



**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**

Rechnungshof
GZ 860.180/002-1B1/15

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

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: Lehrpersonalverwaltung



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-Zutei- lungen 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 Pflicht- schulen für die Schuljahre 2009/2010 bis 2012/2013	_	60
Tabelle 8:	Volksschulen – Kennzahlen zur Schulorganisation	___	63
Tabelle 9:	Werteinheitenzuteilung und Werteinheitenverbrauch für die Schuljahre 2009/2010 bis 2012/2013	_____	65
Tabelle 10:	Mittlere und höhere Schulen – Kennzahlen zur Schulorganisation	_____	66
Tabelle 11:	Übersicht EDV-Programme zur Lehrer- und Schüler- datenverwaltung in Oberösterreich und Tirol	_____	69
Tabelle 12:	Lehrerpersonalverwaltung – anteiliger Personal- einsatz 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
BGBL.	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	Landeschulrat(-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

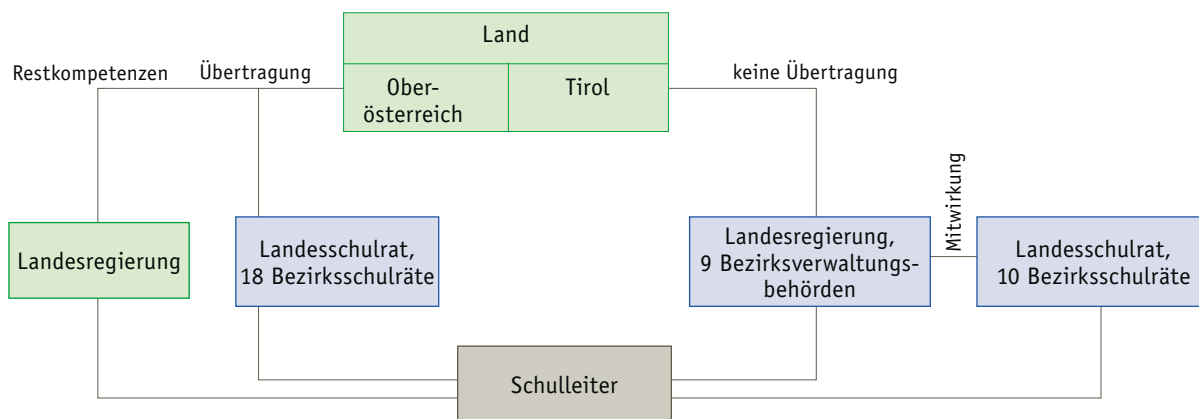
Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Lehrpersonalverwaltung (Bundes- und Landeslehrer) und die diesbezügliche Aufgabenerfüllung der Schulbehörden (Amt der Landesregierung und Landesschulrat) in den Ländern Oberösterreich und Tirol. (TZ 1)

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)

**Abläufe
Lehrpersonal****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)

Lehrpersonalaufnahme – 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 zugeteilten Werteinheiten. (TZ 12)

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 Lehrpersonal- 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 Landesschulrat und Bundesschulen, das mit jenem des BMBF kompatibel war. (TZ 14)

Ermittlung Personaleinsatz – Lehrerpersonalverwaltung**Prozesse**

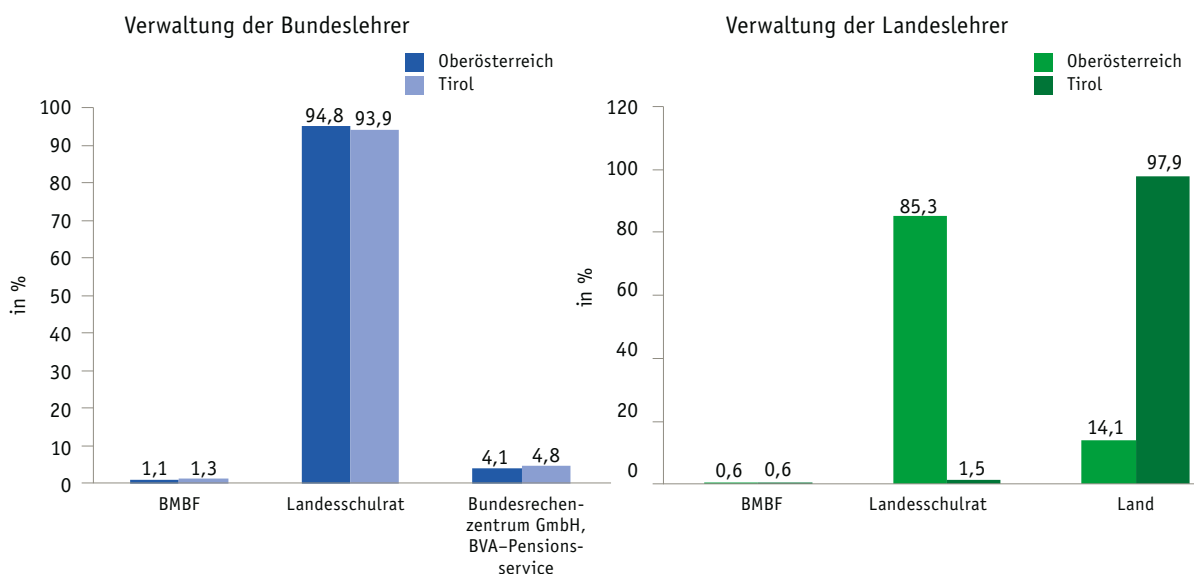
Bezogen auf den Prozessschritt Personalsuche bis zum Dienstantritt eines Lehrers lag der Anteil am Gesamtpersonaleinsatz für die Lehrerpersonalverwaltung in Oberösterreich bei rd. 33 % (Bundeslehrer) bzw. rd. 16 % (Landeslehrer) und in Tirol bei rd. 18 % (Bundeslehrer) bzw. rd. 15 % (Landeslehrer). Im Prozessschritt aufrechtes Dienstverhältnis betrug 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)

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)



Kurzfassung

BMBF

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 Diensthöhe 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:
Lehrpersonalverwaltung

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung				
Schulbehörden (Stand Mai 2014)				
Oberösterreich				
<ul style="list-style-type: none"> – Amt der Oberösterreichischen Landesregierung – Landesschulrat für Oberösterreich (Amt des Landesschulrats für Oberösterreich einschließlich sechs Beratungsstellen des schulpsychologischen Dienstes) – 18 Bezirksschulräte 				
Tirol				
<ul style="list-style-type: none"> – Amt der Tiroler Landesregierung und neun Bezirksverwaltungsbehörden – Landesschulrat für Tirol (Amt des Landesschulrats für Tirol einschließlich zehn Beratungsstellen des schulpsychologischen Dienstes) – zehn Bezirksschulräte 				
Rechtsgrundlagen				
<ul style="list-style-type: none"> – 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.

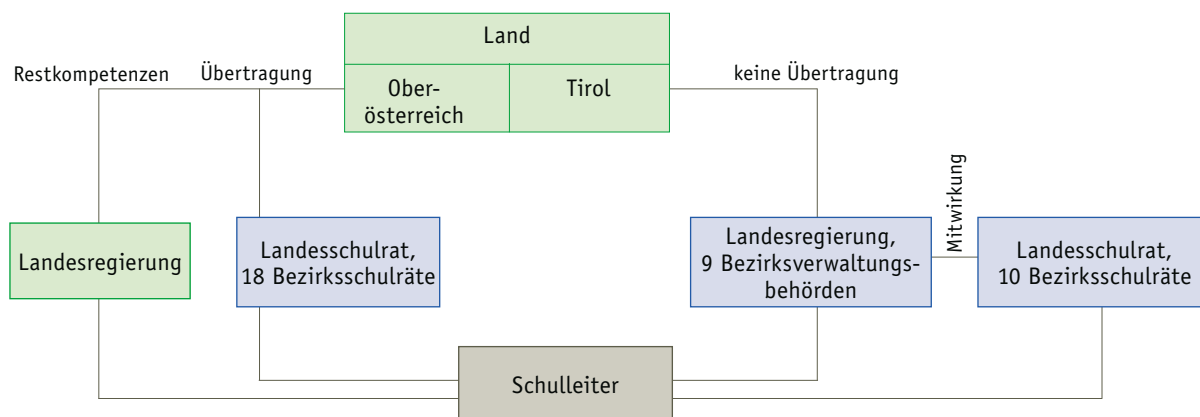
³ Seit 1. Jänner 2014 lag diese Zuständigkeit beim Landesverwaltungsgericht.

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 Gebarungüberprüfung 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: Lehrpersonalverwaltung

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 Controllingssystem 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.

- 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 bezirkswisen 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

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 Auflfassung 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.



Abläufe Lehrpersonal

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

	Oberösterreich		Tirol	
	Zeitplan		Zeitplan	
Sicherstellungserlass¹	Februar	Sicherstellungserlass für jeden Schultyp, Richtwert für Freigegegenstände, unverbindliche Übungen und schulautonome Teilungen, Einrechnungen	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 Werteinheiten-disposition	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 BMBWF enthält alle budget- und planstellenrelevanten Planungsgrundlagen und Daten für den Lehrpersonalbedarf für das nächste Schuljahr. Der Landesschulrat für Oberösterreich adaptierte den Sicherstellungserlass des BMBWF 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

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 zugeteilte 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 fixer 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 zugeteilten 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 präziserte 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.

Werteinheitsausgleich

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



Abläufe Lehrpersonal

BMBWF

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung

- 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:



Abläufe Lehrpersonal

BMBF

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung
**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 zugeteilten 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 Werteinheiten zur Bedeckung des Bedarfs aller Schulbereiche zur Verfügung stehe und Umschichtungen möglich waren.

- 6.2** Der RH beanstandete den Werteinheitenausgleich 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 Werteinheiten durch die Landesschulräte – vor allem hinsichtlich der Aufteilungskriterien – zu sorgen (siehe TZ 5). Weiters empfahl der RH dem BMBF, das Ausmaß der zugeweilten Werteinheiten (Grundkontingent und Zuschläge) regelmäßig zu evaluieren und an aktuelle Veränderungen anzupassen.

- 6.3** *In seiner Stellungnahme führte das BMBF aus, dass das Ausmaß der zugeweilten Werteinheiten 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 Werteinheitenausgleich 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 zugeweilten Werteinheiten (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 Bezirksverwaltungsbehörden verfügen über Daten der Bewerberdatenbank für jeweiligen Bezirk, Bewerbungsgespräche nach Bedarf
Auswahl Lehrer	Landesschulrat aufgrund Objektivierungsreihung	Schulleitungen und Bezirksverwaltungsbehörden aufgrund Bewerberliste unter Berücksichtigung der Reihung
Aufnahme Lehrer	Landesschulrat	Amt der Landesregierung
Zuteilung Lehrer an Schulen	Bezirksschulrat	Bezirksverwaltungsbehörde
	Lehrer an berufsbildenden Pflichtschulen	
technische Abwicklung	schriftliche Bewerbung	Bewerbungsformular als Download
Reihung/Objektivierung Neuaufnahmen	laut Verordnung Landesschulrat; Kriterien: Abschluss der Ausbildung, zusätzliche abgeschlossene Ausbildungen, zusätzliche Qualifikationen, Wartezeit, persönliche soziale Lage	keine Objektivierung
Mitwirkung Schulleitung	Schulleitung bei Bewerbungsgesprächen häufig eingebunden, im Oö. Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1986 vorgesehen	Aufnahmegespräche bei Schulleitung und beim Amt der Landesregierung Schulleitung erstellt Aufnahmeforschlag Kenntnisnahme Aufnahmeforschlag durch Schulaufsichtsorgan
Auswahl Lehrer	Landesschulrat aufgrund Objektivierungsreihung und Bewerbungsgespräch	Amt der Landesregierung entscheidet im Einvernehmen mit Schulleitung und Schulaufsichtsorgan
Aufnahme Lehrer	Landesschulrat	Amt der Landesregierung
Zuteilung Lehrer an Schulen	Landesschulrat	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 Gebarungsüberprüfung 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.

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 scheinere 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 (Auflistung der Bewerber nach Unterrichtsgegenständen und Reihung) – Vorauswahl Bewerber durch pädagogische Abteilungen nach Abstimmung mit betroffenen Schulleitungen – Stellenvergabesitzung² 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 Stellenvergabesitzung 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 Stellenvergabesitzungen 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 präziserte 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 Stellenvergabesitzungen unter breiter Beteiligung.

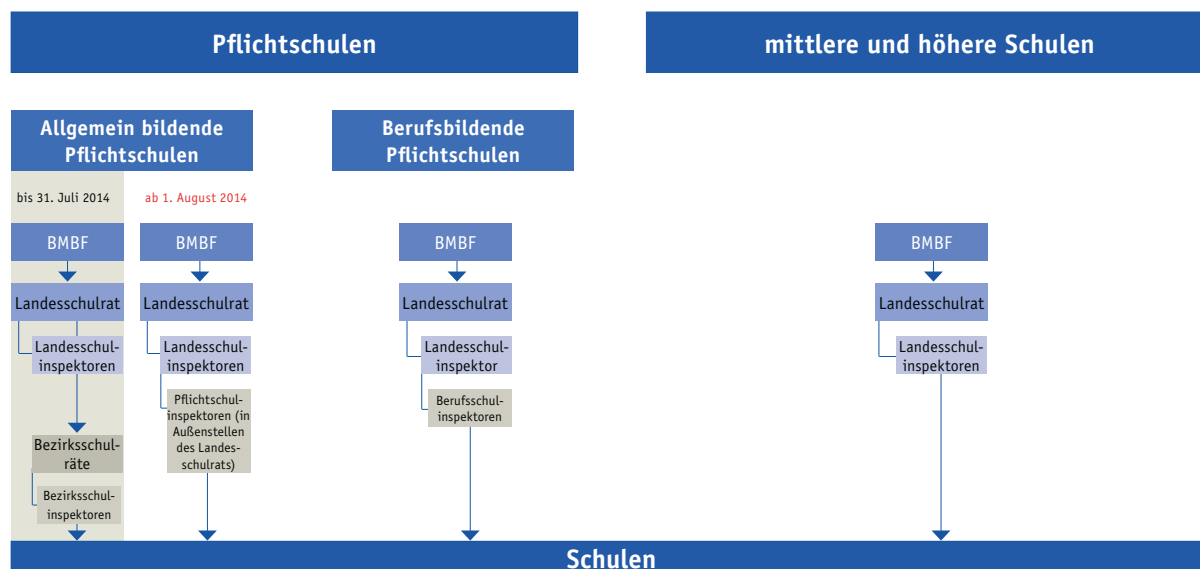
Dem Landesschulrat für Tirol entgegnete der RH, dass der Mangel an Bewerbern keinesfalls eine Einschränkung der Objektivität und der Transparenz rechtfertigte.

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*



Abläufe Lehrpersonal

BMBF

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung

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.

Verbrauch Lehrpersonalressourcen

Pflichtschulen

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, TZ 47).

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>	104,33	5,90	17,67	11,91
<i>Tirol</i>	73,90	4,32	17,11	11,75

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 mitzubersichtigen.

- 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 ausreiche.

Laut Stellungnahme des Landes Tirol substituiere 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-



Abläufe Lehrpersonal

BMBF

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung

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	-
davon					
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 VBÄ

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 zugeteilten 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 zugeteilten Werteinheiten) auf. Diese Überschreitung veranlasste das BMBF 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 zugeteilten 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	Schüler/Klasse	Schüler/Lehrer¹
	Anzahl			
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

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-Landesschulinspektoren 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 Dienstreisemanagement 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 VBÄ für das Jahr 2013

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Land Oberösterreich; Land Tirol; Bundesrechenzentrum GmbH; BVA-Pensionservice; 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 betragen 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 Gebarungüberprüfung 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 Diensthöhe 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 Bundeslehrer ¹			
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		4 pädagogische Abteilungen
	Abteilung Schulpsychologie		Amtsdirektion (2 Referate)
	Amtsdirektion (6 Referate und Unterabteilungen)		
Präsidium			
BVA–Pensionsservice		BVA–Pensionsservice	
Bundesrechenzentrum GmbH		Bundesrechenzentrum GmbH	
Verwaltung der Landeslehrer ¹			
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	

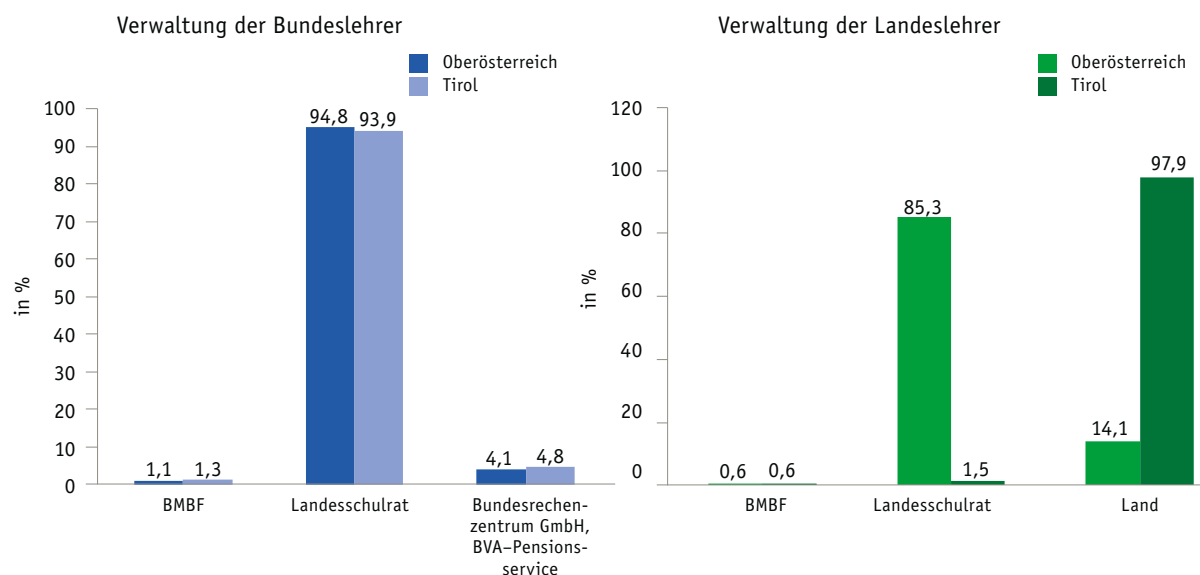
LSR – Landesschulrat

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 VBÄ 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.

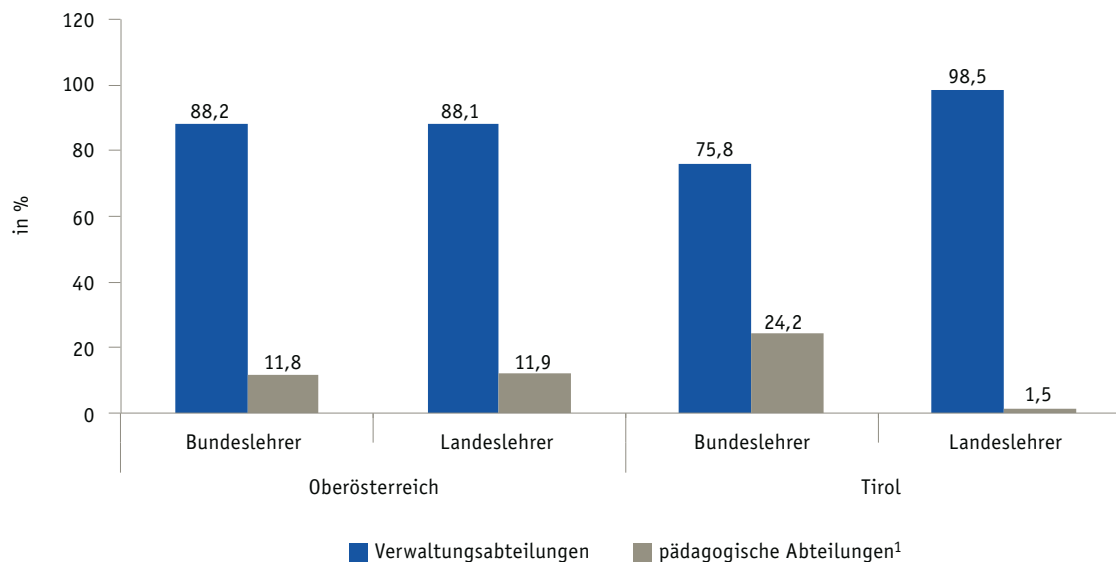
(4) Der Personaleinsatz für die Lehrerpersonalverwaltung war folgendermaßen auf Verwaltungs- und pädagogische Abteilungen aufgeteilt:³⁴

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 aufgegliedert 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 VBÄ 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 (Bundeskompentenz) 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-Pensionservice; 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 aufgegliedert 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 Landessschulrat 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.



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				Tirol				
		in EUR	in %			in EUR	in %	
BMBF	2 Abteilungen	42.357,29	1,81	BMBF	2 Abteilungen	23.137,90	2,15	
LSR Oberösterreich	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–Pensionservice ¹		89.629,98	3,84	BVA–Pensionservice 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 Oberösterreich	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 Bezirksverwaltungsbehörden	543.256,46	22,36	
LSR Oberösterreich	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–Pensionservice; 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-



Ermittlung Personaleinsatz –
Lehrerpersonalverwaltung

BMBF

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrerpersonalverwaltung

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.

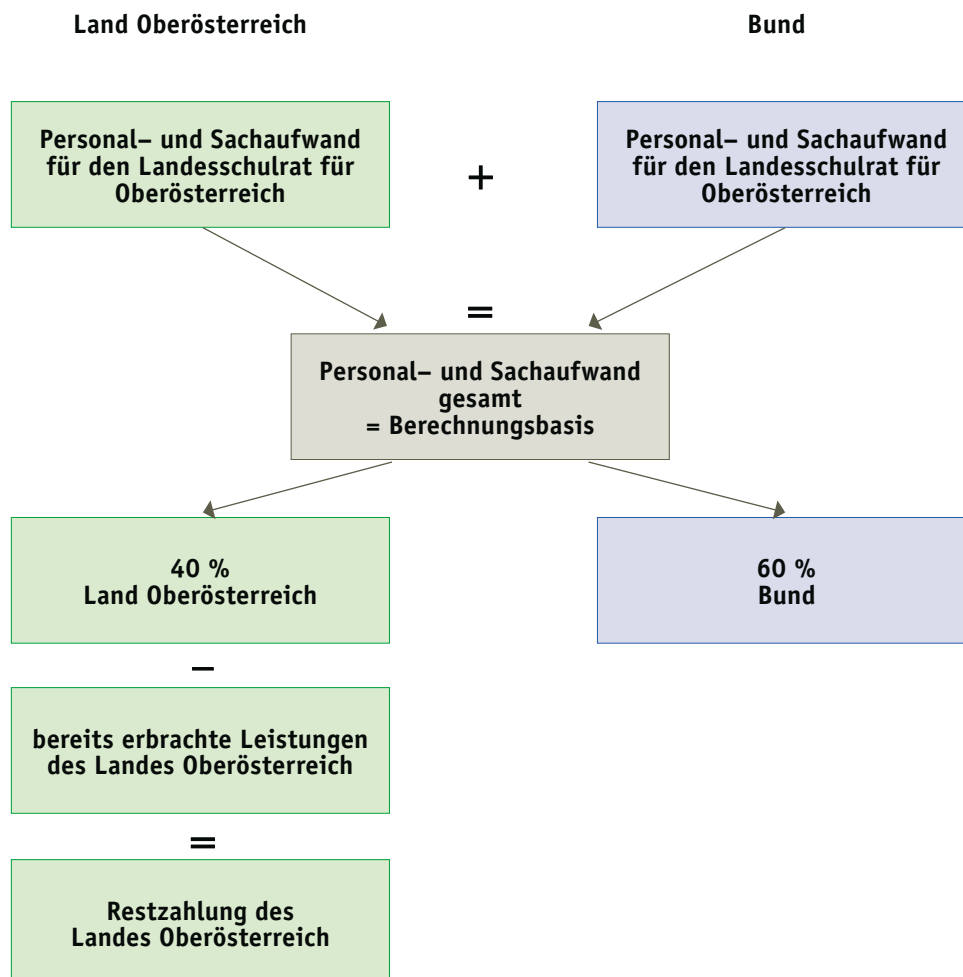
Zur Abgeltung des Mehraufwands der übertragenen Landeslehrerpersonalverwaltung sah der Gesetzgeber in § 20 Abs. 3 Bundes–Schulaufsichtsgesetz vor, dass das Land dem Bund jenen Teil des Personal– und Sachaufwands zu ersetzen hatte, der ihm durch die Übertragung der Besorgung von Angelegenheiten entstand. 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 dienstzugeteilte 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 zuwiderliefe.

(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 bundeseitig angefallenen Kosten – zugeteilt. Die jährliche Abrechnung gehe auch vom Land „hauptschriftlich“ 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 Verwaltungstangenten 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 fließen 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 Verwaltungstangente 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 Kostentragsrelation 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



Vertrag Bund – Land Oberösterreich

BMBF

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung**Tabelle 18: Korrektur 60:40–Abrechnung 2012**

		in EUR	
Gesamtaufwendungen Bund und Land laut Gesamtabrechnung des Landes Oberösterreich:		19.527.108,22	
+	Personalaufwendungen schulpsychologische Beratungsstelle	1.487.915,90	
-	über den Kosten des Bundes liegende Personalaufwendungen für Landesbedienstete	- 220.000,00	
-	Nebentätigkeitsvergütungen eines Landesbediensteten bei der Oö. Lehrer-Kranken- und Unfallfürsorge	- 22.900,13	
-	Bezüge eines nicht mit dem Bund akkordierten Landesbediensteten	- 57.612,32	
-	Verwaltungstangente für Landesbedienstete	- 5.366,01	
	Zwischensumme	1.182.037,44	
	davon 12 % Pensionstangente	141.844,49	1.323.881,93
-	Zulagen und Zuwendungen des Landes an (Bundes-)Bedienstete		- 168.289,80
-	Kosten für die Besoldungsabwicklung der Landeslehrer	- 2.540.451,75	
-	12 % Pensionstangente Personalkosten für die Besoldungsabwicklung der Landeslehrer	- 169.700,17	- 2.710.151,92
+	12 % Pensionstangente für im Sachaufwand verbuchte Personalkosten des Bundes		235.358,69
-	12 % Pensionstangente für Reisespesen der Kraftfahrzeuglenker		- 872,31
-	Entschädigungen für Kollegiumsmitglieder		- 11.563,36
+	Mietaufwendungen für die Bezirksschulräte		93.814,91
	korrigierte Gesamtaufwendungen		18.289.286,36
	davon 40 % für Land Oberösterreich		7.315.714,54
	Korrekturen Leistungen des Landes Oberösterreich für Landesschulrat:		
-	über den Kosten des Bundes liegende Personalaufwendungen für Landesbedienstete	- 220.000,00	
-	Nebentätigkeitsvergütungen eines Landesbediensteten bei der Oö. Lehrer-Kranken- und Unfallfürsorge	- 22.900,13	
-	Bezüge eines nicht mit dem Bund akkordierten Landesbediensteten	- 57.612,32	
-	Verwaltungstangente der Landesbediensteten	- 5.366,01	
-	Zulagen und Zuwendungen des Landes an (Bundes-)Bedienstete	- 168.289,80	
-	Kosten für die Besoldungsabwicklung der Landeslehrer	- 2.540.451,75	
-	Entschädigungen für Kollegiumsmitglieder	- 11.563,36	
	Korrekturen gesamt	- 3.026.183,37	
	Leistungen des Landes Oberösterreich für Landesschulrat laut Gesamtabrechnung	4.215.839,78	
	korrigierte Leistungen des Landes Oberösterreich für Landesschulrat	1.189.656,41	- 1.189.656,41
	korrigierte Restzahlung Land Oberösterreich		6.126.058,13
	Restzahlung laut Gesamtabrechnung Land Oberösterreich		- 3.595.003,51
	Differenz zu Lasten des Bundes		2.531.054,62

Quellen: BMBF; Land Oberösterreich; Berechnung RH

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

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. 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. Außerdem verwies der RH darauf, dass eine korrekte Abrechnung und eine allfällige Änderung des Verteilungsschlüssels eine geänderte Kostentragung zwischen Bund und Land Oberösterreich zur Folge hätte.

Zusammenfassend bekräftigte der RH seine Empfehlungen aus TZ 19 an das BMBF, den Landesschulrat für Oberösterreich und das Land Oberösterreich, zur Überprüfung des bisher geflossenen Ersatzes soweit als möglich den tatsächlichen Mehraufwand des Landesschulrats für Oberösterreich zu ermitteln, der erfolgten Aufteilung gegenüberzustellen und eine Einigung über eine allfällig auftretende Differenz zu erzielen. Weiters sollte der Landesschulrat für Oberösterreich eine Kosten- und Leistungsrechnung zur künftigen Ermittlung und Weiterverrechnung des Mehraufwands einführen.

Bis zum Vorliegen der Voraussetzungen für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Verrechnung des Mehraufwands (Kosten- und Leistungsrechnung) hätte nach Ansicht des RH die Verrechnung

- der Nebentätigkeitsvergütung des Landesbediensteten bei der Oö. Lehrer-Kranken- und Unfallfürsorge,
- der Zulagen und Zuwendungen des Landes an Bedienstete des Landesschulrats,
- der Kosten der Besoldungsabwicklung für die Landeslehrer und
- der Entschädigungen für die Mitglieder der Kollegien

durch das Land Oberösterreich zu unterbleiben.

(3) Darüber hinaus empfahl der RH dem BMBF, generell aus Wirtschaftlichkeitsgründen Refundierungsvereinbarungen über Personal auf Basis des Bundesdienstschemas zu treffen.

Weiters empfahl der RH dem BMBF, gemeinsam mit dem BMF und den Ländern Überlegungen anzustellen, ob nicht aus Gründen der Verwaltungseffizienz sämtliche aktiven Landeslehrer Österreichs

von der Bundesrechenzentrum GmbH abgerechnet werden sollten.⁴³ Allein für das Land Oberösterreich wäre eine Kostenreduktion bis zu rd. 1,59 Mio. EUR jährlich zu erwarten. Darüber hinaus wäre auch mit zusätzlichen Verwaltungskosteneinsparungen zu rechnen, weil beispielsweise Änderungen des Lehrerdienstrechts nur einmal und nicht zehnmal – für den Bund und jedes Land gesondert – in den jeweiligen IT-Systemen adaptiert werden müssten. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die Empfehlung in seinem Bericht „Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen“, Reihe Bund 2014/5, TZ 26, die Abrechnung der pensionierten pragmatisierten Landeslehrer ab 2016 dem BVA-Pensionservice zu übergeben.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMBF ermittle es den gesamten Behördenaufwand des Landesschulrats und schreibe davon dem betreffenden Land in Entsprechung der geschlossenen Vereinbarung 40 % als Refundierungsleistung vor.*

Das BMBF werde den Landesschulrat für Oberösterreich und das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung ausdrücklich auf jene Posten hinweisen, die laut der vom Ressort geteilten Einschätzung des RH keinesfalls in Abzug gebracht werden dürfen.

In Bezug auf die Empfehlung, Refundierungsvereinbarungen über Personal auf Basis des Bundesdienstschemas zu treffen, informierte das BMBF, dass es seit langem bestrebt sei, Verwendungen von Landesbeamten in den Landesschulräten zu reduzieren bzw. gänzlich abzustellen. Grundsätzlich schließe es Refundierungsvereinbarungen in diesem Bereich auf Basis des Bundesdienstschemas. Einzelne Ausnahmen seien das Ergebnis der im B-VG vorgegebenen Struktur der Landesschulräte. In Zukunft werde angestrebt, dass sich Landesbedienstete, wenn sie sich für eine bestimmte Funktion bewerben, vom Land karenzieren lassen und für die Dauer der Karenzierung in ein Bundesdienstverhältnis übernommen werden.

Die Abrechnung der gesamten aktiven Landeslehrer Österreichs von der Bundesrechenzentrum GmbH sei fixer Bestandteil der derzeitigen Überlegungen zur Reform der Schulverwaltung und werde auch von der dafür eingerichteten Bund-Länder-Expert/innengruppe befürwortet. Die tatsächliche Umsetzung dieser Maßnahme werde vom Diskussionsprozess der kommenden Monate abhängen.

⁴³ Gemäß § 44a Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.) können auch nicht zum Bund gehörige Organe, wie z.B. andere Gebietskörperschaften, die IKT-Lösungen und IT-Verfahren, die für das Personalmanagement des Bundes bestehen, nutzen. Dazu wären Verträge oder Vereinbarungen abzuschließen.

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Berechnung gemäß Tabelle 18 als einseitige Interpretation zu Lasten des Landes Oberösterreich sehe. Der RH lege offensichtlich sämtliche – aufgrund des geltenden Vertrags möglichen – Interpretationsspielräume ausschließlich zum Nachteil des Landes Oberösterreich aus. Zu den einzelnen Kritikpunkten teilte das Land Oberösterreich Folgendes mit:

- Eine Hinzurechnung der Personalaufwendungen für den Bereich der Schulpsychologie auf Basis des 60:40-Vertrags könne rechtlich nicht zweifelsfrei bestimmt werden. Eine einseitige Vertragsänderung liege darüber hinaus nicht vor, weil diese Vorgangsweise vom BMBF stillschweigend zur Kenntnis genommen wurde.*
- Hinsichtlich des vertraglichen Pauschalersatzes des Personalaufwands von Bediensteten des Landes Oberösterreich bei den Schulbehörden des Bundes liege selbst dann keine Vertragswidrigkeit vor, wenn die Bezüge der betroffenen Landesbediensteten in Summe die Bezüge von Bundesbediensteten in vergleichbarer Funktion übersteigen. Zumal der Landesschulrat jede einzelne Verwendung jedes Landesbediensteten verlangt bzw. gebilligt habe und sie (bis auf eine einzige irrtümliche Nichtabklärung mit dem BMBF) auch das BMBF verlangt bzw. genehmigt habe. Das Land Oberösterreich wies daher die Kritik in diesem Punkt zurück.*
- Die Nebentätigkeitsvergütung des Landesbediensteten bei der Oö. Lehrer-Kranken- und Unfallfürsorge falle mittlerweile nicht mehr an, weil der Bedienstete nicht mehr Mitglied eines Organs dieser Einrichtung sei.*
- Die Zulagen und Zuwendungen des Landes an (Bundes-)Bedienstete des Landesschulrats für Oberösterreich seien bis zur Herbeiführung einer finanztechnisch und abgabenrechtlich rechtskonformen Lösung ausgesetzt worden.*
- Für das Land Oberösterreich sei unklar, wie der RH zur Rechtsansicht komme, dass das Land Oberösterreich die Kosten für die Besoldungsabwicklung der Landeslehrer zur Gänze zu tragen habe. Es errechne die Kosten je Abrechnungsfall auf Basis der Vollkostenrechnung des Landes Oberösterreich und außerdem verfüge es über keine Kenntnis, welche Kosten die Bundesrechenzentrum GmbH ihren Kunden in Rechnung stelle bzw. wie sich der Serviceumfang der Bundesrechenzentrum GmbH darstelle. Wenn das Land beispielsweise lediglich die Personalkosten der Personalverrechnung heranziehe, errechne sich eine gleich hohe Tangente wie jene der Bundesrechenzentrum GmbH.*

– Die Verrechnung der Mieten für die Bezirksschulräte erfolge im Abzugsweg auf Basis des entsprechenden Beschlusses der Oö. Landesregierung aus dem Jahr 1992.

20.4 Der RH entgegnete dem BMBF, dass aufgrund der beträchtlichen Differenzen bei der Abrechnung des 60:40-Vertrags dringend eine Klärung mit dem Land Oberösterreich herbeizuführen ist. In diesem Zusammenhang erachtete der RH den – in der Stellungnahme des BMBF in Aussicht genommenen – Hinweis an das Land Oberösterreich für nicht ausreichend. Vielmehr wäre seitens des BMBF sicherzustellen, dass das Land Oberösterreich die ordnungsgemäße Refundierungsleistung zugunsten des Bundes erbringt und dem Bund keine ungerechtfertigten bzw. rechtswidrigen Kostenüberwälzungen zur Last fallen. Zur Überprüfung des bisher geflossenen Ersatzes wäre soweit wie möglich der tatsächliche Mehraufwand des Landesschulrats für Oberösterreich zu ermitteln, der erfolgten Aufteilung gegenüberzustellen und eine Einigung über eine allfällig auftretende Differenz zu erzielen.

Der RH wies die Aussage des Landes Oberösterreich in Bezug auf eine einseitige Interpretation des 60:40-Vertrags zu Lasten des Landes Oberösterreich entschieden zurück. Der RH überprüfte den 60:40-Vertrag unter Heranziehung der im B-VG festgelegten Prüfungsmaßstäbe (ziffernmäßige Richtigkeit, Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit) hinsichtlich der korrekten Ermittlung des Mehraufwands aus der Übertragung der Landeslehreragenden. Zudem wies der RH in seiner Würdigung ausdrücklich darauf hin, dass eine zusammenfassende Beurteilung, ob die Gesamtabrechnung 2012 eine Kostenverschiebung zu Lasten des Bundes oder zu Lasten des Landes Oberösterreich bewirkte, mangels detaillierter Kosten- und Leistungsrechnung nicht möglich war. Außerdem umfasste die Empfehlung des RH lediglich jene Positionen, bei denen von einer nicht korrekten bzw. rechtswidrigen Einrechnung in die Gesamtaufwendungen auszugehen war.

Zu den einzelnen vom Land Oberösterreich angesprochenen Positionen erwiderte der RH Folgendes:

– Schulpsychologie: Nach Ansicht des RH war der Personalaufwand der Abteilung Schulpsychologie eindeutig vom 60:40-Vertrag umfasst. Die Duldung durch das BMBF war für den RH keine Rechtfertigung für vertragswidriges Handeln. Da zu Beginn der Vereinbarung der Personalaufwand der Abteilung Schulpsychologie in der Abrechnung Berücksichtigung fand, hätte es seit 1978 zumindest einer Adaptierung des Verteilungsschlüssels bzw. einer Vertragsanpassung bedurft.

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

- Personalaufwand für Landesbedienstete: Nach dem Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit war nur bei Refundierung eines vergleichbaren Bundesbezugs gewährleistet, dass dem Bund keine Mehrkosten erwachsen. Ebenso stand der Ersatz des tatsächlichen Personalaufwands einem einheitlichen Einstufungs- bzw. Besoldungssystem im Landesschulrat entgegen und führte zu Entgeltunterschieden bei gleichen Tätigkeiten. Der RH verblieb daher bei seiner Beurteilung.
- Kosten der Besoldungsabwicklung: Das Land Oberösterreich führte die Besoldung der Landeslehrer selbst durch, d.h. es hatte sie nicht an den Landesschulrat übertragen. Die Kosten der Besoldungsabwicklung fielen beim Land an und stellten insofern keinen Mehraufwand des Landesschulrats dar. Aus der Besoldungsabwicklung erwuchs daher dem Landesschulrat weder dem Grund noch der Höhe nach ein Mehraufwand. Die Kosten der Besoldungsabwicklung waren somit nicht von § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz umfasst; für ihre Kostentragung war nach § 2 Finanz-Verfassungsgesetz das Land Oberösterreich zuständig. Der RH verblieb aus den dargestellten Gründen bei seiner Rechtsansicht. Die Bedenken des Landes Oberösterreich zum Abrechnungssatz der Bundesrechenzentrum GmbH entkräftete der RH mit § 44a Abs. 6 BHG 2013, wonach der Betrieb der IKT-Lösungen und IT-Verfahren für das Personalmanagement des Bundes den Organen des Bundes kostendeckend und anteilig zu verrechnen ist.
- Mieten für Bezirksschulräte: Die praktizierte Vorgangsweise des Landes Oberösterreich hinsichtlich der Mieten für Bezirksschulräte bewirkte, dass der Bund 100 % des Aufwands ohne anteilige Kostentragung des Landes trug. Die im 60:40-Vertrag vorgesehene Kostentragung könnte durch eine Vorgangsweise wie bei den Kosten für die IT-Betreuung des Landesschulrats durch das Land erreicht werden.

Vollzug des
60:40-Vertrags

21.1 (1) Das BMBF übermittelte dem Landesschulrat für Oberösterreich jährlich die im Bundesrechnungsabschluss ausgewiesenen Personal- und Sachaufwendungen des Landesschulrats für Oberösterreich sowie die den Landesschulrat betreffenden IT-Kosten (z.B. Kosten für Besoldungsabwicklung Bundeslehrer, für das Kanzleiiinformationssystem) als Grundlage für die Abrechnung des Vertrags. Der Landesschulrat ergänzte diese um die Mietzahlungen für das Amtsgebäude und leitete sie dann an das Land Oberösterreich weiter.

Beim Land Oberösterreich führte ein Mitarbeiter der Finanzabteilung die Gesamtabrechnung des 60:40-Vertrags durch. Dafür forderte er Detailauswertungen aus den jeweiligen Fachabteilungen des Landes an.

Eine inhaltliche und sachliche Prüfung der Detailauswertungen führte der Mitarbeiter der Finanzabteilung nicht durch. Die Gesamtabrechnung erging in der Folge an den Landesschulrat und an das BMBF.

(2) Im Jahr 1971 beauftragte das BMBF den Landesschulrat für Oberösterreich mit der Abwicklung des 60:40-Vertrags namens des Bundes. Sowohl beim BMBF als auch beim Landesschulrat für Oberösterreich lagen die Gesamtabrechnungen für den durch den RH überprüften Zeitraum aktenmäßig auf. Beanstandungen der Gesamtabrechnungen waren nicht dokumentiert. Laut Auskunft des Amts der oberösterreichischen Landesregierung habe seit dem Jahr 2003 weder das BMBF noch eine interne Revision die Abrechnung überprüft oder weitere (Detail-)Unterlagen angefordert.

- 21.2** Der RH kritisierte, dass weder der Bund noch das Land Oberösterreich die sachliche Richtigkeit der Berechnungsgrundlagen und die Berechnung an sich überprüft hatten.

Der RH empfahl dem BMBF, im Zuge der Neuordnung der Verrechnung des Mehraufwands (siehe TZ 19) die Abrechnung mit dem Land Oberösterreich selbst durchzuführen. Der RH empfahl dem BMBF und dem Land Oberösterreich, in Hinkunft eine detaillierte Prüfung des zu ersetzenden Mehraufwands vorzunehmen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des BMBF sei es nicht Aufgabe einer Zentralstelle, nachgeordneten Stellen Tätigkeiten, die sie zu erfüllen haben, abzunehmen, wenn im Vollzug Mängel sichtbar werden. Es sei vielmehr Aufgabe der Zentralstelle, auf die Behebung von Mängeln hinzuwirken. Das BMBF gehe daher davon aus, dass der jeweils betroffene Landesschulrat die Höhe der vom Land geleisteten Zahlung inhaltlich dann genau überprüfe, wenn sie von der Vorschreibung abweicht.*

Nach Ansicht des Landes Oberösterreich könne eine inhaltliche, fachliche Prüfung ausschließlich dort erfolgen, wo die entsprechende Materie in inhaltlicher Sicht bearbeitet werde. Gemäß Kompetenzen-Katalog des Landes Oberösterreich erfolge in der Direktion Finanzen die Koordinierung der Meldungen sowie die Anordnung der Gesamtabrechnung. Die Tätigkeiten in Bezug auf die jährliche Abrechnung des 60:40-Vertrags seien gemäß der Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich und des internen Kontrollsystems der Direktion Finanzen erfolgt.

- 21.4** Der RH stellte anhand der Stellungnahmen des BMBF und des Landesschulrats für Oberösterreich (siehe TZ 19) – wie auch schon bei der Gebarungsüberprüfung – fest, dass anscheinend Missverständnisse hinsichtlich der jeweiligen Aufgaben im Vollzug des 60:40-Vertrags

Vertrag Bund – Land Oberösterreich

vorlagen, die zu negativen Kompetenzkonflikten führten. Nach Ansicht des RH wäre dies umgehend zwischen BMBF und Landesschulrat für Oberösterreich zu klären.

Der RH hielt dem BMBF entgegen, dass für den überprüften Zeitraum die Gesamtabrechnungen sowohl im BMBF als auch im Landesschulrat auflagen. Weder das BMBF noch der Landesschulrat ergriff Maßnahmen, obwohl einige Abzugsposten (z.B. Kollegiumsentschädigungen) augenscheinlich nicht korrekt waren. Bei offensichtlichen Fehlentwicklungen hatte das BMBF nach Ansicht des RH gerade zur Ausübung seiner Steuerungsfunktion in das Verwaltungshandeln seiner nachgeordneten Dienststellen einzugreifen.

Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass ein Teil der von ihm in TZ 20 kritisierten Positionen offensichtlich nicht in die Gesamtaufwendungen (z.B. Vergütung für Nebentätigkeit, Kollegiumsentschädigungen) eingerechnet werden durften. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik einer fehlenden inhaltlichen Beurteilung der Berechnung bzw. der Berechnungsgrundlagen.

Zusammenfassende Beurteilung

22.1 Die Lehrpersonalverwaltung war gekennzeichnet durch:

- unterschiedliche Behördenstrukturen für die Bundes- und Landeslehrpersonalverwaltung (siehe TZ 2),
- eine Vielzahl an befassten Behörden sowie Organisationseinheiten und daraus resultierende komplexe Abläufe (insbesondere bei den Landeslehrern) (siehe TZ 16),
- Verwaltungsmehraufwand durch Unterschiede im Dienst- und Besoldungsrecht der Bundes- und Landeslehrer (siehe TZ 15),
- Verbesserungspotenzial bei administrativen Abläufen (siehe TZ 17),
- 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) (siehe TZ 20 und 13),
- komplizierte Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften (siehe 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 (siehe TZ 20).

22.2 Nach Ansicht des RH war die komplexe Kompetenzverteilung im Schulwesen 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.

Die Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer auf den Landesschulrat konnte nur teilweise Abhilfe schaffen: Sie hatte den Vorteil einer umfassenden Ressourcensteuerung (Personaleinsatz) durch die unmittelbare Einbindung der Schulaufsichtsorgane in die Lehrpersonalverwaltung. Durch das unterschiedliche Dienst- und Besoldungsrecht der Bundes- und Landeslehrer gab es jedoch kaum Synergiepotenziale beim Verwaltungspersonaleinsatz. Vielmehr verursachte die Abrechnung des Mehraufwands aus der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und – aufgrund der vorgefundenen Praxis – eine unbefriedigende Situation bezüglich der Kostengerechtigkeit zwischen den Gebietskörperschaften.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die Arbeitsgruppe Verwaltung Neu, „Schulverwaltung – Lösungsvorschläge der Expertengruppe“, (2009), die für eine Organisationsreform vier handlungsleitende Grundsätze als wesentlich erachtete (S. 4 ff.):

- Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schulgebarung in einer Hand,
- einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output-, Outcomeorientierung),
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring,
- weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Zusammenfassende Beurteilung

Gemäß diesen Grundsätzen sind prinzipiell drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant:

- eine letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung, das Schulbudget und die Qualitätssicherung,
- einheitliche regionale Einheiten für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen sowie die Ressourcenverwaltung und
- die Schulebene für die Organisation und Durchführung des Unterrichts.

