgen erfolgen.

(3) Auf Basis dieser Rechtsgrundlage schlossen das Land Oberösterreich und der Bund im Jahr 1971 (mit rückwirkender Geltung seit 1963) eine Vereinbarung über den Ersatz des durch die Übertragung der Diensthoheit entstehenden Personal- und Sachmehraufwands durch Zahlung eines Pauschalbetrags des Landes an den Bund (sogenannter 60:40-Vertrag).

Der 60:40-Vertrag sah folgendes Verrechnungsmodell vor:

³⁵ BGBl. Nr. 45/1948 i.d.G.F.

Abbildung 5: Verrechnungsmodell gemäß 60:40-Vertrag



Quelle: RH

Die Höhe des Pauschalbetrags für das Land Oberösterreich wurde mit 40 % des Gesamtbetrags des Personal- und Amtssachaufwands, welcher beim Bund und beim Land für den Landesschulrat für Oberösterreich inkl. Bezirksschulräte anfiel, pro Kalenderjahr festgelegt. Das BMBF und der Landesschulrat für Oberösterreich teilten dem Land jährlich ihren Personal- und Amtssachaufwand mit. Das Land addierte seinen entsprechenden Aufwand und teilte diese Gesamtsumme in Anwendung der Vereinbarung 60 % (Bund) zu 40 % (Land). Anschließend zog das Land entsprechend dem 60:40-Vertrag seine erbrachten Leistungen für den Landesschulrat ab. Genauere Bestimmungen zur Spezifizierung der einrechenbaren Leistungen des Landes fehlten. Diese

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

Leistungen enthielten auch rein faktische Zahlungen, weil sie unabhängig von Rechtstitel, Grund oder Art eingerechnet werden konnten. So wurden etwa der Aufwand für das dienstzugehörige Personal, Zuwendungen an Bedienstete, Betriebsausflugzuschuss, Personalaufwand für Dienstwagen und Verfügungsmittel für den Amtsführenden Präsidenten in die Berechnungsbasis eingerechnet und anschließend vom 40 %-Anteil abgezogen.

(4) Die pauschal vorgesehene Kostenaufteilung basierte auf den damaligen Gegebenheiten in den Landesschulräten vor allem durch Erhebung des Verhältnisses der Geschäftsprotokolle einiger Bezirksschulräte in Bundes- und Landesangelegenheiten und Annahme eines bestimmten Auslastungsprozentsatzes im Landesschulrat und in den Bezirksschulräten. Eine Anpassung an etwaige organisatorische oder personelle Änderungen war nicht vorgesehen.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung, die den tatsächlichen Mehraufwand durch die übertragene Aufgabe der Landeslehrerpersonalverwaltung hätte ermitteln können, gab es im Landesschulrat für Oberösterreich nicht. Schätzungen über den Mehraufwand zur Überprüfung der pauschalierten Abgeltung im Hinblick auf ihre annäherungsweise Kostenwahrheit waren weder beim Land Oberösterreich noch beim Landesschulrat für Oberösterreich dokumentiert. Der Landesschulratsdirektor für Oberösterreich stellte zur Zeit der Gebarungüberprüfung das Aufteilungsverhältnis 60:40 in Frage.

(5) Im 60:40-Vertrag verzichteten beide Vertragspartner auf das Recht, den Vertrag wegen Verkürzung über die Hälfte des wahren Wertes anzufechten. Damit wurde eine Über- oder Unterschreitung des tatsächlichen Mehraufwands um die Hälfte in Kauf genommen. Es wurde vereinbart, dass sich der Vertrag jeweils auf weitere fünf Jahre automatisch verlängert. Nächster einseitiger Kündigungstermin ist der 31. Juli 2015.