Schlussempfehlungen

23 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMBF, Land Oberösterreich und Land Tirol

(1) Im Zuge einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung wäre auf die Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung hinsichtlich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken. (TZ 2)

BMBF und Land Oberösterreich

(2) Bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Verrechnung des Mehraufwands (Kosten- und Leistungsrechnung) wäre der 60:40-Vertrag auslaufen zu lassen, weil er intransparent war und die Kostengerechtigkeit für beide Gebietskörperschaften nicht sicherzustellen vermochte. (TZ 19, 20, 21)

(3) In Hinkunft wäre eine detaillierte Prüfung des zu ersetzenden Mehraufwands vorzunehmen. (TZ 21)

BMBF, Landesschulrat für Oberösterreich und Land Oberösterreich

(4) Bis zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung wäre zur Überprüfung des bisher geflossenen Ersatzes soweit als möglich der tatsächliche Mehraufwand des Bundes zu ermitteln, der erfolgten Aufteilung gegenüberzustellen und eine Einigung über eine allfällige Differenz zu erzielen. (TZ 19, 20)

BMBF

(5) In Abstimmung mit den Landesschulräten wären im Sinne eines Qualitätsmanagements die wesentlichen Prozesse bzw. Abläufe in den Ämtern der Landesschulräte zu analysieren, zu standardisieren und zu dokumentieren, um eine möglichst einheitliche und effiziente Aufgabenwahrnehmung mit stärkerer Einbindung der Schulen zu gewährleisten. (TZ 4, 8)

(6) Für eine transparente Verteilung der Werteinheiten durch die Landesschulräte wäre zu sorgen. (TZ 5, 6)

(7) Die Vorgehensweisen der einzelnen Landesschulräte zur Analyse der (provisorischen) Lehrfächerverteilungen wären 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. (TZ 5)

Schlussempfehlungen

(8) Das Ausmaß der zugeteilten Werteeinheiten (Grundkontingent und Zuschläge) wäre regelmäßig zu evaluieren und an aktuelle Veränderungen anzupassen. (TZ 6)

(9) Ein österreichweites Bewerbermanagement für die Lehrer an mittleren und höheren Schulen wäre unter Einbindung der Landesschulräte einzuführen. (TZ 8)

(10) Das Aufgabenprofil der Schulaufsichtsorgane wäre aufgrund der Neufassung des § 18 Bundes-Schulaufsichtsgesetz zu adaptieren. Insbesondere wäre das Aufgabenprofil zu schärfen, damit die Schulaufsichtsorgane ihre Rolle als Qualitätsmanager effizient wahrnehmen können. (TZ 9)

(11) Die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs wäre zu evaluieren. (TZ 11)

(12) Im Sinne einer transparenten Verwaltungsführung wäre eine Schuljahresabrechnung für die Werteeinheiten der mittleren und höheren Schulen einzuführen. (TZ 12)

(13) Auf den Einsatz einheitlicher Schulverwaltungsprogramme im Bereich der Pflichtschulen wäre hinzuwirken. (TZ 13)

(14) Eine einheitliche Software für alle Bundesschulen wäre 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. (TZ 14)

(15) Bis zum Einsatz einer einheitlichen Software wären zur Vereinfachung der Handhabung und zur Sicherstellung der Datenkonsistenz, adäquate Schnittstellen zur Übernahme von Schülerdaten in das Programm zur Lehrfächerverteilung einzurichten. (TZ 14)

(16) Ausgehend von den Erfahrungen des Landesschulrats für Oberösterreich, wäre ein vollständiger Ausbau des elektronischen Reise-Managements für die Bundeslehrer – unter Beachtung von Kosten-Nutzen-Aspekten – in Erwägung zu ziehen. (TZ 14)

(17) Angesichts der Bandbreite des Personaleinsatzes wären gemeinsam mit den Landesschulräten und den Ländern Effizienzsteigerungen bei der Lehrpersonalverwaltung auszuloten und umzusetzen. (TZ 17, 18)



Schlussempfehlungen

BMBF

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung**

(18) Aus Wirtschaftlichkeitsgründen wären Refundierungsvereinbarungen über Personal generell auf Basis des Bundesdienstschemas zu treffen. (TZ 20)

(19) Gemeinsam mit dem BMF und den Ländern wären Überlegungen anzustellen, ob nicht aus Gründen der Verwaltungseffizienz sämtliche aktiven Landeslehrer Österreichs von der Bundesrechenzentrum GmbH abgerechnet werden sollten. (TZ 20)

(20) Im Zuge der Neuordnung der Verrechnung des Mehraufwands wäre die Abrechnung mit dem Land Oberösterreich vom BMBF selbst durchzuführen. (TZ 21)

**Landesschulrat für
Oberösterreich**

(21) Auf die Personalplanung kleiner Schulstandorte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wäre besonderes Augenmerk zu legen (z.B. durch zusätzliche Kontrollschleifen), um den Ressourceneinsatz zu optimieren. (TZ 3)

(22) Vorbehaltlich der Umsetzung der Empfehlung zur Standardisierung der wesentlichen Prozesse in den Landesschulräten (siehe TZ 4) wäre der Ablauf der Werteinheiten-Zuteilung dahingehend zu ändern, dass auch eine Befassung der Führungsebene vorgesehen ist. (TZ 5)

(23) Eine Bewerberdatenbank für die Pflichtschulen wäre einzuführen, um den Schulleitungen den Kontakt mit den Bewerbern zu ermöglichen. (TZ 7)

(24) Das Bewerbermodul wäre um die Applikation „get your teacher“ zu erweitern, um das Zusammenwirken des Landesschulrats mit den mittleren und höheren Schulen effizienter zu gestalten. (TZ 8, 15, 17)

(25) Das Vier-Augen-Prinzip wäre bei der Abrechnung der Reise-rechnungen der Landeslehrer einzuhalten. (TZ 13)

**Landesschulrat für
Tirol**

(26) Vorbehaltlich der Umsetzung der Empfehlung zur Standardisierung der wesentlichen Prozesse in den Landesschulräten (siehe TZ 4), wäre nur mehr ein Modell für die Zuteilung der Werteinheiten – und zwar jenes des BMHS-Bereichs – anzuwenden. (TZ 5)

Schlussempfehlungen

- (27) Vorbehaltlich der Umsetzung der Empfehlung zur Standardisierung der wesentlichen Prozesse in den Landesschulräten (siehe TZ 4), wären Gespräche mit den Schulen zur Lehrfächerverteilung einzuführen, um allfällige Steuerungsmaßnahmen transparent darzustellen. (TZ 5)
- (28) Objektivierungs-/Reihungskriterien wären auch für Lehrer der fachtheoretischen und –praktischen Unterrichtsgegenstände an BMHS zu erlassen. (TZ 8)
- BMBF, Landesschulrat für Oberösterreich und Landesschulrat für Tirol**
- (29) Die Lehrpersonalressourcen in den mittleren und höheren Schulen wären sparsam einzusetzen. (TZ 12)
- BMBF und Landesschulrat für Oberösterreich**
- (30) Eine Kosten- und Leistungsrechnung wäre 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. (TZ 19, 20)
- BMBF und Landesschulrat für Tirol**
- (31) Eine Bedarfsanalyse hinsichtlich des im Vergleich zu Oberösterreich überdurchschnittlichen Einsatzes der pädagogischen Abteilungen im Rahmen der Bundeslehrerpersonalverwaltung wäre durchzuführen; gegebenenfalls wären entsprechende Anpassungen beim Personalstand und bei den administrativen Abläufen vorzunehmen. (TZ 17, 18)
- Landesschulrat für Oberösterreich und Land Tirol**
- (32) Die Vereinheitlichung der Aufnahmeverfahren für allgemein bildende und berufsbildende Pflichtschulen wäre zu prüfen. (TZ 7)
- Land Oberösterreich**
- (33) Bis zum Vorliegen der Voraussetzungen für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Ermittlung des Mehraufwands (Kosten- und Leistungsrechnung) aus der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer hätte die Verrechnung
- der Nebentätigkeitsvergütung des Landesbediensteten bei der Öö. Lehrer-Kranken- und Unfallfürsorge,
 - der Zulagen und Zuwendungen des Landes an (Bundes-)Bedienstete des Landesschulrats,



Schlussempfehlungen

BMBWF

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Lehrpersonalverwaltung

- der Kosten der Besoldungsabwicklung für die Landeslehrer und
- der Entschädigungen für die Mitglieder der Kollegien

im Rahmen der Abrechnung des 60:40-Vertrags zu unterbleiben.
(TZ 20)

Land Tirol

(34) Bei der Zuteilung der Planstellen an die allgemein bildenden Pflichtschulen wäre auf einen sparsamen Ressourceneinsatz zu achten und die Einhaltung der Stellenpläne der allgemein bildenden Pflichtschulen anzustreben. (TZ 3, 10, 11)

(35) Reihungskriterien wären auch bei der Neuaufnahme von Berufsschullehrern einzuführen. Außerdem wären die Reihungskriterien zu veröffentlichen, um für die Bewerber die Transparenz des Aufnahmeverfahrens sicherzustellen. (TZ 7)





Bericht des Rechnungshofes

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	117
Abkürzungsverzeichnis _____	119

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

KURZFASSUNG _____	122
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	137
Historische Entwicklung _____	137
Organe des Landesschulrats _____	138
Überblick _____	138
Präsident (Landeshauptmann) und Amtsführender Präsident des Landesschulrats _____	139
Vizepräsident des Landesschulrats _____	146
Kollegium des Landesschulrats _____	147
Zusammensetzung _____	147
Organisationsstrukturen _____	158
Übertragung Diensthoheit _____	158
Organigramme _____	159
Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013 _____	164
Homepages der Landesschulräte _____	173

Inhalt



Finanzielle Entwicklung _____	174
Ausgaben _____	174
IT-Ausgaben _____	175
Kosten- und Leistungsrechnung _____	177
Bestellwesen _____	178
Prüfungen durch die Interne Revision des BMBF und die Buchhaltungsagentur des Bundes _____	179
Zuteilung der Schulbudgets an die Landesschulräte _____	180
Zuteilungsmodell laufender Sachaufwand an Schulen _____	182
Personal _____	186
Einleitung _____	186
Personalplan des Bundes _____	186
Soll-Ist-Vergleich des Personals der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol _____	189
Tatsächlich eingesetztes Personal _____	193
Bundes- und Landeslehrer im Verwaltungsdienst _____	197
Beschäftigung von Verwaltungsbediensteten des Landes _____	198
Schulaufsichtsbedienstete _____	203
Besetzung der Leitungsfunktionen _____	212
Personalausgaben _____	213
Zusätzliche Vergütungen der Länder _____	215
Abgeltung für die Vorsitzenden der Bezirksschulräte _____	222
Sonstige Feststellungen _____	223
Schlussempfehlungen _____	228

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organe des Landesschulrats _____	138
Tabelle 1: Zusammensetzung des Kollegiums des Landesschulrats für Oberösterreich _____	147
Tabelle 2: Zusammensetzung des Kollegiums des Landesschulrats für Tirol _____	148
Abbildung 2: Organigramm des Landesschulrats für Oberösterreich (Stand 1. Juni 2014) _____	160
Abbildung 3: Organigramm des Landesschulrats für Tirol (Stand 23. April 2014) _____	162
Abbildung 4: Organe des Bezirksschulrats _____	165
Tabelle 3: Verwaltungsausgaben (Personal- und Sachausgaben) der Bezirksschulräte für Oberösterreich (ohne Landeslehrerpersonalverwaltung) und Tirol im Jahr 2013 _____	167
Tabelle 4: Betreuungsrelationen – Bezirksschulinspektoren ____	169
Tabelle 5: Ausgaben der Ämter der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol (einschließlich Bezirksschulräte) von 2009 bis 2013 _____	174
Tabelle 6: Ausgaben je IT-Arbeitsplatz an den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol _____	176
Tabelle 7: Laufende Sachausgaben Bundesschulen (je Schüler) 2009 und 2013 _____	182
Tabelle 8: Kennzahlen Fremdreinigungskosten 2012 _____	184
Tabelle 9: Österreichweiter Personalplan für die Landesschulräte (einschließlich Bezirksschulräte) 2009 bis 2013 _____	187

Tabellen Abbildungen



Tabelle 10:	Genehmigte und besetzte Planstellen der Ämter der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol (einschließlich Bezirksschulräte) 2009 bis 2013 _____	190
Tabelle 11:	Eingesetztes Personal bei den Schulbehörden des Bundes in Oberösterreich und Tirol, Stand 1. April 2014 _____	194
Abbildung 5:	Personaleinsatz der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol _____	196
Tabelle 12:	Betreuungsrelationen Landesschulinspektoren mittlere und höhere Schulen _____	204
Tabelle 13:	Betreuungsrelationen Berufsschulinspektoren (einschließlich Landesschulinspektoren) _____	204
Tabelle 14:	Fachinspektoren in Oberösterreich und Tirol _____	207
Tabelle 15:	Personalausgaben Ämter der Landesschulräte (einschließlich der Bezirksschulräte) in Oberösterreich und Tirol _____	213
Tabelle 16:	Personalausgaben Schulaufsicht Oberösterreich und Tirol _____	214

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	allgemein bildende höhere Schule(n)
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
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
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EUR	Euro
f(f).	und folgend(e)
GP	Gesetzgebungsperiode
HIS	Haushaltsinformationssystem
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
LSI	Landesschulinspektor(en)
LSR	Landesschulrat(-räte)
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)

Abkürzungen



Nr.	Nummer
OÖ/oö.	Oberösterreich/oberösterreichisch(es)
PM-SAP	Personalmanagement SAP
rd.	rund
RGBl.	Reichsgesetzblatt
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: Landesschulräte

Die Ausgestaltung der Behördenstruktur der Landesschulräte war einzigartig im Verwaltungssystem des Bundes. Die politische Doppelspitze Präsident (Landeshauptmann) und Amtsführender Präsident hatte einen starken Landeseinfluss zur Folge. Der in den fünf einwohnerstärksten Ländern (also auch in Oberösterreich) verfassungsrechtlich vorgesehene Vizepräsident des Landesschulrats hatte lediglich das Recht auf Akteneinsicht und Beratung.

Das Kollegium (Bestellung der stimmberechtigten Mitglieder nach dem Stärkeverhältnis der politischen Parteien im Landtag) beschloss den Geschäftsverteilungsplan des Landesschulrats, erstattete gereichte Dreivorschläge für die Bestellung des Landesschulratsdirektors, die Schulaufsicht und schulische Leitungsfunktionen. Es hatte damit maßgeblichen Einfluss auf den Landesschulrat sowie auf Führungspositionen im Schulbereich.

Die jahrzehntelang geübte Beschäftigung von Verwaltungsbediensteten der Länder (auch der Statutarstädte) – im Landesschulrat für Oberösterreich unter anderem in Führungsfunktionen – führte zu dienst- und besoldungsrechtlichen Problemen.

Die Länder gewährten seit Jahrzehnten an (Bundes-)Bedienstete der Landesschulräte verschiedene regelmäßige Vergütungen und Zulagen auf Basis von Landesregierungsbeschlüssen (2013: Oberösterreich rd. 170.000 EUR, Tirol rd. 58.000 EUR).

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Organe und Organisationsstrukturen der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol, die Auswirkungen der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013 (Abschaffung der Bezirksschulräte) und der finanziellen sowie personellen Entwicklung der Landesschulräte als Schulbehörden des Bundes in den Ländern. (TZ 1)

Organe

Präsident (Landeshauptmann) und Amtsführender Präsident des Landesschulrats

Der Landesschulrat als bundesunmittelbare Behörde unterlag einem starken Landeseinfluss, weil der Landeshauptmann dem Landesschulrat als Präsident vorstand und den Amtsführenden Präsidenten ernennen und jederzeit abberufen konnte. Im Sinne einer klaren – der Bundesministerin für Bildung und Frauen verpflichteten – Amtsführung war diese politische Doppelspitze nicht mehr zweckmäßig und überdies kostenintensiv. (TZ 4)

Für die Legislaturperioden seit 2001 bestellte der Landeshauptmann von Oberösterreich immer denselben Funktionsträger zum Amtsführenden Präsidenten. In Tirol war seit Anfang 2014 die Landesrätin für Bildung zugleich Amtsführende Präsidentin des Landesschulrats. Von 2010 bis 2013 gab es wie in Oberösterreich eine personelle Trennung dieser Funktionen. (TZ 4)

Der Amtsführende Präsident des Landesschulrats für Tirol (2010 bis 2013) bekam ohne gesetzliche Grundlage einen Dienstwagen vom Land zur Verfügung gestellt, obwohl der Landesrechnungshof Tirol dies bereits im Jahr 2009 kritisiert hatte. Entgegen der Landesreisegebührenvorschrift wurde ihm überdies Kilometergeld für die Fahrten zwischen Dienstort und Wohnort gewährt. Zudem refundierte ihm das Land Tirol Hotelrechnungen auch innerhalb Tirols (nur außerhalb zulässig) bzw. über die vorgeschriebene Höchstgrenze hinaus. (TZ 5, 6)

Im Jahr 2013 machten die Repräsentationsaufwendungen des Amtsführenden Präsidenten in Oberösterreich das 3,5-Fache jener des Amtsführenden Präsidenten in Tirol aus. Die Erfassung der Repräsentationsaufwendungen beim Landesschulrat für Oberösterreich war intransparent. Der Zweck sowie die Teilnehmer auf den in den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol eingereichten Belegen über Essenseinladungen waren nur in Einzelfällen ersichtlich.

Das Land Tirol forderte keine Belege über die Verwendung der Verfügungsmittel ein und überprüfte deren widmungsgemäße Verwendung nicht. (TZ 7)

Vizepräsident des Landesschulrats

In den fünf einwohnerstärksten Ländern Österreichs (also auch in Oberösterreich) war verfassungsrechtlich ein Vizepräsident des Landesschulrats vorgesehen. Aufgrund des sehr eingeschränkten und nicht detailliert festgelegten Aufgabenbereichs des Vizepräsidenten oblag das Ausmaß der Amtsführung dem Engagement des jeweiligen Organwalters. Die Vizepräsidentin des Landesschulrats für Oberösterreich nahm insbesondere die Rolle einer Beschwerde- und Kontrollstelle wahr. (TZ 8)

Kollegium des Landeschulrats

Die Bestellung des überwiegenden Teils der stimmberechtigten Mitglieder der Kollegien durch die Landesregierung nach dem Stärkeverhältnis der im Landtag vertretenen politischen Parteien bedeutete eine weitere Verschränkung der Landes- und Bundesvollziehung, welche den Grundsatz der Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand unterlief. (TZ 9, 11)

Die Länder hatten ausführungsgesetzlich zu bestimmen, welche gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften im Hinblick auf ihren Bevölkerungsanteil in das Kollegium des Landeschulrats entsendet werden können. Die Zusammensetzung des Kollegiums in Tirol entsprach seit der letzten Volkszählung im Jahr 2001 nicht mehr den grundsatzgesetzlichen Vorgaben, weil neben den Vertretern der römisch-katholischen und evangelischen Kirche keine Vertretung der islamischen Religionsgemeinschaft vorgesehen war. Aufgrund fehlender aktueller Daten über die Religionszugehörigkeit war jedoch eine grundsatzgesetzeskonforme Besetzung der Kollegien nicht mehr gewährleistet. (TZ 9)

Das Kollegium besaß die Organisationshoheit über den Landeschulrat als nachgeordnete Dienststelle des Bundes, weil es die Geschäftsverteilung zu beschließen hatte. Das BMBF konnte daher die Organisation der Landesschulräte nicht beeinflussen, obwohl es die Verantwortung für die Einhaltung der Stellenpläne und letztlich auch für das Budget trug. Zudem hatte das Kollegium beachtlichen Einfluss auf die Leitung des inneren Dienstes des Amtes des

Kurzfassung

Landesschulrats, indem es gereichte Dreierorschläge für die Bestellung des Landesschulratsdirektors erstellte. (TZ 10)

Die Ämter der Landesschulräte bereiteten die Aufgaben der Kollegien bis zur Beschlussreife vor, sofern sie nicht bereits vom Präsidenten mit Hilfe des Amtes des Landesschulrats erledigt wurden. Die Sitzungen der Kollegien dienten zum Großteil nur mehr dazu, die rechtlich gebotenen Abstimmungen durchzuführen bzw. über bereits getroffene Erledigungen zu informieren. (TZ 11)

Da die weisungsfrei gestellten Kollegien zur Findung und Erstattung von gereichten Dreierorschlägen für die Besetzung von schulischen Leitungsfunktionen (z.B. Direktor, Abteilungsvorstand) und Schulaufsichtsbediensteten nähere formelle und inhaltliche Kriterien festlegten, waren die Auswahlverfahren in den Ländern unterschiedlich. Dies erschwerte die Wahrung eines gleichen Qualitätsniveaus und eine effiziente Erledigung der Besetzungen im BMBF. Die Übermittlung der Unterlagen der drei gereichten Kandidaten ließ eine abschließende Gesamtbeurteilung durch das BMBF nicht zu, weil es die übrigen Bewerber bei seiner Entscheidung nicht berücksichtigen konnte. (TZ 12)

Die Zuständigkeit der fraktionell besetzten Kollegien zur Erstattung von Besetzungsvorschlägen war aufgrund des Anscheins des Parteienproporz und des Umstands, dass ein demokratisches Abstimmungsverfahren über eine Organbesetzung den Rechtmäßigkeitsanforderungen nicht entsprechen muss, problematisch. (TZ 12)

Zur Ermittlung der drei bestgereichten Kandidaten für schulische Leitungsfunktionen gab es in Oberösterreich seit den 1990er Jahren transparente Objektivierungsverfahren. Da die Reihungen der Kandidaten vom Kollegium immer einstimmig beschlossen wurden, hatte sich die Behandlung der Besetzungsvorschläge im Kollegium zu einem reinen Formalakt entwickelt. Die fraktionelle Besetzung der Bewertungsteams der Assessment-Center und des Kontrollrats, einem Kontrollgremium, untergrub die intendierte Objektivität durch den Anschein des Proporz. (TZ 13)

In Tirol wurden transparente Objektivierungsverfahren für die Ermittlung der Besetzungsvorschläge für schulische Leitungsfunktionen in der ersten Hälfte des Jahres 2014 beschlossen. Ein mit allen Fraktionssprechern des Kollegiums besetzter Koordinationsrat war bei nicht eindeutigen Entscheidungen vorgesehen und dem Kollegium vorgelagert. (TZ 14)

Das bisherige Auswahlverfahren in Tirol, das für die Schulaufsicht noch in Kraft stand, sah kein Objektivierungsverfahren vor. Die Kollegiumsmitglieder stimmten über den Nominierungsvorschlag der stimmenstärksten Fraktion ab. Nachvollziehbare Bewertungen der Präsentationen der Bewerber beim Hearing im Kollegium lagen mangels eines objektiven Maßstabs nicht vor. Dadurch war das BMBF dem Risiko von aufwändigen (personal- und kostenintensiven) Verfahren vor den Höchstgerichten und der Bundes-Gleichbehandlungskommission ausgesetzt. (TZ 14)

Die im Jahr 2012 begonnenen Auswahlverfahren zur Besetzung von Schulleitern für AHS und BMHS dauerten von der Ausschreibung bis zum Ernennungsvorschlag durchschnittlich 6,7 Monate (Oberösterreich) bzw. 4,4 Monate (Tirol). Der komplexe Entscheidungsablauf im Kollegium trug zur langen Dauer der Bestellungsverfahren bei. Nach dem Einlangen der Besetzungsvorschläge im BMBF verstrichen bis zur Bestellung der Schulleiter für oberösterreichische und Tiroler Schulen durchschnittlich neun Monate. Unzureichende Begründungen verzögerten die Verfahren. (TZ 15)

Organisationsstrukturen

Organigramme

Beim Landesschulrat für Oberösterreich erhöhte die Übertragung der Diensthöhe über die Landeslehrer und die Größe des Landes die Komplexität der Aufbauorganisation. Demgegenüber erschien der Landesschulrat für Tirol organisatorisch klarer strukturiert. (TZ 17)

Da das BMBF praktisch keine Möglichkeit hatte, die Organisationsstrukturen der Landesschulräte zu beeinflussen, gab es vielfältige Unterschiede zwischen den beiden überprüften Landesschulräten. Beispielsweise waren die Rechtsabteilungen nach unterschiedlichen Kriterien ausgerichtet. (TZ 17)

Beim Landesschulrat für Oberösterreich waren einige Bereiche matrixförmig organisiert, wodurch Mehrfachunterstellungen bestanden. Die vom BMBF geforderte „Koordinierungsfunktion“ für eine schulartenübergreifende Werteinheiten-Bewirtschaftung auf Ebene der Amtsdirektion war in der Organisation des Landesschulrats für Oberösterreich nicht verankert. (TZ 17)

Im Landesschulrat für Tirol waren die Fachinspektoren der Amtsdirektion unmittelbar unterstellt. Eine Zuordnung zu den pädagogischen Abteilungen wäre zweckmäßiger, weil sie aufgrund ihrer

Kurzfassung

Aufgabe – Sicherung der Unterrichtsqualität – diesem Bereich systematisch zugehörig sind. (TZ 17)

Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013

Die bis Ende Juli 2014 als Schulbehörden erster Instanz des Bundes eingerichteten Bezirksschulräte bestanden aus dem Vorsitzenden (Leiter der Bezirksverwaltungsbehörde), dem Kollegium sowie dem Amt des Bezirksschulrats. Die Bezirksschulräte hatten die Schulinspektion durch Schulaufsichtsbedienstete auszuüben. (TZ 18)

Die Ebene der Bezirksschulräte war durch eine komplexe Verwaltungsstruktur mit starkem Einfluss des Landes auf die Schulbehörden des Bundes gekennzeichnet. Beispielsweise bestanden aufwändige Abläufe und Zustimmungserfordernisse für Personalaufnahmen im Verwaltungsbereich der Bezirksschulräte. (TZ 18)

In Oberösterreich bestanden bis Ende Juli 2014 18 Bezirksschulräte mit 20 Bezirksschulinspektoren. Für die Miet- und Betriebskosten, den Personalaufwand der Verwaltungsbediensteten und den Sachaufwand fielen im Jahr 2013 Aufwendungen in der Höhe von rd. 2 Mio. EUR an. (TZ 19)

In Tirol bestanden bis Ende Juli 2014 zehn Bezirksschulräte. Diese verfügten – abgesehen von den Bezirksschulinspektoren – über kein eigenes Bundespersonal. Aufgrund von Vereinbarungen aus den Jahren 1971 bzw. 1973 stellte das Land Tirol bzw. die Stadt Innsbruck den Bezirksschulräten das erforderliche Verwaltungspersonal zur Verfügung. Hierfür sowie für den Sachaufwand zahlte der Landesschulrat für Tirol einen Pauschbetrag. Insgesamt fielen im Jahr 2013 für die Bezirksschulräte in Tirol Ausgaben von rd. 286.000 EUR an. (TZ 19)

Die Verwaltungspersonal- und Sachausgaben der Bezirksschulräte je Schule betragen in Oberösterreich (bereinigt um die Landeslehrerpersonalverwaltung) rd. 930 EUR, in Tirol rd. 522 EUR. Dieser Unterschied war unter anderem auf die günstigen Vereinbarungen zur Personalüberlassung und die hohe Zahl an allgemein bildenden Pflichtschulen in Tirol zurückzuführen. (TZ 19)

Mit dem Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz 2013 wurde mit Wirkung vom 1. August 2014 die Behördeninstanz der Bezirksschulräte abgeschafft. Die Aufgaben der Bezirksschulräte waren weiterhin – nunmehr unter der Zuständigkeit der Landesschul-

räte – in den „Außenstellen des Landesschulrats“ wahrzunehmen. Die Bezirksschulinspektoren führten ab 1. August 2014 die Bezeichnung Pflichtschulinspektoren. Eine Aufgabenreform fand somit nicht statt. (TZ 20)

Da im Ländervergleich eine ungleichgewichtige Struktur der Schulaufsicht auf Bezirksschulratsebene bestand, entwickelte das BMBF ein Benchmarksystem. Bis zum Ende des Jahres 2018 war die Reduktion von 130 Planstellen für Bezirks-/Pflichtschulinspektoren auf 104 in Aussicht genommen, wodurch Einsparungen von insgesamt rd. 2,86 Mio. EUR erwartet wurden. In den überprüften Ländern Oberösterreich und Tirol war aufgrund des Benchmarks keine Personalreduktion vorzunehmen. (TZ 20)

Die österreichweit rd. 151 VBÄ an Verwaltungspersonal der Bezirksschulräte sollten nach der Schulbehörden-Verwaltungsreform konstant bleiben, wobei man sich – laut Regierungsvorlage – aufgrund von Synergiegewinnen ein Absinken erhoffte. Genauere Berechnungen dazu lagen jedoch nicht vor. (TZ 20)

Umsetzung in Oberösterreich und Tirol

Der Landesschulrat für Oberösterreich konnte durch die Zusammenlegung der Büros der Pflichtschulinspektoren geringfügige Einsparungen im Sachaufwand erzielen. Der Landesschulrat für Tirol hatte Überlegungen für Umstrukturierungen im Bereich der ehemaligen Bezirksschulräte im Raum Innsbruck angestellt. (TZ 21)

Auch das Land Tirol gestaltete die Schulverwaltung des Landes neu. Das neugefasste Tiroler Lehrer-Diensthoheitsgesetz 2014, das mit 1. Jänner 2015 in Kraft trat, sah einen Kompetenzübergang von den Bezirksverwaltungsbehörden auf die Landesregierung vor. Dieser Kompetenzübergang wird für das Land mit Mehrkosten verbunden sein, weil die Personalkosten für die Besorgung der Landesschulverwaltung im Bezirk Innsbruck-Stadt (zwei VBÄ) nicht mehr die Stadt Innsbruck, sondern das Land Tirol zu tragen hat und nicht gewährleistet war, dass sich der Personalstand der Stadt Innsbruck reduzieren wird. (TZ 22)

Kurzfassung

Finanzielle Entwicklung

Homepages der Landesschulräte

Die Homepages der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol waren unterschiedlich gestaltet. Sie verwiesen auf ihren Startseiten nicht auf das BMBF und enthielten keinen Hinweis, dass es sich beim Landesschulrat um eine Bundesbehörde handelte. Sie waren auch nicht barrierefrei gestaltet. (TZ 23)

Ausgaben

In den Ämtern der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol stiegen die Gesamtausgaben (einschließlich jener für die Bezirksschulräte) im überprüften Zeitraum um rd. 7 %, im Vergleich dazu betrug die Steigerungsrate der gesamten Unterrichtsverwaltung rd. 13,50 %. Die Sachausgaben stiegen in beiden Landesschulräten um rd. 32 %; dies war auf die zunehmende Anzahl betrauter Schulaufsichtsbediensteter zurückzuführen. (TZ 24)

IT-Ausgaben

Während der Landesschulrat für Tirol seine IT-Anlagen selbst betreute, hatte der Landesschulrat für Oberösterreich die IT-Betreuung weitgehend an das Land Oberösterreich ausgelagert. Ein IT-Arbeitsplatz kostete laut Berechnungen des RH im Landesschulrat für Oberösterreich rd. 4.200 EUR (bereinigt um die Landeslehrerpersonalverwaltung), im Landesschulrat für Tirol rd. 3.230 EUR. In Anbetracht seiner geringeren Größe hatte der Landesschulrat für Tirol jedoch in Relation zum Landesschulrat für Oberösterreich mehr IT-Arbeitsplätze. (TZ 25)

Kosten- und Leistungsrechnung

Für den Bereich der Landesschulräte wurde im BMBF eine Kostenarten- und Kostenstellenrechnung für die Personal- und Sachkosten installiert, die Basisinformationen enthielt. Beide überprüften Landesschulräte selbst hatten weder eine Kosten- und Leistungsrechnung, noch gab es eine Ressourcenerfassung. Dadurch war es ihnen nicht möglich, Aussagen über die Kosten der einzelnen Leistungsbereiche (z.B. Lehrpersonalverwaltung) der Landesschulräte zu treffen. (TZ 26)

Bestellwesen

In beiden überprüften Landesschulräten entsprach die Abwicklung der Bestellungen zwar grundsätzlich den Haushaltsvorschriften, die Abläufe und Verantwortlichkeiten waren jedoch nicht schriftlich festgelegt. Die Liste der Anordnungsberechtigten war sowohl beim Landesschulrat für Oberösterreich als auch beim Landesschulrat für Tirol nicht auf dem aktuellen Stand. (TZ 27)

Prüfungen durch die Interne Revision des BMBF und die Buchhaltungsagentur des Bundes

Weder der Landesschulrat für Oberösterreich noch der Landesschulrat für Tirol wurden bisher durch die Interne Revision des BMBF geprüft, obwohl diese auch für die nachgeordneten Dienststellen zuständig war. Bei beiden Landesschulräten fanden regelmäßige Prüfungen durch die Buchhaltungsagentur des Bundes statt. (TZ 28)

Zuteilung der Schulbudgets an die Landesschulräte

Der Zuteilungsprozess sah vor, dass das BMBF im März bzw. April die für das laufende Jahr berechneten Ausgabenhöchstbeträge (einschließlich einer Aufstellung der zur Finanzierung vorgemerkten außerordentlichen Investitionen) schulweise an die Landesschulräte übermittelte. Die tatsächliche Bekanntgabe der Ausgabenhöchstbeträge an die Landesschulräte durch das BMBF erfolgte im April 2012, im Juni 2013 und im Juni 2014. (TZ 29)

Insbesondere bei Bau- und Instandhaltungsleistungen bedeutete die späte Mittelzuteilung für die Landesschulräte eine Gratwanderung zwischen formeller Richtigkeit (Mittelvormerkung) und dringend notwendigen Vorarbeiten (Bestellungen). Auch im Bereich der laufenden Sachmittelbudgets der Schulen verwiesen beide Landesschulräte auf eine eingeschränkte Planungssicherheit für die Schulen aufgrund der späten Zuteilung der Ausgabenhöchstbeträge durch das BMBF. (TZ 29)

Kurzfassung

Zuteilungsmodell laufender Sachaufwand an Schulen

Im Kalenderjahr 2013 betragen die durchschnittlichen Ausgaben für den laufenden Sachaufwand je Schüler der Bundesschulen österreichweit rd. 624 EUR; in Oberösterreich waren es rd. 607 EUR, in Tirol rd. 652 EUR. Die höheren Ausgaben für die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen erklärten sich aus der Führung von beispielsweise Werkstätten oder Küchen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Schularten waren auf verschiedene Ursachen zurückzuführen (z.B. Entwicklung der Schülerzahlen, Ausmaß der Fremdreinigung, Ausstattungsnotwendigkeiten, Projekte). (TZ 30)

Die Vorgehensweise der beiden überprüften Landesschulräte zur Zuteilung des laufenden Sachaufwands an die Schulen war im Grunde dieselbe. Die Anpassungen der Schulbudgets an regionale Gegebenheiten erfolgten in Oberösterreich und Tirol jedoch unterschiedlich. Dies bewirkte beispielsweise, dass die Fremdreinigungskosten an Tiroler Schulen laut Benchmarksystem des BMBF bei fast allen Schultypen (ausgenommen technische Schulen) unter den österreichweiten und oberösterreichischen Vergleichskosten lagen. (TZ 30)

Personal

Personalplan des Bundes

Das BMBF gab den Landesschulräten österreichweit im Zeitraum 2009 bis 2013 eine Planstellenreduktion von rd. 5,7 % vor. Ausreichend dokumentierte Planungsgrundlagen für die Umsetzung der Einsparvorgaben des Bundes legte das BMBF dem RH nicht vor. Die Entscheidungskriterien für den Einzug bzw. Nichteinzug von Planstellen waren für den RH in Einzelfällen nicht nachvollziehbar. (TZ 32)

Soll-Ist-Vergleich des Personals der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol

Sowohl der Landesschulrat für Oberösterreich als auch der Landesschulrat für Tirol unterschritten im überprüften Zeitraum den Personalplan. Dies war jedoch unter anderem auf nicht besetzte Planstellen für mit Schulaufsichtsfunktionen betraute Landeslehrer und auf nicht besetzte Verwaltungsplanstellen für anderes Personal ohne Beschäftigungsverhältnis zum Bund (z.B. Landesbedienstete) zurückzuführen. Da nur ein Teil des Personals im Personalplan erfasst war,

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

stellte die Planstellenbewirtschaftung des Bundes ein unzureichendes Steuerungs- und Controllinginstrument dar. (TZ 33)

Tatsächlich eingesetztes Personal

Eine Gesamterfassung des für die Aufgaben der Schulbehörden des Bundes in den Ländern eingesetzten Personals war nur erschwert möglich, weil neben dem Bund auch die Länder, Statutarstädte und ein Verein Dienstgeber waren. Zudem war ein Teil des Personals (z.B. Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten, betraute Schulaufsichtsbedienstete) vom Personalplan nicht umfasst und auch Personal anderer Planstellenbereiche (Lehrer, Verwaltungspersonal) tätig. Damit war der Personaleinsatz in den Landesschulräten erheblich höher (Oberösterreich rd. 270 statt 243 VBÄ, Tirol rd. 122 statt 100 VBÄ) als im Personalplan erfasst. (TZ 33, 34)

Bundes- und Landeslehrer im Verwaltungsdienst

In beiden Landesschulräten waren Bundes- und Landeslehrer im Wege der Einrechnung für pädagogische Projekte tätig, aber auch mit Verwaltungssagenden (Oberösterreich rd. 5,7 VBÄ, Tirol rd. 1,2 VBÄ) befasst. Sie verblieben auf ihrer Lehrerplanstelle, standen jedoch für die Unterrichtserteilung nur eingeschränkt zur Verfügung. (TZ 36)

Beschäftigung von Verwaltungsbediensteten des Landes

Mit Stand 1. April 2014 waren insgesamt zehn Landesbedienstete im Landesschulrat für Oberösterreich bzw. in den Bezirksschulräten beschäftigt. Dienstrechtlich wurden sie entweder vom Land an den Landesschulrat „versetzt“, dienstzugeteilt oder ohne formale Zuweisung beschäftigt; in allen Fällen war die Verwendung auf Dauer angelegt. Eine positiv-rechtliche Grundlage für die Beschäftigung von Landesbediensteten in der unmittelbaren Bundesverwaltung fehlte. Die Verwendung von Landesbediensteten im Landesschulrat für Oberösterreich bewirkte im Jahr 2012 aufgrund der höheren Besoldung der Landesbediensteten um rd. 220.000 EUR höhere Personalkosten als bei ausschließlicher Verwendung von Bundesbediensteten. (TZ 37)

Ein Landesbediensteter wurde 2002 ohne Zustimmung des BMBF und ohne Vorhaltung einer Bundesplanstelle in den Landesschulrat für Oberösterreich „versetzt“. (TZ 37)

Kurzfassung

Der Bund hatte in den Bezirksschulräten Tirols traditionell kein eigenes Verwaltungspersonal beschäftigt und keine entsprechenden Planstellen vorgesehen. Die Aufgaben wurden von 17 Landes- und drei Magistratsbediensteten (rd. 5,6 VBÄ bzw. 1 VBÄ) wahrgenommen. Das Problem des Einsatzes von Landes- bzw. Magistratsbediensteten in den Außenstellen des Landesschulrats bestand nach der Schulbehörden-Verwaltungsreform fort, zumal auch weiterhin eine gewisse Mindestgröße der Außenstellen fehlte. (TZ 38)

Schulaufsichtsbedienstete

Die Verteilung der Landesschul- und Berufsschulinspektoren war historisch bedingt und spiegelte den organisatorischen Aufbau des Schulwesens wider. (TZ 39)

Im Schuljahr 2012/2013 hatte ein Landesschulinspektor für mittlere und höhere Schulen im Österreichdurchschnitt rd. 15 Schulen, 770 Lehrer und 7.150 Schüler zu betreuen. In Oberösterreich lagen die Betreuungsrelationen deutlich über den österreichischen Durchschnittswerten, in Tirol lagen sie darunter. Die Unterschiede waren unter anderem auf die personelle Mindestausstattung bei unterschiedlichen Größen der Länder zurückzuführen. (TZ 39)

Bei den Berufsschulinspektoren (einschließlich Landesschulinspektoren) lagen in Oberösterreich die Betreuungsrelationen (mit Ausnahme Schulen je Schulaufsichtsorgan) über dem Österreichdurchschnitt; in Tirol – mit einem Schulaufsichtsorgan (Landesschulinspektor) – waren sie mehr als doppelt bzw. drei Mal so hoch. (TZ 39)

Obgleich es keine Vorgaben des BMBF zu den Unterrichtsgegenständen der Fachinspektoren gab, waren in den beiden Ländern Fachinspektoren im Wesentlichen für dieselben Unterrichtsgegenstände (z.B. bildnerische Erziehung, Musikerziehung, Religion) installiert. Atypisch war der Fachinspektor für Medienbetreuung und Qualitätssicherung sowie Schulentwicklung und Projektmanagement in Tirol. (TZ 40)

Die ab 2008 vom BMBF – im Hinblick auf die absehbare Schulbehörden-Verwaltungsreform – durchgeführte befristete Betrauung der Schulaufsichtsbediensteten führte unter anderem zu Unklarheiten im Vollzug, fehlender Budgetwahrheit und Schwierigkeiten bei der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Land (insbesondere Tirol). (TZ 41)

Zumindest ein Drittel der vom BMBF ernannten oder betrauten Schulaufsichtsbediensteten war in Oberösterreich vor Beginn der Tätigkeit bereits als freigestellte Personalvertreter eingesetzt. Aufgrund eines Erlasses des BMBF aus dem Jahr 2000 wurden dienstfrei gestellte Personalvertreter (Lehrer) aus dem Titel der Nicht-Schlechterstellung wie Schulaufsichtsbedienstete (Nebengebühren) besoldet. (TZ 42)

Während in Österreich Schulleiter und hochrangige Führungskräfte im Bundesdienst, wie etwa Sektionschefs, auf fünf Jahre befristet (mit Verlängerungsmöglichkeit) bestellt werden, war für Schulaufsichtsorgane keine gesetzliche Befristung vorgesehen. Allfällige Fehlbesetzungen konnten nur schwer revidiert werden. (TZ 42)

Besetzung der Leitungsfunktionen

Im Landesschulrat für Oberösterreich waren – im Gegensatz zum Landesschulrat für Tirol – Leitungsfunktionen (der Landesschulratsdirektor und zwei von drei Abteilungsleitungen der Rechtsabteilungen) mit dienstzugeteilten Landesbediensteten besetzt. Mit diesen Besetzungen manifestierte sich der historisch bedingte starke Einfluss des Landes auf die Schulbehörden des Bundes in den Ländern. (TZ 43)

Personalausgaben

Bei detaillierter Gesamtbetrachtung der Personalausgaben für die betrauten und ernannten Schulaufsichtsbediensteten stiegen diese im überprüften Zeitraum in Oberösterreich von 3,98 Mio. EUR auf 4,39 Mio. EUR (rd. 10 %) und in Tirol von 2,36 Mio. EUR auf 2,61 Mio. EUR (rd. 11 %). (TZ 44)

Die Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol führten ihre Aufgaben mit deutlich höherem Personaleinsatz und höheren Personalausgaben durch als im Personalplan und im finanzgesetzlichen Ansatz/Detailbudget ausgewiesen; die Budgetwahrheit fehlte. (TZ 44)

Kurzfassung**Zusätzliche Vergütungen der Länder**

Die Länder Oberösterreich und Tirol zahlten seit Jahrzehnten an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes – sowohl Bundes- als auch Landesbedienstete – verschiedene regelmäßige Vergütungen, wie Repräsentationsabgeltungen ohne Verwendungsnachweise, Reisekostenpauschalien und diverse Dienstzulagen auf Basis verschiedener Landesregierungsbeschlüsse aus. Die Zahlungen wurden bis auf die Verwendungsgruppenzulage für Bundesbedienstete ohne einschränkende Bedingungen (z.B. gegen jederzeitigen Widerruf, Stichtagsregelung) gewährt. Im Jahr 2013 wendete das Land Oberösterreich für derartige Zahlungen rd. 170.000 EUR, das Land Tirol rd. 58.000 EUR auf. (TZ 45)

Das Land Oberösterreich gewährte vier Bundesbediensteten des Landesschulrats eine Verwendungsgruppenzulage, obwohl diese seit 1. Jänner 2005 bereits der Buchhaltungsagentur des Bundes dienstzugeteilt waren. Die Zulage für den Bezirksschulinspektor für Innsbruck wurde einmal vom Landesschulrat (Bund), einmal vom Land und dann wieder vom Landesschulrat ausgezahlt. (TZ 45)

Mit der Besoldung des Bundes für die Verwaltungs- und Schulaufsichtsbediensteten waren sämtliche im Dienstverhältnis erbrachten Leistungen abgegolten. Die zusätzlichen Vergütungen der Länder stellten einen Eingriff in die Diensthoheit des Bundes (bei Bundesbediensteten) dar; sie waren auch aus wirtschaftlichen Gründen abzulehnen. (TZ 45)

Die uneinheitliche Abrechnung der Geldleistungen der Länder Oberösterreich und Tirol begünstigte eine nicht ordnungsgemäße abgabenrechtliche Behandlung. (TZ 46)

Abgeltung für die Vorsitzenden der Bezirksschulräte

Im Land Tirol erhielten die Bezirkshauptleute für die Funktion als Vorsitzende des Bezirksschulrats keine gesonderte Vergütung. In Oberösterreich hingegen wurde die ursprünglich per Bescheid zuerkannte, auf die Dauer der Ausübung der Funktion als Vorsitzender des Bezirksschulrats beschränkte Funktionsgebühr in eine laufende Personalzulage (später Verwendungszulage) umgewandelt; 2001 wurden die Bezüge der Bezirkshauptleute neu geregelt. Die mit der Auflösung der Bezirksschulräte im Rahmen der Schulverwaltungsreform einhergehende Verminderung der Aufgaben der

Bezirkshauptleute fand bezugsmäßig nicht automatisch ihren Niederschlag. (TZ 47)

Sonstige Feststellungen

Beim Landesschulrat für Oberösterreich waren einzelne Verwaltungsbedienstete gleichzeitig auf bis zu drei verschiedenen Planstellen, in verschiedenen Abteilungen, in unterschiedlichem Beschäftigungsausmaß und auch mit unterschiedlicher Befristung tätig. Dies bedeutete auch eine Aufsplitterung der Zuständigkeiten, verkomplizierte den Workflow und führte zu einem erheblichen Mehraufwand im BMBF. (TZ 48)

Der Landesschulrat für Tirol hatte die Bestimmungen des Behinderteneinstellungsgesetzes nicht eingehalten. (TZ 48)

In den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol sowie in den Bezirksschulräten waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zum Teil unterschiedliche Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen im Einsatz. (TZ 49)

Kenndaten Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Schulbehörden des Bundes (Stand Mai 2014)	Oberösterreich Landesschulrat für Oberösterreich (Amt des Landesschulrats für Oberösterreich einschließlich sechs Beratungsstellen des schulpsychologischen Dienstes) 18 Bezirksschulräte
	Tirol Landesschulrat für Tirol (Amt des Landesschulrats für Tirol einschließlich zehn Beratungsstellen des schulpsychologischen Dienstes) zehn Bezirksschulräte
Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. - Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (Bezügebegrenzungs-BVG), BGBl. I Nr. 64/1997 i.d.g.F. - Bundes-Schulaufsichtsgesetz, BGBl. Nr. 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. Bezügegesetz 1995, LGBL. 1976/1995 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 Landes-Bezügegesetz 1998, LGBL. Nr. 23/1998 i.d.g.F. - Tiroler Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1998, LGBL. Nr. 74/1998 i.d.g.F.

Ausgaben der Ämter der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol (einschließlich Bezirksschulräte) von 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in 1.000 EUR					in %
Landesschulrat für Oberösterreich						
Personalausgaben	11.352,80	11.398,21	11.201,25	11.453,33	11.702,66	3,08
Sachausgaben	1.927,68	2.313,06	2.096,70	3.005,04	2.539,94	31,76
Gesamtausgaben	13.280,48	13.711,27	13.297,95	14.458,37	14.242,60	7,24

Landesschulrat für Tirol

Personalausgaben	5.706,54	5.413,78	5.351,32	5.655,53	5.761,48	0,96
Sachausgaben	1.265,86	1.370,70	1.255,20	1.291,85	1.670,08	31,93
Gesamtausgaben	6.972,40	6.784,48	6.606,52	6.947,38	7.431,56	6,59

genehmigte und besetzte Planstellen der Ämter der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol (einschließlich Bezirksschulräte) von 2009 bis 2013

Jahr ¹	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in Planstellen/VBÄ					in %
Oberösterreich						
genehmigte Planstellen laut Personalplan gesamt	248,40	249,40	245,275	244,025	242,775	- 2,26
besetzte Planstellen gesamt ²	232,45	221,40	217,70	210,63	230,90	- 0,67
Tirol						
genehmigte Planstellen laut Personalplan gesamt	105,375	105,375	105,125	102,375	99,625	- 5,46
besetzte Planstellen gesamt ²	95,13	93,00	90,15	87,75	94,15	- 1,03

¹ jeweils per 31. Dezember

² ohne Fachinspektoren für Religion; bis einschließlich 2012 ohne die betrauten Schulaufsichtsbediensteten; ohne Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten, Bedienstete anderer Gebietskörperschaften (z.B. Land); freie Dienstnehmer Schulpsychologie, in Verwaltung eingesetzte Lehrer

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol (Budgetstandsberichte, HIS-Abfragen); Darstellung RH

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Organe und Organisationsstrukturen,
- der Auswirkungen der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013 (Abschaffung der Bezirksschulräte) und
- der finanziellen sowie personellen Entwicklung

der Landesschulräte als Schulbehörden des Bundes in den Ländern.

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.

Historische Entwicklung

2 Die verwaltungsrechtliche Sonderkonstruktion der Schulbehörden des Bundes in den Ländern war teilweise aus der historischen Entwicklung heraus erklärbar. Nachdem das Staatsgrundgesetz aus 1867 (RGBl. Nr. 142) die endgültige Ablösung der kirchlichen durch die staatliche Schulaufsicht gebracht hatte, wurden durch das sogenannte Schule-Kirche-Gesetz aus 1868 (RGBl. Nr. 48) Bestimmungen über die Organisation der staatlichen Schulaufsichtsbehörden geschaffen.

Nach diesen Bestimmungen bestand für jedes Land ein Landesschulrat, für jeden Bezirk ein Bezirksschulrat und für jede Schulgemeinde ein Ortsschulrat. Alle diese Behörden waren kollegial eingerichtet, hinsichtlich der Zusammensetzung und damit der Tätigkeit der Kollegien stand den Ländern ein maßgeblicher Einfluss zu.

Auch die verfassungsrechtliche Neuordnung der Grundlagen des Schulwesens und das Bundes-Schulaufsichtsgesetz, BGBl. Nr. 240/1962, sahen die traditionelle Form der österreichischen Schulverwaltung durch Kollegialbehörden (ohne Ortsschulräte) wieder vor. Soweit sich die Bestimmungen des Schulaufsichtsgesetzes auf die Zusammensetzung der Kollegien beziehen, sind sie nicht unmittelbar anwendbares

Recht, sondern nur Grundsatzregelungen, innerhalb derer die Länder Ausführungsgesetze zu erlassen haben.

Organe des Landesschulrats

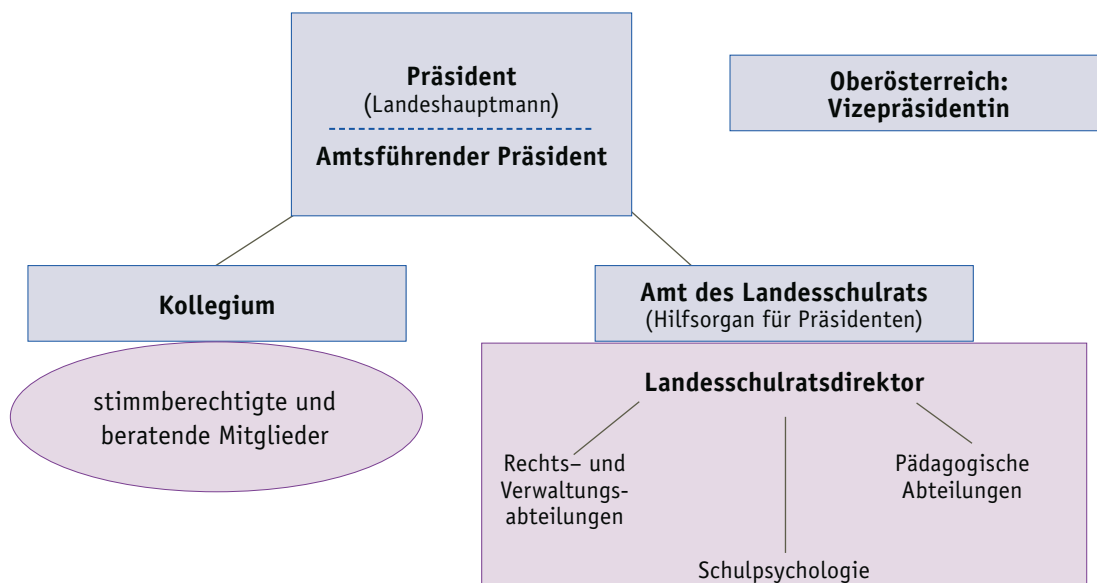
Überblick

3 Die Bundesverfassung sah in Art. 81a B-VG für den Bereich jedes Landes die Einrichtung von Landesschulräten als Schulbehörden des Bundes vor. Die Ausgestaltung der Behördenstruktur dieser Behörden war einzigartig im Verwaltungssystem des Bundes. Sie war grundsätzlich in Form einer monokratischen Hierarchie als unmittelbare Bundesverwaltung aufgebaut, enthielt aber zudem kollegiale Elemente durch Einbeziehung eines weisungsfreien Kollegiums.

Die Einsetzung des Landeshauptmanns in leitender Funktion – ausgestattet mit umfangreichen Kompetenzen – erinnerte an das System der mittelbaren Bundesverwaltung, war jedoch gänzlich verschieden, weil nicht Landesbehörden, sondern Bundesbehörden (Landesschulräte) zur Vollziehung herangezogen wurden. Die übrige unmittelbare Bundesverwaltung sah einen monokratischen Behördenaufbau – ohne politische oberste Landesorgane – bis zum jeweiligen Bundesminister vor (etwa Finanz- und Polizeiverwaltung).

Die Organe der Landesschulräte sind in nachfolgender Abbildung dargestellt:

Abbildung 1: Organe des Landesschulrats



Quellen: Art. 81a B-VG; Darstellung RH

Die Landesschulräte bestanden im Wesentlichen aus dem Präsidenten/ Amtsführenden Präsidenten, dem Kollegium und dem Amt des Landesschulrats als Hilfsorgan.

Präsident (Landeshauptmann) und Amtsführender Präsident des Landesschulrats

Funktion und Aufgaben

4.1 (1) Präsident des jeweiligen Landesschulrats war der Landeshauptmann. In allen Ländern wurde zudem von der Möglichkeit der Bestellung eines Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats durch den Präsidenten (Landeshauptmann) Gebrauch gemacht. Dieser trat in allen Angelegenheiten, die sich der Präsident (Landeshauptmann) nicht selbst vorbehält, an dessen Stelle. Derartige Vorbehalte gab es in beiden überprüften Ländern nicht. Die Präsidenten des Landesschulrats (Landeshauptmänner) beschränkten sich auf die Abhaltung der konstituierenden Sitzung des Kollegiums, worin sie die Amtsführenden Präsidenten und in Oberösterreich die Vizepräsidentin auf Vorschlag des Kollegiums für die Legislaturperiode des Landtags bestellten.

(2) Der Amtsführende Präsident wurde vom Präsidenten (Landeshauptmann) bestellt und konnte von ihm jederzeit abberufen werden. Die Aufgabenbereiche der Amtsführenden Präsidenten der beiden Landesschulräte umfassten neben der Vorsitzführung im Kollegium die Erledigung aller sonstigen Angelegenheiten, die nicht dem Kollegium vorbehalten waren. In dringenden Fällen, die einen Aufschub bis zur nächsten Kollegiumssitzung nicht zuließen, hatte der Amtsführende Präsident auch in den dem Wirkungsbereich des Kollegiums zugewiesenen Angelegenheiten Erledigungen zu treffen. Hierüber hatte er dem Kollegium ohne Verzug zu berichten. Für diesen Aufgabenbereich stand ihm das Amt des Landesschulrats als Hilfsorgan zur Verfügung.

(3) Der Präsident (Landeshauptmann) bzw. der Amtsführende Präsident unterlag als nachgeordnetes Bundesorgan den Weisungen der Bundesministerin für Bildung und Frauen. Bei Nichtbefolgung standen dienstrechtliche Sanktionsmöglichkeiten mangels Dienstverhältnisses nicht zur Verfügung. Der Präsident (Landeshauptmann) bzw. Amtsführende Präsident war der Staatsgerichtsbarkeit des Verfassungsgerichtshofs unterworfen. Im Rahmen ihrer Tätigkeiten im Kollegium waren sie weisungsfrei.

(4) Für die Legislaturperioden seit 2001 bestellte der Landeshauptmann von Oberösterreich immer denselben Funktionsträger zum Amtsführenden Präsidenten. Er bezog gemäß Oö. Landes-Bezügegesetz 1998¹

¹ LGBl. Nr. 10/1998 i.d.g.F.

Organe des Landesschulrats

vom Land Oberösterreich eine Funktionsgebühr in Höhe von 120 % des Ausgangsbetrags nach § 1 und § 3 Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezügebegrenzungsbVG); im Jahr 2013 waren dies rd. 139.556 EUR brutto.

In Tirol war seit Anfang 2014 die Landesrätin für Bildung zugleich Amtsführende Präsidentin des Landesschulrats. Diese hatte in Konsequenz der geübten Personalunion nur Anspruch auf einen Bezug als Landesrätin und bezog keine Funktionsgebühr als Amtsführende Präsidentin des Landesschulrats. Von 2010 bis 2013 gab es wie in Oberösterreich eine personelle Trennung dieser Funktionen. Dem damaligen Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats für Tirol stand ein Bezug in Höhe von 96 % des Ausgangsbetrags nach dem BezügebegrenzungsbVG zu; im Jahr 2013 waren dies rd. 111.644 EUR brutto.

(5) Der Landeseinfluss zeigte sich auch in der Behördenorganisation. So waren in den Landesschulräten (insbesondere in Oberösterreich) auch Landesbedienstete beschäftigt, welche den dienst- und besoldungsrechtlichen Regelungen der einzelnen Länder unterlagen (siehe TZ 37).

- 4.2 (1) Der RH stellte eine erhebliche Verschränkung der Schulverwaltung des Bundes mit der Landesvollziehung fest, weil dem Landesschulrat als bundesunmittelbarer Behörde der Landeshauptmann als Präsident vorstand.

Der RH wies kritisch auf die Einzigartigkeit der politischen Doppelspitze durch Präsident (Landeshauptmann) und Amtsführenden Präsidenten in der Behördenstruktur der Bundesverwaltung hin, die einen starken Landeseinfluss zur Folge hatte. Er bemängelte, dass im Hinblick auf die jederzeit mögliche Abberufung durch den Landeshauptmann der Amtsführende Präsident einem (potenziellen) Interessens- bzw. Treuekonflikt zur Bundesministerin für Bildung und Frauen als oberstes Organ unterlag.

Der RH hielt im Sinne einer klaren – der Bundesministerin für Bildung und Frauen verpflichteten – Amtsführung die politische Doppelspitze des Präsidenten (Landeshauptmann) und des von ihm bestellten Amtsführenden Präsidenten nicht mehr für zweckmäßig und überdies zu kostenintensiv.

Der starke Landeseinfluss manifestierte sich auch in der Beschäftigung von Landesbediensteten in den Landesschulräten (Bundesbehörde). Der RH wies kritisch auf die sich daraus ergebenden dienst- und besoldungsrechtlichen Probleme hin (siehe TZ 37).

(2) Unter Federführung des RH hielt bereits die Arbeitsgruppe Verwaltung Neu, in ihrem Arbeitspapier „Schulverwaltung – Lösungsvorschläge der Expertengruppe“, (2009), fest, dass „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände unterschiedliche Interessen vertreten“ (S. 7 ff.) und führte auf S. 11 aus, dass „die Schulbehörden organisationsrechtlich betrachtet eine gewisse Zwitterstellung zwischen reinen Bundes- und Landesbehörden haben. Die Länder wirken entscheidend am Aufbau der unmittelbaren Bundesbehörden mit und der Bund hat auf dem Gebiet seiner Schulbehörden nicht die volle Organisationshoheit.“ Dieses Arbeitspapier (S. 4 ff.) enthält auch ein Modell für eine umfassende Organisationsreform der Schulverwaltung mit vier handlungsleitenden Grundsätzen und drei Organisationsebenen.

(3) Der RH regte vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der Schulverwaltung beim BMBF an, die Organisation der Schulbehörden des Bundes insofern zu überdenken, als Landesorgane auf Funktionsebene nicht mehr vorzusehen wären. Nach Ansicht des RH sollte die Bundesschulverwaltung – entsprechend dem Aufbau der übrigen unmittelbaren Bundesverwaltung – als monokratisches System mit einem Bundesbediensteten als Behördenleiter ausgestaltet sein. Im Weisungszusammenhang stünden damit dienstrechtliche Sanktionen zur Verfügung. Schließlich würden auch die nicht unerheblichen Kosten (Funktionsgebühr, Dienstwagen, Repräsentationsaufwendungen) für die Amtsführenden Präsidenten entfallen.

4.3 *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Anregung einer Neuorganisation der Schulbehörden des Bundes als monokratisches System mit einem Bundesbediensteten als Behördenleiter nachvollzogen werden könne. Die Umsetzung dieser Empfehlung könne eine Erhöhung der Effektivität bedeuten.*

Dienstwagen und Reisekosten

5.1 (1) Das Land Oberösterreich stellte dem Amtsführenden Präsidenten gemäß Oö. Landes-Bezügegesetz 1998 einen Dienstwagen samt Fahrer zur Verfügung.

(2) Das Tiroler Landes-Bezügegesetz 1998² sah einen Dienstwagen für den Landeshauptmann und die Mitglieder der Landesregierung, aber nicht für den Amtsführenden Präsidenten vor. So stand der seit Jänner 2014 im Amt befindlichen Amtsführenden Präsidentin als Landesrätin ein solcher zu. Ihrem Vorgänger, der nicht in Personalunion Lan-

² LGBl. Nr. 23/1998 i.d.g.F.

Organe des Landesschulrats

desrat war, wurde jedoch ohne gesetzliche Grundlage kurz nach seiner Bestellung im Jahr 2010 bis Ende 2013 ein Dienstwagen mit Fahrer zur Verfügung gestellt. Der Landesrechnungshof Tirol hatte in seinem Bericht „Sachgebiet Fahrzeug- und Maschinenlogistik“ für den Fall des damaligen Amtsführenden Präsidenten im Dezember 2009 auf die fehlende Rechtsgrundlage hingewiesen.

In den ersten fünf Monaten seiner Amtszeit im Jahr 2010 verrechnete der damalige Amtsführende Präsident Kilometergeld für die Wege zwischen seinem Wohnort und Dienstort. Nach der Landesreisegebührenvorschrift stand Kilometergeld nur aus Anlass einer Dienstreise und nach Genehmigung der Benützung eines privaten Kraftfahrzeugs zu. Beide Voraussetzungen lagen nicht vor.

(3) Sowohl in Oberösterreich als auch in Tirol fehlten in den Fahrtenbüchern der Dienstwagen der Amtsführenden Präsidenten Ziel- und Zweckangaben der verrichteten Fahrten sowie die Unterfertigung durch die Amtsführenden Präsidenten. Eine Überprüfung der Dienstfahrten war daher nicht möglich.

- 5.2 (1) Der RH beanstandete, dass der damalige Amtsführende Präsident (2010 bis 2013) in Tirol einen Dienstwagen ohne gesetzliche Grundlage vom Land zur Verfügung gestellt bekam, obwohl dies der Landesrechnungshof Tirol bereits im Jahr 2009 kritisiert hatte. Der RH bemängelte weiters, dass dem damaligen Amtsführenden Präsidenten Kilometergeld für die Fahrten zwischen Dienstort und Wohnort gewährt wurde, obwohl dies die Landesreisegebührenvorschrift nicht vorsah.

Er empfahl dem Land Tirol, die Bestimmungen des Tiroler Landes-Bezügegesetzes 1998 und der Landesreisegebührenvorschrift einzuhalten.

(2) Der RH kritisierte die mangelhafte Führung der Fahrtenbücher und empfahl dem Land Oberösterreich und dem Land Tirol, eine ordnungsgemäße Handhabung anzuordnen.

- 5.3 *Der Landesschulrat für Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass am Ende jedes Monats sowohl die gefahrenen Kilometer als auch die Durchführung der Fahrten durch eine Unterschrift des Präsidenten bestätigt würden.*

Das Land Tirol verwies in seiner Stellungnahme auf die Beantwortung der in der Landtagssitzung vom 16. Dezember 2009 eingebrachten schriftlichen Anfrage „Gesetzwidrige Zuteilung eines Dienstfahrzeuges und eines Springerfahrers an den Amtsführenden Präsidenten

des Landesschulrats“. Darin werde ausgeführt, dass die Überlassung von Dienstfahrzeugen an andere Personen (als die nach § 8 Landes-Bezügegesetz 1998 berechtigten) nicht auf Gesetz basiere, sondern auf einem Erlass des Landesamtsdirektors und dem von der Landesregierung als auch vom Landtag beschlossenen Kraftfahrzeug-Plan.

- 5.4 Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass auf dem Formblatt der Fahrtenbücher eine Unterfertigung nach jeder einzelnen Fahrt vorgesehen war, der nicht nachgekommen wurde. Außerdem fehlten Ziel- und Zweckangaben der verrichteten Fahrten.

Entgegen der Ansicht des Landes Tirols verblieb der RH bei seiner Auffassung, dass die Nutzung eines Landesdienstfahrzeugs durch ein Bundesorgan einer landesgesetzlichen Grundlage bedurfte, welche im vorliegenden Fall fehlte. Er bekräftigte daher seine Empfehlung an das Land Tirol, die Bestimmungen des Tiroler Landes-Bezügegesetzes 1998 einzuhalten.

- 6.1 Dem Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats für Tirol konnte für Dienstreisen außerhalb Tirols eine Vergütung nach der Landesreisegebührenvorschrift gewährt werden. Trotzdem wurden zwischen 2010 und 2013 Hotelrechnungen innerhalb Tirols bzw. über die vorgeschriebene Höchstgrenze hinaus refundiert. Auch wurden Reiserechnungen für die Entsendung eines Vertreters (Bediensteter im Büro des Amtsführenden Präsidenten) durch das Land Tirol ersetzt.
- 6.2 Der RH beanstandete die rechtswidrige Erstattung von Reisekosten im Zusammenhang mit Dienstreisen des Amtsführenden Präsidenten (2010 bis 2013) und empfahl dem Land Tirol die strikte Einhaltung der entsprechenden Landesregelungen.

Repräsentationsaufwendungen

- 7.1 (1) Den Amtsführenden Präsidenten in Oberösterreich und Tirol wurden sowohl vom Land als auch vom Bund Repräsentationsaufwendungen ersetzt.

(2) Im Jahr 2013 betrugen diese für den Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats für Oberösterreich insgesamt rd. 19.700 EUR, wobei er Aufwendungen in Höhe von rd. 7.200 EUR vom Land Oberösterreich gegen Vorlage der Belege ersetzt bekam. Im Landesschulrat für Oberösterreich war der Repräsentationsaufwand auf zumindest zwei Konten erfasst: Auf dem Repräsentationskonto, auf dem nach außen gericht-

Organe des Landesschulrats

tete Repräsentationsausgaben zu verrechnen waren, wurden Schulballspenden (rd. 2.900 EUR) des Amtsführenden Präsidenten verbucht. Der Kauf alkoholischer Getränke wurde teils am Repräsentationskonto, teils am Konto Werkleistungen (sonstige Leistungen von Dritten) erfasst, wo auch Essenseinladungen (rd. 3.600 EUR) und Bewirtungskosten (rd. 6.000 EUR) aufschienen. Zweck und Teilnehmer der Essenseinladungen waren nur in Einzelfällen auf den Rechnungen vermerkt.

(3) In Tirol bekam der Amtsführende Präsident vom Land jährlich Verfügungsmittel in Höhe von 4.400 EUR. Die Belege hatte er aufzubewahren, die Vorlage der Belege war nicht vorgesehen und die Buchhaltungsabteilung des Landes überprüfte die tatsächliche Verwendung nicht. Vom Landesschulrat für Tirol wurden im Jahr 2013 drei Repräsentationsleistungen (zwei Essenseinladungen und eine Veranstaltung) in Höhe von rd. 1.300 EUR ersetzt und auf dem Konto Werkleistungen verbucht. Die Angabe des Zwecks sowie der Teilnehmer fehlte bei den Essenseinladungen. Insgesamt betrug im Jahr 2013 die Repräsentationsaufwendungen des Amtsführenden Präsidenten in Tirol rd. 5.700 EUR.

- 7.2** Der RH kritisierte, dass der Zweck sowie die Teilnehmer auf den in den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol eingereichten Belegen über Essenseinladungen nur in Einzelfällen ersichtlich waren. Ebenso bemängelte der RH die intransparente Erfassung der Repräsentationsaufwendungen beim Landesschulrat für Oberösterreich, wodurch die Höhe der Verfügungsmittel des Amtsführenden Präsidenten schwer nachvollziehbar war. Der RH wies kritisch darauf hin, dass im Jahr 2013 die Repräsentationsaufwendungen des Amtsführenden Präsidenten in Oberösterreich das 3,5-Fache jener des Amtsführenden Präsidenten in Tirol ausmachten. Schließlich beanstandete der RH, dass das Land Tirol keine Belege über die Verwendung der Verfügungsmittel einforderte und diese nicht überprüfte. Somit war die widmungsgemäße Verwendung der Repräsentationsausgaben nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol, die Angabe des Zwecks und der Teilnehmer auf den Belegen einzufordern und auf eine transparente Verbuchung des Repräsentationsaufwands zu achten. Der RH empfahl dem Landesschulrat für Oberösterreich, die Verfügungsmittel des Amtsführenden Präsidenten im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu reduzieren. Dem Land Tirol empfahl er, Belege für die Repräsentationsaufwendungen einzufordern und deren widmungsgemäße Verwendung zu überprüfen.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMBF seien die Dienststellen des BMBF nochmals mit Rundschreiben Nr. 2/2015 über die sach- und kontengerechte Verrechnung von Repräsentationsaufwand informiert worden.*

Der Landesschulrat für Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass es sich einerseits bei den Essenseinladungen auch um informelle und vertrauliche Gespräche gehandelt habe, weshalb aus Rücksicht auf die teilnehmenden Personen auf die Angaben von Namen verzichtet worden sei. Andererseits sei auf anderen Belegen anstelle der Aufzählung der einzelnen Namen aller teilnehmenden Personen aus verwaltungsökonomischen Gründen ein Personenkreis oder der Anlass der Bewirtung auf den Belegen vermerkt worden (z.B. Dekretverleihungen).

Weiters führte er zur Höhe der Repräsentationsausgaben aus, dass Oberösterreich in etwa die doppelte Größe von Tirol aufweise und in Oberösterreich auch die Landeslehrerverwaltung wahrgenommen werde.

Der Landesschulrat für Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er der Empfehlung des RH, bei Essenseinladungen die Angabe des Zwecks und der Teilnehmer auf den Belegen einzufordern und auf eine transparente Verbuchung des Repräsentationsaufwands zu achten, bereits entspreche.

Das Land Tirol nahm die Empfehlung des RH hinsichtlich der Repräsentationsaufwendungen des Amtsführenden Präsidenten zur Kenntnis.

- 7.4 Der RH verwies gegenüber dem Landesschulrat für Oberösterreich neuerlich auf seine Empfehlung, dass im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie zur Ermöglichung einer Nachprüfung durch die zuständigen Stellen die Angabe des Zwecks und der Teilnehmer auch bei vertraulichen Gesprächen auf den Belegen einzufordern wäre.

Im Hinblick auf die Höhe der Repräsentationsaufwendungen des Amtsführenden Präsidenten in Oberösterreich im Jahr 2013 (3,5-Fache jener des Amtsführenden Präsidenten in Tirol) entgegnete der RH, dass diese Ausgaben nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu veranschlagen sind. Insbesondere Einladungen bzw. Bewirtungen sind dem Grund und dem Ausmaß nach auf das begründete, unabweisliche Erfordernis zu beschränken. Er bekräftigte daher seine Empfehlung an den Landesschulrat für Oberösterreich, die Verfügungsmittel des Amtsführenden Präsidenten im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu reduzieren.

Organe des Landesschulrats

Vizepräsident des Landesschulrats

8.1 (1) Gemäß Art. 81a Abs. 3b B-VG war in den fünf einwohnerstärksten Ländern ein Vizepräsident des Landesschulrats zu bestellen. In den übrigen war die Landesgesetzgebung dazu ermächtigt, einen solchen vorzusehen. In Oberösterreich war dieses Organ somit aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben zwingend vorgesehen, in Tirol sah der Landesgesetzgeber dessen Einrichtung nicht vor. Auf Vorschlag der zweitstärksten Fraktion des Kollegiums des Landesschulrats für Oberösterreich wurde die Vizepräsidentin vom Präsidenten (Landeshauptmann) nach den Vorgaben des Oö. Schulaufsichtsgesetzes 1998³ bestellt.

(2) Die Vizepräsidentin bezog vom Land Oberösterreich eine Funktionsgebühr in Höhe von 96 % des Ausgangsbetrags nach § 1 und § 3 Bezügebegrenzungs-BVG; im Jahr 2013 waren dies rd. 111.644 EUR brutto.

Der Aufgabenbereich der Vizepräsidentin war durch § 6 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz auf das Recht der Akteneinsicht und der Beratung in allen Angelegenheiten beschränkt. Von 2009 bis 2014 wurden im Amt des Landesschulrats für Oberösterreich 32 Akteneinsichten der Vizepräsidentin dokumentiert. Die Vizepräsidentin nahm insbesondere die Rolle einer Beschwerde- und Kontrollstelle wahr.

In Oberösterreich war sie zudem berechtigt, an den Sitzungen des Kollegiums mit beratender Stimme teilzunehmen. Eine Vertretungsfunktion des Präsidenten bzw. des Amtsführenden Präsidenten kam ihr hingegen nicht zu. Der Vizepräsidentin standen zwei Sekretariatskräfte zur Verfügung.

8.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass aufgrund des sehr eingeschränkten und nicht detailliert festgelegten Aufgabenbereichs des Vizepräsidenten das Ausmaß der Amtsführung dem Engagement des jeweiligen Organwalters oblag. Er hinterfragte den tatsächlichen Bedarf, die Kosten (Funktionsgebühr, Verwaltungspersonal) und die Zeitgemäßheit eines Vizepräsidenten als politisches Kontrollorgan.

Der RH empfahl dem BMBF, im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit Schritte zur Abschaffung der Funktion des Vizepräsidenten in die Wege zu leiten.

8.3 *Das BMBF führte in seiner Stellungnahme aus, dass sich die Empfehlung mit Vorschlägen der Expert/innengruppe „Freiraum für Österreichs Schulen“ vom März 2015 decke.*

³ LGBl. Nr. 10/1998 i.d.g.F.

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Kollegium des Landesschulrats

Zusammensetzung **9.1** (1) In allen Landesschulräten waren gemäß Art. 81a Abs. 3a B-VG Kollegien eingerichtet, deren stimmberechtigte Mitglieder – Präsident sowie Eltern- und Lehrervertreter – nach dem Stärkeverhältnis der politischen Parteien im Landtag durch die Landesregierung zu bestellen waren.

Als Mitglieder mit beratender Stimme waren nach § 8 Abs. 2 Bundes-Schulaufsichtsgesetz Vertreter von Schülern (durch Wahl), gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgemeinschaften, gesetzlicher Interessenvertretungen, der Landesschulratsdirektor, die Landesschulinspektoren und der schulärztliche Referent des Landesschulrats ins Kollegium zu berufen. Die nähere Ausgestaltung oblag den jeweiligen Landesbestimmungen.

(2) Das Oö. Schulaufsichtsgesetz 1998 sah folgende Zusammensetzung des insgesamt 61 Mitglieder zählenden Kollegiums des Landesschulrats vor:

Tabelle 1: Zusammensetzung des Kollegiums des Landesschulrats für Oberösterreich	
stimmberechtigte Mitglieder (31)	Mitglieder mit beratender Stimme (30)
Präsident des Landesschulrats als Vorsitzender	Vizepräsidentin
Mitglied der Landesregierung als Schulreferent	Landesschulratsdirektor
29 Eltern- und Lehrervertreter bzw. weitere Mitglieder	11 Beamte der Schulaufsicht (eine Stelle derzeit unbesetzt)
wenn der Landeshauptmann auch Schulreferent ist, ein weiteres Mitglied	Landesschularzt
	Leiter des schulpsychologischen Dienstes im Landesschulrat
	Leiter der Pflichtschulabteilung im Amt der Landesregierung
	1 Vertreter der Arbeiterkammer Oberösterreich 1 Vertreter der Wirtschaftskammer Oberösterreich 1 Vertreter der Landwirtschaftskammer Oberösterreich 1 Vertreter der Landarbeiterkammer Oberösterreich
	1 Vertreter der katholischen Kirche 1 Vertreter der evangelischen Kirche 1 Vertreter anderer Religionsgemeinschaften bei 5 % Bevölkerungsanteil in Oberösterreich (derzeit keiner)
	5 Fachleute
	3 Landesschulsprecher

Quellen: Landesschulrat für Oberösterreich; Darstellung RH

Kollegium des Landesschulrats

(3) Das Tiroler Schulaufsichts–Ausführungsgesetz sah folgende Zusammensetzung des insgesamt 41 Mitglieder zählenden Kollegiums des Landesschulrats vor:

Tabelle 2: Zusammensetzung des Kollegiums des Landesschulrats für Tirol	
stimmberechtigte Mitglieder (21)	Mitglieder mit beratender Stimme (20)
Präsident des Landesschulrats als Vorsitzender	Landesschulratsdirektor
Mitglied der Landesregierung als Schulreferent	8 Beamte der Schulaufsicht
8 Elternvertreter	Landesschularzt
8 Lehrervertreter	Leiter der Schulabteilung im Amt der Landesregierung
3 weitere Mitglieder	1 Vertreter der Arbeiterkammer Tirol 1 Vertreter der Wirtschaftskammer Tirol 1 Vertreter der Landwirtschaftskammer Tirol 1 Vertreter der Landarbeiterkammer Tirol
wenn der Landeshauptmann auch Schulreferent ist, ein weiteres Mitglied	3 Vertreter der katholischen Kirche 1 Vertreter der evangelischen Kirche
	Vorsitzende der Landesschülervertretung

Quellen: Landesschulrat für Tirol; Darstellung RH

(4) In den Ausführungsgesetzen der Länder war festzusetzen, welche gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften im Hinblick auf ihren Bevölkerungsanteil in das Kollegium des Landesschulrats entsendet werden können.

Bei der letzten vor Einführung des Zentralen Melderegisters durchgeführten Volkszählung im Jahr 2001 war in Tirol der Anteil an Staatsbürgern mit islamischem Religionsbekenntnis um rd. 30 % höher als an solchen mit evangelischem Religionsbekenntnis und stellte nach den Katholiken die zweitgrößte Gruppe dar. Neben den vorgesehenen drei Vertretern der römisch-katholischen Kirche und einem Vertreter der evangelischen Kirche sah das Ausführungsgesetz des Landes Tirol keine Vertretung der islamischen Religionsgemeinschaft vor.

Mit Einführung des Zentralen Melderegisters (2001) entfiel die verpflichtende Angabe des Religionsbekenntnisses.

- 9.2** Der RH beanstandete, dass die Besetzung des Kollegiums in Tirol seit der letzten Volkszählung im Jahr 2001 nicht mehr den grundsatzgesetzlichen Vorgaben entsprach. Der RH räumte jedoch ein, dass aufgrund fehlender Daten über die Religionszugehörigkeit eine grundsatzgesetzeskonforme Besetzung der Kollegien nicht mehr gewährleistet war.

Vorbehaltlich der in TZ 11 angeführten Empfehlung zur Abschaffung der Kollegien empfahl der RH dem BMBF, auf eine Änderung des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes hinzuwirken, welche die Ausführungsgesetzgebung der Länder in die Lage versetzt, vollzugstaugliche Regelungen zu erlassen.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMBF sei unter dem gegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen die Regelung des § 8 Bundes-Schulaufsichtsgesetz im Wesentlichen ausreichend.*

9.4 Der RH entgegnete dem BMBF, dass es den Ländern aufgrund fehlender Daten über die Religionszugehörigkeit nicht mehr möglich war, festzusetzen, welche gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften im Hinblick auf ihren Bevölkerungsanteil in das Kollegium des Landesschulrats zu entsenden waren. Er hielt an seiner Empfehlung an das BMBF weiterhin fest, auf eine Änderung des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes hinzuwirken, welche die Ausführungsgesetzgebung der Länder in die Lage versetzt, vollzugstaugliche Regelungen zu erlassen.

Aufgaben

10.1 Die in der Verfassung festgesetzten Aufgaben der Kollegien waren im Wesentlichen die Erlassung von Verordnungen und allgemeinen Weisungen, die Erstattung von Ernennungsvorschlägen sowie die Erstattung von Gutachten zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen. Das Kollegium erstellte einen Dreivorschlag für die Besetzung des Landesschulratsdirektors, welcher von der Bundesministerin für Bildung und Frauen bestellt wurde.

Zudem beschloss es den Geschäftsverteilungsplan des Landesschulrats und hatte somit die Organisationshoheit über die Ausgestaltung des Landesschulrats als unmittelbarer Bundesbehörde. Der Geschäftsverteilungsplan bedurfte zu seiner Wirksamkeit der Zustimmung des BMBF, die nur verweigert werden konnte, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt wurden. Dadurch waren die Organisationen der Landesschulräte – obwohl unmittelbare Bundesbehörden – in allen Ländern unterschiedlich ausgestaltet. Das für das Amt des Landesschulrats erforderliche Personal wies das BMBF zu und trug daher die Verantwortung über die Einhaltung der Stellenpläne.

10.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass ein Kollegialorgan, dessen stimmberechtigte Mitglieder nach dem Stärkeverhältnis der politischen Parteien im Landtag bestellt waren, die Organisationshoheit über nachgeordnete Dienststellen des Bundes besaßen. Er verwies auf das

Kollegium des Landesschulrats

Paradoxon, dass die Kompetenz zur Personalbesetzung (BMBF) und die Kompetenz zur Festlegung der Aufbauorganisation (Kollegium) auseinanderfielen. Er beanstandete, dass das BMBF keinen Einfluss auf die Ausgestaltung der Organisation der Landesschulräte hatte, obwohl es die Verantwortung für die Einhaltung der Stellenpläne und letztlich auch für das Budget trug. Zudem hatte das Kollegium beachtlichen Einfluss auf die Leitung des inneren Dienstes, indem es gereifte Dreier-vorschläge für die Bestellung des Landesschulratsdirektors erstellte.

Vorbehaltlich der in TZ 11 angeführten Empfehlung zur Abschaffung der Kollegien legte der RH dem BMBF nahe, jedenfalls auf die Zuständigkeit des BMBF für die Organisation der Landesschulräte sowie für das Auswahlverfahren zur Bestellung des Landesschulratsdirektors hinzuwirken.

10.3 *Das BMBF führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine Einheitlichkeit der Organisationen auf Basis der derzeit geltenden Rechtslage durch das BMBF nicht gewährleistet werden könne. Die Folge seien bis zu neun unterschiedliche Geschäftsverteilungspläne bzw. Organisationsstrukturen. Auch der Bestellung zum Landesschulratsdirektor liege ein Dreier-vorschlag des Kollegiums zugrunde, der für das BMBF verbindlich sei.*

10.4 Der RH erwiderte, dass es sich bei den Landesschulräten – ungeachtet der zur Zeit der Gebarungsprüfung geltenden Rechtslage – ausschließlich um Bundesbehörden handelt, weshalb gerade deswegen der aktiven Steuerung durch das BMBF besondere Bedeutung zukommt, um die Einheitlichkeit der Organisation sicherzustellen. Er vermisste diesbezüglich ein aktives Agieren des BMBF.

Abwicklung der Aufgaben des Kollegiums

11.1 In beiden überprüften Ländern erledigte der Präsident des jeweiligen Landesschulrats mit Hilfe des Amtes des Landesschulrats gemäß § 7 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz viele Angelegenheiten des Kollegiums, insbesondere Gesetzes- und Verordnungsbegutachtungen und berichtete darüber in der anschließenden Sitzung des Kollegiums.

In der Regel fanden drei bis vier Sitzungen pro Jahr statt.⁴ Aufgrund der umfassenden Vorbereitung der Protokoll- und Beschlusspunkte durch das jeweilige Amt des Landesschulrats wurden die Sitzungen in der Regel rasch und straff abgehandelt. Der Zeitaufwand der Mitar-

⁴ In Oberösterreich, wo das Kollegium in drei Sektionen unterteilt war, gab es dazu noch Sitzungen auf Sektionsebene, die zwischen ein- bis viermal pro Jahr stattfanden.

beiter der Ämter der beiden Landesschulräte für diese Vorbereitungsarbeiten war nicht erfasst.

11.2 (1) Der RH beanstandete, dass in beiden Landesschulräten die Ressourcen der Mitarbeiter nicht erfasst wurden. Dadurch fehlte der Überblick über den erforderlichen Personalaufwand für die Kollegien im Verwaltungsapparat der Landesschulräte. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 26 zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung.

(2) Der RH stellte fest, dass die Ämter der Landesschulräte die Aufgaben der Kollegien bis zur Beschlussreife vorbereiteten, sofern sie nicht bereits vom Präsidenten mit Hilfe des Amtes des Landesschulrats erledigt wurden. Die Sitzungen der Kollegien dienten zum Großteil nur mehr dazu, die rechtlich gebotenen Abstimmungen durchzuführen bzw. über bereits getroffene Erledigungen zu informieren.

Nach Ansicht des RH stellte die Zusammensetzung der Kollegien – Vertreter der Lehrer, Eltern und Schüler, bestimmter Religionsgemeinschaften und gesetzlicher Interessenvertretungen – ein weit gefächertes Spektrum an Interessenten, Beteiligten und informierten Personen dar, die in Bezug zur Schule standen, jedoch wegen der vorgeschalteten Objektivierungsverfahren für schulische Leitungsfunktionen und Schulaufsicht (siehe TZ 12 ff.) kaum wesentliche Entscheidungen – mit Ausnahme der Festlegung der Geschäftseinteilung und des Bestellungsvorschlags für den Landesschulratsdirektor – zu treffen hatten.

Die Bestellung des überwiegenden Teils der stimmberechtigten Mitglieder der Kollegien durch die Landesregierung nach dem Stärkeverhältnis der im Landtag vertretenen politischen Parteien bedeutete eine weitere Verschränkung der Landes- und Bundesvollziehung, welche den Grundsatz der Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand unterließ.

Da die Entscheidungsfindung durch die Kollegien weder effizient noch transparent war, empfahl der RH dem BMBF, im Rahmen der Reform der Schulverwaltung des Bundes die Abschaffung der Kollegien in die Wege zu leiten. Die bisher vom Kollegium wahrgenommenen Aufgaben sollte das Amt des Landesschulrats unter Einbindung der Schulpartner übernehmen.

11.3 *Das BMBF führte in seiner Stellungnahme aus, dass sich die Empfehlungen mit Vorschlägen aus dem Konzept der Expert/innengruppe Schulverwaltung „Freiraum für Österreichs Schulen“ vom März 2015 deckten. Weiters teilte es mit, die Empfehlung zur Einführung einer der*

Kollegium des Landesschulrats

Größe und den Aufgabenbereichen angemessenen Kosten- und Leistungsrechnung zu prüfen.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich würden wesentliche, die Schule betreffende Angelegenheiten, wie z.B. die Erlassung von Verordnungen und allgemeinen Weisungen, die Bestellung von Funktionären, die Erstattung von Ernennungsvorschlägen sowie Gutachten zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen gesetzlich der Beratung und der Beschlussfassung des Kollegiums obliegen. Die Feststellung des RH, dass das Kollegium kaum wesentliche Entscheidungen zu treffen habe, sei eine sehr verkürzte Darstellung. Weiters widersprach der Landesschulrat dem RH, dass die Entscheidungsfindung im Kollegium intransparent sei und verwies auf die Objektivierungsverfahren für die Bestellung von Leitern und Schulaufsichtsorganen.

- 11.4** Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass die Ämter der Landesschulräte die von ihm angeführten Aufgaben bis zur Beschlussreife vorbereiteten, sofern sie nicht bereits vom Amtsführenden Präsidenten mit Hilfe des Amtes des Landesschulrats erledigt wurden. So etwa berichtete der Präsident des jeweiligen Landesschulrats über bereits erledigte Gesetzes- und Verordnungsbegutachtungen in der folgenden Sitzung des Kollegiums. Der Erstattung von Ernennungsvorschlägen waren Objektivierungsverfahren außerhalb des Kollegiums vorgelagert, deren Ergebnisse vom Kollegium immer einstimmig beschlossen wurden. Der RH hielt daher an der Feststellung fest, dass die Sitzungen der Kollegien zum Großteil nur mehr dazu dienten, die rechtlich gebotenen Abstimmungen durchzuführen bzw. über bereits getroffene Erledigungen zu informieren.

Weiters verwies der RH auf TZ 13, worin er die Objektivierungsverfahren in Oberösterreich im Sinne der Transparenz positiv bewertet hatte. Die Zuständigkeiten der Kollegien, deren Sitzungen nicht öffentlich waren, sah der RH hingegen problematisch, auch in Bezug auf die fehlende Transparenz. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, im Rahmen der Reform der Schulverwaltung des Bundes die Abschaffung der Kollegien in die Wege zu leiten.

Auswahlverfahren für schulische Leitungsfunktionen und Schulaufsicht

- 12.1** Großen Stellenwert im Aufgabenbereich des Kollegiums hatte die Erstattung von gereihten Dreivorschlägen für die Besetzung von schulischen Leitungsfunktionen und Schulaufsichtsbediensteten. Aufgrund von Art. 81b B-VG und § 207f Abs. 3 ff. Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 konnten sich die weisungsfrei gestellten Kollegien zur Fin-

derung und Erstattung der Besetzungsvorschläge für leitende Funktionen mit Beschluss nähere formelle und inhaltliche Kriterien auferlegen. Dadurch waren die Auswahlverfahren in den Ländern unterschiedlich; sie wichen in Anforderungen, Dauer und Qualität voneinander ab.

Durch Mehrheitsbeschluss der stimmberechtigten Kollegiumsmitglieder wurde über die Besetzungsvorschläge entschieden. Nach Abstimmung im Kollegium wurden i.d.R. die Unterlagen der drei erstgereihten Kandidaten mit einer Begründung des Reihungsvorschlags an das BMBF übermittelt, das eine Besetzung vorzunehmen hatte, die einer rechtlichen Überprüfung standhielt. Allfällige weitere Bewerber wurden dem BMBF nicht bekannt gegeben.⁵ Es konnte daher die übrigen Bewerber bei seiner Entscheidung nicht berücksichtigen.

- 12.2** Der RH kritisierte die Uneinheitlichkeit der Verfahren zur Erstellung der Besetzungsvorschläge für schulische Leitungsfunktionen und Schulaufsichtsbedienstete, weil einheitliche Anforderungen zur Wahrung eines gleichen Qualitätsniveaus und einer effizienten Erledigung im BMBF (siehe TZ 15) nicht vorhanden waren.

Die Zuständigkeit der fraktionell besetzten Kollegien zur Erstattung von Besetzungsvorschlägen war nach Ansicht des RH aufgrund des Anscheins des Parteienproporz und des Umstands, dass ein demokratisches Abstimmungsverfahren über eine Organbesetzung den Rechtmäßigkeitsanforderungen nicht entsprechen muss, problematisch.

Der RH bemängelte weiters, dass die Übermittlung der Unterlagen nur der drei gereihten Kandidaten eine abschließende Gesamtbeurteilung durch das BMBF nicht zuließ.

Vorbehaltlich der in TZ 11 angeführten Empfehlung zur Abschaffung der Kollegien legte der RH dem BMBF nahe, rechtliche Änderungen im Verfahren zur Erstellung der Besetzungsvorschläge in die Wege zu leiten, das ohne Einbindung des Kollegiums im jeweiligen Amt des Landesschulrats durchgeführt werden sollte. Es wären bundesweit einheitliche Objektivierungsverfahren vorzusehen; weiters wäre eine umfassende Information des BMBF sicherzustellen.

- 12.3** *Das BMBF führte in seiner Stellungnahme aus, dass sich die Empfehlungen des RH mit Vorschlägen aus dem Konzept der Expert/innen-gruppe Schulverwaltung „Freiraum für Österreichs Schulen“ vom März 2015 deckten. In diesem Sinne erarbeite derzeit eine Arbeitsgruppe im BMBF Empfehlungen für Standards für ein bundesweit ein-*

⁵ Der Landesschulrat für Oberösterreich führte im Bereich der Schulaufsicht alle Bewerber an und übermittelte alle eingereichten Bewerbungsunterlagen an das BMBF.

Kollegium des Landesschulrats

heitliches Objektivierungsverfahren. Diese sollen auch die Form und den Umfang der dem BMBF vorzulegenden Besetzungsanträge neu normieren und damit zu einer rascheren und effizienteren Abwicklung der Besetzungsverfahren beitragen.

- 12.4** Der RH würdigte die eingeleitete Entscheidungsvorbereitung betreffend bundeseinheitliche Objektivierungsstandards positiv; gleichzeitig betonte er jedoch gegenüber dem BMBF die Notwendigkeit der zielgerichteten Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen, um die operative Wirkung solcher Standards sicherzustellen.

Auswahlverfahren in Oberösterreich

- 13.1** Zur Ermittlung der drei bestgereihten Kandidaten für Schulleiter gab es in Oberösterreich seit den 1970er Jahren Objektivierungsverfahren. Das viergliedrige Auswahlverfahren berücksichtigte die Berufsbiografie mit maximal erreichbaren 1.920 Punkten, die Mitbestimmung durch den Schulgemeinschaftsausschuss und den Dienststellenausschuss mit maximal 960 Punkten, ein Assessment-Center mit maximal 1.440 Punkten und eine Schul- und Dienstrechtsprüfung mit maximal 480 Punkten.

Im Landesschulrat für Oberösterreich waren drei Abteilungen und ein Landesschulinspektor mit diesen Verfahren befasst. Die Bewertungsteams des Assessment-Centers wurden von den Kollegiumsfraktionen nominiert. Als Kontrollgremium war ein Kontrollrat eingerichtet, der sich aus je einem Vertreter der im Kollegium vertretenen Fraktionen zusammensetzte.

Im überprüften Zeitraum wurden die aus den Objektivierungsverfahren hervorgegangenen Reihungen der Kandidaten vom Kollegium einstimmig beschlossen; Umreihungen gab es nicht.

- 13.2** Der RH bewertete die Objektivierungsverfahren in Oberösterreich im Sinne der Transparenz positiv. Er beanstandete jedoch die fraktionelle Besetzung der Bewertungsteams und des Kontrollrats, die seiner Ansicht nach die intendierte Objektivität durch den Anschein des Proporz untergrub.

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Oberösterreich jedenfalls eine Änderung der Objektivierungsverfahren insofern, als von fraktionellen Besetzungen der Bewertungsteams und des Kontrollrats Abstand genommen werden sollte.

Der RH bewertete grundsätzlich als positiv, dass das Kollegium in Oberösterreich immer den im Objektivierungsverfahren ermittelten Reihungsvorschlägen folgte. Er stellte jedoch fest, dass sich die Behandlung der Besetzungsvorschläge im Kollegium zu einem reinen Formalakt entwickelt hatte. Der RH hinterfragte daher die Notwendigkeit der Befassung des Kollegiums. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 11.

13.3 *Zur Feststellung, dass sich die Behandlung der Besetzungsvorschläge im Kollegium zu einem reinen Formalakt entwickelt hat, führte der Landesschulrat für Oberösterreich in seiner Stellungnahme aus, dass Änderungen der Auswahlverfahren im Kollegium zu beschließen seien. Beobachter einzelner Fraktionen könnten bei den Auswahlverfahren-Schulaufsicht anwesend sein und die Mitglieder informieren. In der Kollegiumssitzung erfolge eine Berichterstattung über das Auswahlverfahren und die Kandidaten. Die transparenten und objektiven Auswahlverfahren, die ausgezeichnete Vor- und Aufbereitung der Unterlagen etc. führten nach Ansicht des Landesschulrats für Oberösterreich dazu, dass der Eindruck „eines reinen Formalakts“ entstehen könne. Für die Qualität der Auswahlverfahren spreche, dass das BMBF bis dato keine Umreihungen vorgenommen habe.*

13.4 Der RH bekräftigte seine positive Bewertung, dass das Kollegium in Oberösterreich immer den im Objektivierungsverfahren ermittelten Reihungsvorschlägen folgte. Er hinterfragte diesbezüglich aber die Notwendigkeit der Befassung des Kollegiums.

Auswahlverfahren in Tirol

14.1 (1) Das bisherige Auswahlverfahren in Tirol, das für die Schulaufsicht zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch in Kraft stand, sah kein der Abstimmung im Kollegium vorgelagertes Objektivierungsverfahren vor. Die Kollegiumsmitglieder stimmten über den Nominierungsvorschlag der stimmenstärksten Fraktion ab. Nachvollziehbare Bewertungen der Präsentationen der Bewerber beim Hearing im Kollegium lagen mangels eines objektiven Maßstabs nicht vor.

Im Fall der Besetzung einer Planstelle eines Landesschulinspektors erschien die geringere Eignung eines unterlegenen Bewerbers nicht nach den Anforderungen der Bundes-Gleichbehandlungskommission als ausreichend begründet. Dies hatte Schadenersatzansprüche wegen Nichtberücksichtigung des unterlegenen Bewerbers und ein anhängiges Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof zur Folge.

Kollegium des Landesschulrats

(2) In der ersten Hälfte des Jahres 2014 wurden in Tirol Objektivierungsverfahren für die Ermittlung der Besetzungsvorschläge für schulische Leitungsfunktionen beschlossen. Diese sahen ein dreigliedriges Verfahren vor, welches eine Teilreihung anhand der Bewerbungsunterlagen, ein Hearing sowie die Einbindung des Schulgemeinschaftsausschusses und des Dienststellenausschusses vorsah.

Die Bewertung erfolgte durch eine Objektivierungskommission. Diese setzte sich aus einem für die jeweilige Schulart zuständigen Landes- schulinspektor, Direktor, Personalvertreter, dem Landesschulratsdirektor und einem Vertreter des Zentrums für Führungspersonen im Bildungsbereich an der Pädagogischen Hochschule Tirol zusammen. Ein durch alle Fraktionssprecher im Kollegium besetzter Koordinationsrat war bei nicht eindeutigen Entscheidungen vorgesehen und dem Kollegium vorgelagert. Erfahrungen mit dem neuen Verfahren gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch nicht.

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beabsichtigte der Landesschulrat für Tirol die Einführung eines Objektivierungsverfahrens für die Besetzung von Schulaufsichtsplanstellen.

14.2 Der RH kritisierte das bisherige Auswahlverfahren für Besetzungsvorschläge leitender Funktionen in Tirol, das für die Schulaufsichtsorgane noch in Geltung stand, als intransparent, dem Anschein der Parteilichkeit ausgesetzt und problematisch im Hinblick darauf, dass ein demokratisches Abstimmungsverfahren über eine Organbesetzung den Rechtmäßigkeitsanforderungen nicht entsprechen musste. Dadurch war das BMBF dem Risiko von aufwändigen (personal- und kostenintensiven) Verfahren vor den Höchstgerichten und der Bundes-Gleichbehandlungskommission ausgesetzt.

Der RH anerkannte die im Jahr 2014 in Kraft getretenen Objektivierungsverfahren für leitende Funktionen in Schulen. Er empfahl dem Landesschulrat für Tirol, die bereits geplante Einführung eines Objektivierungsverfahrens für die Schulaufsichtsorgane rasch umzusetzen.

Der RH beanstandete jedoch – wie in Oberösterreich (siehe TZ 13) – bei den neu eingeführten Objektivierungsverfahren die fraktionelle Besetzung des Koordinationsrats, die seiner Ansicht nach die intendierte Objektivität durch den Anschein des Proporz untergrub. Er empfahl dem Landesschulrat für Tirol eine Änderung der Objektivierungsverfahren insofern, als von der fraktionellen Besetzung des Koordinationsrats Abstand genommen werden sollte.

14.3 *Der Landesschulrat für Tirol führte in seiner Stellungnahme dazu aus, dass das vom Amt des Landesschulrats für Tirol ausgearbeitete Objektivierungsverfahren für Schulaufsichtsorgane wegen der vorgelagerten Befassung einer Objektivierungskommission vom Kollegium abgelehnt worden sei. Das Kollegium wolle aufgrund der Wichtigkeit unmittelbar am Auswahl- und Entscheidungsprozess mitwirken. Weiters sehe das Kollegium keine Veranlassung, von der fraktionellen Besetzung des Koordinationsrats Abstand zu nehmen.*

14.4 Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Tirol, dass das derzeit geltende Auswahlverfahren für Schulaufsichtsorgane in Tirol im Hinblick auf seine vom Kollegium festgehaltene Wichtigkeit den Ansprüchen der Transparenz und Objektivität nicht gerecht wurde. Er bekräftigte daher neuerlich seine Empfehlung, ein Objektivierungsverfahren einzuführen.

Weiters verwies der RH neuerlich darauf, dass die fraktionelle Besetzung des Koordinationsrats bei Objektivierungsverfahren für leitende Funktionen in Schulen die intendierte Objektivität durch den Anschein des Proporz untergrub. Er hielt an seiner Empfehlung, von der fraktionellen Besetzung des Koordinationsrats Abstand zu nehmen, fest.

Verfahrensdauer der Besetzungen

15.1 (1) Die im Jahr 2012 begonnenen Auswahlverfahren zur Besetzung von Schulleitern für AHS und BMHS dauerten von der Ausschreibung bis zum Ernennungsvorschlag durchschnittlich 6,7 Monate (Oberösterreich) bzw. 4,4 Monate (Tirol). Unter anderem war dafür die verpflichtende Behandlung samt Abstimmung im Kollegium verantwortlich, das sich drei- bis viermal im Jahr zu Sitzungen zusammenfand.

(2) Nach dem Einlangen der Besetzungsvorschläge im BMBF verstrichen bis zur Bestellung der Schulleiter für oberösterreichische und Tiroler Schulen durchschnittlich neun Monate.

Bei Bedenken gegen Besetzungsvorschläge der Kollegien führte das BMBF eigene Erhebungen durch und setzte auch Assessment-Center ein, welche die Besetzung der Dienstposten verzögerten. In den Ländern Oberösterreich und Tirol gab es im überprüften Zeitraum zwar keine Notwendigkeit, Assessment-Center einzusetzen, unzureichende Begründungen verzögerten jedoch die Verfahren. In einigen Fällen verfügte das BMBF lediglich die provisorische Betrauung mit der Schul-

Kollegium des Landesschulrats

leitung und erhielt so die Möglichkeit der umfassenden Kontrolle der Vorauswahl des Kollegiums.

15.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass der komplexe Entscheidungsablauf im Kollegium zur langen Dauer der Bestellungsverfahren beitrug. In diesem Zusammenhang wiederholte der RH seine Empfehlung aus TZ 11.

(2) Der RH bewertete die durchschnittliche Dauer für die Besetzung von Schulleiterposten seitens des BMBF als zu lang. Der RH empfahl dem BMBF, interne Maßnahmen zur rascheren und effizienteren Abwicklung zu setzen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 12, österreichweit einheitliche Objektivierungsverfahren einzuführen.