- 19.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass über § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz hinausgehende Ersatz- und Gegenrechnungsvereinbarungen zwischen Bund und Land im Wege privatrechtlicher Verträge abweichend zur gesetzlichen Ermächtigung nicht vereinbart werden konnten und nichtig waren.³⁶

Die vorliegende Gegenrechnungsvereinbarung, nach welcher das Land Oberösterreich sämtliche – unabhängig von Rechtstitel, Grund oder Art – Leistungen im Zusammenhang mit dem Landesschulrat in die

³⁶ vgl. Ruppe, Kommentar zu § 2 Finanz-Verfassungsgesetz, RZ 32

Berechnungsbasis für den Mehraufwand des Landesschulrats für Oberösterreich einrechnen konnte, war nach Ansicht des RH nicht von der Bestimmung des § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz gedeckt. Diese sah nur den Ersatz des Mehraufwands des Landesschulrats gegebenenfalls in pauschalierter Form durch das Land an den Bund vor. Der RH wies daher kritisch darauf hin, dass die Vereinbarung diesbezüglich gegen § 2 Finanz-Verfassungsgesetz aufgrund nicht ausreichender gesetzlicher Grundlage verstoßen könnte.

Ebenso wies der RH kritisch darauf hin, dass der Abrechnungsmodus der vorliegenden Vereinbarung einen Verstoß gegen das im Bundeshaushaltsgesetz 2013³⁷ normierte Bruttoprinzip bewirkt.

(2) Nach Ansicht des RH war mangels dokumentierter Überprüfung durch die Vertragspartner zudem auch nicht mehr gewährleistet, dass das vereinbarte Verrechnungsmodell nach mehr als 40 Jahren noch geeignet war, den Mehraufwand wenigstens näherungsweise abzubilden. Er wies kritisch darauf hin, dass Folge dieser Ermittlungsmethode eine nicht gerechtfertigte Kostenüberwälzung an die jeweils andere Gebietskörperschaft sein könnte. Der RH hielt ausdrücklich fest, dass aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen im Schulwesen der Verteilungsschlüssel 60 (Bund) : 40 (Land) nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen könnte.

(3) Der RH kritisierte generell den 60:40-Vertrag wegen der zu allgemein gehaltenen Generalklausel hinsichtlich der einrechenbaren Aufwendungen als unzureichend determiniert. Seiner Ansicht nach sollten Vertragsbestimmungen aus grundsätzlichen Erwägungen so ausreichend konkretisiert sein, dass keine Interpretationsspielräume hinsichtlich der Art und des Umfangs der einrechenbaren Leistungen bestehen.

Schließlich beanstandete der RH die Vereinbarung über den Ausschluss der Anfechtung wegen Verkürzung über die Hälfte des wahren Wertes, weil sie dem Ersatz des Mehraufwands nach § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz zuwiderlief.

(4) Im Sinne der Kostenwahrheit, Effizienz und Transparenz für beide Gebietskörperschaften empfahl der RH dem BMBF und dem Landesschulrat für Oberösterreich, eine Kosten- und Leistungsrechnung zur künftigen Ermittlung des Mehraufwands einzuführen, auf deren Basis der Ersatz des Landes nach § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz an den Bund weiterverrechnet werden sollte.

³⁷ § 89 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.) i.V.m. § 37 Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BGBl. II Nr. 266/2010)

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

Der RH legte dem BMBF und dem Land Oberösterreich nahe, bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Verrechnung des Mehraufwands (Kosten- und Leistungsrechnung) den 60:40-Vertrag auslaufen zu lassen, weil er intransparent war und die Kostengerechtigkeit für beide Gebietskörperschaften nicht sicherzustellen vermochte. Überdies war er der Gefahr der Rechtswidrigkeit bzw. Nichtigkeit ausgesetzt.

Bis dahin empfahl der RH dem BMBF, dem Landesschulrat für Oberösterreich und dem Land Oberösterreich, zur Überprüfung des bisher geflossenen Ersatzes soweit wie möglich den tatsächlichen Mehraufwand des Bundes zu ermitteln, der erfolgten Aufteilung gegenüberzustellen und eine Einigung über eine allfällig auftretende Differenz zu erzielen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMBF ermögliche die Regelung des § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz, den vom Land zu ersetzenden Aufwand zu pauschalisieren. Pauschalierungen seien sinnvolle Verwaltungsvereinfachungen, die zwangsläufig auf Kosten der Transparenz und der Ausgabengerechtigkeit gehen. Ein Kündigen der mit den Ländern geschlossenen Pauschalierungsvereinbarungen bedeute ein Umsteigen auf aufwändige, zeit- und kostenintensive Einzelabrechnungen. Das BMBF werde sich jedoch mit der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung im Hinblick auf die Refundierungsvereinbarungen nach § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz befassen.*