15.3 *Das BMBF führte in seiner Stellungnahme aus, dass sich die Empfehlungen des RH mit Vorschlägen aus dem Konzept der Expert/innen-gruppe Schulverwaltung „Freiraum für Österreichs Schulen“ vom März 2015 deckten. In diesem Sinne erarbeite derzeit eine Arbeitsgruppe im BMBF Empfehlungen für Standards für ein bundesweit einheitliches Objektivierungsverfahren. Diese sollen auch die Form und den Umfang der dem BMBF vorzulegenden Besetzungsanträge neu normieren und damit zu einer rascheren und effizienteren Abwicklung der Besetzungsverfahren beitragen.*

Organisationsstrukturen

Übertragung
Diensthoheit

16 (1) Gemäß Art. 14 Abs. 1 B-VG⁶ kommt dem Bund auf dem Gebiet des Schulwesens die generelle Kompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung zu. 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. Art. 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 konnte vorgesehen werden, dass die Diensthoheit über die Landeslehrer von der jeweiligen Schulbehörde des Bundes auszuüben ist (im Folgenden 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 über-

⁶ BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

tragen, in weitgehender Weise Gebrauch. Das Oö. Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1986⁷ 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.

Das Land Tirol übertrug die Diensthoheit über die Landeslehrer nicht den Schulbehörden des Bundes. Das Tiroler Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1998⁸ wies die meisten Aufgaben der Landesregierung zu.

Organigramme

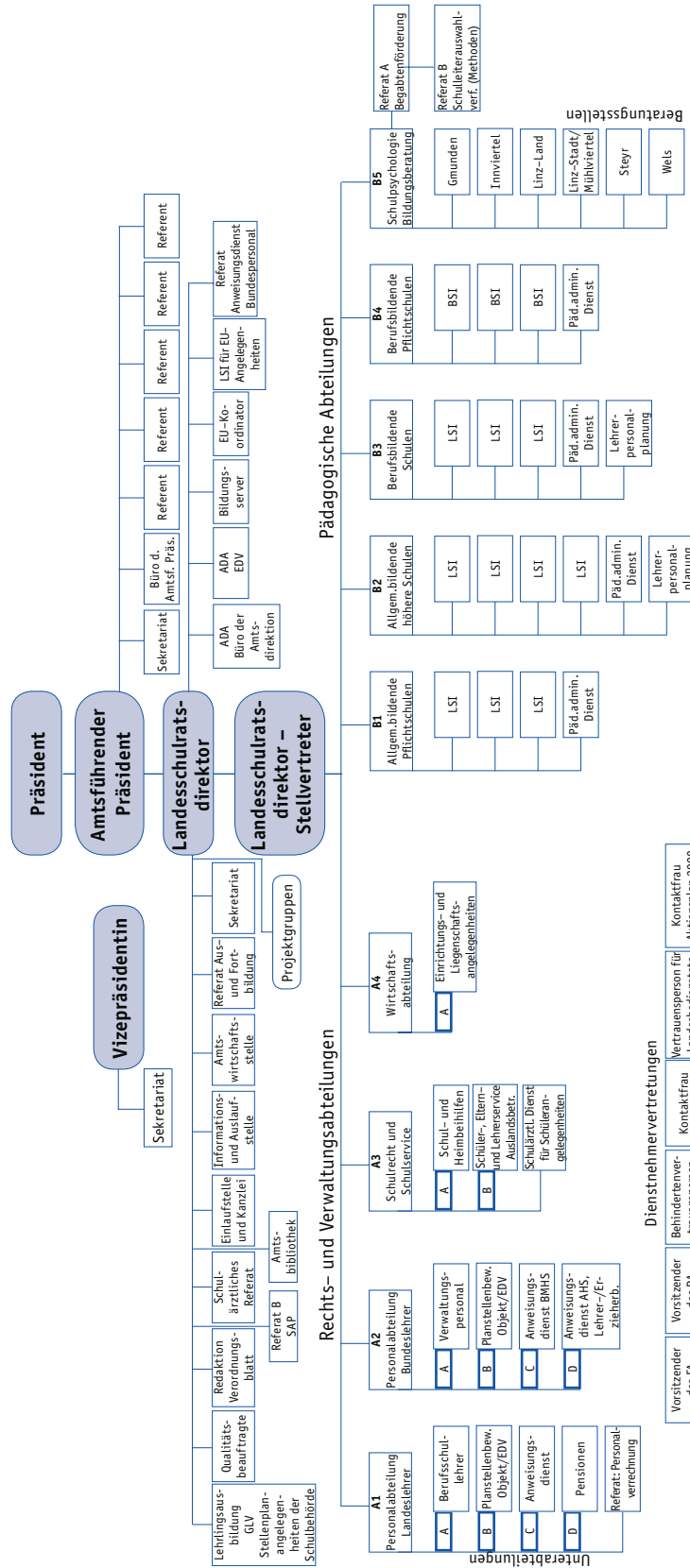
- 17.1** (1) Das Organigramm des Landesschulrats für Oberösterreich, dem auch die Diensthoheit über die Landeslehrer übertragen war, stellte sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wie folgt dar:

⁷ LGBl. Nr. 18/1986 i.d.g.F.

⁸ LGBl. Nr. 74/1998 i.d.g.F.

Organisationsstrukturen

Abbildung 2: Organigramm des Landesschulrats für Oberösterreich (Stand 1. Juni 2014)



ADA – Büro der Amtsdirektion
 BSI – Berufsschulinspektor(en)
 Quelle: Landesschulrat für Oberösterreich

DA – Dienststellenausschuss
 FA – Fachausschuss
 GLV – Geistige Landesverteidigung
 Lehrausb. – Lehrausbildung
 LSI – Landesschulinspektor(en)
 Objektiv. – Objektivierung
 Päd.admin. Dienst – Pädagogisch administrativer Dienst
 Planstellenbew. – Planstellenbewirtschaftung

Dem Landesschulratsdirektor war eine Reihe von Unterabteilungen (z.B. EDV, Einlaufstelle und Kanzlei, Informations- und Anlaufstelle) und Projektgruppen direkt unterstellt. Im Jahr 2011 forderte das BMBF die Einrichtung einer „Koordinierungsfunktion“ auf Ebene der Amtsdirektion, die eine schulartenübergreifende Werteinheiten-Bewirtschaftung sicherstellen sollte. Diese Aufgabe nahmen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung der Leiter der pädagogischen Abteilung für allgemein bildende höhere Schulen sowie der Leiter der pädagogischen Abteilung für berufsbildende Schulen wahr. Eine Verankerung auf Amtsdirektionsebene schien im Organigramm jedoch nicht auf.

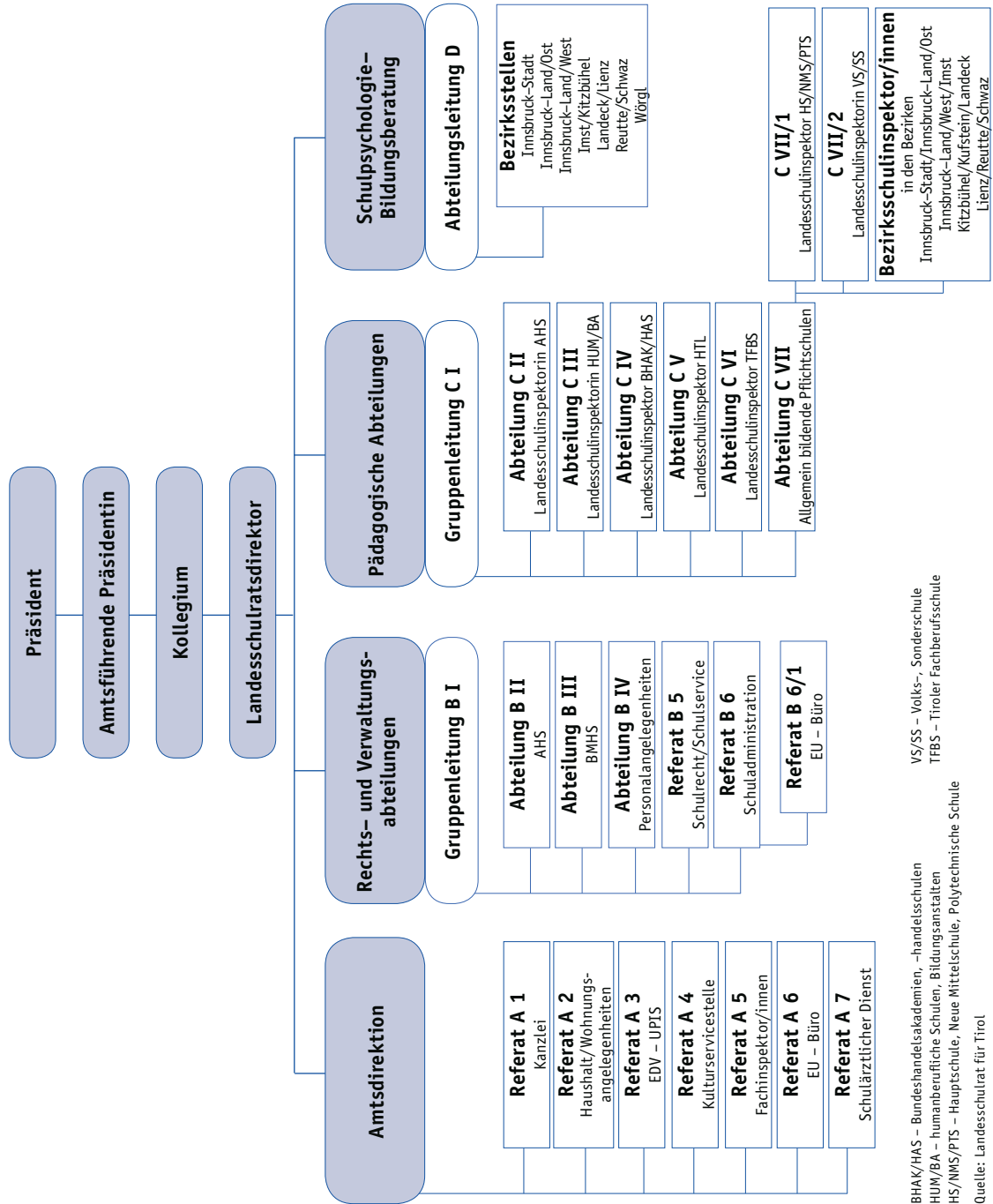
Dem Landesschulratsdirektor waren weiters vier Rechts- und Verwaltungsabteilungen (Personalabteilung für Landeslehrer, Personalabteilung für Bundeslehrer und Verwaltungspersonal an Bundesschulen, Schulrechtsabteilung und Schulservice mit schulartenübergreifendem Aufgabenbereich, Wirtschaftsabteilung) und fünf pädagogische Abteilungen (vier pädagogische Abteilungen der Schulaufsicht sowie die Abteilung Schulpsychologie und Bildungsberatung einschließlich der sechs Beratungsstellen) unterstellt.

Einige Bereiche waren matrixförmig organisiert. So leitete eine Mitarbeiterin sowohl die Unterabteilungen Planstellenbewirtschaftung, Objektivierung und EDV im Bereich der Landeslehrer als auch bei den Bundeslehrern. Ähnliche Konstruktionen gab es auch bei den Reisegebühren und der Lehrpersonalplanung für die mittleren und höheren Schulen. Auch die Fachinspektoren waren matrixförmig den pädagogischen Abteilungen zugeteilt.

(2) Im Gegensatz zu Oberösterreich hatte das Land Tirol dem Landesschulrat die Diensthoheit über die Landeslehrer nicht übertragen. Die folgende Abbildung veranschaulicht die Organisation des Landesschulrats für Tirol:

Organisationsstrukturen

Abbildung 3: Organigramm des Landesschulrats für Tirol (Stand 23. April 2014)



BHAK/HAS – Bundeshandelsakademien, –handelschulen
 HUM/BA – humanberufliche Schulen, Bildungsanstalten
 HS/NMS/PTS – Hauptschule, Neue Mittelschule, Polytechnische Schule
 VS/SS – Volks-, Sonderschule
 TFBS – Tiroler Fachberufsschule
 Quelle: Landesschulrat für Tirol

Der Landesschulrat für Tirol wies eine Linienorganisation auf. Es gab eine klare Trennung zwischen AHS und BMHS im pädagogischen Bereich sowie im Zusammenhang mit dienst- und schulrechtlichen Agenden. Die Fachinspektoren waren der Amtsdirektion direkt unterstellt und nicht beim pädagogischen Bereich angesiedelt.

(3) Es bestanden folgende Unterschiede zwischen den überprüften Ämtern der Landesschulräte:

- In Oberösterreich hatte der Landesschulratsdirektor eine deutlich höhere Leitungsspanne als in Tirol, wo es Gruppenleiter für die Rechts- und Verwaltungsabteilungen und die pädagogischen Abteilungen gab.
- Die Rechts- und Verwaltungsabteilungen waren unterschiedlich organisiert. In Oberösterreich waren sie nach Dienstrechtsaspekten ausgerichtet, in Tirol hingegen nach Schularten.
- Im Landesschulrat für Oberösterreich gab es mehr übergreifende Verantwortungsbereiche als in Tirol.

17.2 (1) Beim Vergleich der Organisationsstrukturen der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol war zu berücksichtigen, dass in Oberösterreich die Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer und die Größe des Landes die Komplexität der Aufbauorganisation erhöhten. Demgegenüber erschien der Landesschulrat für Tirol organisatorisch klarer strukturiert.

Es gab vielfältige Unterschiede zwischen den beiden überprüften Landesschulräten, beispielsweise waren die Rechtsabteilungen nach unterschiedlichen Kriterien ausgerichtet. In diesem Zusammenhang wiederholte der RH seine Kritik hinsichtlich der praktisch nicht vorhandenen Möglichkeit des BMBF, die Organisationsstrukturen der Landesschulräte zu beeinflussen (siehe TZ 10).

(2) Der RH hielt fest, dass die Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer beim Landesschulrat für Oberösterreich zusätzliche Aufgaben mit sich brachte. Er stand bereichsübergreifenden Verantwortlichkeiten grundsätzlich positiv gegenüber, sah jedoch die Mehrfachunterstellungen problematisch.

Der RH kritisierte, dass der Landesschulrat für Oberösterreich keine Stabstelle zur Werteinheiten-Bewirtschaftung auf Ebene der Amtsdirektion eingeführt hatte. Er empfahl – auch wenn diese Aufgabe infor-

Organisationsstrukturen

mell wahrgenommen wurde – eine entsprechende Stabstelle umgehend im Geschäftsverteilungsplan vorzusehen.

(3) Nach Ansicht des RH war die Organisation des Landesschulrats für Tirol zweckmäßig. Der RH stellte jedoch kritisch fest, dass die Fachinspektoren der Amtsdirektion unmittelbar unterstellt waren. Er empfahl dem Landesschulrat für Tirol, sie den pädagogischen Abteilungen zuzuordnen, weil sie aufgrund ihrer Aufgabe – Sicherung der Unterrichtsqualität – diesem Bereich systematisch zugehörig sind.

17.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Tirol ergebe die Entscheidung dieser Empfehlung eine Mehrfachunterstellung der Fachinspektoren unter mehrere für jeweils unterschiedliche Schularten zuständige Landesschulinspektoren. Im Sinne des Grundsatzes „der Einheit der Führung“ werde die derzeitige Zuordnung zur Amtsdirektion als sinnvoller erachtet.*

17.4 Der RH präzisierte seine Empfehlung gegenüber dem Landesschulrat für Tirol insofern, als das bisherige Referat A 5 (Fachinspektorinnen) der Gruppenleitung C I wie die übrigen pädagogischen Abteilungen (C II bis C VII) unterzuordnen wäre. Diese Umorganisation bewirkt keine Mehrfachunterstellung und trägt nach Ansicht des RH zu einer effektiveren Aufgabenerfüllung der Fachinspektoren bei. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Fachinspektoren den pädagogischen Abteilungen zuzuordnen.

Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013

Struktur und Aufgaben der Bezirksschulräte

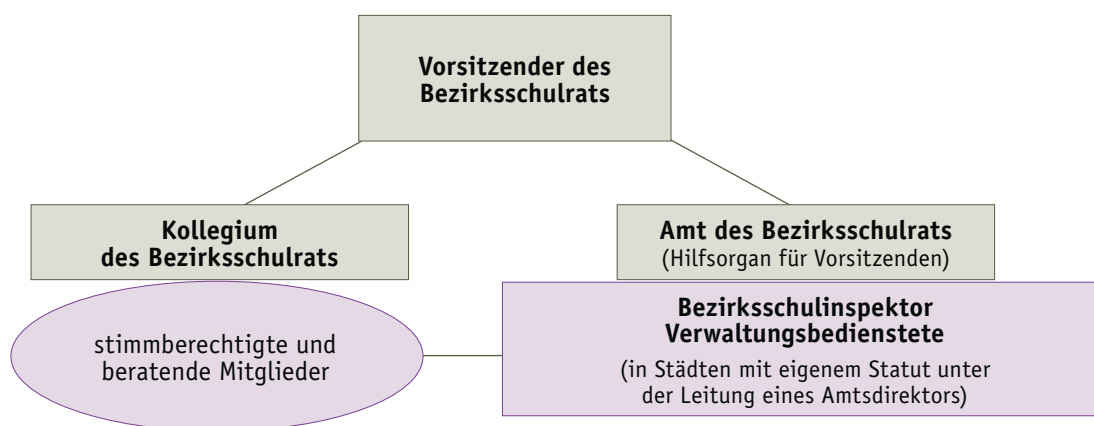
18.1 (1) Gemäß § 12 Bundes-Schulaufsichtsgesetz bestand der Bezirksschulrat – als Schulbehörde erster Instanz des Bundes – aus dem Vorsitzenden des Bezirksschulrats, welcher der Leiter der Bezirksverwaltungsbehörde war, dem Kollegium des Bezirksschulrats⁹ sowie dem Amt des Bezirksschulrats. Die Geschäfte des Bezirksschulrats waren unter der Leitung des Vorsitzenden des Bezirksschulrats vom Amt des Bezirksschulrats zu besorgen. In Städten mit eigenem Statut war für die Leitung des inneren Dienstes des Amtes des Bezirksschulrats ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Amtsdirektor des Bezirksschulrats

⁹ Das Kollegium des Bezirksschulrats hatte grundsätzlich den Leiter der Bezirksverwaltungsbehörde als Vorsitzenden, Mitglieder mit beschließender Stimme: vom Land und den Ortsgemeinden (in Städten mit eigenem Statut von der Stadtgemeinde) des politischen Bezirks zu bestellende Mitglieder (unter denen sich Elternteile schulbesuchender Kinder und Vertreter der Lehrerschaft zu befinden hatten); Mitglieder mit beratender Stimme: Vertreter gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Bezirksschulinspektor, in Städten mit eigenem Statut der Amtsdirektor des Bezirksschulrats, der Bezirksschularzt/Amtsarzt der Bezirksverwaltungsbehörde.

zu bestellen. Die Bezirksschulräte hatten die Schulinspektion durch Beamte des Schulaufsichtsdiensts und Lehrer, die mit Schulaufsichtsfunktionen betraut waren, auszuüben.

Die folgende Abbildung verdeutlicht die Organisationsstruktur der Bezirksschulräte:

Abbildung 4: Organe des Bezirksschulrats



Quellen: §§ 12 bis 15 Bundes-Schulaufsichtsgesetz; Darstellung RH

(2) Der Bund hatte den Personal- und Sachaufwand der Bezirksschulräte zu tragen. Das erforderliche Personal des Amtes des Bezirksschulrats wurde, soweit es sich nicht um Schulaufsichtsbedienstete handelte, dem Bezirksschulrat auf Antrag seines Vorsitzenden mit Zustimmung des Präsidenten des Landesschulrats vom BMBF zugewiesen. Die Bestellung der Amtsdirektoren (in Städten mit eigenem Statut) oblag dem BMBF aufgrund eines Vorschlags des Kollegiums des Bezirksschulrats, welcher der Zustimmung des Kollegiums des Landesschulrats bedurfte.

Die Länder hatten die in den Ausführungsgesetzen allenfalls vorgesehenen Entschädigungen (vor allem Sitzungsgelder und Reisegebühren) für die Mitglieder der Kollegien der Bezirksschulräte zu tragen.

(3) Aufgabe des Bezirksschulrats war die Vollziehung der Bundeskompetenzen in erster Instanz für die allgemein bildenden Pflichtschulen; dies umfasste im Einzelnen:

- Verfahren im Zusammenhang mit dem Schulpflichtgesetz (z.B. Fragen des Schulbesuchs bei sonderpädagogischem Förderbedarf),

Organisationsstrukturen

- die im Schulunterrichtsgesetz für die Schulbehörde erster Instanz vorgesehenen Verfahren (z.B. Notenberufungen),
- Schulaufsicht (einschließlich regionale Bildungsplanung und Qualitätssicherung),
- Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte des Bundes im Bereich der Landesvollziehung im Landeslehrerdienstrecht (insbesondere im Zusammenhang mit der Ernennung von Schulleitern) und bei Fragen der äußeren Schulorganisation sowie der Schullerichtung, –erhaltung und –auflassung.

18.2 Der RH stellte auch für die Ebene der Bezirksschulräte eine komplexe Verwaltungsstruktur mit starkem Einfluss des Landes auf die Schulbehörden des Bundes fest. Der RH wies kritisch auf die – bis zum Inkrafttreten der Schulbehörden–Verwaltungsreform (siehe TZ 20) – aufwändigen Abläufe und Zustimmungserfordernisse für Personalaufnahmen im Verwaltungsbereich der Bezirksschulräte hin. Am Aufnahmeprozess waren neben dem BMBF die Kollegien der Landes- und Bezirksschulräte, der Präsident des Landesschulrats und der Vorsitzende des Bezirksschulrats beteiligt.

Bezirksschulräte in Oberösterreich und Tirol

19.1 (1) In Oberösterreich bestanden bis Ende Juli 2014 18 Bezirksschulräte mit 20 Bezirksschulinspektoren.¹⁰ Aufgrund der Größe der Bezirksschulräte Linz–Stadt und Vöcklabruck waren hier jeweils zwei Pflichtschulinspektoren tätig. Im Jahr 2013 waren – neben den Bezirksschulinspektoren – an den Bezirksschulräten 57 Verwaltungsbedienstete (rd. 40 VBÄ, zum Großteil Bundesbedienstete) beschäftigt. Die Bezirksschulräte waren häufig in den Bezirkshauptmannschaften eingemietet, wofür das Land dem Landesschulrat für Oberösterreich Miet- und Betriebskosten verrechnete. Hierfür sowie für den Personalaufwand der Verwaltungsbediensteten und den Sachaufwand fielen im Jahr 2013 Aufwendungen in der Höhe von rd. 2 Mio. EUR an. Davon entfielen rd. 1,22 Mio. EUR auf die von den Bezirksschulräten wahrgenommenen Agenden im Rahmen der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer.¹¹

¹⁰ Braunau, Eferding, Freistadt, Gmunden, Grieskirchen, Kirchdorf, Linz–Land, Linz–Stadt, Perg, Ried, Rohrbach, Schärding, Steyr–Land, Steyr–Stadt, Urfahr–Umgebung, Vöcklabruck, Wels–Land, Wels–Stadt

¹¹ Personalausgaben Verwaltungspersonal Bezirksschulräte gesamt abzüglich Personalausgaben Verwaltungspersonal Bezirksschulräte Landeslehrerverwaltung; Sachausgaben Bezirksschulräte gesamt abzüglich Sachausgaben Bezirksschulräte Landeslehrerverwaltung (näherungsweise anteilig berechnet aufgrund des Personaleinsatzes)

(2) In Tirol bestanden bis Ende Juli 2014 zehn Bezirksschulräte.¹² Diese verfügten – abgesehen von den Bezirksschulinspektoren – über kein eigenes Bundespersonal. Aufgrund einer Vereinbarung aus dem Jahre 1971 zwischen der Republik Österreich und dem Land Tirol sowie einer Vereinbarung aus dem Jahre 1973 zwischen der Republik Österreich und der Stadt Innsbruck stellte das Land Tirol bzw. die Stadt Innsbruck den Bezirksschulräten das erforderliche Verwaltungspersonal zur Verfügung. Dafür sowie für den Sachaufwand zahlte der Landesschulrat für Tirol einen Pauschbetrag. Insgesamt fielen im Jahr 2013 für die Bezirksschulräte in Tirol Ausgaben von rd. 286.000 EUR an.

(3) Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Gegenüberstellung der Ausgaben der Bezirksschulräte für Oberösterreich und Tirol je Schüler, Lehrer und Schule für die allgemein bildenden Pflichtschulen im Jahr 2013:

Tabelle 3: Verwaltungsausgaben (Personal- und Sachausgaben) der Bezirksschulräte für Oberösterreich (ohne Landeslehrerpersonalverwaltung) und Tirol im Jahr 2013

Jahr 2013	Oberösterreich	Tirol
	in 1.000 EUR	
Ausgaben ¹	784,30	286,23
	in EUR	
Ausgaben/Schüler ²	7,32	5,43
Ausgaben/Lehrer ²	62,99	45,32
Ausgaben/Schule ²	930,37	522,31

¹ ohne Personalausgaben Schulaufsichtsorgane

² für allgemein bildende Pflichtschulen

Quellen: BMBF; Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol

Die Ausgaben je Schüler und je Lehrer waren in Oberösterreich um mehr als 34 % und die Ausgaben je Schule um beinahe 80 % höher als in Tirol.

¹² Innsbruck-Stadt, Innsbruck-Land/Ost, Innsbruck-Land/West, Imst, Kitzbühel, Kufstein, Landeck, Lienz, Reutte, Schwaz

Organisationsstrukturen

19.2 Der RH stellte Unterschiede bei den Ausgaben für die Bezirksschulräte in Oberösterreich und Tirol fest. Nach Ansicht des RH war die Vereinbarung zwischen Bund und Land Tirol, gemäß der die Verwaltungsaufgaben der Bezirksschulräte von den Landesbediensteten der Bezirkshauptmannschaften miterledigt wurden, für die kostengünstigere Situation in Tirol verantwortlich. Die niedrigen Ausgaben je Schule waren jedoch auch auf die gegenüber Oberösterreich vergleichsweise hohe Zahl an allgemein bildenden Pflichtschulen in Tirol zurückzuführen.

Wenn auch die in Tirol praktizierte Besorgung der Verwaltungssachen der Bezirksschulräte durch Landesbedienstete der Bezirkshauptmannschaften grundsätzlich eine kostengünstige Verwaltungskooperation darstellte, verwies der RH auf seine diesbezüglichen dienstrechtlichen Bedenken (siehe TZ 38). Ebenso kritisierte er, dass es in der Schulverwaltung Behörden gab, die aufgrund ihrer geringen Größe die Beschäftigung von eigenem Verwaltungspersonal nicht rechtfertigten.

Verwaltungsreform

20.1 (1) Mit dem Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz 2013¹³ wurde mit Wirkung vom 1. August 2014 die Behördeninstanz der Bezirksschulräte abgeschafft. Die Aufgaben der Bezirksschulräte waren weiterhin – nunmehr unter der Zuständigkeit der Landesschulräte – in den „Außenstellen des Landesschulrats“ wahrzunehmen. Diese Außenstellen des Landesschulrats konnten auch bezirksübergreifend („Bildungsregion“) eingerichtet werden. Die Bezirksschulinspektoren führten ab 1. August 2014 die Bezeichnung Pflichtschulinspektoren.

(2) Da im Ländervergleich eine ungleichgewichtige Struktur der Schulaufsicht auf Bezirksschulratsebene bestand, entwickelte das BMBWF ein Benchmarksystem, das die Zahl der zu betreuenden Schulen, Lehrer und Schüler je Bezirksschulinspektor darstellte. Die nachfolgende Tabelle zeigt diesen Vergleich:

¹³ BGBl. I Nr. 164/2013

Tabelle 4: Betreuungsrelationen – Bezirksschulinspektoren

Schuljahr 2010/2011	Bezirksschulinspektoren – Planstellen	Schulen/Bezirksschulinspektor	Lehrer in Köpfen/Bezirksschulinspektor	Schüler/Bezirksschulinspektor
Ausgangssituation	Anzahl			
Österreich	130	39	509	4.513
Oberösterreich	20	45	632	5.546
Tirol	10	59	640	5.489
Benchmarksystem				
Österreich	104	49	636	5.641
Oberösterreich	20	45	632	5.546
Tirol	10	59	640	5.489

Quellen: BMBF; Darstellung RH

Die Kennzahlen der Ausgangssituation verdeutlichen die unterschiedlichen Betreuungsverhältnisse in den einzelnen Ländern. Daher wurde in den Erläuterungen zum Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz eine Anpassung der Betreuungsverhältnisse bis zum Ende des Jahres 2018 vorgesehen und die Reduktion von 130 Planstellen für Bezirksschulinspektoren/Pflichtschulinspektoren auf 104 in Aussicht genommen. In den überprüften Ländern Oberösterreich und Tirol war aufgrund des Benchmarks keine Personalreduktion vorzunehmen.

(3) Durch die Personalreduktion sollten bis zum Jahr 2018 Einsparungen von insgesamt rd. 2,86 Mio. EUR erzielt werden. Eine weitere Einsparung könnte durch den Wegfall der Kollegien der Bezirksschulräte in den Haushalten der Länder bewirkt werden.¹⁴

Die österreichweit rd. 151 VBÄ an Verwaltungspersonal der Bezirksschulräte sollten nach der Schulbehörden-Verwaltungsreform konstant bleiben, wobei man sich – laut Regierungsvorlage – aufgrund von Synergiegewinnen ein Absinken erhoffte.

20.2 (1) Der RH stellte fest, dass mit der Schulbehörden-Verwaltungsreform zwar eine Behördenebene abgeschafft wurde, deren Aufgaben jedoch unverändert auf die Landesschulräte bzw. deren Außenstellen übergegangen waren. Der RH verwies auf den Vorschlag der Arbeitsgruppe

¹⁴ Die Kollegien umfassten österreichweit rd. 1.300 Mitglieder. Für diese fielen Kosten der Bestellung, Reisegebühren und Sitzungsgelder an. Die bisherigen Gesamtausgaben wurden in den Erläuterungen zum Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz 2013 nicht beziffert. Für die Kollegien der Bezirksschulräte in Tirol fielen im Jahr 2013 keine Ausgaben an. Für die Kollegien der Bezirksschulräte in Oberösterreich fielen im Jahr 2013 Ausgaben in der Höhe von rd. 6.300 EUR an.

Organisationsstrukturen

Verwaltung Neu, „Schulverwaltung – Lösungsvorschläge der Expertengruppe“, (2009), S. 4 und 15, hinsichtlich der Einrichtung einheitlicher regionaler Einheiten (Bildungsdirektionen) für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen und der Ressourcenverwaltung.

Mit der Schulbehörden-Verwaltungsreform werden die Reformvorschläge hinsichtlich der regionalen Ebene teilweise aufgegriffen. Angesichts des bestehenden Reformbedarfs im Bereich der Schulverwaltung handelt es sich nach Ansicht des RH allerdings nur um einen kleinen Beitrag zur Verwaltungsreform und nicht um eine umfassende Reform, die den aus budgetärer Sicht erforderlichen Einsparungsmöglichkeiten bzw. einer effizienteren Mittelverwendung im Sinne der Schüler dienen soll.

(2) Der RH wiederholte seine bereits in der Begutachtung des Gesetzesentwurfs vertretene Ansicht, dass die Angaben zu möglichen Synergieeffekten und Einsparungen beim Verwaltungspersonal nicht nachvollziehbar dargestellt waren.¹⁵

Umsetzung in Oberösterreich und Tirol

21.1 (1) Aufgrund der Schulbehörden-Verwaltungsreform kündigte der Landesschulrat für Oberösterreich im Jahr 2014 die für die Bezirksschulräte Linz-Stadt, Linz-Land und Urfahr-Umgebung angemieteten Büroräume und brachte die Pflichtschulinspektoren in den Räumlichkeiten des Landesschulrats für Oberösterreich unter. Dieser Einsparung von rd. 62.000 EUR jährlich standen einmalige Aufwendungen in der Höhe von rd. 33.000 EUR für Adaptierungen der Büroräumlichkeiten im Landesschulrat für Oberösterreich gegenüber.

Weiters war Ende Oktober 2014 die Zusammenlegung der Räumlichkeiten der Bezirksschulräte für Steyr-Stadt und Steyr-Land sowie der Büros der Bezirksschulräte für Wels-Stadt und Wels-Land geplant. Dies würde eine weitere Einsparung von rd. 5.000 EUR bzw. 12.000 EUR jährlich ergeben.

Im Zuge der Auflösung der Bezirksschulräte wurden die drei Planstellen der rechtskundigen Amtsdirektoren des Bezirksschulrats in den Statutarstädten Linz, Steyr und Wels folgendermaßen zusammengelegt: Linz 40 %, Steyr und Wels je 25 %. Somit stand ab 1. August 2014 eine Juristenplanstelle im Ausmaß von 90 % dem Landesschulrat für Oberösterreich zur Verfügung.

¹⁵ Stellungnahme des RH (27/SN-519/ME XXIV. GP)

Die übrigen Mitarbeiter der 18 Bezirksschulräte in Oberösterreich (rd. 40 VBÄ) verblieben in den an Stelle der Bezirksschulräte eingerichteten Außenstellen des Landesschulrats.

(2) Mit Wirkung vom 31. Dezember 2014 kündigte der Landesschulrat für Tirol die Vereinbarung mit der Stadt Innsbruck betreffend den Personal- und Sachaufwand des Bezirksschulrats Innsbruck-Stadt (siehe TZ 19). Der Landesschulrat für Tirol beabsichtigte die Anmietung von Räumlichkeiten, in denen die Pflichtschulinspektoren für Innsbruck-Stadt, Innsbruck-Land/Ost und Innsbruck-Land/West gemeinsam mit den schulpsychologischen Beratungsstellen untergebracht werden sollen. Durch die gemeinsame Nutzung von Verwaltungspersonal rechnete der Landesschulrat für Tirol mit einer Einsparung von rd. 29.000 EUR jährlich. Die Vereinbarung mit dem Land Tirol (siehe TZ 19) bestand nach wie vor.

- 21.2** Der RH hielt fest, dass die Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol durch die Zusammenlegungen der Büros der Pflichtschulinspektoren und Nutzung von Synergien geringfügige Einsparungen erzielen werden. Der RH bemängelte jedoch, dass in den beiden überprüften Ländern weitere Reformschritte unterblieben, die weitergehende Einsparungen zur Folge hätten.

Der RH empfahl den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol, den durch die (geplante) räumliche Zusammenlegung von Außenstellen des Landesschulrats eingeleiteten Konzentrationsprozess in Richtung der Schaffung von Bildungsregionen fortzuführen. Dabei wären die Auslastung des Personals zu evaluieren und gegebenenfalls Synergiepotenziale zu nutzen. Weiters empfahl der RH den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol, für die Außenstellen eine Mindestgröße anzustreben, sodass die Beschäftigung von Bundespersonal sinnvoll möglich ist.

- 21.3** *Der Landesschulrat für Tirol führte dazu in seiner Stellungnahme aus, dass nach bereits erfolgten Zusammenlegungen eine sinnvolle Größenordnung im Bereich Innsbruck erreicht werde, die den Einsatz von eigenem Bundespersonal rechtfertige. Eine weitere Konzentration sei sinnvoll; mangels ausreichender finanzieller Mittel und mangels Planstellen des Landesschulrats für Tirol sei dies derzeit nicht möglich.*

- 21.4** Der RH bestärkte den Landesschulrat für Tirol, den eingeleiteten Konzentrationsprozess in Richtung der Schaffung von Bildungsregionen konsequent fortzuführen. Dabei wären z.B. durch Umschichtungen sukzessive Planstellen für die Außenstellen des Landesschulrats zur Verfügung zu stellen und diese mit Bundesbediensteten zu besetzen.

Organisationsstrukturen

Exkurs: Neugestaltung der Schulverwaltung des Landes Tirol

22.1 Das Land Tirol nahm die Reformen im Bereich der Schulverwaltung des Bundes zum Anlass, auch die Schulverwaltung des Landes neu zu gestalten. Das neugefasste Tiroler Lehrer–Diensthoheitsgesetz 2014¹⁶, das mit 1. Jänner 2015 in Kraft trat, sieht im Wesentlichen Folgendes vor:

- Übertragung der in Ausübung der Diensthoheit bisher den Bezirksverwaltungsbehörden obliegenden Aufgaben an die Landesregierung,
- Neuordnung der Dienstbehörden, deren Anzahl von drei (Landesregierung, Bezirksverwaltungsbehörde, Schulleiter) auf zwei verringert wird (Landesregierung und Schulleiter),
- Reduktion der Leistungsfeststellungskommissionen von elf auf eine und
- Einrichtung des Amts der Landesregierung als Disziplinarbehörde auch für den Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen und Übernahme der damit zusammenhängenden Aufgaben von den Bezirksverwaltungsbehörden.

Dieser Kompetenzübergang von den Bezirksverwaltungsbehörden bzw. von der Stadt Innsbruck auf die Landesregierung wird für das Land mit Mehrkosten verbunden sein, weil die Personalkosten für die Besorgung der Landesschulverwaltung im Bezirk Innsbruck–Stadt (zwei VBÄ) nicht mehr die Stadt Innsbruck, sondern das Land Tirol zu tragen hat. Gleichzeitig war jedoch nicht gewährleistet, dass sich der Personalstand der Stadt Innsbruck reduziert.

22.2 Der RH anerkannte die Reformbemühungen im Bereich der Landesschulverwaltung, wodurch grundsätzlich Einsparungen möglich wären. Er vermerkte jedoch, dass aufgrund des Kompetenzübergangs von der Stadt Innsbruck Mehrkosten für das Land die Folge sein könnten. Der RH empfahl dem Land Tirol, durch die Nutzung von Synergiepotenzialen diese Mehrkosten zu egalisieren.

22.3 *Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sich den mit der Auflösung der Schulverwaltung auf Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden einhergehenden Synergiepotenzialen bewusst sei. Die Lokalisierung und Nutzung dieser Potenziale sei – im Hinblick auf die*

¹⁶ LGBl. Nr. 75/2014 i.d.g.F.

erst seit 1. Jänner 2015 wirksame Änderung der Behördenstruktur – Gegenstand eines laufenden Prozesses.

Homepages der
Landesschulräte

- 22.4** Der RH bekräftigte gegenüber dem Land Tirol seine Auffassung, den eingeleiteten Reformprozess konsequent zur Hebung von Synergiepotenzialen zu nutzen.
- 23.1** Die Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol hatten jeweils ihren eigenen Internetauftritt. Diese Homepages waren unterschiedlich gestaltet. Die Startseite verwies nicht auf das BMBF und enthielt keinen Hinweis, dass es sich beim Landesschulrat um eine Bundesbehörde handelt. Die Homepages waren auch nicht barrierefrei gestaltet.
- 23.2** Der RH kritisierte die uneinheitliche Gestaltung der Homepages sowie die fehlende Darstellung der Landesschulräte als Bundesbehörden. Angesichts der Tatsache, dass die Homepages schon erstellt waren und nach Maßgabe einer Kosten–Nutzen–Abschätzung empfahl der RH dem BMBF, den Landesschulräten eine Grundstruktur zur Einordnung vorhandener Inhalte vorzugeben. Weiters empfahl der RH dem BMBF sicherzustellen, dass die Landesschulräte bei ihrem Internetauftritt zu erkennen geben, dass es sich um eine Bundesbehörde handelt, etwa mit der Verwendung des Logos des BMBF und einer Verlinkung zur Homepage des BMBF auf der Startseite des Landesschulrats. Auch regte er an, die Homepages behindertengerecht zu gestalten.
- 23.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Rahmen regelmäßiger Abstimmungsbesprechungen mit den IT-Verantwortlichen der Landesschulräte auch die Thematik der Homepages angesprochen worden sei. Ein Projekt des BMBF zum Thema „Informations- und Kommunikationsprozesse BMBF – Landesschulräte – Bundesschulen“ sehe eine Grundstruktur der Homepages der Landesschulräte, die Verwendung des Logos sowie eine Verlinkung der BMBF-Homepage auf den Startseiten der Landesschulräte vor. Auch der Ausbau der barrierefreien Implementierung der gegenständlichen Internetseiten werde seitens des BMBF weiterverfolgt.*
- 23.4** Ungeachtet der bisher in den Abstimmungsgesprächen angesprochenen Thematik Homepages und des eingeleiteten Projekts des BMBF betonte der RH gegenüber dem BMBF nachdrücklich die Notwendigkeit, entsprechende Maßnahmen operativ umzusetzen, um einheitliche und verbesserte Homepages der Landesschulräte zu verwirklichen.

Finanzielle Entwicklung

Ausgaben **24.1** Die folgende Aufstellung zeigt die Entwicklung der Ausgaben der Ämter der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol (einschließlich der Bezirksschulräte) von 2009 bis 2013:

Tabelle 5: Ausgaben der Ämter der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol (einschließlich Bezirksschulräte) von 2009 bis 2013						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in 1.000 EUR					in %
Landesschulrat für Oberösterreich						
Personalausgaben	11.352,80	11.398,21	11.201,25	11.453,33	11.702,66	3,08
Sachausgaben	1.927,68	2.313,06	2.096,70	3.005,04	2.539,94	31,76
Gesamtausgaben	13.280,48	13.711,27	13.297,95	14.458,37	14.242,60	7,24
Landesschulrat für Tirol						
Personalausgaben	5.706,54	5.413,78	5.351,32	5.655,53	5.761,48	0,96
Sachausgaben	1.265,86	1.370,70	1.255,20	1.291,85	1.670,08	31,93
Gesamtausgaben	6.972,40	6.784,48	6.606,52	6.947,38	7.431,56	6,59

Quellen: Budgetstandsberichte; HIS-Abfragen (Landesschulrat für Oberösterreich, Landesschulrat für Tirol); Berechnungen RH

Der starke Anstieg der Sachausgaben im überprüften Zeitraum war auf die zunehmende Anzahl an betrauten Schulaufsichtsbediensteten zurückzuführen (siehe TZ 41). Insgesamt stiegen die Ausgaben zwischen 2009 und 2013 sowohl beim Landesschulrat für Oberösterreich als auch beim Landesschulrat für Tirol um jeweils rd. 7 % an. Im Vergleich dazu stiegen die Ausgaben für das Kapitel 30 (Teil Unterricht) bzw. die Globalbudgets 30.01 (Steuerung und Services) und 30.02 (Schulen einschließlich Lehrpersonal) im selben Zeitraum um rd. 13,5 %.

Neben den Personalausgaben fielen im Landesschulrat für Oberösterreich im Jahr 2013 insbesondere folgende Ausgaben an: Inlandsdienstreisen (rd. 178.000 EUR), Miet- und Pachtzinse (rd. 155.000 EUR), Werkleistungen durch Dritte (rd. 119.000 EUR), Energie (rd. 73.000 EUR), Instandhaltung von Maschinen (rd. 50.000 EUR) sowie Telefongebühren (rd. 25.000 EUR); im Landesschulrat für Tirol Inlandsdienstreisen (rd. 123.000 EUR), Instandhaltung von Gebäuden (rd. 117.000 EUR), Miet- und Pachtzinse (rd. 88.000 EUR), Energie (rd. 61.000 EUR), Werkleistungen durch Dritte (rd. 59.000 EUR) sowie Ausgaben für Druckwerke (rd. 36.000 EUR).

- 24.2** Der RH stellte fest, dass in den Ämtern der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol die Ausgaben im überprüften Zeitraum mit rd. 7 % moderat anstiegen, insbesondere im Vergleich zur Steigerungsrate der gesamten Unterrichtsverwaltung von rd. 13,50 %.
- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMBF sei die Feststellung hinsichtlich der Kostensteigerungsrate der gesamten Unterrichtsverwaltung dahingehend zu relativieren, dass den Landesschulräten zuzurechnender Sachaufwand (PM-SAP, HV-SAP) im Interesse einer verwaltungsökonomischen Vorgangsweise (Vermeidung redundanter Verrechnungs- bzw. Auszahlungsprozesse) der Zentralstelle oder als zentraler Service verrechnet werde.*
- 24.4** Der RH stimmte dem BMBF hinsichtlich einer verursachungsgerechten Zuordnung der Ausgaben zu. Er erwiderte jedoch, dass es in der Ingenz des BMBF lag, die zentral erfassten, aber den Landesschulräten zuzurechnenden Aufwendungen auch an diese buchtechnisch weiter zu verrechnen. Damit könnte auch das Kostenbewusstsein der Landesschulräte verstärkt werden.

IT-Ausgaben

- 25.1** Während der Landesschulrat für Tirol seine IT-Anlagen selbst betreute, hatte der Landesschulrat für Oberösterreich die IT-Betreuung weitgehend an das Land Oberösterreich ausgelagert.¹⁷ Das Land Oberösterreich verrechnete dafür pauschale Betreuungsentgelte je IT-Arbeitsplatz, Drucker und Multifunktionsgerät; im Jahr 2012 (2013) insgesamt rd. 421.000 EUR (423.000 EUR).

Für die Vergleichbarkeit der IT-Ausgaben der beiden überprüften Landesschulräte reduzierte der RH die gesamten IT-Ausgaben¹⁸ des Landesschulrats für Oberösterreich um 40 % entsprechend dem 60:40-Vertrag für den Anteil des Landes Oberösterreich aus der Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer. Bei den IT-Arbeitsplätzen des Landesschulrats für Oberösterreich wurden jene ausgeschieden, die auf den Bereich der Landeslehrerpersonalverwaltung entfielen. Der Vergleich der IT-Ausgaben erbrachte folgendes Ergebnis:

¹⁷ Vereinbarung aus 1996 zwischen Land Oberösterreich und Landesschulrat für Oberösterreich

¹⁸ Personal- und Sachausgaben für IT sowie in Tirol die Ausgaben für IT-Anlagen; für beide Landesschulräte einschließlich der IT-Ausgaben die direkt beim Bund anfallen (z.B. Ausgaben für Kanzleiinformationssystem, für Besoldungsabwicklung)

Finanzielle Entwicklung

Tabelle 6: Ausgaben je IT-Arbeitsplatz an den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol		
Jahr	2012	2013
IT-Ausgaben	in 1.000 EUR	
Landesschulrat für Oberösterreich ¹	796,43	814,90
Landesschulrat für Tirol	393,25	397,35
IT-Arbeitsplätze	Anzahl	
Landesschulrat für Oberösterreich ²	194	194
Landesschulrat für Tirol	123	123
IT-Ausgaben/IT-Arbeitsplatz	in EUR	
Landesschulrat für Oberösterreich	4.105,31	4.200,51
Landesschulrat für Tirol	3.197,15	3.230,48

¹ Gesamtausgaben minus 40 % (Anteil des Landes Oberösterreich für Landeslehrerpersonalverwaltung)

² IT-Arbeitsplätze gesamt minus IT-Arbeitsplätze für Landeslehrerpersonalverwaltung

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

Die Ausgaben pro IT-Arbeitsplatz waren in Oberösterreich um mehr als 25 % höher als in Tirol.

25.2 Der RH stellte fest, dass die Ausgaben pro IT-Arbeitsplatz im Landesschulrat für Oberösterreich höher waren als jene des Landesschulrats für Tirol. In Anbetracht seiner geringeren Größe hatte der Landesschulrat für Tirol nach Ansicht des RH in Relation zum Landesschulrat für Oberösterreich jedoch mehr IT-Arbeitsplätze.

Angesichts der beträchtlichen IT-Ausgaben empfahl der RH dem BMBF, die IT-Arbeitsplätze und IT-Ausgaben der Landesschulräte österreichweit zu evaluieren und darauf aufbauend ein Benchmarksystem zu entwickeln sowie Einsparungspotenziale auszuschöpfen. Der RH empfahl dem Landesschulrat für Oberösterreich, die Vereinbarung mit dem Land Oberösterreich zur IT-Betreuung auf Angemessenheit zu prüfen und gegebenenfalls zu adaptieren.

25.3 *Das BMBF verwies in seiner Stellungnahme auf die im Rahmen des IT-Konsolidierungsgesetzes 2012 erfolgte Anpassung der IT-Arbeitsplätze an den Landesschulräten an die Anforderungen der Bundesclient-Architektur und auf das vom RH positiv bewertete einheitliche elektronische Aktensystem an allen Landesschulräten. Grundsätzlich sei es sinnvoll und zielführend, auch die einzelnen IT-Ausgaben zu erheben und durch Standardisierung sowie Vereinheitlichung der unterschiedlichen IT-Systeme entsprechende Synergien zu erzielen. Das BMBF werde in diesem Zusammenhang die Entscheidung der Bildungsre-*

form im Herbst abwarten, so dass allfällig neue Zuständigkeiten entsprechend berücksichtigt werden können.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich sei bei der Berechnung der IT-Personalkosten die Organisationseinheit UPIS der Unterabteilung A2B von der Berechnung der Ausgaben je IT-Arbeitsplatz auszunehmen. Die Unterabteilung A2B/UPIS sei für die Unterstützung der Schulen im Bereich UPIS zuständig. Weiters seien die Ausgaben für PM-SAP Lizenzen für Arbeitsplätze an Bundesschulen bzw. höhere Privatschulen nicht in die Berechnung des RH einzubeziehen. Somit lägen nach Berechnung des Landesschulrats für Oberösterreich die Ausgaben je IT-Arbeitsplatz in Oberösterreich im Jahr 2012 bei 2.976,39 EUR.

25.4 Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass der Landesschulrat für Tirol ebenfalls für die Unterstützung der Schulen im Bereich UPIS zuständig war und die dort anfallenden Ausgaben ebenfalls in der Berechnung berücksichtigt wurden. Ein Abzug für die Lizenzen an den Schulen in der Berechnung für die durchschnittlichen IT-Ausgaben erschien dem RH nicht gerechtfertigt, weil der Landesschulrat als Personalstelle für sämtliche Bundeslehrer und damit für die Verwaltung des Personals an Schulen zuständig war. Der RH ergänzte, dass auch in Tirol die SAP-Kosten berücksichtigt worden waren. Er verblieb daher bei seiner Kritik.

Kosten- und
Leistungsrechnung

26.1 Das BMBF führte 2005 in der Zentralstelle eine Kosten- und Leistungsrechnung ein. Sie umfasste eine Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung und wurde vor allem für die Planung, die Budgetallokation und das Budgetcontrolling verwendet. Für den Bereich der Landesschulräte wurde im BMBF eine Kostenarten- und Kostenstellenrechnung für die Personal- und Sachkosten¹⁹ installiert. Die beiden überprüften Landesschulräte selbst hatten zur Zeit der Gebärungsüberprüfung weder eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt noch gab es eine Ressourcenerfassung.

26.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das BMBF nur über Basisinformationen im Sinne einer Kosten- und Leistungsrechnung zu den Landesschulräten verfügte; detaillierte Kostenrechnungsdaten für die Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol jedoch nicht vorhanden waren. Dadurch war es auch nicht möglich, Aussagen über die Kosten der einzelnen Leistungsbereiche der Landesschulräte (z.B. Kosten des Kollegiums, Kosten der Lehrpersonalverwaltung) zu treffen.

¹⁹ gegliedert in Amt des Landesschulrats, schulpsychologische Beratungsstellen und Bezirksschulräte

Finanzielle Entwicklung

Der RH empfahl dem BMBF, in Abstimmung mit den Landesschulräten entsprechend der Größe und Aufgabenbereiche (mit/ohne Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer) der einzelnen Landesschulräte eine angemessene Kosten- und Leistungsrechnung bei diesen einzuführen. Dadurch könnten Benchmarks gesetzt und eine wirkungsorientierte Steuerung der Landesschulräte unterstützt werden.

26.3 *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung zur Einführung einer der Größe und den Aufgabenbereichen angemessenen Kosten- und Leistungsrechnung prüfen werde.*

26.4 Der RH erinnerte das BMBF daran, dass ihm keine detaillierten Kosten- und Leistungsrechnungsdaten für die Landesschulräte – und damit keine steuerungsrelevanten und wirkungsorientierten Grundlagen (z.B. Benchmarks) für die einzelnen Leistungsbereiche der Landesschulräte – zur Verfügung standen. Er bestärkte deshalb das BMBF in seiner in der Stellungnahme zum Ausdruck gebrachten Intention und bekräftigte seine Empfehlung, eine angemessene Kosten- und Leistungsrechnung bei den Landesschulräten in Abstimmung mit diesen einzuführen.

Bestellwesen

27.1 (1) In beiden überprüften Landesschulräten führte grundsätzlich die für Haushaltsangelegenheiten bzw. Budgetverwaltung zuständige Fachabteilung²⁰ Bestellungen von Lieferungen und Leistungen unabhängig von der Höhe des Bestellbetrags selbstständig durch. Dies erfolgte nach Absprache mit dem Landesschulratsdirektor, es gab aber keine schriftlichen Anweisungen bzw. Betragsgrenzen, ab denen der Landesschulratsdirektor zwingend zu befassen war.

(2) Auf der dem RH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mai 2014) für den Landesschulrat für Oberösterreich übergebenen Liste der Anordnungsberechtigten schien noch der pensionierte Landesschulratsdirektor auf. Auch die entsprechende Liste von Tirol vom Dezember 2011 war nicht auf aktuellem Stand.

27.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Abwicklung der Bestellungen zwar grundsätzlich den Haushaltsvorschriften entsprach; er bemängelte jedoch, dass die Abläufe und Verantwortungsbereiche nicht schriftlich festgelegt waren. Er empfahl den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol, ein umfassendes internes Kontrollsystem sicherzustellen. Die Abläufe und Verantwortlichkeiten für das Bestellwesen sollten schriftlich festgelegt und Betragsgrenzen, ab denen die Mitbefassung

²⁰ Oberösterreich: Abteilung A4 – Wirtschaftsabteilung; Tirol: Referat A2 – Haushalts- und Wohnungsangelegenheiten

des Landesschulratsdirektors zwingend vorgesehen ist, eingeführt werden.

(2) Der RH kritisierte, dass bei beiden überprüften Landesschulräten die Liste der Anordnungsberechtigten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht aktuell war. Er empfahl den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol, die Liste der Anordnungsberechtigten zu aktualisieren.

27.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Tirol werde der Empfehlung des RH entsprochen. Die Liste der Anordnungsberechtigten sei aktualisiert worden.*

Prüfungen durch die Interne Revision des BMBF und die Buchhaltungsagentur des Bundes

28.1 (1) Gemäß Revisionsordnung war die Interne Revision des BMBF auch für die nachgeordneten Dienststellen zuständig. Weder der Landesschulrat für Oberösterreich noch der Landesschulrat für Tirol wurden bisher durch die Interne Revision des BMBF geprüft.

(2) Beim Landesschulrat für Oberösterreich fanden in den Jahren 2009 und 2012 Nachprüfungen durch die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) statt. Gegenstand der Prüfungen waren dabei vor allem die Geld- und Sachverrechnung einerseits und der Fachbereich Besoldung andererseits. Die Prüfungen zeigten einige geringfügige Mängel auf, die vom Landesschulrat für Oberösterreich umgehend behoben wurden.

(3) Beim Landesschulrat für Tirol fanden in den Jahren 2009 und 2011 je eine sowie im Jahr 2013 zwei Nachprüfungen durch die BHAG statt. Gegenstand der Prüfungen waren dabei vor allem der Gebarungsvollzug, der Zahlungsverkehr, die Inventar- und Materialverwaltung und das Beschaffungswesen sowie das Personalwesen. Bei der Belegprüfung 2013 stellte die BHAG einige Mängel fest, die vor allem formeller Natur waren. Insbesondere kritisierte sie, dass bei einer Vielzahl von Belegen keine Mittelvormerkung angelegt worden war (siehe TZ 29).

28.2 Der RH bemängelte, dass bisher seitens der Innenrevision des BMBF noch keine Prüfungen der Landesschulräte stattgefunden haben, obwohl der Wirkungsbereich der Innenrevision gemäß der Revisionsordnung das gesamte Ressort des BMBF umfasste. Er anerkannte, dass die beiden überprüften Landesschulräte regelmäßigen Prüfungen durch die BHAG unterzogen wurden.

Finanzielle Entwicklung

Er empfahl dem BMBF, fallweise auch an den Landesschulräten Prüfungen durch die Interne Revision durchzuführen. Insbesondere jene Bereiche, die von den Prüfungen der BHAG nicht umfasst waren, sollten von der Internen Revision regelmäßig geprüft werden.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMBF habe es diesbezüglich bereits Planungen eingeleitet.*

Zuteilung der Schulbudgets an die Landesschulräte

29.1 (1) Der Zuteilungsprozess lief üblicherweise in folgenden Schritten ab:

- Zu Beginn des jeweiligen Schuljahres forderte das BMBF die Landesschulräte auf, die entsprechenden vorjährigen Infrastrukturdaten der Schulen in Planungsformulare einzutragen. Im Bereich beider überprüfter Landesschulräte tätigten die Schulen diese Eingaben selbst. Anschließend führte der jeweilige Landesschulrat Kontrollen durch.
- Die Landesschulräte gaben die kontrollierten Infrastrukturdaten und die außerordentlichen Investitionen (Einrichtungs- und Ausstattungserfordernisse von Neu-, Zu- und Umbauten) der Schulen im Oktober bzw. November dem BMBF bekannt.
- Auf diesen Daten basierend berechnete das BMBF die Ausgabenhöchstbeträge je Schule. Im Jänner bzw. Februar fand eine Besprechung des BMBF mit den Landesschulräten über die Finanzierung der außerordentlichen Investitionen statt.
- Im März bzw. April übermittelte das BMBF die für das laufende Jahr berechneten Ausgabenhöchstbeträge (einschließlich einer Aufstellung der zur Finanzierung vorgemerkten außerordentlichen Investitionen) schulweise an die Landesschulräte.

Voraussetzungen für diesen Zeitplan waren der rechtzeitige Beschluss eines Bundesfinanzgesetzes und das Vorliegen der entsprechenden Durchführungsbestimmungen des BMF.

(2) Die Bekanntgabe der Ausgabenhöchstbeträge an die Landesschulräte durch das BMBF erfolgte

- für das Jahr 2012 am 24. April 2012,
- für das Jahr 2013 am 19. Juni 2013 und

- für das Jahr 2014 am 10. Juni 2014 (Beschluss Bundesfinanzgesetz am 29. April 2014 und Durchführungsbestimmungen am 7. Juli 2014 mit Wirkung 1. Juli 2014).

(3) Die BHAG stellte 2013 beim Landesschulrat für Tirol fest, dass bei einer Vielzahl von Belegen keine Mittelvormerkung vorgenommen wurde (siehe TZ 28). Grund für die fehlende Mittelvormerkung war vor allem, dass das BMBF die erforderlichen Budgetmittel nach Ansicht des Landesschulrats für Tirol zu spät zur Verfügung gestellt hatte. Eine rechtzeitige Zuteilung der Budgetmittel sei jedoch aufgrund dringend notwendiger Vorarbeiten (z.B. Bestellungen), insbesondere bei Bau- und Instandhaltungsangelegenheiten, erforderlich.

Auch im Bereich der laufenden Sachmittelbudgets der Schulen verwiesen beide Landesschulräte auf eine eingeschränkte Planungssicherheit und in der Folge Handlungsfähigkeit der Schulen aufgrund der späten Zuteilung der Ausgabenhöchstbeträge durch das BMBF.

29.2 Der RH stellte eine späte Zuteilung der Schulbudgets an die Landesschulräte und in der Folge an die Schulen fest. Insbesondere bei Bau- und Instandhaltungsleistungen bedeutete dies für die Landesschulräte eine Gratwanderung zwischen formeller Richtigkeit (Mittelvormerkung) und dringend notwendiger Vorarbeiten (Bestellungen). Er räumte jedoch ein, dass das BMBF bestimmte Rahmenbedingungen (z.B. Vorliegen des Bundesfinanzgesetzes und der dazugehörigen Durchführungsbestimmungen) zu berücksichtigen hatte. Der RH empfahl dem BMBF, mit den Landesschulräten eine Vorgangsweise für die Übergangszeiträume zu vereinbaren, die einen reibungslosen Schulbetrieb und eine vorausschauende Investitionsplanung ermöglicht.

29.3 *Laut Stellungnahme des BMBF stünden Übergangsregelungen bis zur Festlegung der jährlichen Auszahlungshöchstbeträge der Landesschulräte sowie der Bundesschulen insofern fest, als der Finanzplan regelmäßig zu aktualisieren sei und die vorläufige Budgetallokation eine hinlängliche Planung der unabweislichen laufenden Aufwendungen und der sonstigen Verpflichtungen ermögliche. Das BMBF räumte bestimmte Unwägbarkeiten bei knapper Ressourcenlage ein, wies aber darauf hin, dass es den Landesschulräten und Bundesschulen kein höheres Ausmaß an Planungssicherheit einräumen könne als das, über das es selber verfüge.*

29.4 Der RH entgegnete dem BMBF, dass im Hinblick auf nicht laufende Ausgaben, wie dringend notwendige Vorarbeiten (z.B. Bestellungen), insbesondere bei Bau- und Instandhaltungsangelegenheiten, die angeführten Übergangsregelungen keine ausreichende Hilfestellung für die

Finanzielle Entwicklung

Landesschulräte boten. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, zwischen BMBF und den Landesschulräten eine Vorgangsweise für die Übergangszeiträume zu vereinbaren.

Zuteilungsmodell
laufender Sach-
aufwand an Schulen

30.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt – nach Schularten gegliedert – die Höhe der laufenden Sachausgaben je Schüler in den Kalenderjahren 2009 und 2013:

Tabelle 7: Laufende Sachausgaben Bundesschulen (je Schüler) 2009 und 2013									
laufende Sachausgaben je Schüler	2009			2013			Veränderung 2009 bis 2013		
	Österreich	Ober- österreich	Tirol	Österreich	Ober- österreich	Tirol	Österreich	Ober- österreich	Tirol
	in EUR						in %		
allgemein bildende höhere Schulen	450,62	371,68	366,96	458,11	377,84	457,38	1,64	1,63	19,77
technisch-gewerbliche mittlere und höhere Schulen	878,49	839,98	1.083,58	950,45	973,37	985,73	7,57	13,7	- 9,93
humanberufliche mittlere und höhere Schulen	955,21	832,01	1.007,98	904,67	892,38	928,46	- 5,59	6,77	- 8,56
kaufmännische mittlere und höhere Schulen	488,88	385,42	433,91	558,98	449,74	497,55	12,54	14,3	12,79
Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik	1.503,46	609,04	2.736,03	828,13	754,48	1.772,30	- 81,55	19,28	- 54,38
Bundesschulen insgesamt	611,40	545,63	616,90	624,01	607,00	651,51	2,02	10,11	5,31

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Im Kalenderjahr 2013 betragen die durchschnittlichen Ausgaben für den laufenden Sachaufwand je Schüler der Bundesschulen österreichweit rd. 624 EUR; in Oberösterreich waren es rd. 607 EUR, in Tirol rd. 652 EUR. Die höheren Ausgaben für die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen erklärten sich aus der Führung von beispielsweise Werkstätten oder Küchen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Schularten waren auf verschiedene Ursachen zurückzuführen (z.B. Entwicklung der Schülerzahlen,²¹ Ausmaß der Fremdreinigung, Ausstattungsnotwendigkeiten, Projekte).

(2) Die Zuteilung der Budgetmittel für den laufenden Sachaufwand der einzelnen Schulen erfolgte seitens des BMBF aufgrund bestimmter Verteilungsschlüssel, die neben einem Grundbetrag je Schule unter anderem die Anzahl der Schüler, Lehrer und Verwaltungscomputer, die Energiekennzahl sowie die Eigen- und Fremdreinigungskosten berücksichtigten.

²¹ Bei gleichbleibender Schulzahl bewirkte die Fixkostenremanenz Folgendes: Ein Anstieg der Schülerzahlen führte zu einem Absinken, ein Sinken der Schülerzahlen zu einem Anstieg der Ausgaben je Schüler.

Das BMBF teilte die so je Schule ermittelten Beträge dem jeweiligen Landesschulrat zu. Die weitere Vorgehensweise der beiden überprüften Landesschulräte war im Grunde dieselbe: Sie korrigierten die Schulbudgets entsprechend den jeweiligen regionalen Gegebenheiten (z.B. Fremdreinigung, Energie) und behielten einen Teil des vom BMBF berechneten Schulbudgets zunächst für Notfälle (Reserve) zurück. Danach wies der jeweilige Landesschulrat die derart adaptierten Schulbudgets den Schulen zu. Die Reserven gelangten im Bedarfsfall gegen Ende des Jahres zur Anweisung.

Das BMBF erstellte hinsichtlich des laufenden Sachaufwands Benchmarks, die den tatsächlichen Verbrauch der einzelnen Schulen (z.B. je m² oder je Schüler) aufzeigten und Kennzahlen (z.B. Maximum- und Durchschnitts-Werte) ersichtlich machten. Diese Auswertungen besprach das BMBF mit den Landesschulräten und stellte sie zur Verfügung.

(3) Die Anpassungen der Schulbudgets an regionale Gegebenheiten erfolgten in Oberösterreich und Tirol jedoch unterschiedlich. Beispielsweise korrigierte der Landesschulrat für Oberösterreich die Fremdreinigungskosten entsprechend den jeweils bestehenden Verträgen. In Tirol hingegen teilte der Landesschulrat den Schulen einen Sollwert zu; bei Schulen mit darüber liegenden Fremdreinigungskosten setzte der Landesschulrat gemeinsam mit den Schulen Maßnahmen zur Senkung der Kosten (z.B. Nachverhandlungen der Verträge, Rundschreiben des Landesschulrats über Reinigungsorganisation an Schulen).

Nachfolgende Tabelle enthält die Kennzahlen laut Benchmarksystem des BMBF für die Fremdreinigungskosten im Jahr 2012:

Finanzielle Entwicklung

Tabelle 8: Kennzahlen Fremdreinigungskosten 2012					
	allgemein bildende höhere Schulen	technisch gewerbliche mittlere/höhere Schulen	humanberufliche mittlere/höhere Schulen	Handelsakademien und Handelsschulen	Bildungsanstalten für Kindergarten- bzw. Sozialpädagogik¹
je m ² in EUR					
Österreich					
Maximum	41,12	20,89	43,25	24,80	17,72
Durchschnitt	9,56	9,50	11,90	10,01	12,60
Oberösterreich					
Maximum	30,73	15,02	19,12	17,47	–
Durchschnitt	9,12	10,67	10,66	13,72	–
Tirol					
Maximum	15,08	13,39	14,10	14,98	–
Durchschnitt	5,59	12,35	8,30	4,62	–

¹ keine Länderwerte aufgrund der geringen Anzahl an Schulen

Quellen: BMBF; Darstellung RH

Wie die Tabelle zeigt, lagen die Fremdreinigungskosten Tirols bei fast allen Schultypen (ausgenommen technische Schulen) unter den österreichweiten und oberösterreichischen Vergleichskosten. Oberösterreich lag bei allen Schularten unter den österreichweiten Maximum-Werten, bei den Durchschnittswerten waren die der technischen und kaufmännischen Schulen höher als der Österreich-Durchschnitt.

30.2 (1) Der RH stellte unterschiedliche Vorgangsweisen des Landesschulrats für Oberösterreich und des Landesschulrats für Tirol bei der Aufteilung der Mittel für den laufenden Sachaufwand der Schulen fest. Er wies kritisch darauf hin, dass sich die laufenden Sachausgaben je Schüler bei einzelnen Schularten zwischen Oberösterreich und Tirol erheblich unterschieden. Nach Ansicht des RH deutete dies auf eine etwaige nicht sachgerechte Mittelallokation hin. Der RH räumte schulartenspezifische, aufgabenorientierte und standortbezogene Besonderheiten der Budgetallokation und Budgetsteuerung ein, betonte jedoch zum wiederholten Male die Bedeutung einer einheitlichen Vorgehensweise.²² In diesem Zusammenhang anerkannte der RH die Bemühungen des Landesschulrats für Tirol zur Senkung der Fremdreinigungskosten.

Der RH empfahl dem BMBF, in Abstimmung mit den Landesschulräten eine einheitliche Vorgehensweise bei der Zuteilung der Budgetmittel an die Schulen zu entwickeln, um ein nachhaltiges Budgetmanagement sicherzustellen.

²² siehe inhaltsgleiche Feststellungen (jedoch in Bezug auf die Landesschulräte für Kärnten und Salzburg) im Bericht des RH „Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen“, Reihe Bund 2014/15, TZ 15

(2) Das Benchmarksystem des BMBF hinsichtlich des laufenden Sachaufwands bewertete der RH grundsätzlich positiv. Er empfahl dem BMBF, das Benchmarksystem für konkrete Maßnahmen im Sinne eines nachhaltigen Budgetmanagements zu nutzen.

- 30.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die für die Berechnung der Ausgabenhöchstbeträge verwendeten Preise bzw. Werte in Abständen anpasse, wobei es als Grundlage für die neuen Werte die Benchmarks verwende. Weiters fordere es jene Schulen bzw. Landesschulräte auf, die erheblich über den Durchschnitt liegen, Begründungen zu liefern bzw. Maßnahmen zu setzen, damit zu hohe Verbräuche vermieden werden. Seitens des BMBF werde bei Zuteilung der Ausgabenhöchstbeträge jedenfalls danach getrachtet, Anreize zu bieten, um unwirtschaftliches Handeln zu vermeiden.*

Zur Empfehlung des RH, eine einheitliche Vorgangsweise bei der Zuteilung der Budgetmittel an die Schulen zu entwickeln, teilte das BMBF mit, dass das Sachaufwandsbudget der Bundesschulen nach einem einheitlichen Modell berechnet werde. Abweichungen seitens der Landesschulräte seien jedoch zulässig, sofern die Berechnungsmethode gegenüber dem BMBF und den Schulen offengelegt werde.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich rufe er die Fremdreinigungsleistungen auf Basis des Bundesbeschaffung GmbH-Vertrags „Ausschreibung Reinigung Dienststellen Oberösterreich und Salzburg 2008“ ab. Aufgrund der gültigen Verträge sei ein Nachverhandeln nicht möglich. Die Schulen könnten jedoch Reinigungsleistungen im reduzierten Ausmaß abrufen, was auch in Oberösterreich teilweise zur Anwendung komme. In den Fremdreinigungskosten seien auch die Kosten für optional abrufbare Glas- und Grundreinigungen enthalten, die von den Schulen unterschiedlich in Anspruch genommen würden. Auch das Verhältnis von Eigen- und Fremdreinigung beeinflusse die Kosten. Aufgrund der angeführten Argumente erscheine es dem Landesschulrat für Oberösterreich problematisch, Fremdreinigungskosten nach Kennzahlen zu vergleichen.

- 30.4** In Bezug auf die Zuteilung der Sachmittel an die Schulen betonte der RH gegenüber dem BMBF insbesondere aus Gründen der Transparenz weiterhin die Notwendigkeit einer einheitlichen Vorgangsweise. Er konkretisierte gegenüber dem BMBF, dass das Benchmarksystem seiner Ansicht nach mit einer stärkeren Verbindlichkeit eingesetzt werden sollte, um die Schulen bzw. Landesschulräte zu wirtschaftlichem Handeln zu motivieren.

Der RH teilte die Meinung des Landesschulrats für Oberösterreich nicht, dass ein Vergleich von Fremdreinigungskosten anhand von Kennzahlen problematisch sei. Er vertrat die Ansicht, dass das Benchmarksystem des BMBF bei entsprechender Konsequenz und Verbindlichkeit dazu geeignet war, den laufenden Sachaufwand der Schulen zu steuern. Zudem trafen die vom Landesschulrat für Oberösterreich angeführten Argumente grundsätzlich auf alle Landesschulräte zu. Der RH wies weiters darauf hin, dass der Landesschulrat für Oberösterreich selbst wiederholt in seiner Stellungnahme Benchmarks (siehe beispielsweise TZ 32) forderte.

Personal

Einleitung

31 Die Personalpläne der Landesschulräte umfassten das Personal der Schulbehörden des Bundes in den Ländern.

- In Oberösterreich enthielt der Personalplan des Landesschulrats daher das Personal des Amtes des Landesschulrats für Oberösterreich (einschließlich der Beratungsstellen des schulpsychologischen Dienstes) und der 18 Ämter der Bezirksschulräte.
- In Tirol umfasste der Personalplan das Personal des Amtes des Landesschulrats für Tirol (einschließlich der Beratungsstellen des schulpsychologischen Dienstes) und der zehn Bezirksschulräte.²³

Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher auf das gesamte Personal der Schulbehörden des Bundes in den Ländern.

Personalplan des Bundes

32.1 (1) Die Personalstandsziele des Bundes waren gesetzlich im Personalplan für das jeweilige Finanzjahr festgelegt. Für jede beim Bund beschäftigte Person musste im Personalplan eine entsprechende Planstelle vorgesehen sein.²⁴ Die im Personalplan festgelegten Höchstwerte durften zu keinem Zeitpunkt des Jahres überschritten werden.

²³ Für die Bezirksschulräte in Tirol war kein eigenes Verwaltungspersonal bzw. waren keine Planstellen vorgesehen, weil die Verwaltungsaufgaben aufgrund von Vereinbarungen des Bundes mit dem Land Tirol bzw. der Stadt Innsbruck von Landesbediensteten der Bezirkshauptmannschaften bzw. Magistratsbediensteten miterledigt wurden.

²⁴ Einige Beschäftigtengruppen binden jedoch keine Planstelle und sind daher nicht auf die VBÄ-Ziele anzurechnen (Unterteilung 7 und 8), z.B. Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten, Feriapraktikanten (soweit nicht im PM-SAP abgerechnet), freie Dienstnehmer, begünstigte Behinderte mit mehr als 70 % Behinderung

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Die Bundesregierung war bestrebt, den Personalstand des Bundes fortgesetzt zu konsolidieren und verschärfte jährlich ihre Vorgaben. Ab dem Jahr 2009 legte sie die ressortspezifischen Personaleinsparungen rollierend (jeweils als Vorschau auf vier Jahre) auf Basis der halben Pensionierungsquote fest.²⁵ Vom geltenden Aufnahmestopp im Zeitraum vom 1. April 2012 bis 31. Dezember 2014 waren unter anderem Lehrer ausgenommen.²⁶

(2) Bezüglich der Planung und Steuerung der Personalressourcen der Landesschulräte (einschließlich der Bezirksschulräte) legte das BMBF dem RH eine Anmerkung im Protokoll einer Landesschulratsdirektorenkonferenz des Jahres 2009 vor. Demnach wären 23 Planstellen bundesweit einzusparen. Das BMBF ging von einer ungefähren Einsparung von 3 % an Planstellen für große und 2 % für kleine Landesschulräte jährlich aus. Schriftliche Unterlagen bzw. Berechnungen dazu konnten dem RH nicht vorgelegt werden. Während das BMBF beim Verwaltungspersonal für die Schulen verschiedene Benchmarks als Steuerungsgrundlage heranzog, beschränkte es sich bei den Landesschulräten auf Auffälligkeiten im direkten Vergleich der Länder untereinander.

(3) Die höchstzulässige Anzahl an Planstellen für das österreichweite Personal der Landesschulräte (einschließlich Bezirksschulräte) betrug:

Tabelle 9: Österreichweiter Personalplan für die Landesschulräte (einschließlich Bezirksschulräte) 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013 ¹	Veränderung 2009 bis 2013
	Anzahl Planstellen					in %
Schulaufsicht	342	335	329	325	310	- 9,36
Verwaltungsbedienstete	1.255	1.232	1.233	1.224	1.196	- 4,70
Summe	1.597	1.567	1.562	1.549	1.506²	- 5,70

¹ laut Detailbudget im Teilheft

² ohne zehn Lehrerplanstellen

Quellen: BMF; Darstellung RH

Die Anzahl der Planstellen für Schulaufsichtsbedienstete lag 2009 bei 342 und sank bis 2013 auf 310 Planstellen (rd. - 9,4 %). Die Planstellen für Verwaltungsbedienstete reduzierten sich von 1.255 im Jahr 2009

²⁵ Ausgangswerte waren die VBÄ-Ziele für 2008; im Bundesfinanzrahmengesetz werden die Grundzüge des Personalplans für die folgenden vier Jahre festgesetzt. Die Grundzüge weisen die höchstzulässige ausgabenwirksame Personalkapazität des Bundes aus.

²⁶ gemäß Ministerratsbeschluss vom 6. März 2012

Personal

auf 1.196 Planstellen im Jahr 2013 (rd. – 4,7 %). Die Planstellen für die Landesschulräte insgesamt gingen um rd. 5,7 % zurück.

(4) Aufgrund der Vorgaben des Bundes durfte das BMBF nur in dringenden Fällen Planstellen nach Freiwerden nachbesetzen. Dennoch zog das BMBF beispielsweise die Planstelle eines Mitarbeiters des Landesschulrats für Oberösterreich, dessen Aufgabe – die Administration der Zuerkennung von Pflegegeld für Landeslehrer – im Jahr 2012²⁷ weggefallen war, nicht ein. Eine im Juni 2009 eingezogene Planstelle der zweiten Sekretariatskraft der Vizepräsidentin des Landesschulrats für Oberösterreich musste das BMBF zwei Wochen später zur Nachbesetzung freigeben.

- 32.2** Der RH hielt fest, dass das BMBF den Landesschulräten österreichweit im Zeitraum 2009 bis 2013 eine Planstellenreduktion von rd. 5,7 % vorgab. In diesem Zusammenhang stellte der RH kritisch fest, dass das BMBF keine ausreichend dokumentierten Planungsgrundlagen für die Umsetzung der Einsparvorgaben des Bundes vorlegen konnte. Die Entscheidungskriterien für den Einzug bzw. Nichteinzug von Planstellen waren für den RH in Einzelfällen nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem BMBF, die Steuerung der Planstellen des Verwaltungspersonals der Landesschulräte nach einem klaren Kriterienkatalog in stringenterer Form vorzunehmen. Die länderweise Steuerung der Planstellen des Verwaltungspersonals der Landesschulräte wäre anhand konkreter Benchmarks, wie z.B. Personalbedarf für die Aufgabenerfüllung Lehrpersonalverwaltung, zu optimieren. Hinsichtlich des Schulaufsichtspersonals verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 39, wonach für die Verteilung aller Schulaufsichtsorgane ein Benchmarksystem zu entwickeln wäre.

- 32.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Empfehlung des RH aufgreifen und einen Kriterienkatalog als Grundlage für eine klare und transparente Planstellenzuteilung erarbeiten.*

Weiters teilte das BMBF mit, dass die Ergebnisse der bisherigen pädagogischen Beurteilungen zu einem Aufgabenprofil für die Schulaufsichtsorgane und die Zuteilung der Religionsfachinspektoren aktuelle Themen seien. Das Aufgabenprofil der Landesschulinspektoren für den mittleren und höheren Schulbereich werde aktuell überarbeitet.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich werde schon seit dem Jahr 1998 die Einführung eines Planstellenpools gefordert.

²⁷ mit dem Pflegegeldreformgesetz ab 1. Jänner 2012

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Damit verbunden sei die Schaffung von Benchmarks für die Personalausstattung der Landesschulräte. Die praktizierte „Einsparungsquote“ des BMBF sei kein wirkliches Steuerungsinstrument für eine moderne und strukturierte Personalbewirtschaftung.

Weiters teilte der Landesschulrat für Oberösterreich zu den beiden vom RH angeführten Fällen mit, dass er die Einsparungsquote für den angesprochenen Zeitraum erfüllt habe und somit der „Verbleib“ der Planstellen gerechtfertigt sei. Bezüglich der Planstelle für die Administration des Pflegegelds hielt er fest, dass er mit dieser Planstelle Unterkapazitäten in einer anderen Organisationseinheit ausgeglichen habe.

- 32.4** Hinsichtlich der Stellungnahme des BMBF zu den Schulaufsichtsorganen verwies der RH auf seine Gegenäußerungen in TZ 39 und 40.

Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass unter anderem die nicht besetzten Verwaltungsplanstellen für anderes Personal ohne Beschäftigungsverhältnis zum Bund (z.B. Landesbedienstete) die Überprüfung der Einhaltung der Einsparungsvorgaben erschweren. In diesem Zusammenhang verblieb der RH bei seiner Kritik, dass aussagekräftige Soll-Ist-Vergleiche nicht möglich waren, weil eine vollständige Erfassung des gesamten Personals im jeweiligen Planstellenbereich des Bundes nicht gegeben war.

Soll-Ist-Vergleich
des Personals der
Landesschulräte für
Oberösterreich und
Tirol

- 33.1** Die Aufteilung der Personalressourcen pro Landesschulrat wurde vom BMBF im Wesentlichen jährlich fortgeschrieben.

Ein Vergleich der genehmigten und besetzten Planstellen bei den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol – aufgliedert in Schulaufsichts- und Verwaltungspersonal – ergab Folgendes:

Personal

Tabelle 10: Genehmigte und besetzte Planstellen der Ämter der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol (einschließlich Bezirksschulräte) 2009 bis 2013							
	31. Dezember 2009	31. Dezember 2010	31. Dezember 2011	31. Dezember 2012	31. Dezember 2013	Veränderung 2009 bis 2013	
	Anzahl Planstellen/VBÄ					Anzahl Planstellen/ VBÄ	in %
Oberösterreich							
Schulaufsicht							
Soll	39,75	40,75	40,75	42	44,75 ¹	5	12,58
Ist ²	33,75	30,75	26,75	27,75	44,75	11	32,59
Verwaltungsbedienstete							
Soll	208,65	208,65	204,525	202,025	198,025	- 10,625	- 5,09
Ist ³	198,7	190,65	190,95	182,88	186,15	- 12,55	- 6,32
Summe Soll	248,4	249,4	245,275	244,025	242,775	- 5,625	- 2,26
Summe Ist	232,45	221,4	217,7	210,63	230,9	- 1,55	- 0,67
Tirol							
Schulaufsicht							
Soll	28	28	29	27	26	- 2	- 7,14
Ist ²	19	17	16	15	23	4	21,05
Verwaltungsbedienstete							
Soll	77,375	77,375	76,125	75,375	73,625	- 3,75	- 4,85
Ist ³	76,13	76,00	74,15	72,75	71,15	- 4,98	- 6,54
Summe Soll	105,375	105,375	105,125	102,375	99,625	- 5,75	- 5,46
Summe Ist	95,13	93,00	90,15	87,75	94,15	- 0,98	- 1,03

Soll – genehmigte Planstellen laut Personalplan, Ist – besetzte Planstellen

¹ laut Angabe BMBF

² ohne Fachinspektoren für Religion; bis einschließlich 2012 ohne die betrauten Schulaufsichtsbediensteten

³ ohne Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten, freie Dienstnehmer, in Verwaltung eingesetzte Lehrer

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

Der gesamte Soll-Stand an Personal (laut Personalplan) verminderte sich von 2009 bis 2013 in Oberösterreich um 5,625 Planstellen bzw. rd. 2,3 % und in Tirol um 5,75 Planstellen bzw. rd. 5,5 %. Während in Oberösterreich von 2009 auf 2013 die Anzahl der Planstellen für die Schulaufsicht um rd. 12,6 % von 39,75 auf 44,75 Planstellen stieg, sank sie in Tirol um rd. 7,1 % von 28 auf 26 Planstellen.

Die Planstellenreduktion beim Verwaltungspersonal lag bei beiden Landesschulräten bei rd. 5 %. Von den österreichweit 1.196 Verwaltungsplanstellen entfielen im Jahr 2013 rd. 16,6 % auf Oberösterreich und

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

rd. 6,2 % auf Tirol. Der Anteil der Lehrer (Landes- und Bundeslehrer) an der Gesamtanzahl an Lehrern lag in Oberösterreich bei rd. 17,1 %. In Tirol – ohne Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer – lag der Anteil der Bundeslehrer an allen Bundeslehrern Österreichs 2013 bei rd. 7,7 %.

Der tatsächliche Ist-Stand an insgesamt besetzten Planstellen verminderte sich während des überprüften Zeitraums in Oberösterreich um 1,55 VBÄ (rd. 0,7 %) und in Tirol um 0,98 VBÄ (rd. 1 %). Beide Landesschulräte unterschritten zwischen 2009 und 2013 die Gesamtvorgaben des Personalplans.

Die Anzahl der besetzten VBÄ (Ist-Stand) erhöhte sich von 2012 auf 2013 in beiden Landesschulräten erheblich, dies hing mit der Übernahme von mit Schulaufsichtsfunktionen betrauten Landeslehrern in die Bundesbesoldung zusammen (siehe TZ 41). Das Nichtausschöpfen der Planstellen begründete das BMBF vor allem für den Landesschulrat für Oberösterreich damit, dass Verwaltungsplanstellen für anderes Personal ohne Beschäftigungsverhältnis zum Bund (z.B. Landesbedienstete) freigehalten wurden (siehe TZ 37).

- 33.2** (1) Der RH hielt fest, dass sowohl der Landesschulrat für Oberösterreich als auch der Landesschulrat für Tirol im überprüften Zeitraum den Personalplan unterschritten. Dies war jedoch unter anderem auf nicht besetzte Planstellen für mit Schulaufsichtsfunktionen betraute Landeslehrer und auf nicht besetzte Verwaltungsplanstellen für anderes Personal ohne Beschäftigungsverhältnis zum Bund (z.B. Landesbedienstete) zurückzuführen. Der RH kritisierte, dass aussagekräftige Soll-Ist-Vergleiche nicht möglich waren, weil eine vollständige Erfassung des gesamten Personals im jeweiligen Planstellenbereich des Bundes nicht gegeben war.

Aufgrund der Uneinheitlichkeit des eingesetzten Personals sowohl im Schulaufsichts- als auch im Verwaltungsbereich waren im überprüften Zeitraum keine Aussagen über den tatsächlichen, für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Personalumfang und über die erfolgten Personaleinsparungen möglich. Da nur ein Teil des Personals im Personalplan erfasst war, stellte die Planstellenbewirtschaftung des Bundes ein unzureichendes Steuerungs- und Controllinginstrument dar.

Der RH empfahl dem BMBF, die Grundvoraussetzung für eine sinnvolle Planstellenbewirtschaftung und eine effektive Kostenkontrolle zu schaffen und ausschließlich Bundespersonal, das auch eine Planstelle im jeweiligen Planstellenbereich bindet, zu beschäftigen.

Personal

(2) Der RH wies darauf hin, dass in Oberösterreich die Anzahl der Planstellen für die Schulaufsicht zwischen 2009 und 2013 von 39,75 auf 44,75 erhöht wurde. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 39, wonach für die Verteilung aller Schulaufsichtsorgane ein Benchmarksystem zu entwickeln wäre.

(3) Der RH erachtete die Relation des Verwaltungspersonals laut Personalplan zum bundesweiten prozentuellen Anteil der Lehrer sowohl für den Landesschulrat für Oberösterreich als auch für den Landesschulrat für Tirol für plausibel.

33.3 *Zur Empfehlung des RH der ausschließlichen Beschäftigung von Bundespersonal, das auch eine Planstelle im jeweiligen Planstellenbereich bindet, führte das BMBF in seiner Stellungnahme aus, schon seit längerem bemüht zu sein, dies auch gegen Widerstände umzusetzen. Für dienstzugeteilte Landesbedienstete und Landeslehrpersonal erfolge ausnahmslos die Bindung einer Bundesplanstelle, um bei Beendigung einer Dienstzuteilung die Nachbesetzungsmöglichkeit mit einem Bundesbediensteten sicherzustellen. In Zukunft strebe es aber an, dass sich Landesbedienstete, wenn sie sich für eine bestimmte Funktion bewerben, vom Land karenzieren lassen und für die Dauer der Karenzierung in ein Bundesdienstverhältnis übernommen werden.*

Weiters teilte das BMBF mit, dass die Ergebnisse der bisherigen pädagogischen Beurteilungen zu einem Aufgabenprofil für die Schulaufsichtsorgane und die Zuteilung der Religionsfachinspektoren aktuelle Themen seien. Das Aufgabenprofil der Landesschulinspektoren für den mittleren und höheren Schulbereich werde aktuell überarbeitet.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich sei es in den Jahren 2009 bis 2013 zu keiner Erhöhung der VBÄ im Bereich der Schulaufsicht gekommen. Die vom RH dargestellte Steigerung der Schulaufsichtsplanstellen um fünf Stellen sei auf Umstrukturierungen bei den Bezirks- bzw. Pflichtschulschulinspektoren zurückzuführen, die das BMBF im Personalplan nicht richtig dargestellt habe.

Die „Nichtbesetzung“ der Planstellen im Landesschulrat für Oberösterreich hänge damit zusammen, dass das BMBF die Personalbewirtschaftung des Landesschulrats ablehne (z.B. Herabsetzung der Wochendienstzeit, Teilzeitbeschäftigungen) und die Zustimmung dazu nicht erteile.

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

- 33.4** Hinsichtlich der Stellungnahme des BMBF zu den Schulaufsichtsorganen verwies der RH auf seine Gegenäußerungen in TZ 39 und 40.

Zur Personalsteigerung bei den Schulaufsichtsbediensteten entgegnete der RH dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass er diesbezüglich in TZ 41 die fehlende Budgetwahrheit kritisierte, weil die betrauten Schulaufsichtsbediensteten sowohl bei den besetzten Planstellen als auch bei den Personalausgaben im jeweiligen finanzgesetzlichen Ansatz bzw. Detailbudget fehlten.

Die Begründung des Landesschulrats für Oberösterreich betreffend die nichtbesetzten Planstellen im Bereich des Landesschulrats anerkannte der RH nicht. Er verwies diesbezüglich auf TZ 48, wo er die vom Landesschulrat für Oberösterreich praktizierte Aufteilung der Planstellen auf mehrere Bedienstete kritisierte.

Tatsächlich eingesetztes Personal

- 34.1** (1) Mit Stichtag 1. April 2014 erhob der RH – ungeachtet der dienst- und besoldungsrechtlichen Zuordnung – das gesamte Personal,²⁸ das Leistungen für die Schulbehörden des Bundes in Oberösterreich und Tirol erbrachte bzw. in einem Beschäftigungsverhältnis stand (inkl. karenziertes Personal, ohne Präsidenten und Amtsführende Präsidenten der Landesschulräte sowie Vorsitzende der Bezirksschulräte):

²⁸ Zusätzlich war beim Landesschulrat für Oberösterreich ein freier Dienstnehmer im Büro des Amtsführenden Präsidenten beschäftigt. Weiters hatte der Landesschulrat für Oberösterreich die IT-Betreuung ausgelagert. Der Landesschulrat für Tirol hatte einen Werkvertrag mit einem ehemaligen Schuldirektor abgeschlossen.

Personal

Tabelle 11: Eingesetztes Personal bei den Schulbehörden des Bundes in Oberösterreich und Tirol, Stand 1. April 2014

Dienstgeber	Planstellenbereich	Oberösterreich		Tirol	
		Köpfe	VBÄ	Köpfe	VBÄ
Bund	Landesschulrat/Bezirksschulräte ¹	273	229,00	124	99,21
	Pädagogische Hochschule Tirol			1	1,00
	Stadtschulrat für Wien	2 ²	2,00 ²		
Land		36 ³	32,57	32 ⁴	17,85
Stadt	Wels	1	1,00		
	Innsbruck			3	1,10
sonstige	Verein Österreichisches Zentrum für Gewaltprävention an den Schulen	8	5,43	5	2,88
Summe		320	270,00	165	122,03
laut Personalplan zum 31. Dezember 2013			243		100

Rundungsdifferenzen

¹ inkl. Lehrer (für Verwaltungstätigkeiten und pädagogische Angelegenheiten)

² Fachinspektoren mit Stammschule im Bereich des Stadtschulrats für Wien

³ 13 Bezirksschul- und sechs Fachinspektoren (jeweils betraut), zehn Verwaltungsbedienstete, sieben Landeslehrer (für Verwaltungstätigkeiten und pädagogische Angelegenheiten)

⁴ ein Landesschulinspektor, acht Bezirksschul- und zwei Fachinspektoren (jeweils betraut), 17 Verwaltungsbedienstete, vier Landeslehrer (für pädagogische Angelegenheiten)

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

In den Schulbehörden des Bundes in Oberösterreich waren um rd. 27 VBÄ²⁹ und in Tirol um rd. 22 VBÄ³⁰ mehr tätig als im Personalplan vorgesehen (siehe Tabelle 10). Das in den Schulbehörden des Bundes tätige Personal bestand in Oberösterreich zu rd. 85 % und in Tirol zu rd. 81 % aus Bundesbediensteten, die dem Planstellenbereich des jeweiligen Landesschulrats (einschließlich der Bezirksschulräte) angehörten. Ansonsten waren vorwiegend Landesbedienstete (Verwaltungsbedienstete, betraute Schulaufsichtsbedienstete, Lehrer) tätig.

(2) Zusätzlich wurden Aufgaben des schulpsychologischen Dienstes über einen Verein organisiert: Im Landesschulrat für Oberösterreich waren acht (5,43 VBÄ), im Landesschulrat für Tirol fünf Psychologen (2,875 VBÄ) Mitarbeiter des Vereins „Österreichisches Zentrum für Gewaltprävention an den Schulen“.

34.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine Gesamterfassung des für die Aufgaben der Schulbehörden des Bundes in den Ländern eingesetzten Personals nur schwer möglich war, weil neben dem Bund auch die Länder, Statutarstädte und ein Verein Dienstgeber waren und ein Teil des Personals (z.B. Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten, betraute

²⁹ davon 12,5 VBÄ karenziert

³⁰ davon 4,5 VBÄ karenziert

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Schulaufsichtsbedienstete) vom Personalplan nicht umfasst war. Er hielt ferner kritisch fest, dass mit der Beschäftigung von zusätzlichem Personal der Personalplan des Bundes umgangen wird und insgesamt ein erheblich höherer Personaleinsatz festzustellen war.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung an das BMBF (siehe TZ 33), die Grundvoraussetzung für eine sinnvolle Planstellenbewirtschaftung und eine effektive Kostenkontrolle zu schaffen und ausschließlich Bundespersonal, das auch eine Planstelle im jeweiligen Planstellenbereich bindet, zu beschäftigen.

(2) Der RH verwies bezüglich des Vereins „Österreichisches Zentrum für Gewaltprävention an den Schulen“ auf seinen Bericht „Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst“, Reihe Bund 2013/1, TZ 19. Er hatte darin insbesondere Doppelgleisigkeiten bei der Personalverwaltung und der Dokumentation der Aufgabenerfüllung sowie eine Umgehung des Personalplans bemängelt.

34.3 *Das BMBF führte in seiner Stellungnahme an, dass es schon seit längerem bemüht sei, diese Empfehlung auch gegen Widerstände umzusetzen. Für dienstzuteilte Landesbedienstete und Landeslehrpersonal erfolge ausnahmslos die Bindung einer Bundesplanstelle, um bei Beendigung einer Dienstzuteilung die Nachbesetzungsmöglichkeit mit einem Bundesbediensteten sicherzustellen. In Zukunft strebe es aber an, dass sich Landesbedienstete, wenn sie sich für eine bestimmte Funktion bewerben, vom Land karenzieren lassen und für die Dauer der Karenzierung in ein Bundesdienstverhältnis übernommen werden.*

Der Landesschulrat für Oberösterreich relativierte in seiner Stellungnahme die Darstellung in Tabelle 11 und kam nach Abzug der nachfolgend angeführten Positionen zu einem Überstand von 0,20 VBÄ:

- Abzug von sechs Lehrlingen und des Amtsführenden Präsidenten, weil diese nicht im Personalplan erfasst seien,*
- Korrektur hinsichtlich des Beschäftigungsausmaßes eines freien Dienstnehmers (1,0 VBÄ), weil dessen durchschnittliche Beschäftigung in den Jahren 2014 und 2015 rd. 0,625 VBÄ betragen habe,*
- Korrektur der Fachinspektoren in der Rubrik Stadtschulrat für Wien auf 0,50 VBÄ (Übermittlungsfehler),*
- Abzug der Karenzierungen im Ausmaß von 12,50 VBÄ, weil es sich durch die Berücksichtigung von karenzierten Bediensteten und Ersatzkräften um eine „Doppelrechnung“ handle und*

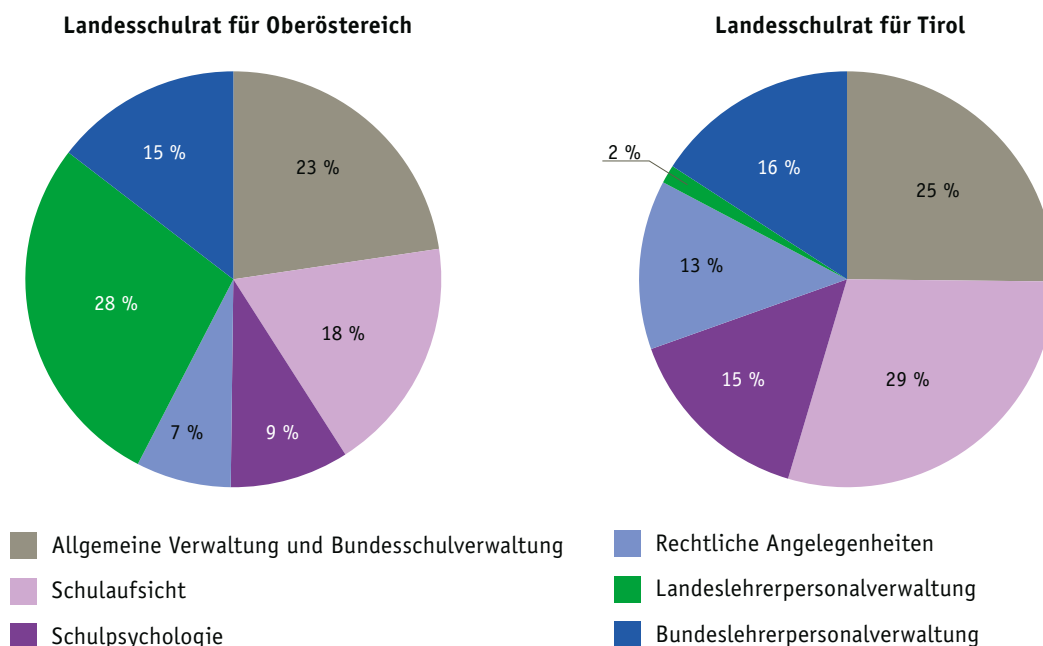
Personal

– Abzug der Vereinspsychologen im Ausmaß von 5,43 VBÄ, weil die Vorgangsweise, die Psychologen bei einem Verein anzustellen und den Schulbehörden zuzuweisen, vom BMBF gewählt worden sei.

34.4 Der RH stellte gegenüber dem Landesschulrat für Oberösterreich klar, dass er mit Tabelle 11 bezweckte aufzuzeigen, dass eine Gesamterfassung des für die Aufgaben der Schulbehörden des Bundes in den Ländern eingesetzten Personals nur schwer möglich war, weil neben dem Bund auch die Länder, Statutarstädte und ein Verein Dienstgeber waren und ein Teil des Personals (z.B. Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten, betraute Schulaufsichtsbedienstete) vom Personalplan nicht umfasst war. Zu den vom Landesschulrat angeführten Positionen stellte der RH fest, dass er die Karenzierungen, die Lehrlinge und die Vereinspsychologen entweder in der Tabelle separat berücksichtigte oder in den textlichen Ausführungen gesondert anführte. Der Amtsführende Präsident war in Tabelle 11 überhaupt nicht inkludiert und das Beschäftigungsausmaß des freien Dienstnehmers für 2014 und 2015 konnte dem RH zum Stand 1. April 2014 nicht bekannt sein.

35.1 Das Personal der Landesschulräte war in folgenden Bereichen tätig:

Abbildung 5: Personaleinsatz der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol



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

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

Während im Landesschulrat für Oberösterreich rd. 28 % des Personals in der Landeslehrerpersonalverwaltung tätig waren, belief sich dieser Anteil in Tirol – ohne Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer – auf rd. 2 %. Der Anteil des Personals in der Bundeslehrerpersonalverwaltung war in beiden Landesschulräten mit 15 % bzw. 16 % in etwa derselbe. In den Bereichen rechtliche Angelegenheiten, Schulaufsicht und Schulpsychologie hatte der Landesschulrat für Tirol anteilmäßig mehr Personal eingesetzt als der Landesschulrat für Oberösterreich.

35.2 Der RH sah die unterschiedliche anteilmäßige Verteilung des Personals der beiden Landesschulräte in ihren unterschiedlichen Aufgaben – insbesondere in Bezug auf die Landeslehrer – begründet.

Bundes- und Landeslehrer im Verwaltungsdienst

36.1 (1) Bundes- und Landeslehrer konnten von einem Teil der Lehrverpflichtung befreit und mit ihrer Zustimmung zur Mitarbeit bei Projekten oder laufenden Tätigkeiten des BMBF bzw. der Landesschulräte eingesetzt werden (Einrechnungen für Nebenleistungen). Sie verblieben auf ihrer Lehrplanstelle, standen aber für den Unterricht eingeschränkt – je nach vereinbartem Stundenausmaß der Einrechnung – zur Verfügung.

Das BMBF plante für das Schuljahr 2013/2014, den Umfang der Projekte der Landesschulräte und des BMBF und damit die Einrechnungen der Bundeslehrer deutlich zu reduzieren.

(2) Neben pädagogischen Projekten waren im Schuljahr 2013/2014 sowohl beim Landesschulrat für Oberösterreich als auch beim Landesschulrat für Tirol Bundeslehrer im Wege der Einrechnung mit Verwaltungstätigkeiten befasst (Oberösterreich: rd. 0,7 VBÄ, Tirol: rd. 1,2 VBÄ).