Der Landesschulrat für Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das BMBF den ursprünglichen Vertrag selbst abgeschlossen und die Unterfertigung nicht an den Landesschulrat delegiert habe. Es habe dem Landesschulrat auch keinerlei Kompetenzen – außer der Weiterleitung der bundesseitig angefallenen Kosten – zugeteilt. Die jährliche Abrechnung gehe auch vom Land „hauptanschriftlich“ direkt an das BMBF. Er erachte es als grundsätzlich für sinnvoll, die derzeitige 60:40-Regelung gemeinsam zu überprüfen, weil es seit Vertragsabschluss wesentliche Änderungen (z.B. in der Anzahl der Lehrpersonen und der Schulstandorte) gegeben habe. Weiters sei vom BMBF zu entscheiden, ob eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werde. Dies müsse über eine Adaptierung der SAP Software geschehen und bedeute einen hohen laufenden Aufwand.

Das Land Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass es den 60:40-Vertrag durch § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz für gedeckt halte. Eine detaillierte Prüfung des Mehraufwands erfordere mangels einer Kosten- und Leistungsrechnung beim Landesschulrat für Oberösterreich einen hohen Ressourceneinsatz. Im Hinblick auf

die laufende Verwaltungsreform sei eine Auflösung bzw. Kündigung der Vereinbarung nicht zweckmäßig.

- 19.4 Der RH erwiderte dem BMBF, dass der Abschluss von Pauschalierungsvereinbarungen in den 1960er-Jahren durchaus sinnvoll war. Zwischenzeitlich hatten sich jedoch auch in der öffentlichen Verwaltung Kosten- und Leistungsrechnungssysteme etabliert, die eine transparente und effiziente Abrechnung des Mehraufwands aus der Übertragung der Landeslehreragenden ermöglichten.

Der RH stellte anhand der Stellungnahmen des BMBF (siehe TZ 21) und des Landesschulrats für Oberösterreich – wie auch schon bei der Gebarungsüberprüfung – fest, dass anscheinend Missverständnisse hinsichtlich der jeweiligen Aufgaben im Vollzug des 60:40-Vertrags vorlagen, die zu negativen Kompetenzkonflikten führten. Nach Ansicht des RH wäre dies umgehend zwischen BMBF und dem Landesschulrat für Oberösterreich zu klären.

Zum Einwand des Landesschulrats für Oberösterreich über den hohen laufenden Aufwand einer Kosten- und Leistungsrechnung entgegnete der RH, dass mit der Einführung und dem laufenden Betrieb einer Kosten- und Leistungsrechnung zweifelsohne Aufwand verbunden war. Abhängig von der Konzeption und der Effizienz des Systems könnte der Aufwand jedoch deutlich begrenzt werden. Der RH verwies auf die mit einer Kosten- und Leistungsrechnung verbundenen Vorteile: Neben einer transparenten Abrechnung des Mehraufwands aus der Übertragung der Landeslehreragenden stünden zusätzliche Steuerungsgrößen zur Verfügung. Im Bereich der Landesschulräte könnten Benchmarks gesetzt und eine wirkungsorientierte Steuerung unterstützt werden. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Der RH erwiderte dem Land Oberösterreich, dass § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz ausdrücklich auf den „Mehraufwand“ des Landesschulrats aus der Besorgung der Landeslehreragenden abstellte. Dieser Mehraufwand des Landesschulrats umfasste die höheren Aufwendungen des Landesschulrats aus der Übernahme der Tätigkeiten, keinesfalls jedoch einen allfälligen Aufwand des Landes aus den Landeslehreragenden. Der vom Land getätigte Aufwand fiel beim Land an und konnte nach § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz nicht unter den „Mehraufwand“ des Landesschulrats subsumiert werden.

Für die Kostentragung des Aufwands des Landes kam § 2 Finanz-Verfassungsgesetz zur Anwendung, wonach das Land den Aufwand, der sich aus der Besorgung seiner Aufgaben ergibt, selbst zu tragen hat.

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

Der RH verblieb daher bei seiner Rechtsansicht, dass der gegenständliche 60:40-Vertrag nicht von der Bestimmung des § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz gedeckt war. Diese sah nur den Ersatz des Mehraufwands des Landesschulrats gegebenenfalls in pauschalierter Form durch das Land an den Bund vor. Ebenso wies er darauf hin, dass der 60:40-Vertrag diesbezüglich gegen § 2 Finanz-Verfassungsgesetz aufgrund nicht ausreichender gesetzlicher Grundlage verstoßen könnte.