Beim Landesschulrat für Tirol war ein Bundeslehrer seit 1988 im Büro des Amtsführenden Präsidenten tätig. Anfangs war er dem Pädagogischen Institut des Landes Tirol dienstzugeteilt, ab 2003 direkt dem Landesschulrat für Tirol. Im Jahr 2006 ernannte ihn das BMBF zum Fachinspektor (siehe TZ 40).

(3) In beiden Landesschulräten wurden Landeslehrer im Wege der Einrechnung für pädagogische Projekte (z.B. Leseförderung, Bildungsstandards) verwendet; überdies waren im Landesschulrat für Oberösterreich Landeslehrer unter anderem auch im Verwaltungsbereich (z.B. Stabsstelle Statistik der Amtsdirektion) tätig (Schuljahr 2013/2014 Oberösterreich rd. 5 VBÄ).

Personal

Der Landesschulrat für Oberösterreich stellte im Jahr 2003 einen Reporter einer österreichischen Tageszeitung zuerst per Werkvertrag und dann als Vertragsbediensteten des Bundes als Pressereferent des Amtsführenden Präsidenten ein. Ein beantragter Sondervertrag wurde vom BKA 2003 abgelehnt. Das Vertragsbedienstetenverhältnis wurde am 30. November 2006 einvernehmlich gelöst. Ab 1. Dezember 2006 stellte der Landesschulrat für Oberösterreich diesen Bediensteten mittels Sondervertrag als Berufsschullehrer an und teilte ihn dem Amtsführenden Präsidenten zu.

- 36.2** Der RH stellte fest, dass Lehrer (Oberösterreich rd. 5,7 VBÄ, Tirol rd. 1,2 VBÄ) – infolge der Einrechnung von Verwaltungstätigkeiten in die Lehrverpflichtung – für die Unterrichtserteilung nur eingeschränkt zur Verfügung standen. Er wandte sich auch gegen eine dauerhafte Verwendung von Lehrern im Verwaltungsdienst. Der RH verwies auf seinen Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 31, wo er den sparsamen Umgang mit dem Instrument der Einrechnung eingemahnt hatte.

Zudem wies er kritisch darauf hin, dass die Verwendung von Bundes- und Landeslehrern in der Verwaltung den Stellenplan des Bundes unterläuft. Der RH empfahl dem BMBF, mit dem Verwaltungspersonal gemäß Personalplan das Auslangen zu finden und Lehrer nur für kurzzeitige Projekte in der Verwaltung einzusetzen.

- 36.3** *Das BMBF führte in seiner Stellungnahme aus, dass es den in der Empfehlung eingenommenen Standpunkt teile. In diesem Zusammenhang sei es weiter bemüht, den längerfristigen Einsatz von Lehrpersonen in der Verwaltung nachhaltig zu reduzieren.*

- 36.4** Der RH erachtete die Bemühungen des BMBF, den längerfristigen Einsatz von Lehrpersonen in der Verwaltung nachhaltig zu reduzieren, für positiv, betonte jedoch die Notwendigkeit der aktiven Steuerung durch den BMBF, um die operative Umsetzung des angestrebten Ziels voranzutreiben.

Beschäftigung von
Verwaltungsbediensteten des Landes

- 37.1** (1) Die Beschäftigung von Landesbediensteten (auch Bedienstete von Statutarstädten) bei den Schulbehörden des Bundes hatte in Österreich eine jahrzehntelange Tradition. In seinem Tätigkeitsbericht 1980 wies der RH darauf hin, dass von insgesamt 864 Bediensteten der Schulbehörden des Bundes in den Ländern rd. 300 Personen Landesbedienstete waren.³¹

³¹ TB 1980, TZ 17

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

Aufgrund von Empfehlungen des RH hatte das BMBF im Jahr 1983 ein Rundschreiben an alle Landesschulräte erlassen³², wonach die Zuteilung von Landesbediensteten in der unmittelbaren Bundesverwaltung nicht zulässig sei. In der Folge lehnte das BMBF zwar das Ansuchen eines Bundesbediensteten im Landesschulrat für Oberösterreich, in den Landesdienst zu wechseln, ab, genehmigte aber in weiterer Folge die Beschäftigung von Landesbediensteten bei den Schulbehörden des Bundes.

Im Jahr 1994 waren in Oberösterreich insgesamt 26, im Jahr 1999 insgesamt 21 und mit Stand 1. April 2014 insgesamt zehn Landesbedienstete im Landesschulrat bzw. in den Bezirksschulräten beschäftigt.

(2) Beim Landesschulrat für Oberösterreich bewirkte die Verwendung von Landesbediensteten im Jahr 2012 aufgrund der höheren Besoldung der Landesbediensteten um rd. 220.000 EUR höhere Personalkosten als bei ausschließlicher Verwendung von Bundesbediensteten.

(3) Die Durchsicht der Personalakten der beim Landesschulrat für Oberösterreich verwendeten Bediensteten des Landes Oberösterreich ergab unterschiedliche dienstrechtliche Vorgehensweisen: Einzelne Bedienstete wurden „versetzt“, andere dienstzugeteilt und bei einigen waren keinerlei Änderungen im Personalakt ersichtlich. In allen Fällen war die Verwendung auf Dauer angelegt.

(4) Ein im Jahr 2002 in das Büro des Amtsführenden Präsidenten per Bescheid „versetzter“ Landesbediensteter schien zwar in der Planstellenbesetzungsliste des Landes, nicht aber in der vom BMBF geführten Liste der Landesbediensteten auf. Im Landesschulrat für Oberösterreich selbst konnten keinerlei Personalunterlagen vorgelegt werden. Der Landesschulrat für Oberösterreich berief sich dem RH gegenüber auf einen Irrtum bei den Personalstandsmeldungen.

(5) Hinsichtlich der Zulässigkeit der Beschäftigung von Landesbediensteten in der unmittelbaren Bundesverwaltung beriefen sich das BKA und das BMBF auf den Kommentar von Jonak/Kövesi zum Österreichischen Schulrecht. Demnach könne der Kostenersatz bei Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer auch durch Zuweisung von Landesbediensteten,³³ die weiterhin vom Land besoldet werden, erfolgen.

³² Nr. 281/1983

³³ mit Zustimmung des BMBF

Personal

Eine positivrechtliche Grundlage für die Beschäftigung von Landesbediensteten in der unmittelbaren Bundesverwaltung fehlte jedoch.

37.2 (1) Der RH verwies auf seine langjährigen grundsätzlichen Einwendungen gegen die Beschäftigung von Landesbediensteten in der unmittelbaren Bundesverwaltung (Landes- und Bezirksschulräte). Er hatte darin unter anderem Folgendes ausgeführt:

- Für die Zuweisung von Landesbediensteten zum Landesschulrat fehlt eine positivrechtliche Grundlage, sie beruht daher auf einer rechtlich nicht einwandfrei abgesicherten Praxis.
- Dienstzuteilungen können begriffsnotwendig nur für eine bestimmte vorübergehende Zeit erfolgen.
- Der Kostenersatz in Form der Zuweisung von Landesbediensteten – quasi als „Naturalrestitution“ – widerspricht dem Bruttoprinzip des Bundeshaushaltsgesetzes bzw. der Bundeshaushaltsverordnung.
- Die vergleichsweise besoldungsmäßige Besserstellung der Landesbediensteten ist im Hinblick auf das Gebot der gebietskörperschaftsübergreifenden Durchlässigkeit des öffentlichen Dienstes (Art. 21 Abs. 4 B-VG) bedenklich.
- Auch organisatorische und arbeitspsychologische Gründe sprechen gegen die dauernde Verwendung von Landesbediensteten an einer Bundesdienststelle.

Der RH betonte die Aktualität seiner bereits vor Jahrzehnten veröffentlichten Empfehlungen. Er wandte sich gegen die immer noch bestehende Praxis des BMBF und des Landesschulrats für Oberösterreich, den Schulbehörden des Bundes Bedienstete anderer Gebietskörperschaften zuzuweisen und dauernd zu beschäftigen.

Er wiederholte daher gegenüber dem BMBF und dem Landesschulrat für Oberösterreich seine vielfach getroffenen Empfehlungen, aus rechtlichen und wirtschaftlichen Erwägungen bei den Landesschulräten – unabhängig davon, ob ihnen die Diensthoheit über die Landeslehrer übertragen wurde oder nicht – auf Dauer ausschließlich Bundesbedienstete zu verwenden.

Nach Ansicht des RH manifestierte sich in der Verwendung von Landesbediensteten bei den Schulbehörden des Bundes der historisch gewachsene starke Einfluss der Länder.

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

(2) Der RH kritisierte die im Jahr 2002 ohne Zustimmung des BMBF und ohne Vorhaltung einer Bundesplanstelle vorgenommene „Versetzung“ eines Landesbediensteten in das Amt des Landesschulrats für Oberösterreich.

Zudem vermerkte der RH kritisch die uneinheitliche Vorgehensweise bei der Zuweisung von Bediensteten des Landes Oberösterreich zum Landesschulrat für Oberösterreich.

- 37.3** *Zur Empfehlung des RH, ausschließlich Bundespersonal, das auch eine Planstelle im jeweiligen Planstellenbereich bindet, zu beschäftigen, führte das BMBF in seiner Stellungnahme aus, schon seit längerem bemüht zu sein, diese Empfehlung auch gegen Widerstände umzusetzen. Für dienstzuteilte Landesbedienstete und Landeslehrpersonal erfolge ausnahmslos die Bindung einer Bundesplanstelle, um bei Beendigung einer Dienstzuteilung die Nachbesetzungsmöglichkeit mit einem Bundesbediensteten sicherzustellen. In Zukunft strebe es aber an, dass sich Landesbedienstete, wenn sie sich für eine bestimmte Funktion bewerben, vom Land karenzieren lassen und für die Dauer der Karenzierung in ein Bundesdienstverhältnis übernommen werden.*

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich sei die „Versetzung“ eines Landesbediensteten ohne Zustimmung des BMBF und ohne Vorhaltung einer Bundesplanstelle zwischenzeitlich saniert.

Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei bei Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer auch eine Zuweisung von Landesbediensteten zum Landesschulrat (entsprechend Jonak/Kövesi, Kommentar zum Österreichischen Schulrecht, Bemerkung zu § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz) zulässig. Weiters würden die Zuweisungen und befristeten Dienstzuteilungen auf Dauer mit Zustimmung der Bediensteten erfolgen, und seien somit hinsichtlich ihrer Dauer gesetzlich nicht beschränkt.

Das Land Oberösterreich wies darauf hin, dass bei neun der zehn im Landesschulrat tätigen Landesbediensteten die Zustimmung des BMBF und bei allen zehn jene des Landesschulrats vorliege. In Bezug auf die um 220.000 EUR höheren Personalkosten/Jahr kenne es die Berechnungsgrundlagen des RH nicht, eigene Berechnungen hätten eine Bruttobezugsdifferenz in Höhe von rd. 103.000 EUR ergeben. Weitere Zuweisungen von Landesbediensteten an den Landesschulrat seien nicht geplant.

- 37.4** Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass die Bemerkung zu § 20 Abs. 3 Bundes-Schulaufsichtsgesetz keine positivrechtliche

Personal

Grundlage darstellt. Das Oö. Landesbedienstetengesetz spricht in § 91 von vorübergehenden Dienstzuteilungen zu einer anderen Dienststelle des Landes. Insofern waren nach Ansicht des RH auf Dauer ausgelegte Dienstzuteilungen zu einer Dienststelle des Bundes unter diese Regelung nicht subsumierbar.

Zur unterschiedlichen Bruttobezugsdifferenz (Land Oberösterreich rd. 103.000 EUR, RH rd. 220.000 EUR) für die beim Landesschulrat tätigen Landesbediensteten entgegnete der RH dem Land Oberösterreich, dass es für seine Berechnungen ein anderes Bezugsjahr (2014) als der RH (2012) herangezogen hatte. Außerdem berücksichtigte das Land Oberösterreich weder die Chauffeure des Amtsführenden Präsidenten noch die Landesbediensteten in den Außenstellen des Landesschulrats.

38.1 (1) In Tirol hatten die Bezirksverwaltungsbehörden viele Aufgaben der Schulverwaltung wahrzunehmen; die Bezirksschulräte waren klein (weniger als ein VBÄ Verwaltungspersonal je Bezirksschulrat). Der Bund hatte daher in den Bezirksschulräten traditionell kein eigenes Verwaltungspersonal beschäftigt und daher auch keine entsprechenden Planstellen vorgesehen. Die Aufgaben wurden dauernd und ausschließlich von Landesbediensteten der Bezirkshauptmannschaften oder Magistratsbediensteten der Stadt Innsbruck miterledigt. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung waren dies 17 Landes- und drei Magistratsbedienstete (rd. 5,6 VBÄ bzw. 1 VBÄ).

(2) Mit Anfang August 2014 übernahmen die Außenstellen der Landesschulräte die Aufgaben der Bezirksschulräte. Da der Bund in Tirol keine Planstellen für das Verwaltungspersonal der Bezirksschulräte vorgesehen hatte, fehlten diese nunmehr in den Außenstellen des Landesschulrats.

38.2 (1) Der RH hatte bereits in seinem Tätigkeitsbericht 1973 darauf hingewiesen, dass bei den Bezirksschulräten auf Dauer nur Bundesbedienstete verwendet werden sollten.

Zudem vertrat der RH die Ansicht, dass Behörden des Bundes vom Umfang der Aufgaben her so groß sein sollten, dass sie die Beschäftigung von eigenem Bundespersonal rechtfertigen.

(2) Da in Tirol keine Planstellen für das Verwaltungspersonal der Bezirksschulräte vorgesehen waren, bestand das Problem des Einsatzes von Landes- bzw. Magistratsbediensteten in den Außenstellen des Landesschulrats fort. Der RH wiederholte seine Empfehlung aus TZ 21, einen Konzentrationsprozess in Richtung der Schaffung von

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Bildungsregionen einzuleiten. Dabei wäre die Auslastung des Personals zu evaluieren und gegebenenfalls Synergiepotenziale zu nutzen. Weiters wäre für die Außenstellen eine Mindestgröße anzustreben, sodass die Beschäftigung von Bundespersonal sinnvoll möglich ist.

38.3 *Der Landesschulrat für Tirol führte dazu in seiner Stellungnahme aus, dass nach bereits erfolgten Zusammenlegungen eine sinnvolle Größenordnung im Bereich Innsbruck erreicht werde, die den Einsatz von eigenem Bundespersonal rechtfertige. Eine weitere Konzentration sei sinnvoll; mangels ausreichender finanzieller Mittel und mangels Planstellen des Landesschulrats für Tirol sei dies derzeit nicht möglich.*

38.4 Der RH bestärkte den Landesschulrat für Tirol, den eingeleiteten Konzentrationsprozess in Richtung der Schaffung von Bildungsregionen konsequent fortzuführen. Dabei wären z.B. durch Umschichtungen sukzessive Planstellen für die Außenstellen des Landesschulrats zur Verfügung zu stellen und diese mit Bundesbediensteten zu besetzen.

Schulaufsichts-
bedienstete

Betreuungsrelationen

39.1 (1) Während mit der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013 die Anzahl der nunmehrigen Pflichtschulinspektoren mittels eines Benchmarksystems geregelt wurde (siehe TZ 20), war dies bei den Landes- und Berufsschulinspektoren nicht der Fall. Die vorhandene Verteilung war historisch bedingt und spiegelte den organisatorischen Aufbau des Schulwesens wider:

- Für den Pflichtschulbereich war zumindest ein Landesschulinspektor für die berufsbildenden und zwei Landesschulinspektoren für die allgemein bildenden Pflichtschulen inkl. der Sonderpädagogik vorgesehen.
- Bei den höheren und mittleren Schulen gab es zumindest einen Landesschulinspektor für AHS und je ein Schulaufsichtsorgan für die berufsbildenden Bereiche technisch-gewerbliche, kaufmännische und humanberufliche Schulen.

(2) Nachfolgende Tabelle enthält die Betreuungsrelationen für die Landesschulinspektoren der mittleren und höheren Schulen:

Personal

Tabelle 12: Betreuungsrelationen Landesschulinspektoren mittlere und höhere Schulen

Schuljahr 2012/2013	Planstellen LSI	Schulen/LSI	Lehrer/LSI	Schüler/LSI
Österreich gesamt	55	15	770	7.150
<i>davon</i>				
<i>Oberösterreich</i>	7,5 bzw. 8 ¹	23	894	8.294
<i>Tirol</i>	5	14	679	6.158

LSI – Landesschulinspektor(en)

¹ Eine Landesschulinspektorin war im Beschäftigungsausmaß von rd. 50 % Inspektorin für die Europäischen Schulen im Sekundarbereich.

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Im Schuljahr 2012/2013 hatte ein Landesschulinspektor im Österreich-durchschnitt rd. 15 Schulen, 770 Lehrer und 7.150 Schüler zu betreuen. In Oberösterreich lagen die Betreuungsrelationen deutlich über den österreichischen Durchschnittswerten, in Tirol lagen sie darunter. Die Unterschiede waren unter anderem auf die personelle Mindestausstattung bei unterschiedlichen Größen der Länder zurückzuführen.

(3) Für die Berufsschulinspektoren (einschließlich Landesschulinspektoren) sind die Betreuungsrelationen in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 13: Betreuungsrelationen Berufsschulinspektoren (einschließlich Landesschulinspektoren)

Schuljahr 2012/2013	Planstellen	Schulen/ Schulaufsichtsorgan	Lehrer/ Schulaufsichtsorgan	Schüler/ Schulaufsichtsorgan
Österreich gesamt	22 ¹	7	223	5.918
<i>davon</i>				
<i>Oberösterreich</i>	4 ²	7	247	7.128
<i>Tirol</i>	1 ²	23	533	13.382

¹ inkl. neun Landesschulinspektoren

² inkl. ein Landesschulinspektor

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Schon in Oberösterreich lagen die Betreuungsrelationen (mit Ausnahme Schulen je Schulaufsichtsorgan) über dem Österreichdurchschnitt; in Tirol – mit einem Schulaufsichtsorgan (Landesschulinspektor) – waren sie mehr als doppelt bzw. drei mal so hoch. Ferner war zu berücksichtigen, dass in Oberösterreich die Schulaufsichtsorgane für den Personaleinsatz an den Schulen verantwortlich zeichneten.

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

- 39.2** Bei den mittleren und höheren Schulen führte der historisch gewachsene und starre Verteilungsschlüssel aufgrund der unterschiedlichen Größe der Länder zu Ungleichgewichten bei den Landesschulinspektoren (Oberösterreich: je Landesschulinspektor 23 Schulen, 894 Lehrer, 8.294 Schüler, Tirol: je Landesschulinspektor 14 Schulen, 679 Lehrer, 6.158 Schüler, Österreich: je Landesschulinspektor 15 Schulen, 770 Lehrer, 7.150 Schüler).

Wenn auch in Tirol der Landesschulinspektor für Berufsschulen nicht für den Ressourceneinsatz zuständig war, weil das Land die Diensthoheit über die Landeslehrer nicht übertragen hatte, waren die Tiroler Betreuungsrelationen im österreichweiten sowie im Vergleich zu Oberösterreich überdurchschnittlich hoch: Tirol: je Landesschulinspektor 23 Schulen, 533 Lehrer, 13.382 Schüler, Oberösterreich: je Landesschulinspektor sieben Schulen, 247 Lehrer, 7.128 Schüler, Österreich: je Landesschulinspektor sieben Schulen, 223 Lehrer, 5.918 Schüler. Der RH verwies auf die Betreuungsrelationen aufgrund des Benchmarksystems bei den allgemein bildenden Pflichtschulen, die sich deutlich von jenen der mittleren und höheren sowie jenen der Berufsschulen unterschieden.

Ungeachtet der schulartenspezifischen Unterschiede beurteilte der RH die festgestellten unterschiedlichen Betreuungsrelationen zwischen den Schularten – insbesondere wegen der Rolle der Schulaufsichtsorgane als Qualitätsmanager – kritisch. Der RH empfahl dem BMBF, die Verteilung aller Schulaufsichtsorgane nach einem Benchmarksystem unter Beachtung der schulartenspezifischen Unterschiede vorzunehmen, um ausgewogene Betreuungsrelationen sicherzustellen und Einsparungspotenziale auszuschöpfen.

- 39.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Ergebnisse der bisherigen pädagogischen Beurteilungen zu einem Aufgabenprofil für die Schulaufsichtsorgane und die Zuteilung der Religionsfachinspektoren aktuelle Themen seien. Das Aufgabenprofil der Landesschulinspektoren für den mittleren und höheren Schulbereich werde aktuell überarbeitet.*

Der Landesschulrat für Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme die Betreuungsrelationen für die Landesschulinspektoren für die mittleren und höheren Schulen in Oberösterreich an: AHS zwischen 9.087 und 9.833 Schüler/LSI, BMHS zwischen 7.713 und 11.644 Schüler/LSI.

- 39.4** Ungeachtet der Überarbeitung des Aufgabenprofils der Schulaufsichtsorgane erinnerte der RH das BMBF mit Nachdruck an seine Empfehlung, die Verteilung aller Schulaufsichtsorgane nach einem Bench-

Personal

marksystem unter Beachtung der schulartenspezifischen Unterschiede vorzunehmen, um ausgewogene Betreuungsrelationen sicherzustellen und Einsparungspotenziale auszuschöpfen.

Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass er zur Berechnung der durchschnittlichen Betreuungsrelationen der Landesschulinspektoren für mittlere und höhere Schulen folgende Daten für das Schuljahr 2012/2013 heranzog: Planstellen (unabhängig ob besetzt oder unbesetzt) der Landesschulinspektoren, Schüler- und Lehrerdaten sowie Daten zu den Schulstandorten laut BMBF. Der RH entschied sich deshalb für eine Durchschnittsberechnung, um einen österreichweiten Vergleich durchführen und die stark unterschiedlichen Betreuungsrelationen darstellen zu können. Naturgemäß weichen Durchschnittsberechnungen von konkreten Einzelfällen – wie am Beispiel der Landesschulinspektoren für Oberösterreich illustriert – ab.

- 40.1** Fachinspektoren waren für den Bereich eines oder mehrerer Länder hinsichtlich eines oder mehrerer Unterrichtsgegenstände (z.B. Bewegung und Sport, Musikerziehung, Religion) an Schulen einer oder mehrerer Schularten, Fachrichtungen oder Schulformen zuständig.

In Oberösterreich und Tirol gab es laut Geschäftsverteilungsplan des jeweiligen Landesschulrats zur Zeit der Gebarungsüberprüfung folgende Fachinspektoren:

Tabelle 14: Fachinspektoren in Oberösterreich und Tirol

Schulart	Oberösterreich	Tirol
Pflichtschulen	– Ernährung und Haushalt und Werkerziehung	– Ernährung und Haushalt und Werkerziehung
	– Religionsunterricht (katholischer, evangelischer, islamischer, buddhistischer und orthodoxer)	– Religionsunterricht (katholischer und islamischer)
mittlere und höhere Schulen	– Bewegung und Sport	– Bewegung und Sport
	– bildnerische Erziehung	– bildnerische Erziehung
	– Musikerziehung	– Musikerziehung
	– Informatik	– Informatik
	– Slawistik (nicht besetzt)	– ernährungswissenschaftlicher und haushaltsökonomischer Fachunterricht
	– ernährungswissenschaftlicher und haushaltsökonomischer Fachunterricht ¹	– Religionsunterricht (katholischer und islamischer)
	– Religionsunterricht (katholischer, evangelischer, islamischer, buddhistischer und orthodoxer)	– Medienbetreuung und Qualitätssicherung sowie Schulentwicklung und Projektmanagement
VBÄ insgesamt²	17,29	8,47

¹ auch für Salzburg zuständig

² Anzahl der VBÄ mit Stand 1. April 2014, soweit nicht die Zuständigkeit der kirchlichen Behörden gegeben war und soweit sie dem jeweiligen Landesschulrat planstellenmäßig zugeordnet waren

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

Oggleich es keine Vorgaben des BMBF zu den Unterrichtsgegenständen der Fachinspektoren gab, waren in den beiden Ländern Fachinspektoren im Wesentlichen für dieselben Unterrichtsgegenstände installiert. Atypisch war der Fachinspektor für Medienbetreuung und Qualitätssicherung sowie Schulentwicklung und Projektmanagement in Tirol. Dieser wickelte vorwiegend Projekte des Landesschulrats ab, wie beispielsweise aus politischer Bildung, Euregio-Schulprojekte, das Projekt Notfallpläne an Tiroler Schulen oder ein ORF-Schulprojekt.

40.2 (1) Der RH kritisierte, dass es keine Vorgaben des BMBF zu den Fachgebieten der Fachinspektoren gab. Er empfahl dem BMBF, die Verteilung der Fachinspektoren nach einem Benchmarksystem unter Einbeziehung der kirchlichen Behörden anzustreben, um ausgewogene Betreuungsrelationen sicherzustellen und Einsparungspotenziale auszuschöpfen. Zudem wären Vorgaben für die Fachgebiete der Fachinspektoren zu erlassen.

(2) Der RH sah den in Tirol installierten Fachinspektor für Medienbetreuung und Qualitätssicherung sowie Schulentwicklung und Projektmanagement kritisch. Nach Ansicht des RH entsprachen seine Tätigkeiten nicht denen eines Fachinspektors, weil sie nicht auf einen oder

Personal

mehrere Unterrichtsgegenstände abzielten und außerdem typischerweise in den Aufgabenbereich der Landesschulinspektoren fielen. Der RH empfahl dem Landesschulrat für Tirol, Neubesetzungen von Fachinspektoren hauptsächlich nach der pädagogischen Notwendigkeit für einzelne Unterrichtsgegenstände vorzunehmen.

40.3 *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Ergebnisse der bisherigen pädagogischen Beurteilungen zu einem Aufgabenprofil für die Schulaufsichtsorgane und die Zuteilung der Religionsfachinspektoren aktuelle Themen seien. Das Aufgabenprofil der Landesschulinspektoren für den mittleren und höheren Schulbereich werde aktuell überarbeitet.*

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Tirol werde er der Empfehlung, Neubesetzungen von Fachinspektoren nach der pädagogischen Notwendigkeit für einzelne Unterrichtsgegenstände vorzunehmen, Rechnung tragen.

40.4 Der RH mahnte gegenüber dem BMBF Vorgaben für die Fachgebiete der Fachinspektoren ein. Außerdem wäre nicht nur die Zuteilung der Religionsfachinspektoren, sondern die Verteilung sämtlicher Fachinspektoren nach einem Benchmarksystem anzustreben, um ausgewogene Betreuungsrelationen sicherzustellen und Einsparungspotenziale auszuschöpfen.

Betraute Schulaufsichtsbedienstete

41.1 (1) Schulaufsichtsbedienstete wurden vom BMBF nach Beendigung des Bestellungsverfahrens auf Dauer ernannt.³⁴ Sie waren Bundesbedienstete mit Weisungszusammenhang zum BMBF.

Ab 2008 begann das BMBF – im Hinblick auf die absehbare Schulbehörden-Verwaltungsreform – neu zu bestellende Bezirksschulinspektoren lediglich befristet zu betrauen. Die betrauten Schulaufsichtsbediensteten blieben Landeslehrer. Anlässlich der Betrauungen wurden keine formalen Dienstzuteilungen durchgeführt.

Mit 1. Juli 2013 übernahm das BMBF die betrauten Schulaufsichtsbediensteten in die Bundesbesoldung. Anlässlich der Übernahme forderte das BMBF auch schriftliche Dienstzuteilungen der Länder ein. Diese Maßnahme führte zu Unklarheiten im Vollzug (z.B. Bezugsvor-

³⁴ mit Ausnahme der Fachinspektoren mit Restlehrverpflichtung

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

schüsse, Kuranträge, Pensionskontos des Landes, Auszahlung der Reisegebühren, Personalverrechnung).³⁵

Mit Wirksamkeit vom 1. August 2014 wurden in Oberösterreich zwölf und in Tirol acht betraute Bezirksschulinspektoren zu Pflichtschulinspektoren ernannt.

(2) Im März 2013 wies der Amtsführende Präsident des Landesschulrats für Tirol in einem Schreiben an die Schulaufsichtsbediensteten, das BMBF und das Land Tirol darauf hin, dass vor allem durch die Praxis der Betrauung der Schulaufsicht im Pflichtschulbereich Kompetenzprobleme entstanden. Weisungen des Landes seien direkt an die Schulaufsicht ergangen. Alle Schulaufsichtsorgane unterständen jedoch – ob betraut oder ernannt – dem Landesschulrat als Schulbehörde des Bundes. Anliegen des Landes wären daher direkt an den Landesschulrat zur Weiterleitung an die Schulaufsicht heranzutragen.

41.2 Der RH erachtete die befristete Betrauung von Schulaufsichtspersonal im Hinblick auf die Schulbehörden-Verwaltungsreform als vorsorgliche Maßnahme grundsätzlich für vertretbar. Die befristeten Betrauungen führten jedoch zu folgenden Problemlagen:

- fehlende Budgetwahrheit, weil die betrauten Schulaufsichtsbediensteten sowohl bei den besetzten Planstellen als auch bei den Personalausgaben im jeweiligen finanzgesetzlichen Ansatz bzw. Detailbudget fehlten (siehe TZ 44),
- Schwierigkeiten bei der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Land,
- Unterschiede und Unklarheiten im Vollzug und
- Unsicherheiten an den Schulen wegen der befristeten Betrauung der Nachbesetzungen (die Schulinspektoren waren zuvor meist Schulleiter).

Wegen der aufgetretenen administrativen Erschwernisse und dem sich daraus ergebenden Verwaltungsmehraufwand empfahl der RH dem BMBF, künftig bei Betrauungen von Landeslehrern mit Schulaufsichtsfunktionen die dienst- und besoldungsrechtlichen Rahmenbedingungen unter Einbeziehung der Länder im Vorhinein klarzustellen.

³⁵ Die während der Dienstzuteilung einbehaltenen Pensionsbeiträge müssen nach Beendigung der Dienstzuteilung vom BVA-Pensionservice an das Land refundiert werden; die Nebengebührenwerte und die Beitragsgrundlagen müssen in der Bundesbesoldung ausgewertet und dem Land bekanntgegeben werden.

Personal

- 41.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Wirksamkeit der Betrauung einer Landeslehrkraft mit einer Schulaufsichtsfunktion zwingend die vorhergehende Dienstzuteilung der betreffenden Lehrkraft an den Landesschulrat seitens des Landes voraussetze. Mit der Vornahme der Dienstzuteilung unterstehe die betreffende Lehrkraft aufgrund des Fortbestands des Status als Landeslehrkraft zwar weiterhin der Weisungshierarchie durch das Land, in Bezug auf die Wahrnehmung der Tätigkeiten im Bereich der Schulaufsicht obliege aber dem Landesschulrat als (funktionellem) Dienstgeber die Weisungsbefugnis in fachlicher Hinsicht. Nach Ansicht des BMBF sollten diese grundsätzlichen mit einer Dienstzuteilung zu einer anderen Gebietskörperschaft auftretenden funktionellen Zusammenhänge sowohl den Landesschulräten als auch den Ländern geläufig sein.*
- 41.4** Der RH entgegnete dem BMBF, dass eine Klarstellung über die dienst- und besoldungsrechtlichen Rahmenbedingungen im Vorfeld einer Betrauung administrative Erschwernisse und sich daraus ergebenden Verwaltungsmehraufwand vermeiden ließe und verblieb bei seiner diesbezüglichen Empfehlung.

Karriereverläufe

- 42.1** (1) Das Schulaufsichtspersonal der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol rekrutierte sich vorwiegend aus dem Kreis der Schulleiter, in Einzelfällen kamen besonders engagierte Lehrer mit Zusatzaufgaben zum Zug.

In Oberösterreich war – im Gegensatz zu Tirol – zumindest ein Drittel der vom BMBF betrauten oder ernannten Schulaufsichtsbediensteten vor Beginn ihrer Tätigkeit bereits als freigestellte Personalvertreter eingesetzt. Die freigestellten Personalvertreter erhielten aus dem Titel der Nicht-Schlechterstellung gemäß § 25 Bundes-Personalvertretungsgesetz³⁶ Nebengebühren für die ihnen fiktiv im Falle der Nichtausübung ihrer Funktion als Personalvertreter zukommenden Mehrdienstleistungen. Laut Erlass des BMBF aus dem Jahr 2000 war die Höhe dieser Nebengebühren mit der Bezugsdifferenz zwischen Lehrer und Schulaufsichtsorgan festgelegt. Diese Regelung galt ursprünglich für dienstfreigestellte Personalvertreter im Bundeslehrerbereich mit der Möglichkeit der analogen Anwendung für Landeslehrer, wie es beispielsweise in Oberösterreich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung der Fall war.

³⁶ BGBl. Nr. 133/1967 i.d.g.F.

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Das BMBF wies gegenüber dem RH darauf hin, dass mit dieser Regelung eine (fiktive) Karriere mit den Besonderheiten der Personalstruktur im Schulbereich und unter den Rahmenbedingungen des Dienst- und Besoldungsrechts der Lehrkräfte gewahrt und die Fortzahlung der Nebengebühren (Mehrdienstleistungsvergütungen) sichergestellt werden solle.

(2) Bedienstete der Schulaufsicht wurden in Österreich vom BMBF auf Dauer ernannt. Während Schulleiter und hochrangige Führungskräfte im Bundesdienst, wie etwa Sektionschefs auf fünf Jahre befristet (mit Verlängerungsmöglichkeit) bestellt wurden, war für Schulaufsichtsorgane keine gesetzliche Befristung vorgesehen. Der für die Tätigkeit erforderliche zweijährige berufsbegleitende Lehrgang begann zudem erst nach Betrauung oder Ernennung.

42.2 (1) Der RH vermerkte, dass als Personalvertreter gänzlich dienstfrei gestellte Lehrer wie Schulaufsichtsbedienstete besoldet wurden. Da diese Regelung aus dem Jahr 2000 stammte und der zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen (z.B. sinkende Schülerzahlen) erachtete der RH diese Sonderregelung des BMBF als reformbedürftig.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass für Schulaufsichtsbedienstete keine Befristung vorgesehen war; allfällige Fehlbesetzungen konnten daher nur schwer revidiert werden. Im Hinblick auf die Bedeutung der Schulaufsicht im Gefüge der Schulverwaltung empfahl der RH dem BMBF – ungeachtet der sich an den Schulen ergebenden Nachbesetzungsunsicherheit – auf den Gesetzgeber hinzuwirken, zumindest eine einmalige drei- bis fünfjährige Befristung für Schulaufsichtsbedienstete vorzusehen.

42.3 *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der angesprochene Erlass für Bundeslehrkräfte mit Wirksamkeit ab 1. September 2006 nicht mehr zur Anwendung gelange. Nach Ansicht des BMBF sei es zweckmäßig, diese für die Bundeslehrkräfte getroffene Regelung künftig auch auf die Personalvertreter im Bereich der Landeslehrer zu übertragen.*

Weiters führte das BMBF aus, dass eine Befristung der Funktion Schulaufsicht im Vergleich mit der Funktion Schulleitung stimmig erscheine. Es wies aber darauf hin, dass in der allgemeinen Verwaltung in der Hierarchie deutlich höher angesiedelte Funktionen befristet ausgestaltet seien.

Personal

Besetzung der Leitungsfunktionen

42.4 Der RH entgegnete dem BMBF, dass der Erlass des BMBF nach wie vor im Bereich der Landeslehrer angewendet wird. Er verblieb bei seiner Ansicht hinsichtlich der Reformbedürftigkeit dieser Sonderregelung.

Der RH erwiderte dem BMBF, dass der Gesetzgeber für Schulleiter, die in der Hierarchie unter den Schulaufsichtsbediensteten angesiedelt sind, Befristungen eingeführt hat. Im Sinne eines stringenten Systems der Schulverwaltung hielt er daher an seiner Empfehlung fest, auf den Gesetzgeber hinzuwirken, zumindest eine einmalige drei- bis fünfjährige Befristung für Schulaufsichtsbedienstete vorzusehen.

43.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren der Landesschulratsdirektor und zwei von drei Abteilungsleitern der Rechtsabteilungen des Landesschulrats für Oberösterreich dienstzugeteilte Bedienstete des Landes Oberösterreich.

Das Land Oberösterreich teilte in einem dieser Fälle einen Landesbediensteten befristet auf die Dauer der Leitung der Abteilung im Amt des Landesschulrats zu. In einem anderen Fall war die Dienstzuteilung auf die Dauer der Abteilungsleitung und auf die Dauer der Betrauung des damaligen Landesschulratsdirektors beschränkt. Mit dem Abgang des damaligen Landesschulratsdirektors beabsichtigte das Land Oberösterreich die Dienstzuteilung aufzuheben, sie blieb jedoch bis zum Ende der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle aufrecht.

(2) Im Amt des Landesschulrats für Tirol waren die Leitungsfunktionen mit Bundesbediensteten besetzt.

43.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass im Landesschulrat für Oberösterreich – im Gegensatz zum Landesschulrat für Tirol – Leitungsfunktionen mit dienstzugeteilten Landesbediensteten besetzt waren. Nach Ansicht des RH manifestierte sich darin der historisch bedingte starke Einfluss des Landes auf die Schulbehörden des Bundes in den Ländern. Zudem verwies der RH kritisch auf die Fortsetzung der jahrzehntelangen Praxis der Beschäftigung von Landesbediensteten bei den Schulbehörden des Bundes (siehe TZ 37).

(2) Der RH erachtete auch die auf Dauer bzw. auf unbestimmte Zeit durchgeführten (z.B. auf Dauer der Abteilungsleitung) Dienstzuteilungen per se als unzulässig. Seiner Ansicht nach dürften Landesbedienstete im Bundesdienst nur vorübergehend eingesetzt werden und müssten nach einem konkret definierten, beschränkten Zeitraum in ein Bundesdienstverhältnis übernommen werden.

Personalausgaben **44.1** (1) Nachfolgende Tabelle enthält die ausgewiesenen Personalausgaben für die Ämter der Landesschulräte (einschließlich der Bezirksschulräte) in Oberösterreich und Tirol:

Tabelle 15: Personalausgaben Ämter der Landesschulräte (einschließlich der Bezirksschulräte) in Oberösterreich und Tirol						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in 1.000 EUR					in %
Oberösterreich gesamt	11.352,80	11.398,21	11.201,25	11.453,33	11.702,66	3,08
<i>davon Verwaltungsbedienstete</i>	<i>8.096,49</i>	<i>8.276,54</i>	<i>8.365,77</i>	<i>8.848,79</i>	<i>8.152,64</i>	<i>0,69</i>
Tirol gesamt	5.706,54	5.413,78	5.351,32	5.655,53	5.761,48	0,96
<i>davon Verwaltungsbedienstete</i>	<i>3.569,81</i>	<i>3.793,58</i>	<i>3.828,60</i>	<i>3.961,97</i>	<i>3.750,74</i>	<i>5,07</i>

Quellen: HIS-Teilhefte Ansatz 3060; Detailbudget regionale Schulverwaltung Untergliederung 30.01.02 (ab 2013); Darstellung RH

Im überprüften Zeitraum stiegen in Oberösterreich die gesamten Personalausgaben um rd. 3 %, in Tirol um rd. 1 %. Die Ausgaben für das Verwaltungspersonal verzeichneten in Tirol einen stärkeren Anstieg als in Oberösterreich.

Die Personalausgaben enthielten jedoch ausschließlich die Ausgaben für die eine Planstelle bindenden Bundesbediensteten. Für die Gesamtdarstellung des Personalaufwands der Schulbehörden fehlten wesentliche Positionen, und zwar die betrauten Schulaufsichtsbediensteten (Landeslehrer), die Bundesbediensteten, die anderen Planstellenbereichen zugeordnet waren oder keine Planstelle banden (z.B. Lehrlinge, Verwaltungsassistenten, freie Dienstnehmer), die in Schulbehörden tätigen Bediensteten anderer Gebietskörperschaften (z.B. Landesbedienstete) sowie Personal, das in Vereinen angestellt war, aber Leistungen für die Landesschulräte erbrachte (z.B. schulpsychologischer Dienst).

(2) Die Personalausgaben für die ernannten und betrauten Schulaufsichtsbediensteten in Oberösterreich und Tirol sind in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Personal

Tabelle 16: Personalausgaben Schulaufsicht Oberösterreich und Tirol						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in 1.000 EUR ¹					in %
Oberösterreich						
ernannte Schulaufsichtsbedienstete ²	3.256,31	3.121,67	2.835,48	2.604,53	3.550,01	
betraute Schulaufsichtsbedienstete ³	722,22	900,12	1.301,54	1.540,62	838,49	
Summe	3.978,53	4.021,79	4.137,02	4.145,15	4.388,50	10,30
Tirol						
ernannte Schulaufsichtsbedienstete ²	2.136,74	1.620,20	1.522,71	1.693,56	2.010,74	
betraute Schulaufsichtsbedienstete ⁴	221,78	578,67	709,21	850,80	603,91	
Summe	2.358,52	2.198,87	2.231,92	2.544,36	2.614,65	10,86

¹ ohne Zulagen bzw. Vergütungen der Länder (siehe TZ 45)

² Ansatz 3060 bzw. Detailbudget 30.01.02; Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol

³ Landesschulrat für Oberösterreich

⁴ Amt der Tiroler Landesregierung (für einen Teil der Ausgaben Refundierung beim Bund noch nicht angesprochen)

Quellen: HIS-Teilhefte Ansatz 3060; Detailbudget regionale Schulverwaltung Untergliederung 30.01.02 (ab 2013); Landesschulrat für Oberösterreich; Amt der Tiroler Landesregierung; Darstellung RH

Bei Gesamtbetrachtung der Personalausgaben für die Schulaufsichtsbediensteten stiegen diese im überprüften Zeitraum in Oberösterreich um rd. 10 % und in Tirol um rd. 11 %.

Obwohl ab Juli 2013 die Besoldung der betrauten Schulaufsichtsbediensteten vom Bund übernommen wurde und die Ausgaben dafür im entsprechenden Detailbudget aufschienen, fehlten jene Schulaufsichtsbediensteten, die teils mit Aufgaben der Schulaufsicht betraut waren und teils als Landeslehrer arbeiteten (vor allem Fachinspektoren). Die Besoldung erfolgte weiterhin durch das Land. Den auf die Tätigkeit als Schulaufsichtsorgan entfallenden Anteil des Aktivitätsaufwands refundierte der Bund dem Land.

44.2 Der RH wies erneut darauf hin, dass die Schulbehörden ihre Aufgaben mit deutlich höherem Personaleinsatz und höheren Personalausgaben wahrnahmen als im Personalplan und im finanzgesetzlichen Ansatz/Detailbudget ausgewiesen war. Die Budgetwahrheit war daher nicht gegeben. Die Ermittlung des tatsächlichen Gesamtumfangs der Personalausgaben für die Schulbehörden des Bundes wäre im Rahmen der gegenständlichen Gebarungüberprüfung nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich gewesen.

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Der RH verwies zudem auf die gegenüber dem Verwaltungspersonal erheblich höheren Steigerungen im Personalaufwand der Schulaufsicht.

Der RH empfahl dem BMBF, im Zuge der Umsetzung der Empfehlung in TZ 39 Einsparungspotenziale im Bereich der Schulaufsicht auszuschöpfen. Weiters wäre ein Gesamtüberblick über die Personalausgaben der Landesschulräte zu schaffen und die Budgetwahrheit sicherzustellen (siehe TZ 33, 34).

44.3 *Laut Stellungnahme des BMBF sei durch die bestehenden Informationssysteme (HV-SAP, PM-SAP) bezüglich des Bundespersonals ein detaillierter Überblick über Personalkapazitäten und –ausgaben vorhanden. Das beziehe sich auch auf die vom RH genannten übrigen Personalkategorien, wie Lehrlinge oder freie Dienstnehmer. In den übrigen Bereichen werde sich das BMBF für eine Erhöhung der Transparenz einsetzen.*

Weiters führte das BMBF an, dass die Ergebnisse der bisherigen pädagogischen Beurteilungen zu einem Aufgabenprofil für die Schulaufsichtsorgane und die Zuteilung der Religionsfachinspektoren aktuelle Themen seien. Das Aufgabenprofil der Landesschulinspektoren für den mittleren und höheren Schulbereich werde aktuell überarbeitet.

44.4 Der RH erwiderte dem BMBF, dass neben dem Bundespersonal wesentliche Personalkategorien nicht berücksichtigt waren, wie z.B. betraute Schulaufsichtsbedienstete (Landeslehrer), die in Schulbehörden tätigen Bediensteten anderer Gebietskörperschaften (z.B. Landesbedienstete) oder Personal, das in Vereinen angestellt war, aber Leistungen für die Landesschulräte erbrachte (z.B. schulpsychologischer Dienst). Da diese Personalkategorien nicht von untergeordneter Bedeutung waren, hielt der RH seine Empfehlung bezüglich eines Gesamtüberblicks über die Personalausgaben der Landesschulräte und zur Sicherstellung der Budgetwahrheit weiterhin aufrecht.

Hinsichtlich der Stellungnahme des BMBF zu den Schulaufsichtsorganen verwies der RH auf seine Gegenäußerungen in TZ 39 und 40.

Zusätzliche Vergütungen der Länder

45.1 (1) Die Länder zahlten seit Jahrzehnten an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes – sowohl Bundes- als auch Landesbedienstete – verschiedene regelmäßige Vergütungen und Zulagen auf Basis von Landesregierungsbeschlüssen aus.

Im Jahr 2013 wendete das Land Oberösterreich für derartige Zahlungen rd. 170.000 EUR, das Land Tirol rd. 58.000 EUR auf.

Personal

(2) Das Land Oberösterreich gewährte im Jahr 2013 folgende Vergütungen und Zulagen an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes:

- Verwendungsgruppenzulage: Seit dem Jahr 1968 erhielten Bundesbedienstete des Landesschulrats für Oberösterreich eine Verwendungsgruppenzulage, weil sie gleichartige Arbeiten wie Landesbedienstete zu leisten hatten und der Bund im Gegensatz zum Land diese Zulagen nicht gewährte. Die Zulage war nach Verwendungsgruppen gestaffelt (monatlich zwischen 43,50 EUR und 109 EUR). Der Kreis der Empfänger der Verwendungsgruppenzulage war durch eine Stichtagsregelung gedeckelt; mit Stand 1. März 2014 erhielten insgesamt 44 Bundesbedienstete des Landesschulrats diese Zulage. Im Jahr 2013 betrug die Höhe der an Bundesbedienstete des Landesschulrats für Oberösterreich gewährten Verwendungsgruppenzulagen insgesamt rd. 36.000 EUR. Diese Verwendungsgruppenzulage erhielten auch vier zuvor beim Landesschulrat für Oberösterreich beschäftigte Bundesbedienstete, die seit 2005 der BHAG dienstzugeteilt waren.
- Zulage für Leiter der schulpsychologischen Beratungsstellen: Das Land Oberösterreich gewährte auch den Leitern der schulpsychologischen Beratungsstellen eine Zulage in Höhe von 109 EUR monatlich (insgesamt rd. 7.848 EUR).
- Repräsentationsabgeltungen: Das Land Oberösterreich zahlte seit 1963 Aufwandsentschädigungen für Schulaufsichtsbedienstete, die mit Pflichtschulangelegenheiten befasst waren. Ab 1994 wurden diese Zahlungen als Repräsentationsabgeltungen an Landes-, Bezirks- und Berufsschulinspektoren sowie an Fachinspektoren³⁷ für Aufwendungen gewährt, die in Wahrnehmung von Landesinteressen entstehen. Die letzten Regierungsbeschlüsse hinsichtlich Empfängerkreis und Höhe stammten aus den Jahren 1988 und 1993.

Die Anträge für die Zuerkennung mit Angabe der Bankverbindung wurden vom Landesschulrat selbst an das Land Oberösterreich gerichtet. Die Höhe der jährlich valorisierten, monatlichen Repräsentationsabgeltungen (Auszahlung 12-mal jährlich) lag im Jahr 2013 – abhängig von der Funktion des Empfängers – zwischen 151,10 EUR und 299,50 EUR. Im Jahr 2013 gelangten in Summe rd. 119.074 EUR aus diesem Titel zur Auszahlung. Insgesamt erhielten zum Stand 1. März 2014 37 Bedienstete (sowohl Bundes- als auch Landesbedienstete) diese Repräsentationsabgeltung.

³⁷ auch an Fachinspektoren für Religion

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

Im Falle der vorübergehenden Betrauung eines Bezirksschulinspektors mit den Agenden eines zweiten Bezirks (z.B. bei Krankheit, Pensionierung) gewährte das Land Oberösterreich die Repräsentationsabgeltung in doppelter Höhe (rd. 600 EUR monatlich). Eine entsprechende Regelung in den vorgelegten Regierungsbeschlüssen fehlte.

Das Land Oberösterreich verlangte für die ausgezahlten Repräsentationsabgeltungen keine Verwendungsnachweise. Ihre Gewährung war nicht befristet; eine einschränkende Bedingung, wie z.B. gegen jederzeitigen Widerruf, war im Regierungsbeschluss nicht enthalten.³⁸

Auf welcher rechtlichen Grundlage die Regierungsbeschlüsse beruhen, ließ sich im Land Oberösterreich nicht mehr nachvollziehen. Das Land Oberösterreich teilte dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung mit, dass es prüfe, ob diese Zulagen und Abgeltungen aus heutiger Sicht noch gerechtfertigt seien.

(3) Das Land Tirol gewährte an Bezirksschul- und einzelne Fachinspektoren³⁹ eine monatliche Dienstzulage in Höhe von 302,45 EUR für die Mitwirkung bei der Bearbeitung von Dienstrechtsangelegenheiten der Lehrer an Pflichtschulen und von Angelegenheiten der äußeren Organisation dieser Schulen. Die Landesschulinspektoren für den Pflichtschulbereich erhielten vom Land Tirol eine Zuwendung von rd. 477,80 EUR monatlich. Die Beträge wurden jährlich valorisiert. Im Jahr 2013 betrug die Höhe dieser Zulagen insgesamt rd. 52.418 EUR.

Das Land Tirol überwies jeden März – zusätzlich zur monatlichen Dienstzulage – einen Pauschalbetrag in Höhe von 145,35 EUR als Reisekostenabgeltung (insgesamt rd. 1.841 EUR 2013). Im März 2014 erhielten acht Bezirksschulinspektoren, eine Fachinspektorin und drei Landesschulinspektoren für den Pflichtschulbereich diese Reisekostenabgeltung, obwohl ohnedies der Dienstgeber die vorgesehenen Reisegebühren gewährte.