Hinsichtlich der Bedenken des Landes Oberösterreich zur Auflösung bzw. Kündigung des Vertrags stellte der RH klar, dass bei Vorliegen einer Kosten- und Leistungsrechnung im Landesschulrat eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Verrechnung des Mehraufwands aus der Übertragung der Landeslehreragenden möglich und eine Vereinbarung daher obsolet wäre.

Gesamtabrechnung des 60:40-Vertrags

20.1 Der RH stellte im Rahmen der Gesamtabrechnung des 60:40-Vertrags für das Jahr 2012 einseitige Vertragsabänderungen, nicht gerechtfertigte und zum Teil rechtswidrige Kostenüberwälzungen fest:

(I) Personalaufwendungen des Bundes:

Gemäß dem 60:40-Vertrag war der Personalaufwand des Bundes für den Landesschulrat und die Bezirksschulräte für Oberösterreich auf Basis des Bundesrechnungsabschlusses zu bemessen. Von diesem Betrag rechnete das Land Oberösterreich seit 1978 – mit Duldung des BMBF – die Personalaufwendungen für den gesamten Bereich der Schulpsychologie des Landesschulrats (rd. 1,49 Mio. EUR) heraus. Eine schriftliche Vertragsergänzung darüber fehlte.

(II) Personalaufwendungen des Landes:

a) Landesbedienstete bei den Schulbehörden des Bundes:

Das Land Oberösterreich verrechnete die Personalausgaben für die bei den Schulbehörden des Bundes in Oberösterreich tätigen Landesbediensteten, die beim Land anfielen. Das BMBF akzeptierte damit um rd. 220.000 EUR höhere Personalkosten infolge der besoldungsrechtlichen Besserstellung der Landes- gegenüber den Bundesbediensteten. In einem Erlass aus 1983 hatte das BMBF festgelegt, dass es nur jenen Teil der Personalausgaben von Landesbediensteten refundiere, die der Bund für vergleichbare Bundesbedienstete aufzuwenden hätte.

In der Gesamtsumme der vom Land Oberösterreich in Anrechnung gebrachten Personalaufwendungen waren zudem enthalten:

- Nebentätigkeitsvergütungen eines Landesbediensteten als Mitglied des Verwaltungsrats Oö. Lehrer-Kranken- und Unfallfürsorge (rd. 22.900 EUR),
- die Bezüge eines im Landesschulrat tätigen Landesbediensteten, der nicht mit dem BMBF akkordiert war (rd. 57.612 EUR) sowie
- jährlich valorisierte Verwaltungstangente für die im Landesschulrat beschäftigten Landesbediensteten durch das Land Oberösterreich (5.366 EUR).

Das Land Oberösterreich teilte dem RH während der Gebarungsüberprüfung mit, dass die langjährige Verrechnung der Nebentätigkeit des Landesbediensteten bei der Oö. Lehrer-Kranken- und Unfallfürsorge nicht der anteiligen Refundierung durch den Bund unterliege und daher neu aufgerollt werde.

b) Zulagen und Zuwendungen des Landes an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes in Oberösterreich:

Das Land Oberösterreich verrechnete im Jahr 2012 rd. 168.000 EUR für Landeszulagen an die Leiter der schulpsychologischen Beratungsstellen, Repräsentationsabgeltungen an Schulaufsichtsorgane, Zulagen an Bundesbedienstete im Landesschulrat und den jährlichen Zuschuss zum Betriebsausflug der Bediensteten des Landesschulrats.

(III) Kosten der Besoldungsabwicklung für die Landeslehrer:

Das Land Oberösterreich rechnete jährlich die Kosten für die Besoldungsabwicklung der Landeslehrer in die Gesamtaufwendungen für den Landesschulrat hinein. Die Besoldungsabwicklung war aber mangels Übertragung an den Landesschulrat weiterhin im Zuständigkeitsbereich des Landes und somit Personal- und Amtssachaufwand des Landes, welcher nicht für den Landesschulrat erbracht wurde. Zur Deckung des eigenen Personal- und Amtssachaufwands erhielt das Land aufgrund des Finanzausgleichs Ertragsanteile vom Bund.