Die Auszahlung der den Bezirksschulinspektoren gewährten Abgeltungen beruhte auf Regierungsbeschlüssen des Landes Tirol aus 1965 und 1975. Im Jahr 1997 wurde mit Beschluss der Tiroler Landesregierung eine Zuwendung aus Landesmitteln an die Landesschulinspektoren für die Pflichtschulen vor allem deswegen eingeführt, weil Tirol

³⁸ Lediglich die Zuerkennung der Repräsentationsabgeltung für den Landesschulratsdirektor war auf die Dauer seiner Funktion beschränkt.

³⁹ Fachinspektor für Musik, Fachinspektor für Werkerziehung (eigener Regierungsbeschluss aus 2007), keine Abgeltung für Fachinspektoren für Religion

Personal

neben Kärnten das einzige Land war, in dem die Landesschulinspektoren keine Zuwendung aus Landesmitteln erhielten.

Auf welcher rechtlichen Grundlage die Regierungsbeschlüsse beruhen, ließ sich im Land Tirol nicht mehr nachvollziehen. Gegenüber dem RH hielt das Amt der Tiroler Landesregierung die Zahlungen insofern für gerechtfertigt, als die Bezirksschulinspektoren an schulorganisatorischen Fragen (z.B. Mitwirkung Disziplinar- und Auswahlkommission) beteiligt seien und die Diensthoheit über die Landeslehrer nicht übertragen sei.

(4) Die Stadt Innsbruck trug den Aufwand für die Bezirksverwaltungsbehörde aus eigenen Mitteln. Hinsichtlich der Zulage an den Bezirksschulinspektor hatte sie eine analoge Regelung zum Land Tirol geschaffen.

Der Landesschulrat für Tirol zahlte bis 2011 die Dienstzulage des Landes Tirol für den Bezirksschulinspektor für Innsbruck aus und ließ sich halbjährlich von der Stadt Innsbruck refundieren. Ab 2011 zahlte das Land Tirol die Dienstzulage gegen Refundierung durch die Stadt Innsbruck aus. Mit Übernahme der betrauten Bezirksschulinspektoren in die Bundesbesoldung am 1. Juli 2013 „übernahm“ der Landesschulrat für Tirol, also der Bund, wieder die Auszahlung der Dienstzulage gegen Refundierung durch die Stadt Innsbruck. Die laufenden Refundierungsersuchen samt Aufstellungen waren mit entsprechendem Verwaltungsaufwand verbunden.

(5) Das Land Oberösterreich gewährte dem Landesschulrat einen Zuschuss für den jährlichen Betriebsausflug der Bediensteten (2013 6.692 EUR). Das Land Tirol steuerte insgesamt 4.000 EUR pauschal bei.

45.2 Der RH wies in der Vergangenheit bereits wiederholt auf die Bedenklichkeit dieser Zahlungen aufgrund der fehlenden rechtlichen Grundlage hin. Sie stellten nicht nur einen Eingriff in die Diensthoheit des Bundes (bei Bundesbediensteten) dar, sondern waren auch aus wirtschaftlichen Gründen abzulehnen.⁴⁰

⁴⁰ Bereits 1950 kritisierte der RH einen Zuschuss des Landes Oberösterreich zu Reisepauschalien des Bundes als doppelte Vergütung der Auslagen für Reisetätigkeiten. 1960 bestätigte das Finanzministerium, dass eine Zuerkennung von Vergütungen welcher Art auch immer an Bundesbedienstete durch eine andere Gebietskörperschaft unzulässig sei. In den seit 1970 getroffenen Empfehlungen (1970, 1971, 1980 und 1989) stellte der RH fest, dass gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 16 B-VG das Dienstrecht der Bundesbediensteten, wozu auch das Besoldungsrecht zählt, in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache ist und die Vergütung daher ausschließlich nach den besoldungsrechtlichen Vorschriften des Bundes zu erfolgen hatte. Eine zusätzliche Vergütung der Länder sei unzulässig und daher abzustellen.

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

Der RH hielt neuerlich fest, dass mit der Besoldung des Bundes für die Verwaltungs- und Schulaufsichtsbediensteten sämtliche im Dienstverhältnis erbrachten Leistungen abgegolten waren. Das Gehaltsgesetz sah zudem ausdrücklich für betraute und ernannte Schulaufsichtsorgane vor, dass mit dem Fixgehalt und der zusätzlichen Vergütung (Dienstzulage und Vergütung) alle Mehrleistungen in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht abgegolten waren. Eine allenfalls gesetzlich vorgesehene Mitwirkung der Bundesbehörde bei Landesangelegenheiten⁴¹ war zudem in der bereits durch den Bund abgegoltenen Dienstzeit zu erledigen.

Überdies sah der RH die in Oberösterreich und Tirol praktizierte Gewährung zusätzlicher Vergütungen insofern kritisch, als

- die vom Land Oberösterreich intendierte besoldungsmäßige Gleichstellung von Bundes- und Landesbediensteten auf der rechtlich nicht einwandfreien Beschäftigung von Landesbediensteten in einer Bundesbehörde beruhte, und daher ursächlich für die unterschiedliche Entlohnung bei gleichen Aufgaben war (siehe TZ 37);
- die Zuerkennung der Verwendungsgruppenzulage sogar über den Landesschulrat für Oberösterreich hinausging, weil sie auch für Bedienstete galt, die seit 2005 der BHAG zugewiesen waren;
- dass das Land Oberösterreich die Repräsentationsabgeltungen nicht nur ohne Ausgabennachweis gewährte, sondern im Vertretungsfall auch noch verdoppelte;
- die besoldungsrechtlichen Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften wegen des mehrmaligen Wechsels der Auszahlung und Refundierung fremder Zulagen weiter verkompliziert wurden, wie dies bei der Stadt Innsbruck der Fall war;
- Zahlungen an Schulaufsichtsbedienstete des Bundes für Aufwendungen, die in Wahrnehmung von Landesinteressen im schulischen Bereich entstehen, aufgrund ihres Belohnungscharakters zu Loyalitätskonflikten führen konnten.

Der RH stellte kritisch zum wiederholten Male den historisch bedingten, starken Einfluss der Länder auf die Schulbehörden des Bundes fest. Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Tirol, von den dargestellten zusätzlichen Geldzahlungen an (Bundes-)Bedienstete, die bei den Schulbehörden des Bundes tätig sind, aus rechtlichen, wirt-

⁴¹ Art. 14 Abs. 4 lit. a B-VG und Tiroler Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1969

Personal

schaftlichen und Effizienzgründen ehestmöglich abzusehen und die Zahlungen einzustellen.⁴²

Der RH kritisierte, dass das BMBF über Jahrzehnte hinweg die zusätzlichen Zahlungen der Länder an Bedienstete seiner Schulbehörden duldete. Der RH empfahl dem BMBF, die Annahme derartiger Zahlungen künftig zu unterbinden.

- 45.3** *Das BMBF führte in seiner Stellungnahme aus, dass es den Bundesbediensteten in den Landesschulräten die Annahme von Zahlungen der Länder zu untersagen beabsichtige und die Länder über diesen Schritt informieren werde.*

Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien diese Zahlungen entsprechend der Empfehlung des RH vorerst bis zur Herbeiführung einer abgabenrechtlichen Klärung ausgesetzt worden.

Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die betreffenden Geldleistungen mit Ablauf des 31. Dezember 2014 eingestellt habe.

- 45.4** Der RH mahnte gegenüber dem Land Oberösterreich die tatsächliche Einstellung der zusätzlichen Geldzahlungen an (Bundes-)Bedienstete ein.

- 46.1** (1) Das Land Oberösterreich legte in einem Landesregierungsbeschluss aus 1988 über die Geldleistungen an Bedienstete des Landesschulrats fest, dass die Empfänger selbst für die abgabenrechtliche Behandlung Sorge zu tragen haben. Die Verwendungsgruppenzulage an Bundesbedienstete im Landesschulrat für Oberösterreich, die Zulage für die Leiter der schulpsychologischen Beratungsstellen (Bundesbedienstete) und den größten Teil der Repräsentationsabteilungen zahlte das Land Oberösterreich brutto für netto aus; auf Wunsch der Empfänger wurden Lohnzettel ausgestellt.⁴³

Für die 37 Bezieher der Repräsentationsabteilungen legte das Land Oberösterreich dem RH für das Jahr 2013 sechs Bestätigungen für das

⁴² Der RH verwies auf die inhaltlich gleichen Empfehlungen hinsichtlich zusätzlicher Zahlungen an Lehrer land- und forstwirtschaftlicher Schulen in den Ländern Oberösterreich und Tirol in seinem Bericht „Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“, Reihe Bund 2011/9, TZ 17.

⁴³ Die zuständige Abteilung beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung stellte für das Jahr 2013 an 45 der insgesamt 50 Verwendungsgruppenzulagenempfänger eine Bestätigung für das Finanzamt aus und wies darauf hin, dass die Empfänger selbst für die abgabenrechtliche Behandlung zu sorgen hätten.

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Finanzamt und eine Liste von 17 Empfängern vor, die in einzelnen Monaten über die Personalverrechnung die Zahlung erhielten.⁴⁴

Das Land Oberösterreich teilte dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung mit, einen gesetzeskonformen Zustand hinsichtlich der sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Behandlung dieser Zahlungen herstellen zu wollen. Erste Gespräche und Verhandlungen in diesem Zusammenhang seien bereits eingeleitet worden.

(2) Das Land Tirol rechnete sämtliche Dienstzulagen und Reisepauschalien über die Lohnverrechnung ab und stellte Lohnzettel aus. Die Abrechnung erfolgte jedoch nicht mit den laufenden Bezügen, sondern in gesonderter Abrechnung (sogenannter „2. Rang“). In den Jahren 2013 und 2014 erhielt ein Teil der Empfänger die Entgelte abzüglich der Sozialversicherung und der Lohnsteuer, der andere Teil erhielt Dienstzulage und Reisekostenpauschale brutto für netto – auch bei Beträgen über der Geringfügigkeitsgrenze – ausgezahlt.

46.2 Der RH kritisierte die uneinheitliche Abrechnung der Geldleistungen der Länder Oberösterreich und Tirol, die auf eine nicht ordnungsgemäße abgabenrechtliche Behandlung hinwies. Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Tirol, die Auszahlung der Geldleistungen ehestmöglich von den zuständigen Behörden abgabenrechtlich prüfen zu lassen und nachträglich zu berichtigen.

46.3 *Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es den Landesschulrat für Oberösterreich ersucht habe, die lohnsteuerliche und sozialversicherungsrechtliche Behandlung dieser Geldleistungen mit 1. Jänner 2015 bei der Lohnverrechnung durch den Bund sicherzustellen. Seiner Ansicht nach sei erst durch das 2. Abgabenänderungsgesetz 2014 mit Wirkung vom 1. Jänner 2015 die Lohnsteuerpflicht klargestellt. Entgegen der Empfehlung des RH sehe es keine Veranlassung, eine abgabenrechtliche Prüfung zu initiieren, zumal das Land Oberösterreich ohnedies alle sechs Jahre der GPLA-Prüfung (Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben) unterliege.*

Laut Stellungnahme des Landes Tirol werde es die Empfehlung zur korrekten abgabenrechtlichen Behandlung der zusätzlichen Geldleistungen prüfen.

46.4 Der RH erwiderte dem Land Oberösterreich, dass er seine Rechtsansicht bezüglich der Lohnsteuerpflicht der Geldleistungen mit 1. Jänner 2015 nicht teilt. Seiner Auffassung nach unterlagen die Geldleistungen

⁴⁴ Konkrete Nachweise über die richtige abgabenrechtliche Behandlung der Zahlungen des Landes Oberösterreich wurden dem RH nicht vorgelegt.

Personal

– auch vor dem 1. Jänner 2015 – als Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit der Lohnsteuerpflicht und, sofern sie die Geringfügigkeitsgrenze überschritten, der Sozialversicherungspflicht als laufender Bezug.

Der RH entgegnete daher den Ländern Oberösterreich und Tirol, dass auch für eine korrekte abgabenrechtliche Behandlung bereits ausbezahlter Geldleistungen zu sorgen war. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Auszahlung der Geldleistungen ehestmöglich von den zuständigen Behörden abgabenrechtlich prüfen zu lassen und nachträglich zu berichtigen.

Abteilung für die
Vorsitzenden der
Bezirksschulräte

47.1 (1) Das Oö. Schulaufsichtsausführungsgesetz sah 1963 vor, dass dem Vorsitzenden des Bezirksschulrats eine von der Landesregierung festzusetzende Funktionsgebühr zustand. Mit Beschluss der Landesregierung vom 21. Dezember 1970 wurde diese Funktionsgebühr in eine laufende per Bescheid zuerkannte Personalzulage umgewandelt, die auf die Dauer der Ausübung der Funktion als Vorsitzender des Bezirksschulrats beschränkt war. Im Jahr 1980 beschloss die Landesregierung die Umwandlung in eine ruhegenussfähige Verwendungszulage. Damals stand das (Oö.) Landesgehaltsgesetz, LGBl. Nr. 8/1956 i.d.g.F., in Geltung. Dieses wurde mit Wirkung vom 1. Juli 2001 vom Oö. Gehaltsgesetz 2001, LGBl. Nr. 28/2001, abgelöst, das das Gehaltssystem neu regelte. Für bereits im Dienst befindliche Mitarbeiter war eine Optionsmöglichkeit vorgesehen.

Von den 15 Bezirkshauptleuten Oberösterreichs erhielten im Mai 2014 sieben eine monatliche Verwendungszulage zwischen rd. 2.300 EUR und rd. 2.400 EUR (bis zu rd. 39 % des Grundgehalts) sowie eine Leistungszulage. Acht Bezirkshauptleute erhielten statt der Verwendungszulage und Leistungszulage eine monatliche Überstundenvergütung zwischen rd. 1.000 EUR und rd. 1.500 EUR. Ihr Grundgehalt war aber im Vergleich höher.

(2) Das Land Tirol teilte mit, dass für die Funktion des Vorsitzenden des Bezirksschulrats keine gesonderte Vergütung vorgesehen war. Im Vergleich zu Oberösterreich waren die Bezüge der Tiroler Bezirkshauptleute bei vergleichbarem Alter und Eintrittsdatum geringer.

47.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die ursprünglich auf die Dauer der Funktion als Vorsitzender des Bezirksschulrats bezogene Funktionsgebühr bzw. Personalzulage in eine Verwendungszulage umgewandelt wurde. Dies sowie die Neuregelung der Bezüge der Bezirkshauptleute in Oberösterreich bewirkten, dass die mit der Auflösung der Bezirksschulräte einhergehende Verminderung der Aufgaben der Bezirkshaupt-

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

leute bezugsmäßig nicht automatisch ihren Niederschlag fand. Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, grundsätzlich das Aufgabenbild seiner Bediensteten so zu definieren, dass eine sachgerechte Besoldung sichergestellt ist.

47.3 *Nach Ansicht des Landes Oberösterreich seien seine Gehaltssysteme grundsätzlich sehr wohl verwendungsorientiert. Richtig sei, dass 16 % bis 20 % der Verwendungszulage für die Tätigkeit als Vorsitzender des Bezirksschulrats in der Besoldung alt festgelegt worden waren. Die Mehrheit der Bezirkshauptleute falle jedoch unter die Besoldung neu, bei der keine Verwendungszulage mehr vorgesehen sei. In einer dem RH übermittelten Auswertung zeige sich zudem, dass die Bezirkshauptleute weit mehr zeitliche Mehrleistungen erbringen, als mit ihrer Verwendungszulage oder Überstundenpauschale abgegolten werden. Durch diese Übererfüllung der Überstundenpauschale sowie aus Gleichbehandlungsgründen mit Personen der Besoldung neu bestünden keine dienstrechtlichen Möglichkeiten, diese zu kürzen.*

47.4 Der RH hielt gegenüber dem Land Oberösterreich die Feststellung aufrecht, dass die mit der Auflösung der Bezirksschulräte einhergehende Verminderung der Aufgaben der Bezirkshauptleute bezugsmäßig keinen Niederschlag fand.

Sonstige
Feststellungen

Bewirtschaftung der Planstellen

48.1 (1) Beim Landesschulrat für Oberösterreich waren einzelne Verwaltungsbedienstete gleichzeitig auf bis zu drei verschiedenen Planstellen, in verschiedenen Abteilungen, in unterschiedlichem Beschäftigungsausmaß und auch mit unterschiedlicher Befristung tätig. In einzelnen Fällen wurden Bedienstete nicht nur mehrmalig, sondern auch über fünf Jahre hinaus befristet beschäftigt. Das Vertragsbedienstetengesetz sah unabhängig von der Anzahl der Befristungen eine maximal fünfjährige Befristung des Dienstverhältnisses vor.⁴⁵

Ganze freiwerdende Planstellen wurden oftmals geteilt. Für eine Reihe von Stellenbesetzungen suchte der Landesschulrat für Oberösterreich erst nachträglich beim BMBF um Zustimmung an. Für die genehmigende Abteilung im BMBF stellte die Planstellenbewirtschaftung des Landesschulrats für Oberösterreich einen erheblichen Mehraufwand dar.

⁴⁵ § 4a VBG: Übersteigt die gesamte Dienstzeit der mit einem Vertragsbediensteten zu Vertretungszwecken aufeinanderfolgend eingegangenen befristeten Dienstverhältnis fünf Jahre, gilt das zuletzt eingegangene Dienstverhältnis ab diesem Zeitpunkt als unbefristetes Dienstverhältnis.

Personal

Der Landesschulrat für Oberösterreich stellte dazu fest, dass der Stellenplan zu jedem Zeitpunkt eingehalten wurde. Ersatzkräfte müssten jedoch nach fünf Jahren ausscheiden, sofern sie nicht auf eine freie unbefristete Planstelle übernommen werden könnten. Die Übernahme der Ersatzkraft nach fünf Jahren in ein unbefristetes Dienstverhältnis liege im dienstlichen und privaten Interesse. Mit befristeten Aufstockungen bei unbefristeten Dienstverhältnissen würde eine „Schonung“ der vorhandenen Ressourcen erreicht.⁴⁶ Die Überschreitung der Fünfjahresfrist bei Ersatzarbeitskräften basiere zudem auf einer früheren Gesetzesinterpretation des BKA,⁴⁷ die dann später saniert werden musste.

(2) Im Amt des Landesschulrats für Tirol entsprach im Wesentlichen eine Planstelle einem vollbeschäftigten Bediensteten, abteilungsübergreifende mehrfache Planstellenteilungen kamen nicht vor.

(3) Der Landesschulrat für Oberösterreich hatte im überprüften Zeitraum die vom Behinderteneinstellungsgesetz geforderte Anzahl an Planstellen mit behinderten Bediensteten besetzt. Der Landesschulrat für Tirol hielt die diesbezüglichen Vorgaben nicht ein.

48.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die vom Landesschulrat für Oberösterreich praktizierte Aufteilung der Planstellen auf mehrere Bedienstete auch eine Aufsplitterung der Zuständigkeiten bedeutete und den Workflow verkomplizierte. In diesem Zusammenhang verwies der RH auch auf die Vielzahl der organisatorischen Einheiten im Amt des Landesschulrats für Oberösterreich (siehe TZ 17).

Im BMBF führte die Planstellenbewirtschaftung des Landesschulrats für Oberösterreich zu erheblichem Mehraufwand. Planstellen, die geteilt und teilweise besetzt waren, konnten auch nicht eingezogen werden.

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Oberösterreich, Planstellenteilungen nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß vorzunehmen.

⁴⁶ Z.B. ein Bediensteter reduziert sein Beschäftigungsausmaß auf bestimmte Zeit, ein anderer nicht vollbeschäftigter Bediensteter mit derselben Aufgabenstellung erhöht befristet das Beschäftigungsausmaß. Bei dieser Maßnahme fällt das Erfordernis der Einschulung eines neuen Mitarbeiters weg und dort, wo durch diese befristete Aufstockung eine Lücke geschlossen werden kann, die anderwärtig z.B. Aufnahme einer neuen Kraft für eine Tätigkeit mit einem Beschäftigungsausmaß von 25 % nicht sinnvoll bedeckt werden könnte. Weiters werden auch noch befristete Aufstockungen dort gewährt, wo unbefristete teilbeschäftigte Bedienstete ein höheres Beschäftigungsausmaß anstreben, dieses aber aufgrund einer fehlenden freien unbefristeten Planstelle nicht dauernd erhöht werden kann.

⁴⁷ Die nochmalige Befristung einer Ersatzarbeitskraft mit Nachtrag zum Dienstvertrag würde nicht auf die 5-Jahresfrist zählen.

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

(2) Der RH empfahl dem Landesschulrat für Tirol, die Bestimmungen des Behinderteneinstellungsgesetzes einzuhalten und entsprechende Personalbesetzungen vorzunehmen.

48.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich seien unbefristete Planstellen geteilt worden, um bestens eingeschulte Ersatzkräfte, die hätten ausscheiden müssen, weiterhin in einem Dienstverhältnis halten zu können. Weiters entspreche die Feststellung, dass der Landesschulrat für Oberösterreich bei einer Reihe von Stellenbesetzungen erst nachträglich die Zustimmung beim BMBF eingeholt habe, nicht den Tatsachen. Es handle sich hierbei um eine manifestierte Meinung des BMBF. Die praktizierte Planstellenbewirtschaftung führe im Landesschulrat für Oberösterreich zu keinem Mehraufwand. Bereits im Jahr 1998 habe er die Zuweisung eines Planstellenpools angeregt bzw. gefordert. Diese Vorgangsweise bedinge eine sozialere, effizientere, raschere, bedarfsorientiertere und günstigere Bewirtschaftung.*

Der Landesschulrat für Tirol führte dazu in seiner Stellungnahme aus, dass trotz Bemühens die Einhaltung der Bestimmungen des Behinderteneinstellungsgesetzes mangels Bewerber nicht immer möglich sei. Er werde in Zukunft aufgrund der Empfehlung des RH in noch verstärkterem Ausmaß Personen ansprechen, die dem Behinderteneinstellungsgesetz unterliegen.

48.4 Der RH erwiderte dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass seine Kritik vorrangig nicht auf einen allfälligen Mehraufwand in der Personaladministration – der seiner Ansicht nach zweifelsohne gegeben war – sondern auf den Arbeitsablauf im Landesschulrat abzielte. Die Aufteilung der Planstellen auf mehrere Bedienstete bedeutete eine Aufsplitterung der Zuständigkeiten, verkomplizierte den Workflow und behinderte damit eine effiziente Leistungserbringung. Die Feststellung, dass die Planstellenbewirtschaftung des Landesschulrats für Oberösterreich zu einem Mehraufwand im BMBF führte, leitete der RH aus dem direkten Vergleich der beiden überprüften Landesschulräte in der für die Personalbewirtschaftung der Landesschulräte zuständigen Abteilung des BMBF ab. Das BMBF hatte in unmittelbarer Zuständigkeit gemäß Bundesministeriengesetz jede Personalmaßnahme des Landesschulrats vorweg schriftlich zu genehmigen. In einigen dokumentierten Fällen erfolgte die schriftliche Genehmigung des BMBF zum Wechsel des Arbeitsplatzes oder zur Aufnahme auf eine Planstelle erst nach Durchführung der Maßnahme. Der RH hielt seine Empfehlung gegenüber dem Landesschulrat für Oberösterreich aufrecht, Planstellenteilungen nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß vorzunehmen.

Unterschiede bei den Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen

49.1 (1) Bei den Arbeitszeitregelungen und der Form der Arbeitszeiterfassung gab es Unterschiede zwischen den Schulbehörden des Bundes. In Oberösterreich hatten acht Bezirksschulräte dieselben Arbeitszeitregelungen und dieselbe Zeiterfassung wie die jeweilige Bezirkshauptmannschaft. Fünf Bezirksschulräte hatten eigene Dienstzeitregelungen und keine Zeiterfassung. Vom Zeiterfassungsprogramm des Landesschulrats für Oberösterreich mit einheitlichen Arbeitszeitregelungen waren nur Bedienstete des Amtes des Landesschulrats, die schulpsychologischen Beratungs- und Außenstellen sowie fünf Bezirksschulräte umfasst.

Vom Zeiterfassungssystem des Landesschulrats für Tirol mit einheitlichen Arbeitszeitregelungen waren die Bediensteten des Amtes des Landesschulrats, die schulpsychologischen Beratungs- und Außenstellen und die Bezirksschulinspektoren umfasst. Bei den Landesbediensteten der Bezirksschulräte Tirols kamen die Arbeitszeitregelungen des Landes zur Anwendung. Laut Angaben des Landesschulrats für Tirol soll ab 1. Oktober 2014 ein neuer einheitlicher Zeiterlass für den Landesschulrat und alle Außenstellen gelten.

(2) Die Bediensteten im Amt des Landesschulrats unterlagen den Urlaubsregelungen des Bundes mit einem jährlichen Urlaubsanspruch von fünf bzw. sechs Wochen. Lehrer, die in Form von Einrechnungen im Landesschulrat mitarbeiteten sowie Fachinspektoren für Religion hatten hingegen dieselbe Ferienregelung wie unterrichtende Lehrer.

Die Überprüfung der Urlaubsgenehmigungen des Personals der Schulbehörden ergab folgende Mängel:

- Der Landesschulrat für Oberösterreich genehmigte minütliche Urlaube der Bediensteten, einzelne Urlaubsvereinbarungen betrug weniger als eine Stunde.
- Im Jahr 2013 waren von den 13 betrauten Bezirksschulinspektoren in Oberösterreich nur für drei Personen Urlaubsgenehmigungen vorhanden; bei den 17 überprüften Verwaltungsbediensteten der Bezirksschulräte waren für drei Personen Urlaubsgenehmigungen nachvollziehbar.
- Da das Verwaltungspersonal in den Bezirksschulräten Tirols ausschließlich Landesbedienstete umfasste, oblagen die Urlaubsvereinbarungen mit den Verwaltungsbediensteten dem Land Tirol, der Landesschulrat hatte keinen Einblick.

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

- 49.2** Der RH verwies kritisch auf die vorgefundenen uneinheitlichen Urlaubs- und Arbeitszeitregelungen sowie die eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten der Landesschulräte bei den Schulbehörden des Bundes. Weiters wies er darauf hin, dass eine Zerstückelung des Urlaubs grundsätzlich dem Erholungszweck widerspricht.

Der RH empfahl den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol aus Anlass der Schulbehörden-Verwaltungsreform zu prüfen, inwieweit eine Angleichung der Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen des Landesschulrats und der Außenstellen möglich ist und dadurch die Steuerung der Personalressourcen verbessert werden kann.

- 49.3** *Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich befindet sich die Implementierung der noch nicht einbezogenen Außenstellen in das Zeiterfassungssystem des Landesschulrats im Projektstadium, wobei die Finanzierung noch abgesichert werden müsse.*

Der Landesschulrat für Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass für alle seine Mitarbeiter – unabhängig davon, ob sie in der Zentrale oder in den Außenstellen arbeiten – dieselben Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen gelten würden. Die administrative Erfassung sowie die Genehmigung der Arbeitszeiten und Urlaubsanträge erfolge in Zukunft über einen einheitlichen EDV-gestützten Workflow.

- 49.4** Der RH präzisierte gegenüber dem Landesschulrat für Tirol, dass seine Kritik vor allem auf das Verwaltungspersonal in den Außenstellen des Landesschulrats für Tirol abzielte. Da es sich beim Verwaltungspersonal in den Außenstellen um Landesbedienstete handelte, oblagen die Urlaubsvereinbarungen dem Land Tirol. Der Landesschulrat für Tirol hatte keinen Einblick und dadurch auch keine Steuerungsmöglichkeiten.

Schlussempfehlungen

50 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMBF

(1) Vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der Schulverwaltung wäre die Organisation der Schulbehörden des Bundes insofern zu überdenken, als Landesorgane auf Funktionsebene nicht mehr vorzusehen wären. Die Bundesschulverwaltung sollte – entsprechend dem Aufbau der übrigen unmittelbaren Bundesverwaltung – als monokratisches System mit einem Bundesbediensteten als Behördenleiter ausgestaltet sein. (TZ 4)

(2) Im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit wären Schritte zur Abschaffung der Funktion des Vizepräsidenten des Landesschulrats in die Wege zu leiten. (TZ 8)

(3) Im Rahmen der Reform der Schulverwaltung des Bundes wäre die Abschaffung der Kollegien in die Wege zu leiten. Die bisher vom Kollegium wahrgenommenen Aufgaben sollte das Amt des Landesschulrats unter Einbindung der Schulpartner übernehmen. (TZ 11)

(4) Vorbehaltlich der Umsetzung der Empfehlung zur Abschaffung der Kollegien (siehe TZ 11) wäre auf eine Änderung des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes hinzuwirken, welche die Ausführungsgesetzgebung der Länder in die Lage versetzt, vollzugstaugliche Regelungen zu erlassen. (TZ 9)

(5) Vorbehaltlich der Umsetzung der Empfehlung zur Abschaffung der Kollegien (siehe TZ 11) wäre jedenfalls auf die Zuständigkeit des BMBF für die Organisation der Landesschulräte sowie für das Auswahlverfahren zur Bestellung des Landesschulratsdirektors hinzuwirken. (TZ 10)

(6) Vorbehaltlich der Umsetzung der Empfehlung zur Abschaffung der Kollegien (siehe TZ 11) wären rechtliche Änderungen im Verfahren zur Erstellung der Besetzungsvorschläge für schulische Leitungsfunktionen und die Schulaufsicht in die Wege zu leiten. Diese Verfahren sollten ohne Einbindung des Kollegiums im jeweiligen Amt des Landesschulrats durchgeführt werden. (TZ 12)

(7) Bundesweit wären einheitliche Objektivierungsverfahren zur Erstellung der Besetzungsvorschläge für schulische Leitungsfunktionen und die Schulaufsicht vorzusehen. (TZ 12, 15)

(8) Eine umfassende Information des BMBF im Zusammenhang mit den Besetzungsverfahren wäre sicherzustellen. (TZ 12)

(9) Interne Maßnahmen zur rascheren und effizienteren Abwicklung der Besetzungsverfahren wären zu setzen. (TZ 15)

(10) Den Landesschulräten wäre eine Grundstruktur für die Homepages vorzugeben. (TZ 23)

(11) Bei den Internetauftritten der Landesschulräte sollte zu erkennen sein, dass diese Bundesbehörden sind, etwa durch die Verwendung des Logos des BMBF und eine Verlinkung zur Homepage des BMBF auf der Startseite des Landesschulrats. (TZ 23)

(12) Für eine behindertengerechte Gestaltung der Homepages der Landesschulräte wäre zu sorgen. (TZ 23)

(13) Die IT-Arbeitsplätze und IT-Ausgaben der Landesschulräte wären österreichweit zu evaluieren und darauf aufbauend ein Benchmarksystem zu entwickeln sowie Einsparungspotenziale auszuschöpfen. (TZ 25)

(14) In Abstimmung mit den Landesschulräten wäre entsprechend der Größe und Aufgabenbereiche (mit/ohne Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer) der einzelnen Landesschulräte eine angemessene Kosten- und Leistungsrechnung bei diesen einzuführen. (TZ 26, 11)

(15) Fallweise wären auch an den Landesschulräten Prüfungen durch die Interne Revision des BMBF durchzuführen. Insbesondere sollten jene Bereiche, die von den Prüfungen der Buchhaltungsagentur des Bundes nicht umfasst waren, von der Internen Revision des BMBF geprüft werden. (TZ 28)

(16) Mit den Landesschulräten wäre eine Vorgangsweise für die Übergangszeiträume (Jahresbeginn bis definitive Budgetzuteilung des BMBF an die Landesschulräte) zu vereinbaren, die einen reibungslosen Schulbetrieb und eine vorausschauende Investitionsplanung ermöglicht. (TZ 29)

(17) In Abstimmung mit den Landesschulräten wäre eine einheitliche Vorgangsweise bei der Zuteilung der Budgetmittel an die Schulen zu entwickeln, um ein nachhaltiges Budgetmanagement sicherzustellen. (TZ 30)

Schlussempfehlungen

(18) Das Benchmarksystem des BMBF bezüglich des laufenden Sachaufwands der Schulen wäre für konkrete Maßnahmen im Sinne eines nachhaltigen Budgetmanagements zu nutzen. (TZ 30)

(19) Die Steuerung der Planstellen des Verwaltungspersonals der Landesschulräte wäre nach einem klaren Kriterienkatalog vorzunehmen. (TZ 32)

(20) Die Grundvoraussetzung für eine sinnvolle Planstellenbewirtschaftung und eine effektive Kostenkontrolle wäre zu schaffen und ausschließlich Bundespersonal, das auch eine Planstelle im jeweiligen Planstellenbereich bindet, zu beschäftigen. (TZ 33, 34)

(21) Ein Gesamtüberblick über die Personalausgaben der Landesschulräte wäre zu schaffen und die Budgetwahrheit sicherzustellen. (TZ 44)

(22) Die Landesschulräte sollten mit dem Verwaltungspersonal gemäß Personalplan das Auslangen finden; Lehrer wären nur für kurzzeitige Projekte in der Verwaltung einzusetzen. (TZ 36)

(23) Die Verteilung aller Schulaufsichtsorgane wäre nach einem Benchmarksystem unter Beachtung der schulartenspezifischen Unterschiede vorzunehmen, um ausgewogene Betreuungsrelationen sicherzustellen und Einsparungspotenziale auszuschöpfen. (TZ 39, 32, 33, 44)

(24) Die Verteilung der Fachinspektoren wäre nach einem Benchmarksystem unter Einbeziehung der kirchlichen Behörden anzustreben, um ausgewogene Betreuungsrelationen sicherzustellen und Einsparungspotenziale auszuschöpfen. Zudem wären Vorgaben für die Fachgebiete der Fachinspektoren zu erlassen. (TZ 40)

(25) Künftig wären bei Betrauungen von Landeslehrern mit Schulaufsichtsfunktionen die dienst- und besoldungsrechtlichen Rahmenbedingungen unter Einbeziehung der Länder im Vorhinein klarzustellen. (TZ 41)

(26) Ungeachtet der sich an den Schulen ergebenden Nachbesetzungsunsicherheit wäre auf den Gesetzgeber hinzuwirken, zumindest eine einmalige drei- bis fünfjährige Befristung für Schulaufsichtsbedienstete vorzusehen. (TZ 42)



Schlussempfehlungen

BMBWF

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte

**Landesschulrat für
Oberösterreich**

(27) Die Annahme zusätzlicher Zahlungen der Länder an (Bundes-) Bedienstete der Landesschulräte wäre künftig zu unterbinden. (TZ 45)

(28) Die Verfügungsmittel des Amtsführenden Präsidenten wären im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu reduzieren. (TZ 7)

(29) Die Objektivierungsverfahren wären insofern zu ändern, als von fraktionellen Besetzungen der Bewertungsteams und des Kontrollrats Abstand genommen werden sollte. (TZ 13)

(30) Eine Stabstelle zur Werteinheiten-Bewirtschaftung auf Ebene der Amtsdirektion wäre umgehend im Geschäftsverteilungsplan vorzusehen. (TZ 17)

(31) Die Vereinbarung mit dem Land Oberösterreich zur IT-Betreuung wäre auf Angemessenheit zu prüfen und gegebenenfalls zu adaptieren. (TZ 25)

(32) Planstellenteilungen wären nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß vorzunehmen. (TZ 48)

**Landesschulrat für
Tirol**

(33) Die geplante Einführung eines Objektivierungsverfahrens für die Schulaufsichtsorgane wäre rasch umzusetzen. (TZ 14)

(34) Die Objektivierungsverfahren wären insofern zu ändern, als von der fraktionellen Besetzung des Koordinationsrats Abstand genommen werden sollte. (TZ 14)

(35) Die Fachinspektoren wären den pädagogischen Abteilungen zuzuordnen, weil sie aufgrund ihrer Aufgabe – Sicherung der Unterrichtsqualität – diesem Bereich systematisch zugehörig sind. (TZ 17)

(36) Neubesetzungen von Fachinspektoren wären nach der pädagogischen Notwendigkeit für einzelne Unterrichtsgegenstände vorzunehmen. (TZ 40)

(37) Die Bestimmungen des Behinderteneinstellungsgesetzes wären einzuhalten und entsprechende Personalbesetzungen vorzunehmen. (TZ 48)

Schlussempfehlungen

BMBF und Landesschulrat für Oberösterreich

(38) Aus rechtlichen und wirtschaftlichen Erwägungen wären auf Dauer ausschließlich Bundesbedienstete zu verwenden. (TZ 37)

Landesschulrat für Oberösterreich und Landesschulrat für Tirol

(39) Bei Essenseinladungen wäre die Angabe des Zwecks und der Teilnehmer auf den Belegen einzufordern und auf eine transparente Verbuchung des Repräsentationsaufwands zu achten. (TZ 7)

(40) Der durch die (geplante) räumliche Zusammenlegung von Außenstellen des Landesschulrats eingeleitete Konzentrationsprozess wäre in Richtung der Schaffung von Bildungsregionen fortzuführen. Dabei wären die Auslastung des Personals zu evaluieren und gegebenenfalls Synergiepotenziale zu nutzen. (TZ 21, 38)

(41) Für die Außenstellen des Landesschulrats wäre eine Mindestgröße anzustreben, so dass die Beschäftigung von Bundespersonal sinnvoll möglich ist. (TZ 21, 38)

(42) Ein umfassendes internes Kontrollsystem wäre sicherzustellen. Die Abläufe und Verantwortlichkeiten für das Bestellwesen sollten schriftlich festgelegt und Betragsgrenzen, ab denen die Mitbefassung des Landesschulratsdirektors zwingend vorgesehen ist, eingeführt werden. (TZ 27)

(43) Die Liste der Anordnungsberechtigten wäre zu aktualisieren. (TZ 27)

(44) Aus Anlass der Schulbehörden-Verwaltungsreform wäre eine Angleichung der Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen des Landesschulrats und der Außenstellen zu prüfen, um dadurch die Steuerung der Personalressourcen zu verbessern. (TZ 49)

Land Oberösterreich

(45) Grundsätzlich wäre das Aufgabenbild der Bediensteten des Landes Oberösterreich so zu definieren, dass eine sachgerechte Besoldung sichergestellt ist. (TZ 47)

Land Tirol

(46) Die Bestimmungen des Tiroler Landes-Bezügegesetzes 1998 und der Landesreisegebührenvorschrift in Bezug auf den Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats wären einzuhalten. (TZ 5, 6)

(47) Die Belege für die Repräsentationsaufwendungen des Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats wären einzufordern und deren widmungsgemäße Verwendung zu überprüfen. (TZ 7)



Schlussempfehlungen

BMBF

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte

(48) Im Rahmen der Reform der Landesschulverwaltung wären die Mehrkosten aufgrund des Kompetenzübergangs von der Stadt Innsbruck durch Nutzung von Synergiepotenzialen zu equalisieren. (TZ 22)

Land Oberösterreich
und Land Tirol

(49) Hinsichtlich der Führung der Fahrtenbücher wäre eine ordnungsgemäße Handhabung anzuordnen. (TZ 5)

(50) Von zusätzlichen Geldleistungen an (Bundes-)Bedienstete, die bei den Schulbehörden des Bundes tätig sind, wäre aus rechtlichen, wirtschaftlichen und Effizienzgründen abzusehen und die Zahlungen einzustellen. (TZ 45)

(51) Die Auszahlung der zusätzlichen Geldleistungen wäre von den zuständigen Behörden abgabenrechtlich prüfen zu lassen und nachträglich zu berichtigen. (TZ 46)



Bericht des Rechnungshofes

Insolvenz–Entgelt–Fonds und IEF–Service GmbH



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	239
Abkürzungsverzeichnis _____	240

BMASK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz****Insolvenz-Entgelt-Fonds und IEF-Service GmbH**

KURZFASSUNG _____	243
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	251
Allgemeines _____	252
Rechtsgrundlagen und Ausgliederung _____	252
Anspruchsberechtigung _____	253
Steuerung des IEF durch das BMASK _____	254
Standorte der IEF-Service GmbH _____	258
Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH _____	261
Änderung des Insolvenzrechts _____	261
Strategie und operative Ziele _____	265
Finanzierung und Mittelverwendung _____	269
Finanzierung des IEF _____	269
Finanzielle Entwicklung der Entgeltsicherung und der Lehrlings- förderung _____	270
Kreditaufnahmen durch den IEF _____	273
Rahmenbedingungen _____	273
Entwicklung 2008 bis 2011 _____	275
Entwicklung ab 2011 _____	278

Inhalt



Vorzeitige Rückführung der Kredite 2012 _____	279
Kosten der Kreditaufnahmen _____	283
Auswirkungen der Liquiditätsprobleme des IEF _____	284
Berichterstattung an das BMASK _____	284
Überwachung ab 2013 _____	285
Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 _____	287
Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH _____	288
Jahresabschlüsse des IEF _____	288
Jahresabschlüsse der IEF-Service GmbH _____	292
Controlling und Kostenrechnung _____	294
Bereich Entgeltsicherung _____	297
Insolvenzfälle und Zahlungen _____	297
Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen _____	298
Dauer bis zur ersten Zuerkennung _____	298
Verfahrensdauer und Leistungserbringung _____	299
Leistungserbringung in den regionalen Geschäftsstellen _____	303
Personal der IEF-Service GmbH _____	306
Personalstand _____	306
Gehaltsschema _____	308
Internes Kontrollsystem und Risikomanagement _____	310
IKS und Geschäftsverteilung _____	310
Dokumentation der Verfahren sowie der Fondssachbearbeitung _____	312
Risikomanagement _____	314
Schlussempfehlungen _____	316
ANHANG	
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	321

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kooperation von BMASK, IEF und IEF-Service GmbH _____	256
Tabelle 1: Zielcontrollingdaten der IEF-Service GmbH _____	266
Abbildung 2: Finanzierungssaldo des IEF _____	271
Abbildung 3: Kreditaufnahmen des IEF in den Jahren 2010 bis 2013 _____	274
Tabelle 2: Vergleich der Kosten für das OeBFA-Darlehen bei vorzeitiger bzw. planmäßiger Tilgung _____	280
Tabelle 3: Kosten der Kreditaufnahmen 2011 bis 2013 _____	283
Tabelle 4: Bilanzentwicklung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012 _____	289
Tabelle 5: Gewinn- und Verlustrechnung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012 _____	290
Tabelle 6: Bilanzentwicklung der IEF-Service GmbH in den Jahren 2008 bis 2012 _____	292
Tabelle 7: Gewinn- und Verlustrechnung der IEF-Service GmbH in den Jahren 2008 bis 2012 _____	293
Tabelle 8: Kenndaten zur Entgeltsicherung _____	297
Tabelle 9: Dauer bis zur ersten Zuerkennung _____	299
Abbildung 4: Entwicklung der Leistungserbringung seit 2004 _____	300
Tabelle 10: Dauer bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt _____	303
Tabelle 11: Enderledigungen (EE) je Geschäftsstelle _____	304
Tabelle 12: Personalstand IEF-Service GmbH 2008 bis 2013 in VBÄ _____	307

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
AG	Arbeitgeber
AMPFG	Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz
ATB	Austrian Treasury Bonds
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BAG	Berufsausbildungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EUR	Euro
GBÜR	Geschäftsstelle für überregionale Insolvenzen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IAF	Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IEF	Insolvenz-Entgelt-Fonds
IEFG	IEF-Service GmbH-Gesetz
IEG	Insolvenzentgelt
IESG	Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz
IKS	Internes Kontrollsystem
IRÄG	Insolvenzrechtsänderungsgesetz
ISA	Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen
IVW	Insolvenzverwalter
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OeBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Abkürzungen

PCGK	Public Corporate Governance Kodex
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SMB	Referat Sozialmissbrauch
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
WKO	Wirtschaftskammerorganisation
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Insolvenz–Entgelt–Fonds und IEF–Service GmbH

In der Vergangenheit wurden Überschüsse des Insolvenz–Entgelt–Fonds im Ausmaß von 414 Mio. EUR in verfassungswidriger Weise abgeschöpft. Nach Ausbruch der Finanz– und Wirtschaftskrise reichten in den Jahren 2009 und 2010 die Einnahmen des Fonds nicht mehr aus, um den finanziellen Bedarf für die Insolvenz–Entgelt–Zahlungen ohne zusätzliche Kreditaufnahmen zu decken. Eine vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) angestrebte Erhöhung des Beitragssatzes zur Finanzierung des Fonds kam nicht zu Stande.

Der Ausstieg aus einem Zinsswap und die vorzeitige Tilgung eines Darlehens führten zu einem wirtschaftlichen Nachteil für den Fonds von rd. 4,24 Mio. EUR bzw. von 71.000 EUR.

Das BMASK traf gegenüber der Fondsverwaltung keine strategischen Vorgaben, um die Eigentümerinteressen des Bundes durchzusetzen und die Fondsverwaltung wirksam zu steuern.