Das Land Oberösterreich verrechnete dafür im Jahr 2012 rd. 2,54 Mio. EUR (rd. 21.580 Abrechnungsfälle zu je 117,72 EUR).³⁸ Demgegenüber verrechnete die Bundesrechenzentrum GmbH ihren Kunden für die Abrechnung eines Bediensteten – auch eines Lehrers – 44,16 EUR jährlich.

³⁸ 117,72 EUR pro Abrechnungsfall für 21.580 Personen (rd. 14.497 aktive und rd. 7.083 pensionierte Landeslehrer) für das Jahr 2012

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

(IV) Pensionstangente:

Der 60:40-Vertrag sah für die Personalaufwendungen des Bundes und des Landes einen pauschalen Zuschlag von 12 % als Pensionstangente vor. Das Land Oberösterreich verrechnete für sämtliche Personalaufwendungen des Landes, die in die Abrechnung einfließen, die Pensionstangente. In diesen Personalaufwendungen waren auch jene für die Besoldungsabwicklung der Landeslehrer (rd. 1,41 Mio. EUR)³⁹ und Reisegebühren für die Kraftwagenlenker des Amtsführenden Präsidenten (4.324 EUR) inkludiert.

Für die Berechnung der Pensionstangente der Personalaufwendungen des Landesschulrats wurden die Personalaufwendungen laut Bundesrechnungsabschluss herangezogen. Nicht berücksichtigt waren die Personalkosten, die in den Sachaufwendungen verbucht waren (z.B. mit Schulaufsichtsfunktionen betraute Landeslehrer, freie Dienstnehmer, Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten). Diese betragen im Jahr 2012 rd. 1,96 Mio. EUR.

(V) Entschädigung für die Mitglieder der Kollegien:

Gemäß § 20 Abs. 2 Bundes-Schulaufsichtsgesetz haben die Länder die in den Ausführungsgesetzen vorgesehenen Entschädigungen für die Mitglieder der Kollegien der Landes- und Bezirksschulräte (insbesondere Sitzungsgelder und Reisegebühren) selbst zu tragen. Das Land Oberösterreich rechnete diese für die Kollegiumsmitglieder in Höhe von rd. 11.600 EUR im Jahr 2012 in die Gesamtaufwendungen ein.

(VI) Mietaufwendungen für die Bezirksschulräte:

Für die Einmietung der Bezirksschulräte in den Bezirkshauptmannschaften verrechnete das Land Oberösterreich dem Bund Mietaufwendungen (inkl. Betriebskosten). Die Begleichung dieser Mietaufwendungen erfolgte entsprechend einer Vereinbarung seit dem Jahr 1992 insofern, als sie von der Restzahlung des Landes Oberösterreich aus dem 60:40-Vertrag in Abzug gebracht wurde. In die Gesamtaufwendungen flossen die Mietaufwendungen für die Bezirksschulräte (rd. 93.815 EUR) jedoch nicht ein.

20.2 (1) Zu den angeführten Sachverhalten stellte der RH Folgendes kritisch fest:

ad (I): Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Bund durch die Nichtberücksichtigung eines erheblichen Teils seines Personalaufwands, und zwar für die gesamte Abteilung Schulpsychologie in Höhe von

³⁹ 55,67 % von 2,54 Mio. EUR; laut Gesamtabrechnung Land Oberösterreich

rd. 1,49 Mio. EUR im Jahr 2012, auf die vertraglich intendierte 60:40-Tragung der Personalaufwandslasten verzichtete.

ad (IIa): Das BMBF akzeptierte um rd. 220.000 EUR höhere Personalkosten. Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Ausgaben aus der besoldungsrechtlichen Besserstellung der Landes- gegenüber den Bundesbediensteten aufgrund des 60:40-Vertrags zu 60 % auf den Bund überwältzt wurden. Auch entsprach die Vorgehensweise des Landes Oberösterreich nicht dem Erlass des BMBF aus 1983.

Weiters kritisierte der RH die bisherige Praxis des Landes Oberösterreich, Vergütungen für Nebentätigkeiten der Landesbediensteten, die in keinem Zusammenhang mit dem Landesschulrat standen, vereinbarungswidrig in die Personalaufwendungen einzurechnen.

Auch beanstandete er, dass Personal, das nicht mit dem Bund akkordiert war und den Beschäftigungsbeschränkungen zuwiderlief, in die Abrechnung des 60:40-Vertrags miteinfluss. Weiters sah der RH es als nicht gerechtfertigt an, dass das Land Oberösterreich Verwaltungstangenten für die Landesbediensteten in Ansatz brachte und der Bund keine vollständige Verwaltungstangente (z.B. Kosten des BMBF und BKA für die Verwaltung der Bundesbediensteten) in Rechnung stellte.

ad (IIb): Der RH wandte sich kritisch gegen die vom Land Oberösterreich gewährten Leistungen an Bundesbedienstete. Durch die Berücksichtigung dieser Leistungen in der 60:40-Abrechnung wurden sie zu 60 % vom Bund finanziert.

ad (III): Der RH kritisierte, dass das Land Oberösterreich seine Besoldungsabwicklungskosten für die Landeslehrer in den Gesamtaufwand des 60:40-Vertrags einrechnete, obwohl dies eine finanzverfassungswidrige Kostenabwälzung seitens des Landes an den Bund bedeutete.

Weiters stellte das Land Oberösterreich die Aufwendungen für sämtliche Landeslehrer (aktive und pensionierte) in Rechnung. Der Bund seinerseits brachte die Abrechnungskosten der aktiven Bundeslehrer und nicht jene der pensionierten Bundeslehrer als Aufwand in Ansatz.

Der RH verwies ferner auf die weitaus geringeren Kosten pro Abrechnungsfall der Bundesrechenzentrum GmbH in Höhe von 44,16 EUR gegenüber jenen des Landes Oberösterreich in Höhe von 117,72 EUR. Der höhere Abrechnungssatz des Landes Oberösterreich verzerrte die Kostentragungsrelation erheblich. De facto finanzierte der Bund die höheren Kosten für die Landeslehrerabrechnung (rd. 1,59 Mio. EUR im Jahr 2012) mit. Der RH verwies außerdem kritisch auf die im Zuge

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

der Erhebung des Personaleinsatzes für die Landeslehrerpersonalverwaltung ermittelten Personalkosten des Landes Oberösterreich von rd. 584.000 EUR (siehe TZ 18).

ad (IV): Der RH stellte den Prozentsatz von 12 % für die Pensionstangente grundsätzlich in Frage. Für allgemeine Dienstfreistellungen gegen Refundierung sah § 78c Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979⁴⁰ einen Beitrag zur Deckung des Pensionsaufwands im Ausmaß von 31,8 % des Aufwands an Aktivbezügen vor, wobei die vom Beamten einbehaltenen Pensionsbeiträge anzurechnen waren.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass durch Berücksichtigung der Pensionstangente die aus Sicht des Bundes ohnedies weitaus höheren Besoldungsabwicklungskosten nochmals in Summe um rd. 170.000 EUR erhöht wurden.⁴¹ Auf Seiten des Bundes fehlten wegen der Nichtberücksichtigung der Pensionstangente der im Sachaufwand verbuchten Personalaufwendungen rd. 235.000 EUR im Jahr 2012.⁴² Auch die Pensionstangente auf die Reisegebühren der Kraftwagenlenker in Höhe von rd. 520 EUR war nicht gerechtfertigt, weil Reisegebühren keine pensionsrechtlichen Ansprüche begründen.

ad (V): Der RH beanstandete, dass das Land Oberösterreich entgegen § 20 Abs. 2 Bundes–Schulaufsichtsgesetz den Aufwand für die Kollegiumsentschädigungen in Höhe von rd. 11.600 EUR nicht zur Gänze selber trug, sondern rechtswidrig auf den Bund überwälzte.

ad (VI): Der RH wies kritisch darauf hin, dass durch die Nicht–Berücksichtigung der Mietaufwendungen für die Bezirksschulräte in den Gesamtaufwendungen die vereinbarte Kostentragung zwischen Bund und Land Oberösterreich nicht zustande kam.

(2) Nachfolgend sind die Korrekturen der 60:40–Abrechnung 2012 zusammengefasst dargestellt:

⁴⁰ BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.

⁴¹ 12 % von 1,41 Mio. EUR

⁴² 12 % von 1,96 Mio. EUR