Die Verkürzung der Erledigungsdauer der Insolvenzentgeltanträge auf drei Monate – das Hauptziel der im Jahr 2001 erfolgten Ausgliederung – wurde erreicht.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Ziele bzw. Aufgaben des Insolvenz–Entgelt–Fonds (IEF) und der IEF–Service GmbH, der finanziellen Lage bzw. der wirtschaftlichen Entwicklung des IEF insbesondere in Hinblick auf die Finanzierung seiner Leistungen sowie der Organisation, des Verfahrensablaufs, des Controlings und der Vorkehrungen zur Vermeidung von Betrug bei den Leistungsbegehren. (TZ 1)

Kurzfassung

Allgemeines

Im Rahmen der Entgeltsicherung war die IEF-Service GmbH Behörde und entschied mit Bescheid über den jeweiligen Entgeltsicherungsanspruch. Die nach dem Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz (IESG) gesicherten Ansprüche der Arbeitnehmer gegen den jeweiligen Arbeitgeber gingen ex lege auf den IEF über. Der IEF trat damit im Insolvenzverfahren als Gläubiger an die Stelle der antragstellenden Arbeitnehmer. (TZ 2)

Mit August 2001 wurde die Abwicklung der Insolvenzentgeltsicherung aus der Bundesverwaltung ausgegliedert. Eigentümer der IEF-Service GmbH war der Bund; der IEF blieb als juristische Person des öffentlichen Rechts nach der Ausgliederung erhalten. (TZ 2)

Anspruchsberechtigung

Das Insolvenzentgelt deckte Ansprüche auf laufendes Entgelt, aus Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Schadenersatzansprüche, aus dem Arbeitsverhältnis stammende sonstige Ansprüche und die zur Rechtsverfolgung dieser Ansprüche notwendigen Kosten. (TZ 3)

Steuerung des IEF durch das BMASK

Die IEF-Service GmbH nahm die Aufgaben der Insolvenzentgeltsicherung sowie der Betriebsführung und Besorgung aller Geschäfte des IEF wahr. Eigentümer der Gesellschaft war der Bund, ihre Organe waren die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat. (TZ 4)

Strategische Vorgaben des BMASK gegenüber der IEF-Service GmbH, um die Eigentümerinteressen des Bundes durchzusetzen und die Fondsverwaltung wirksam zu steuern, fehlten. (TZ 5)

Standorte der IEF-Service GmbH

Die IEF-Service GmbH betrieb regionale Geschäftsstellen an neun Standorten. Das BMASK und die IEF-Service GmbH setzten trotz der Empfehlungen im Ausgliederungskonzept und entsprechender Empfehlungen des RH keine Initiativen zur Zusammenlegung der regionalen Standorte, wodurch die ineffiziente zersplitterte Organisation der IEF-Service GmbH aufrecht blieb. Durch die Einschaltung des Vereins „Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen“ (ISA) wurde bereits der weitaus größte Teil des persönlichen Parteienverkehrs auf diesen verlagert. Dadurch hatte die lokale Präsenz der IEF-Service GmbH kaum mehr Bedeutung. Die sinkende und geringe Anzahl von Einvernahmen mit Niederschriften unterstrich dies. Die Einführung des Geschäftsbereichs überregionale Insolvenzbearbeitung (GBÜR) zum Spitzenausgleich bzw. dessen teils intensive Nutzung durch die relativ häufige Verlagerung von Geschäftsfällen aus dem Geschäftsbereich Wien an den GBÜR

zeigte, dass eine zentrale Abwicklung der Anträge ohne Weiteres möglich war. (TZ 6)

Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH

Die IEF-Service GmbH war seit Mitte 2010 in einem veränderten insolvenzrechtlichen Umfeld tätig, welches die Sanierung von Unternehmen priorisierte. Die IEF-Service-GmbH bzw. ihr Bereich Fondsmanagement hatte zudem vermehrt Einfluss auf Sanierungsentscheidungen aufgrund erleichterter Beschlusserfordernisse in den Gläubigerausschüssen. Dies kam im veralteten Unternehmenskonzept nicht zum Ausdruck. In Folge hatte das Fondsmanagement nur eine vergleichsweise geringe strategische Bedeutung innerhalb der IEF-Service GmbH. Das Fehlen geschäftspolitischer Vorgaben für das Fondsmanagement eröffnete diesem einen kaum kontrollierbaren Handlungsspielraum bei seinen Entscheidungen in den Insolvenzverfahren. (TZ 7)

Die Organisation der IEF-Service GmbH mit den zwei de facto weitgehend nebeneinander agierenden Unternehmensbereichen Entgeltssicherung und Fondsmanagement verhinderte u.a. eine vollständige und transparente Darstellung der Kosten der einzelnen Insolvenzfälle. (TZ 7)

Die Einführung des strategischen Controllings erfolgte nicht auf Initiative des Eigentümers bzw. des Aufsichtsrats. Als übergeordneter Zielrahmen für dessen Einführung stand überdies nur das nicht aktualisierte Unternehmenskonzept aus dem Jahr 2001 zur Verfügung. Der Bereich Fondsmanagement blieb wie schon zuvor aber auch im neuen strategischen Controlling weitgehend ausgeblendet. (TZ 8)

Aussagefähige Daten für die Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit der Entgeltssicherung und des Fondsmanagements fehlten. Die Ausgangswerte für die Festlegung der Zielwerte bis 2015 basierten, so weit überhaupt vorhanden, auf Erfahrungswerten und Annahmen, die nicht auf ihre Wirtschaftlichkeit hin kritisch hinterfragt wurden. Es waren auch Zielwerte vorgegeben, die erst zu erheben waren. Die Zielwerte für 2015 waren wenig ambitioniert und teils niedriger als die Istwerte 2012. Das Ziel 1 (Erstzuerkennungsdauer, Enderledigungsdauer, rechtliche Beanstandungen) wurde z.B. bereits Ende 2012 übererfüllt. Dennoch waren die Zielwerte für 2015 niedriger als die Istwerte für 2012. (TZ 8)

Kurzfassung

Finanzierung des IEF

Die dem IEF zufließenden Mittel stammten zum größten Teil aus dem Zuschlag zu dem von Dienstgebern zu leistenden IESG-Beitrag. Die Höhe des Zuschlags war vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz mit Verordnung so festzusetzen, dass eine ausgeglichene Gebarung des IEF gewährleistet war. Der IEF war gesetzlich ermächtigt, zur Überbrückung finanzieller Bedeckungsschwierigkeiten Kredite aufzunehmen. (TZ 9)

Die Höhe des Zuschlags zum Arbeitslosenversicherungsbeitrag reichte in den Jahren 2009 und 2010 nicht aus, um den finanziellen Bedarf für die Insolvenzentgelt-Zahlungen ohne zusätzliche Kreditaufnahmen zu decken. Dazu kam, dass das Ergebnis der Lehrlingsförderung, das für den IEF nur eine durchlaufende Gebarung sein sollte, im Jahr 2010 negativ war. (TZ 10)

Kreditaufnahmen durch den IEF

Der IEF verfügte nicht über Deckungsrücklagen oder eine Mindestkapitalausstattung; finanzielle Engpässe konnte er durch die Aufnahme von Fremdmitteln überbrücken. Überschüsse wurden in der Vergangenheit im Ausmaß von 414 Mio. EUR abgeschöpft und an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger sowie an die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft überwiesen, was der Verfassungsgerichtshof aufgrund gleichheitswidriger Regelungen als verfassungswidrig erkannte. Nach Ausbruch der im September 2008 akut gewordenen Finanz- und Wirtschaftskrise reichten im Jahr 2009 die Einnahmen des IEF nicht mehr zur Deckung seines Finanzbedarfs aus. Eine vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz angestrebte Erhöhung des Beitragsatzes zur Finanzierung des Fonds kam nicht zu Stande. (TZ 11)

Obwohl der IEF-Service GmbH bekannt war, dass ein längerfristiger Finanzierungsbedarf bestand, ging sie mit Zustimmung des BMASK nur nicht geeignete kurzfristige Finanzierungen ein. Diese waren nicht geeignet, um auf den längerfristigen Finanzbedarf im Jahr 2010 zu reagieren. (TZ 12)

Die Finanzierung des IEF war derart unsicher, dass die OeBFA drohte, die gewährten Darlehen fällig zu stellen. (TZ 13)

Ab Mitte 2011 erfolgte die Umstellung auf eine längerfristige Finanzierung des IEF u.a. über ein Darlehen der OeBFA. Die Anleihe, die zur Finanzierung dieses Darlehens diente, musste der Bund zurückführen, weshalb dieses Darlehen aus wirtschaftlicher Sicht einer Bundeshaftung gleichkam, obwohl das BMASK für den IEF eine Bundeshaftung dezidiert ausgeschlossen hatte. Der gesonderte Aus-

weis als Finanzschuld aus Darlehen des Bundes unterblieb im Rechnungsabschluss des IEF. (TZ 14)

Im Jahr 2012 nahm die IEF-Service GmbH Änderungen bei der Kreditstruktur und der Zinsabsicherung vor. Mitte des Jahres 2012 kaufte sie einen im Juli 2011 abgeschlossenen Zinsswap zurück und tilgte das OeBFA-Darlehen vorzeitig. Durch die vorzeitige Tilgung des fix verzinsten Darlehens entstand ein wirtschaftlicher Nachteil von rd. 71.000 EUR, die Zinsabsicherung (Zinsswap) verursachte einen wirtschaftlichen Nachteil von rd. 4,24 Mio. EUR. (TZ 15)

Der Aufsichtsrat sah die Genehmigung des Sicherungsgeschäfts für den Darlehensrahmen durch den Zinsswap als Aufgabe der Geschäftsführung. (TZ 14, 15)

In Summe betragen die Kosten sämtlicher Kreditaufnahmen im Zeitraum 2011 bis 2013 rd. 11,41 Mio. EUR. (TZ 16)

Auswirkungen der Liquiditätsprobleme des IEF

Die vom Eigentümerversorger im September 2012 geforderte Verbesserung des Berichtswesens und der Information durch die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH war gerechtfertigt; die Verbesserung des Berichtswesens wurde allerdings erst verlangt, nachdem ein Schaden für den IEF eingetreten war. (TZ 17)

Die Kontrollinstrumente des BMASK waren auf mehrere Abteilungen des Ministeriums verteilt. Eine gesamthafte Aufsicht durch das BMASK fand bisher nicht statt. (TZ 18)

Hinsichtlich der Auswirkungen des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 auf den IEF (Senkung des IESG-Beitrags um 0,1 Prozentpunkte und Anhebung der Arbeitslosenversicherungsbeitragsgrenze von 58 Jahren auf 60 Jahre) lagen keine verlässlichen Szenariorechnungen vor. (TZ 19)

Jahresabschlüsse von IEF und IEF- Service GmbH

Die Entwicklung der Bilanzpositionen Guthaben bei Kreditinstituten, Eigenkapital und Verbindlichkeiten stand mit der deutlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des IEF in den Jahren 2009 und 2010 im Zusammenhang. Aufgrund der wirtschaftlichen Situation und der nicht zu Stande gekommenen Erhöhung des IEF-Zuschlags verschlechterten sich auch die Ergebnisse der Gewinn- und Verlustrechnung deutlich. So gingen in diesem Zeitraum insbesondere die Erlöse zurück, während die Auszahlungen an Dienstnehmer zunahmen. (TZ 20, 21)

Kurzfassung

Bei der IEF-Service GmbH nahm der Personalaufwand zwischen 2008 und 2012 jährlich um rd. 4 % zu. Die gesetzliche Verpflichtung des IEF zur Übernahme der Aufwendungen der IEF-Service GmbH stellte für diese keinen Anreiz dar, sparsam und wirtschaftlich zu gebaren. (TZ 23)

Die IEF-Service GmbH verabsäumte es seit Jahren, betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente, wie bspw. eine Kostenträgerrechnung mit Soll-Ist-Vergleichen, einzuführen, um die Effizienz der Leistungserstellung zu steuern. Die vorliegenden Controllingberichte im Bereich Entgeltsicherung waren aufgrund der fehlenden Vernetzung mit Daten aus einer Kostenrechnung sowie aufgrund der teilweisen Intransparenz ihrer Datengenerierung kein Ersatz dafür. Die praktizierte Erfassung des Overheads basierend auf jährlichen Ex-post-Schätzungen und die Berechnung der Durchschnittskosten eines Antrags im Rahmen des strategischen Controllings waren zur Steuerung der Leistungserstellung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht ausreichend. (TZ 24)

Bereich Entgeltsicherung

Im Zeitraum von 2008 bis 2013 stellten jährlich durchschnittlich rd. 30.693 Arbeitnehmer aus rd. 3.528 insolventen Unternehmen bei der IEF-Service GmbH Anträge auf Insolvenzentgelt. Insgesamt beantragten im Zeitraum 2008 bis 2013 die Arbeitnehmer insolventer Unternehmen rd. 1,53 Mrd. EUR an Insolvenzentgelt; die Anerkennungsrate betrug rd. 94 % (1,43 Mrd. EUR). Der weitaus überwiegende Teil der Antragsteller (80,2 %) stammte aus Kleinunternehmen. Allerdings häuften sich im Jahr 2013 die Großinsolvenzen (Unternehmen mit mehr als 100 Antragstellern), was eine zusätzliche finanzielle Herausforderung für den IEF darstellte. (TZ 25)

Die Einschaltung des Vereins ISA, der die Arbeitnehmer bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche im Insolvenzentgeltverfahren unentgeltlich vertrat, war wirtschaftlich, weil damit Kostenvorteile für die IEF-Service GmbH verbunden waren. (TZ 26)

Die möglichst rasche Zuerkennung des Insolvenzentgelts war für die Antragsteller von wesentlicher wirtschaftlicher Bedeutung. Deshalb leistete die IEF-Service GmbH sogenannte erste Zuerkennungen. Im Prüfungszeitraum konnte die IEF-Service GmbH die durchschnittliche Dauer bis zur ersten Zuerkennung um rund ein Drittel senken. (TZ 27)



Kurzfassung

BMASK

Insolvenz-Entgelt-Fonds
und IEF-Service GmbH

Die durchschnittlicher Dauer der enderledigten Geschäftsfälle sank im Zeitraum von 2004 bis 2012 von rd. 5,6 Monaten auf rd. 3,1 Monate. Die IEF-Service GmbH schenkte aber bislang der Effizienz der Arbeitsabläufe wenig Augenmerk und nahm keine diesbezüglichen Untersuchungen vor. So war gleichzeitig mit der Verkürzung der Verfahrensdauer eine erhebliche Einbuße an wirtschaftlicher Effizienz des Bereichs Entgeltsicherung erkennbar, indem die Anzahl der enderledigten Anträge trotz Aufstockung des Personals zurückging. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 steigerte der Bereich Entgeltsicherung kurzfristig seine durchschnittliche Arbeitsleistung. Dies ließ auf während der übrigen Zeit ungenutzte Leistungsreserven bzw. zeitweise geringe Auslastung im Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH schließen. (TZ 28)

Die regionalen Geschäftsstellen wiesen erhebliche Leistungsunterschiede auf. Trotz eines umfangreichen Leistungscontrollings gelang es der IEF-Service GmbH nicht, die Unterschiede zu verringern bzw. das Ziel von drei Monaten für eine Enderledigung durchgängig zu erreichen. (TZ 29)

Die Leistungssteigerung der Geschäftsstelle Überregionale Insolvenzen (GBÜR) während der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 und 2010 verdeutlichte Rationalisierungsmöglichkeiten bei der Bearbeitung der Insolvenzfälle. Die Leistungsdaten des bei der Geschäftsstelle Wien angesiedelten Referats Sozialmissbrauch (SMB-Referat) verschlechterten sich kontinuierlich. (TZ 29)

Personal der IEF-Service GmbH

Das BMASK verfügte über keine quantifizierten Unterlagen zur Personalplanung. Der Personalstand der IEF-Service GmbH stieg dennoch um 13,9 % (von 111,9 VBÄ auf 127,4 VBÄ). (TZ 30)

Das Gehaltsschema der Angestellten der IEF-Service GmbH war aufgrund fehlender Differenzierungen nicht geeignet, die Leistungsbereitschaft der Angestellten gezielt zu steigern. (TZ 31)

Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

Die Geschäftsverteilung der IEF-Service GmbH stellte weder die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips noch die Funktionstrennung sicher. (TZ 32)

Kurzfassung

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung der Geschäftsfälle sowohl im Bereich der Entgeltsicherung als auch im Bereich des Fondsmanagements war aufgrund fehlender Aufzeichnungen nur unter erheblichem Aufwand sicherzustellen. Die Vollständigkeit der Unterlagen war nicht gewährleistet. (TZ 33)

Die IEF-Service GmbH führte im Zeitraum 2012/2013 ein Risikomanagementsystem ein. Allerdings fehlte eine inhaltliche Auseinandersetzung des Aufsichtsrats mit diesem wichtigen Thema. (TZ 34)

Kenndaten des Insolvenz-Entgelt-Fonds						
Gründung	1977 Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz, BGBl. Nr. 324/1977 i.d.g.F.					
Rechtsgrundlagen	Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz, BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F.					
Rechtsform	öffentlicher Fonds					
Gebarung	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Forderungen an Dienstgeber	634,3	682,5	734,6	700,5	664,6	4,8
Eigenkapital	221,3	118,3	55,7	92,8	170,9	- 22,8
Zahlungen IEG	207,9	277,5	257,7	207,8	190,7	- 8,3
Ausbildung Lehrlinge (§ 13 Abs. 1 und 2 IESG)	118,9	130,4	193,0	159,3	162,5	36,7
Einnahmen IESG Beiträge von Dienstgebern	408,1	405,6	416,4	437,0	455,3	11,6
Rückflüsse (Fondsmanagement)	32,5	26,9	28,0	48,8	33,9	4,3
Kostenersatz IEF-Service GmbH	8,9	9,3	9,8	10,1	10,4	16,9
Anzahl Antragsteller ¹ (Zugänge pro Jahr)	28.228	36.683	29.961	26.655	27.146	- 3,8
Anzahl Insolvenzfälle ¹ (Zugänge pro Jahr)	3.563	4.034	3.670	3.470	3.333	- 6,5

¹ ohne Abweisungen des Insolvenzantrags mangels Masse

Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Kenndaten der IEF-Service GmbH						
Gründung	2001					
Rechtsgrundlagen	IEF-Service-GmbH-Gesetz, BGBl. I Nr. 88/2001 i.d.g.F.					
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung					
Gebarung	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Summe Personalaufwand	6,8	7,2	7,6	7,9	8,0	17,6
Summe sonstige Aufwendungen	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1	10,5
Bilanzgewinn	0	0	0	0	0	-
	in VBÄ					
Anzahl Mitarbeiter	111,9	120,1	127,4	129,1	125,5	12,2

Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2013 bis Februar 2014 die Gebarung des Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF) und der mit der Abwicklung der Insolvenzentgeltzahlungen und der Verwaltung des IEF betrauten IEF-Service GmbH.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung

- der Ziele bzw. Aufgaben des IEF bzw. der IEF-Service GmbH,
- der finanziellen Lage bzw. der wirtschaftlichen Entwicklung des IEF insbesondere in Hinblick auf die Finanzierung seiner Leistungen,
- der Organisation, des Verfahrensablaufs und des Controllings sowie
- der Vorkehrungen zur Vermeidung von Betrug bei den Leistungsbegehren.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2013. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle lagen die Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH allerdings nur bis 2012 vor.

Zu dem im Februar 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die IEF-Service GmbH im April 2015 und das BMASK im Juni 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2015.

Allgemeines

Rechtsgrundlagen und Ausgliederung

2 (1) Rechtsgrundlagen für die Insolvenzentgeltsicherung waren das Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz (IESG) sowie das IEF-Service GmbH-Gesetz. Das IESG regelte die Ansprüche der von Insolvenz betroffenen Arbeitnehmer, die Finanzierung des IEF sowie das Verfahren zur Zuerkennung von Insolvenzentgelt. Das IEF-Service-GmbH-Gesetz regelte die Aufgaben dieser Gesellschaft.

(2) Mit August 2001 wurde die Abwicklung der Insolvenzentgeltsicherung aus der Bundesverwaltung ausgegliedert und die Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds Service GmbH (IAF-Service GmbH) gegründet. Die zum Ausgliederungszeitpunkt mit dem Vollzug befassten Mitarbeiter wurden für die IAF-Service GmbH tätig. Eigentümer der Gesellschaft war der Bund.

Der seit 1977 bestehende Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds (IAF) blieb als juristische Person des öffentlichen Rechts nach der Ausgliederung der IAF-Service GmbH bestehen und war im BMWA angesiedelt, er wurde aber finanziell aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert. Die IAF-Service GmbH wurde für den IAF tätig; der IAF hatte der IAF-Service GmbH dafür ihren Aufwand zu ersetzen.

Im Jahr 2008 erfolgte die Umbenennung des IAF in Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF) und der IAF-Service GmbH in IEF-Service GmbH. Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit vertrat den IEF weiter nach außen. Seit 2009 war der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz für den IEF sowie für die IEF-Service GmbH zuständig.

(3) Der RH hatte im Jahr 2001 die Ausgliederung¹ und im Jahr 2004 die Gebarung der IAF-Service GmbH² überprüft.

(4) Der IEF stellte die finanziellen Mittel für die Zahlung des Insolvenzentgelts (IEG) an Arbeitnehmer bei Lohnausfall durch Insolvenz des Arbeitgebers bereit. Diese Mittel stammten zum überwiegenden Teil aus einem Zuschlag zum Arbeitgeberbeitrag des Arbeitslosenversicherungsbeitrags. Dessen Höhe hatte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz nach Anhörung der sozialpartnerschaftlichen Interessenvertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Verordnungsweg festzusetzen (siehe TZ 9).

¹ veröffentlicht in Reihe Bund 2002/4

² veröffentlicht in Reihe Bund 2005/8

Die Antragsbearbeitung bis zur Auszahlung des Insolvenzentgelts sowie die allfällige Vertretung vor den Arbeits- und Sozialgerichten bei Meinungsverschiedenheiten mit den Antragstellern nahm der Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH wahr. Der Bereich Fondsmanagement war für die Fondssachbearbeitung (insbesondere Eintreibungen von Forderungen gegenüber den insolventen Arbeitgebern, Finanzvorschau etc.) sowie für das Rechnungswesen sowohl der IEF-Service GmbH als auch des IEF zuständig.

(5) Die Aufgabenbesorgung durch die IEF-Service GmbH erfolgte sowohl hoheitlich als auch privatrechtlich. In den hoheitlichen Bereich fiel insbesondere die Vollziehung des IESG, während die Betriebsführung für den IEF in den Formen des Privatrechts erfolgte. Im Rahmen der Entgeltsicherung war die IEF-Service GmbH Behörde und entschied per Bescheid über den jeweiligen Entgeltsicherungsanspruch. Gegen verfahrensrechtliche Bescheide stand die Berufung an die Oberbehörde – das war der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz – offen. Bei einem Streit über den Anspruch auf Insolvenzentgelt waren die Bestimmungen des Arbeits- und Sozialgerichtsgesetzes anzuwenden.

(6) Die nach dem IESG gesicherten Ansprüche der Arbeitnehmer gegen den jeweiligen Arbeitgeber gingen ex lege auf den IEF über. Der IEF trat damit im Insolvenzverfahren als Gläubiger an die Stelle der antragstellenden Arbeitnehmer. Arbeitnehmerforderungen waren gemäß Insolvenzordnung Massenforderungen³.

Die Einbringung der Forderungen nahm der IEF im Rahmen der Gläubigerrechte gemäß den Bestimmungen des Insolvenzrechts wahr. Der IEF war aber auch berechtigt, sich im Insolvenzverfahren vertreten zu lassen. In der Regel geschah dies durch die Finanzprokurator des Bundes oder durch die bevorrechteten Gläubigerschutzverbände.

Anspruchsberechtigung

- 3 (1) Der IEF konnte über die Zahlung von Ansprüchen von Arbeitnehmern unabhängig davon entscheiden, ob z.B. der jeweilige Insolvenzverwalter diese anerkannte oder bestritt. Der Verlauf des Insolvenzverfahrens hatte keinen Einfluss auf die Zahlungen des IEF an die

³ Das Insolvenzverfahren unterschied zwischen Konkurs- und Massenforderungen. Konkursforderungen werden im Verhältnis zur vorhandenen Konkursmasse quotenmäßig befriedigt. Sie stellen jene Forderungen dar, die zum Zeitpunkt der Konkursöffnung gegen den Gemeinschuldner bestehen. Massenforderungen werden dagegen gänzlich befriedigt. Sie entstehen erst nach der Konkursöffnung. Es zählen dazu bspw. die Kosten des Konkursverfahrens, die Forderungen der Arbeitnehmer auf laufendes Entgelt, Ansprüche aus Rechtshandlungen des Insolvenzverwalters, Auslagen für die Erhaltung, Verwaltung und Bewirtschaftung der Masse.

Allgemeines

Arbeitnehmer. Maßgeblich für die Beurteilung des Anspruchs durch den IEF waren die Bestimmungen des IESG. Die Entscheidung traf die IEF-Service GmbH aufgrund ihrer Aufgabe, für den IEF tätig zu werden.

(2) Anspruch auf Insolvenzentgelt hatten Arbeitnehmer, ehemalige Arbeitnehmer, freie Dienstnehmer, Heimarbeiter und ihre Erben. Das Insolvenzentgelt deckte Ansprüche auf laufendes Entgelt inklusive der fiktiven Kündigungsfrist⁴, aus Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Schadenersatzansprüche, aus dem Arbeitsverhältnis stammende Ansprüche wie bspw. Spesen, Prämien etc. sowie die zur Rechtsverfolgung dieser Ansprüche notwendigen Kosten.

Jeder Antragsteller konnte ab der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens innerhalb von sechs Monaten Insolvenzentgelt für seine offenen Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis bei der IEF-Service GmbH beantragen und seine Forderungen beim Insolvenzgericht anmelden.⁵

Steuerung des IEF durch das BMASK

4 (1) Die im Jahr 2001 aus der Bundesverwaltung ausgegliederte IEF-Service GmbH (siehe TZ 2) nahm die Aufgaben der Insolvenzentgelt-sicherung sowie der Betriebsführung und Besorgung aller Geschäfte des IEF wahr. Eigentümer der Gesellschaft war der Bund, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vertreten durch das BMASK. Organe der IEF-Service GmbH waren die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat. Gemäß § 6 IEFG verfügte die Gesellschaft über zwei Geschäftsführer. Die Gesellschaft bestand aus den vier Geschäftsbereichen Entgeltsicherung, Fondsmanagement, Human Resources sowie Infrastruktur. Die jeweiligen Bereichsleiter besaßen zum Teil Prokura.

(2) Da der IEF in sämtlichen Angelegenheiten durch die IEF-Service GmbH handelte, war er verpflichtet, der IEF-Service GmbH den daraus entstandenen Aufwand abzugelten und deren Liquiditätserfordernisse im vorhinein sicherzustellen.

5.1 (1) Für jene Aufgaben, die die IEF-Service GmbH hoheitlich vollzog, unterlag sie der Aufsicht des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Strategische Vorgaben des BMASK, wie die Aufsicht auszuüben ist, lagen nicht vor (siehe TZ 7).

⁴ bis zu fünf Monate zuzüglich der Zeit bis zu den quartalsweise wirksamen Kündigungs-terminen

⁵ Außerdem hatte der Antragsteller die entsprechende gerichtliche Forderungsanmeldung beim jeweils zuständigen Landesgericht (in Wien beim Handelsgericht) vorzunehmen. Diese Forderungsanmeldung musste dem Antrag auf Insolvenzentgelt beigelegt werden.

Dem Bundesminister waren von der Geschäftsführung alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die entsprechenden Unterlagen zu übermitteln. Hinsichtlich der Festsetzung des Zuschlagssatzes zum Arbeitslosenversicherungsbeitrag, welche die hauptsächliche Finanzierungsquelle des IEF darstellte, bestand ein Anhörungsrecht der sozialpartnerschaftlichen Interessenvertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer (siehe TZ 11).

(2) Darüber hinaus – auch für den Bereich der privatrechtlichen Geschäftsbesorgung – konnte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz der IEF-Service GmbH Weisungen erteilen und einen Geschäftsführer, der eine Weisung nicht befolgte oder eine Auskunft verweigerte, abberufen.

(3) Der vom Bundesminister im Wege der Generalversammlung bestellte Aufsichtsrat bestand aus vier Kapitalvertretern und zwei Arbeitnehmervertretern der IEF-Service GmbH. Die Kapitalvertreter bekleideten zum Teil Funktionen bei den sozialpartnerschaftlichen Interessenvertretungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer; ein Vertreter war in der Regel Bediensteter des BMASK. Weiters war ein Eigentümervertreter⁶ vom Bundesminister bestellt, der nicht Mitglied des Aufsichtsrats war, allerdings häufig an den Aufsichtsratssitzungen als Gast teilnahm und die Verbindung zum Bundesminister herstellte.

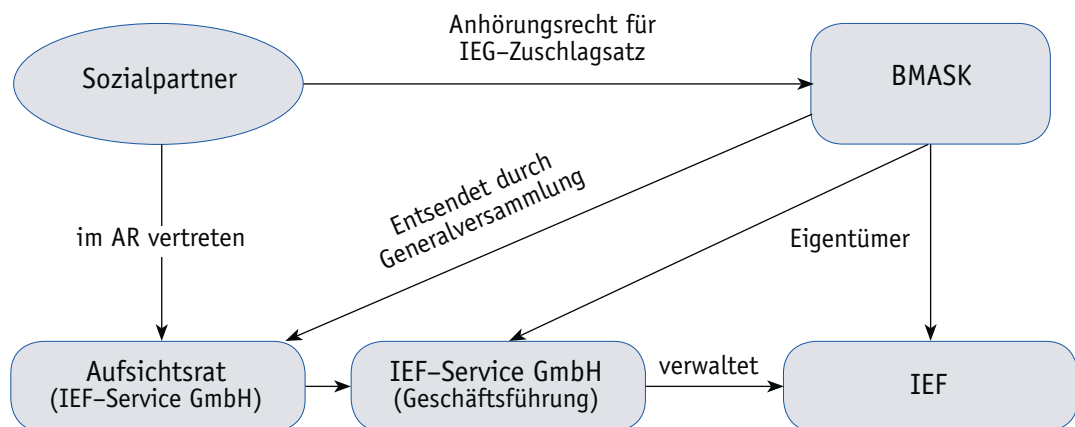
Die Mitglieder des Aufsichtsrats der IEF-Service GmbH hatten zwar gegenüber dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz eine Auskunftspflicht, sie standen jedoch in keinem Weisungsverhältnis zu diesem.

⁶ Der Eigentümervertreter war in der Regel ein Bediensteter des BMASK.

Steuerung des IEF durch das BMASK

(4) Die Kooperation zwischen BMASK, IEF und IEF-Service GmbH stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 1: Kooperation von BMASK, IEF und IEF-Service GmbH



Quelle: RH

(5) Der IEF war gemäß § 13 Abs. 3 IESG ermächtigt, zur Überbrückung finanzieller Bedeckungsschwierigkeiten Kredite aufzunehmen. In der Praxis erfolgten Kreditaufnahmen für den IEF durch die IEF-Service GmbH. Die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH benötigte laut Geschäftsordnung bei der Aufnahme von Anleihen, Darlehen und Krediten im Namen des IEF, die im Einzelnen 10 Mio. EUR überstiegen, die Zustimmung des Aufsichtsrats.

Für den Abschluss von Darlehen und Krediten der IEF-Service GmbH in einem Geschäftsjahr benötigte die Geschäftsführung bereits ab 125.000 EUR die Zustimmung des Aufsichtsrats.

5.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das BMASK gegenüber der IEF-Service GmbH keine strategischen Vorgaben traf (siehe TZ 7), um die Eigentümerinteressen des Bundes durchzusetzen und die Fondsverwaltung wirksam zu steuern.

Der RH empfahl dem BMASK, das Verhältnis zwischen dem IEF und der IEF-Service GmbH neu zu strukturieren und dabei die Rolle des BMASK, das den IEF nach außen vertritt, zu stärken. Aus diesem Grund und im Interesse der Transparenz der öffentlichen Mittelverwendung empfahl der RH dem BMASK, den IEF und die IEF-Service

GmbH zusammenzuführen. Als Aufsichtsorgan des Fonds sollte ein für sämtliche Angelegenheiten (Abwicklung Insolvenzentgelt-Zahlung und Fondsmanagement) zuständiges Gremium eingerichtet werden. Dadurch wäre eine zielgerichtete Steuerung durch das BMASK möglich und der IEF könnte sämtliche Agenden der Insolvenzentgeltsicherung übernehmen sowie eigenverantwortlich Finanzierungsgeschäfte zur Sicherung seiner Liquidität abwickeln.

5.3 (1) *Das BMASK hielt in seiner Stellungnahme fest, dass hinsichtlich des IEF gemäß § 13 Abs. 1 IESG eine ausdrücklich festgelegte gesetzliche Vertretungsregelung durch das BMASK bestehe. Auch seien hinsichtlich der IEF-Service GmbH in Anbetracht der gesetzlichen Vorgaben des IEFG bzw. subsidiär des GmbH-Gesetzes keine Neuregelungen erforderlich. Die Anteile an der Gesellschaft stünden zu 100 Prozent im Eigentum des Bundes, wobei die Ausübung der Gesellschafterrechte und die Verwaltung der Anteilsrechte dem jetzt zuständigen BMASK oblägen. Daher werde der Aufsichtsrat, der aus vier Kapitalvertretern bestehe, alleine von der Generalversammlung bestellt und abberufen.*

(2) *Die Beschlussfassung des Bundes-Public Corporate Governance Kodex sei laut BMASK ein guter Impuls gewesen, die Entscheidungs- und Umsetzungsverantwortung zwischen der Eigentümervertretung und der Geschäftsführung als operatives Organ noch transparenter darzulegen. Der Kodex sei im Normenkatalog der IEF-Service GmbH verankert und mit 1. Juli 2014 eine Neufassung der Aufsichtsregelungen über den IEF und die IEF-Service GmbH vorgenommen worden. Die Durchführung der Aufsicht folge nunmehr dem Prinzip der „Aufsichts- und Beteiligungsführung“.*

(3) *Zu der vom RH empfohlenen Zusammenführung des IEF mit der IEF-Service GmbH führte das BMASK aus, dass es diesbezüglich keinen Handlungsbedarf sehe. Das Transparenzgebot sei aus Sicht des BMASK u.a. durch die jährlich erstellten Geschäftsberichte, Jahresabschlüsse samt Prüfbericht des Wirtschaftsprüfers sowie die Veröffentlichung der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung eindeutig gewährleistet.*

5.4 (1) *Der RH entgegnete dem BMASK, dass die Vertretung des IEF durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz weitgehend formaler Natur war, weil die IEF-Service GmbH den IEF verwaltete und u.a. deren Geschäftsführer laut Geschäftsordnung Anleihen, Darlehen und Kredite bis zu 10 Mio. EUR für den IEF ohne Befassung des Aufsichtsrats aufnehmen durften. Weiters unterstand der Aufsichtsrat der IEF-Service GmbH nicht den direkten Weisungen des Bundesministers. Eigentümerweisungen an die Geschäftsführung der IEF-Service*

Steuerung des IEF durch das BMASK

GmbH durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz waren zwar rechtlich zulässig, stellten aber im Allgemeinen, insbesondere sofern diese der Auffassung des Aufsichtsrats widersprachen, auf Dauer kein geeignetes Mittel zur Steuerung der IEF-Service GmbH dar. Hervorzuheben war in diesem Zusammenhang, dass die Kreditaufnahmen und Verpflichtungen des IEF durch die Gremien der IEF-Service GmbH erfolgen konnten und in der Vergangenheit auch erfolgten, und zwar ohne unmittelbare Einbindung des Eigentümers Bund.

(2) Als positiv wertete der RH die zwischenzeitlich erfolgte Übernahme des Bundes-Public Corporate Governance Kodex zur Steuerung der IEF-Service GmbH. Dies stellte eine Verbesserung zur Wahrung der Eigentümerrechte bei der IEF-Service GmbH dar, allerdings konnte die mit der Zersplitterung verbundene Problematik der eingeschränkten Steuerungsmöglichkeit der IEF-Service GmbH bzw. des IEF durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Grundsatz nicht gelöst werden.

(3) Hinsichtlich der Zusammenführung des IEF mit der IEF-Service GmbH hielt der RH neuerlich fest, dass die Steuerung der IEF-Service GmbH sowie des IEF zersplittert war. Dies kam auch durch die vom BMASK in der Stellungnahme erwähnten vielfältigen Berichtspflichten deutlich zum Ausdruck, welche u.a. die öffentliche Mittelverwendung nicht transparent darstellen konnten. Um die Position des Eigentümers Bund weiter zu stärken, verblieb der RH bei seiner Empfehlung, das Verhältnis zwischen IEF und IEF-Service GmbH neu zu strukturieren und diese zusammenzuführen.

Standorte der IEF-Service GmbH

- 6.1** (1) Die IEF-Service GmbH betrieb regionale Geschäftsstellen an den neun Standorten Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Ried, Salzburg, St. Pölten und Wien gemäß § 5 Abs. 1 IESG. Für die Abwicklung des IEG-Verfahrens war jene Geschäftsstelle zuständig, in deren Sprengel das für das Insolvenzverfahren zuständige Gericht lag.

Durch die Ausgliederung 2001 erfolgte – entgegen der Empfehlung im Ausgliederungskonzept, die Geschäftsstellen auf vier Standorte zu konzentrieren – keine Reduktion der Standorte. Der RH hatte ebenfalls anlässlich seiner Gebarungsüberprüfungen in den Jahren 2001 und 2004 eine Reduktion der Standorte empfohlen.

Im Jahr 2013 verfügten sieben der neun regionalen Geschäftsstellen über Mitarbeiter im Ausmaß zwischen 4,5 VBÄ und 8,1 VBÄ.



Standorte der IEF-Service GmbH

Insolvenz-Entgelt-Fonds
und IEF-Service GmbH

(2) Nach der Ausgliederung im Jahr 2001 richtete die vormalige IAF-Service GmbH in der Zentrale in Wien den Geschäftsbereich Überregionale Insolvenzbearbeitung (GBÜR) ein. Dies sollte bei den regionalen Geschäftsstellen zu deren gleichmäßigeren Auslastung führen. So sollten Insolvenzen mit mehr als 100 Antragstellern an den GBÜR übertragen werden.

Der GBÜR erledigte im Zeitraum 2008 bis 2013 rd. 1 % der 21.287 Insolvenzfälle, welche rd. 14 % der Antragsteller repräsentierten. Rund 64 % der Insolvenzfälle sowie rd. 43 % der Antragsteller kamen aus dem Bereich der Geschäftsstelle Wien.

(3) Das BMASK vertrat im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung die Auffassung, „die Struktur habe sich bewährt“. Eine dem zugrunde liegende Organisationsanalyse lag nicht vor.

Die IEF-Service GmbH berief sich hinsichtlich der örtlichen Behördenzuständigkeit zudem auf die Bestimmungen im Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)⁷ und verwies auf die Notwendigkeit einer regionalen Präsenz, um die Qualität der Leistungserbringung zu erhalten.

(4) Tatsächlich wurden die meisten Anträge durch den Verein „Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen“ (ISA) in Vertretung der Antragsteller bei der IEF-Service GmbH eingebracht und die Ansprüche konkretisiert (siehe zum Verein ISA im Detail TZ 26). Der ISA war ein gemeinsamer Verein von Arbeiterkammer und Österreichischem Gewerkschaftsbund. Er vertrat die Arbeitnehmer bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche im Insolvenzentgeltverfahren. Dabei nutzte er die Infrastruktur der stark regionalisierten Kammerorganisation an Ort und Stelle. Ein unmittelbarer Parteienverkehr durch den Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH fand daher nur in wenigen Ausnahmefällen statt. Der Geschäftsbereich Fondsmanagement der IEF-Service GmbH war ausschließlich von der Zentrale in Wien aus tätig.

Als Indikator für die Intensität des verbleibenden Parteienverkehrs bei den regionalen Geschäftsstellen der IEF-Service GmbH zog der RH die Anzahl der im Zuge der IEG-Verfahrensabwicklung verfassten Niederschriften heran. Im Zeitraum 2008 bis 2013 sanken die Einvernahmen mit Niederschriften von 1.368 auf 874 bzw. um rd. 36 %. Insgesamt wurden im Jahr 2013 österreichweit bei 874 von 35.482 Antragstellern, das waren rd. 2,5 %, Einvernahmen mit einer Niederschrift durchge-

⁷ Die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Behörden richtete sich gemäß § 1 AVG nach den Vorschriften über ihren Wirkungsbereich und nach den Verwaltungsvorschriften.

Standorte der IEF-Service GmbH

führt. Davon entfielen im Jahr 2013 rd. 60 % auf den Standort Wien (mit der Geschäftsstelle Wien, dem GBÜR und dem Referat für Sozialmissbrauch (SMB-Referat)).

- 6.2 Der RH kritisierte, dass das BMASK und die IEF-Service GmbH trotz der Empfehlung im Ausgliederungskonzept und entsprechender Empfehlungen des RH keine Initiativen zur Zusammenlegung der regionalen Standorte setzten, wodurch die ineffiziente, zersplitterte Organisation der IEF-Service GmbH aufrecht blieb. Der RH hielt fest, dass durch die Einschaltung des Vereins ISA bereits der weitaus größte Teil des persönlichen Parteienverkehrs auf diesen verlagert wurde und dadurch die regionale Präsenz der IEF-Service GmbH kaum mehr Bedeutung hatte. Die sinkende und geringe Anzahl von Einvernahmen mit Niederschriften unterstrich dies.

Die Einführung des GBÜR zum Spitzenausgleich bzw. dessen teils intensive Nutzung durch die relativ häufige Verlagerung von Geschäftsfällen aus dem Geschäftsbereich Wien an den GBÜR zeigte, dass eine zentrale Abwicklung der Anträge ohne Weiteres möglich war. Der RH empfahl daher dem BMASK sowie der IEF-Service GmbH, eine Reduktion der Standorte rasch in Angriff zu nehmen.

- 6.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMASK sei es durchaus sinnvoll, die Aufbau- und Ablauforganisation der IEF-Service GmbH einer Funktionsprüfung zu unterziehen und dabei auch die Frage der Standorte zu bewerten. Jedoch sei es erst danach zweckmäßig, abschließende Schlussfolgerungen zu ziehen und legistische Schritte zu prüfen.*

(2) Die IEF-Service GmbH wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass Standorte und Anzahl der regionalen Geschäftsstellen gesetzlich festgelegt seien. Weiters betonte sie, dass die regionale Präsenz für die effektive Zusammenarbeit mit dem Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen (ISA) erforderlich sei. Zum Geschäftsbereich GBÜR führte die IEF-Service GmbH aus, dass die Verlagerung von Geschäftsfällen nur deshalb realisierbar sei, weil beide Organisationseinheiten in der Zentrale in Wien situiert seien und eine Erledigung von Geschäftsfällen anderer Geschäftsstellen ausschließlich im Fall von Großinsolvenzen mit gut funktionierenden Buchhaltungen und daher kurzen Ermittlungsdauern möglich sei. Mit der gegenständlichen Organisationsaufstellung sei das Ausgliederungsziel einer Bearbeitungsdauer von drei Monaten hinsichtlich der gesamten im Jahr 2013 mit einem Wert von 2,26 Monaten bereits deutlich unterschritten. Unabhängig davon werde die IEF-Service GmbH in Anbetracht der mittel- bis langfristigen Mitarbeiterstruktur entsprechende Überlegungen in Bezug auf die regionale Organisationsstruktur anstellen.



Standorte der IEF-Service GmbH

Insolvenz-Entgelt-Fonds
und IEF-Service GmbH

6.4 (1) Der RH nahm die grundsätzliche Bereitschaft des BMASK zur Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation der IEF-Service GmbH positiv zur Kenntnis, vermisste aber konkrete Zusagen hinsichtlich Inhalte, Termine und Meilensteine.

(2) Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass die derzeitige organisationsrechtliche Grundlage in Anbetracht der abnehmenden Bedeutung des örtlichen Parteienverkehrs sowie aufgrund des allgemeinen technischen Fortschritts auf dem Gebiet der Kommunikation reformbedürftig war. Positiv wertete der RH die Ankündigung der IEF-Service GmbH, ihre Organisationsstruktur zu überprüfen. Der RH unterstrich seine Empfehlung, eine Reduktion der Standorte rasch in Angriff zu nehmen.

Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH

Änderung des
Insolvenzrechts

7.1 (1) Das seit der Gründung der IAF-Service GmbH im Jahr 2001 gültige Unternehmenskonzept beinhaltete als Hauptziel die Sicherstellung der möglichst raschen Auszahlung von Insolvenzzentgelt; im Bereich der Löhne und Gehälter innerhalb von höchstens drei Monaten. Dabei sollten die Grundsätze von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit beachtet und Synergiepotenziale, vor allem durch die Entwicklung einer IT-Lösung und der organisatorischen Zusammenführung der Standorte, genutzt werden. Gleichzeitig hielt das Konzept als wesentliches Unternehmensziel fest, Forderungen des IAF gegen insolvente Unternehmen möglichst rasch und in höchstmöglichem Ausmaß hereinzubringen.

(2) Von strategischer Bedeutung für die IEF-Service GmbH war nach deren Ausgliederung vor allem das Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010 (IRÄG 2010), in Kraft ab Mitte 2010. Zielsetzung des Gesetzes war vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2009 eine Erleichterung von Unternehmenssanierungen im Zuge einer Insolvenz. Kern der Reform war die Einführung eines Sanierungsverfahrens (mit oder ohne Eigenverwaltung), das die Vorteile des bis dahin möglichen Ausgleichs mit denen des Zwangsausgleichs verband. Bei Vorlage eines Sanierungsplans hatte der Schuldner, bei einer Mindestquote von 30 % für die Gläubiger, nun die Möglichkeit, sein Unternehmen in Eigenverwaltung fortzuführen. Außerdem sollte dem Schuldner die Möglichkeit gegeben werden, eine Löschung aus der Insolvenzdatei und dem Firmenbuch zu erwirken, um im Geschäftsverkehr nach Erfüllung der Forderungen keine Nachteile zu erleiden.

Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH

(3) In den beiden neuen Insolvenzverfahren – Sanierungsverfahren mit und ohne Eigenverwaltung – war neben der Absenkung der Quoten auf 20 % bzw. 30 % die Herabsetzung der Anforderungen an die Zustimmungserfordernisse der Gläubiger von wesentlicher Bedeutung: Die Annahme des Sanierungsplans bedurfte nur mehr der einfachen Kapitalmehrheit sowie der einfachen Kopfmehrheit der bei der Abstimmung anwesenden Insolvenzgläubiger. Das Stimmrecht der IEF-Service GmbH – als Gläubiger, wahrgenommen vom Bereich Fondsmanagement – gewann dadurch in Sanierungsverfahren an Bedeutung: Sie hatte dabei abzuwägen, ob einer höheren Quotenzahlung bei Liquidation oder einem teilweisen Forderungsverzicht, um eine Unternehmenssanierung zu ermöglichen, der Vorrang einzuräumen wäre. Eine allfällige Zustimmung zur Sanierung des insolventen Unternehmens war dabei mit dem wirtschaftlichen Risiko verbunden, innerhalb von wenigen Jahren für die Arbeitnehmeransprüche aufgrund einer neuerlichen Insolvenz aufkommen zu müssen.

(4) Weder der durch das IRÄG 2010 bewirkte vermehrte Einfluss der IEF-Service GmbH bzw. ihres Bereichs Fondsmanagement auf die Unternehmenssanierung noch der erhöhte Risikoaspekt (neuerliche Insolvenz) fand einen Niederschlag in den strategischen Grundlagen der IEF-Service GmbH.

(5) Eine verbindlich festgelegte Geschäftspolitik der IEF-Service GmbH als Richtschnur für das Fondsmanagement zur Wahrung der Interessen des IEF im jeweiligen Insolvenzverfahren fehlte folglich, ebenso wie darauf aufbauende Vorgaben für das konkrete Verhalten und Schwerpunkte des Fondsmanagements (z.B. quantifizierte Ziele für die zu erreichenden Mindestquoten in den Insolvenzfällen; die Vorgabe von Voraussetzungen, unter denen einer Unternehmenssanierung zuzustimmen war; die Vorgabe, wie hoch das Prozessrisiko sein durfte). Dem Ziel des strategischen Controllings der IEF-Service GmbH (Erhöhung der Rückflussquote; siehe TZ 8) fehlte dadurch ein Ausgangswert als fundierte Basis. Die Beweggründe für die jeweilige Vorgangsweise des Fondsmanagements in den Gläubigerausschüssen waren dementsprechend kaum nachvollziehbar.

Die Einbringung von Forderungen im Rahmen von Insolvenzfällen war auch nicht Gegenstand von intensiven Erörterungen durch den Aufsichtsrat.

(6) Aufgrund der fehlenden gemeinsamen Geschäftspolitik operierten auch die beiden Geschäftsbereiche der IEF-Service GmbH, Entgeltsicherung und Fondsmanagement, weitgehend voneinander unabhängig⁸. Dadurch konnte ein wirtschaftlicher Zusammenhang zwischen der Insolvenzentgeltzahlung und der Forderungseintreibung zur Ermittlung der Gesamtkosten einer Insolvenz (inklusive Abwicklungskosten) nicht hergestellt werden.

7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die IEF-Service GmbH seit Mitte 2010 in einem veränderten insolvenzrechtlichen Umfeld tätig war, welches die Sanierung von Unternehmen priorisierte. Nach Ansicht des RH hatte die IEF-Service GmbH bzw. ihr Bereich Fondsmanagement zudem vermehrt Einfluss auf Sanierungsentscheidungen aufgrund erleichterter Beschlusserfordernisse in den Gläubigerausschüssen. Der RH kritisierte, dass dies im veralteten Unternehmenskonzept nicht zum Ausdruck kam. In Folge hatte das Fondsmanagement nur eine vergleichsweise geringe strategische Bedeutung innerhalb der IEF-Service GmbH. Das Fehlen geschäftspolitischer Vorgaben für das Fondsmanagement eröffnete diesem allerdings einen kaum kontrollierbaren Handlungsspielraum bei seinen Entscheidungen in den Insolvenzverfahren.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die bisherige Organisation der IEF-Service GmbH mit den zwei de facto weitgehend nebeneinander agierenden Unternehmensbereichen Entgeltsicherung und Fondsmanagement u.a. eine vollständige und transparente Darstellung der Kosten der einzelnen Insolvenzfälle verhinderte.

Der RH empfahl daher dem BMASK, die Funktion der IEF-Service GmbH zur Wahrung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des BMASK zu konkretisieren. Der IEF-Service GmbH empfahl er, ein auf die Zielsetzungen des BMASK abgestimmtes Unternehmenskonzept zu erstellen und mit quantifizierten operativen Zielen zu versehen, insbesondere im Bereich des Fondsmanagements. Weiters empfahl er der IEF-Service GmbH, die Aufbauorganisation wie auch das Rechnungswesen dahingehend zu überarbeiten, um eine transparente, wirtschaftliche Abwicklung der Insolvenzfälle unter dem Blickpunkt ihrer jeweiligen Gesamtkosten zu gewährleisten. Zu den diesbezüglichen für ein funktionierendes IKS organisationsrelevanten Empfehlungen siehe TZ 32.

⁸ Bis zur Ausgliederung der IAF-Service GmbH war die Finanzprokurator des Bundes – organisatorisch getrennt von den Auszahlungsstellen (Bundessozialämter) für das Insolvenzentgelt – für die Eintreibung der sich aus den Insolvenzgeldzahlungen ergebenden Forderungen zuständig.

Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH

7.3 (1) Das BMASK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich im Prüfungsergebnis des RH keine Hinweise fänden, welche arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen für die IEF-Service GmbH zu konkretisieren wären. Derartige Neuausrichtungen des Auftrags an den IEF und an die IEF-Service GmbH bedürften legislativer Klarstellungen. Das BMASK habe der IEF-Service GmbH jedoch vorgeschlagen, die Rolle des Fondsmanagements und seine Aufgabenstellungen im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Vorgaben kritisch zu reflektieren und gegebenenfalls alternative Vorschläge zu erarbeiten.

(2) Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH habe sie die Empfehlung bereits vor der Gebarungsüberprüfung umgesetzt. Die IEF-Service GmbH verfüge über ein Leitbild, ein strategisches Controlling sowie ein Strategiepapier 2010 bis 2015. Es gebe mit dem Eigentümer und dem Aufsichtsrat abgestimmte, übergeordnete jährliche und mittelfristige strategische Ziele sowie ein operationales Maßnahmengerüst in Form eines Mittelfristplanes sowie einen Detailplan jeweils für das Folgejahr zum Zweck der Zielerreichung. Die Zielerreichung und Maßnahmenumsetzung werde im Rahmen des Ziel- und Maßnahmencontrollings dem BMASK und dem Aufsichtsrat berichtet.

Bezüglich des vom RH kritisch festgestellten Handlungsspielraums des Bereichs Fondsmanagement verwies die IEF-Service GmbH darauf, dass ein engmaschiges Prüfungs- und Genehmigungsprozedere bestehe, das eine Prüfung und Genehmigung durch den Fondsmanager sowie ab einer Grenze von 200.000 EUR zusätzlich durch die Geschäftsführung beinhalte.

Zur Empfehlung einer veränderten Aufbauorganisation führte die IEF-Service GmbH aus, dass die Bestimmungen des IRÄG 2010 zu keiner Stärkung der Gläubigerposition geführt hätten. Die IEF-Service GmbH wies weiters darauf hin, dass die Kosten eines Insolvenzfalles sowie die Abwicklungskosten einer Insolvenz durch die getrennten Rechnungswesen des IEF und der IEF-Service GmbH transparent seien.

7.4 (1) Der RH stimmte dem BMASK hinsichtlich der Notwendigkeit legislativer Klarstellungen zu und empfahl, diese in die Wege zu leiten. Die IEF-Service GmbH hatte zudem aufgrund der Änderungen des Insolvenzrechts 2010 (IRÄG 2010) u.a. vermehrt abzuwägen, entweder einer Unternehmenssanierung und dadurch der Erhaltung von Arbeitsplätzen zuzustimmen oder eine rasche und möglichst vollständige Einbringung der Forderungen gegebenenfalls unter Liquidation des Unternehmens zu priorisieren. Zur Regelung des diesbezüglichen strategischen Handlungsrahmens genügten nach Ansicht des RH entsprechende stra-

tegische Zielvorgaben an die IEF-Service GmbH durch den Eigentümer, die allerdings bisher fehlten.

(2) Der RH widersprach der IEF-Service GmbH, wonach die Empfehlung, ein zeitgemäßes Unternehmenskonzept einzuführen, bereits umgesetzt sei. Die von der IEF-Service GmbH erwähnte Einführung eines Leitbilds, eines strategischen Controllings sowie eines Strategiepapiers sowie jährliche und mittelfristige strategische Zielfestlegung usw. setzten nach wie vor auf dem veralteten Unternehmenskonzept aus dem Jahr 2001 auf. Seither veränderten sich nach Ansicht des RH allerdings die arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen für die IEF-Service GmbH beträchtlich und damit auch die Anforderungen an die nachgelagerten Steuerungsinstrumente. So betraf etwa nur eine einzige strategische Zielvorgabe das Fondsmanagement.

Weiters entgegnete der RH der IEF-Service GmbH, dass die Aufbauorganisation einer ganzheitlichen wirtschaftlichen Abwicklung der Insolvenzfälle entgegenstand. Der RH betonte, dass die vorliegende zersplitterte Kostenrechnung ein Abbild davon lieferte bzw. keine Aussagen über die Gesamtkosten eines Insolvenzfalls möglich waren. Nach Ansicht des RH war daher die Transparenz der finanziellen Aufwendungen der IEF-Service GmbH nicht gewährleistet.

Strategie und operative Ziele

8.1 (1) Die IAF-Service GmbH verfügte zur Zeit der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung des RH im Jahr 2004 zwar über ein Unternehmenskonzept (siehe TZ 7), aber über kein strategisches Controlling. Ende September 2010 berichtete die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH im Aufsichtsrat über Aktivitäten, um eine neue Strategie mit einem externen Berater⁹ zu entwickeln bzw. die bestehende weiterzuentwickeln. Ein diesbezüglicher Auftrag durch den Aufsichtsrat lag nicht vor. Ziel dieser Initiative der Geschäftsführung war es, strategische Ziele für 2015 unternehmensintern festzulegen, „um den Mitarbeitern eine strategische Stoßrichtung zu vermitteln und die Zielsetzungen für die kommenden Jahre zu kommunizieren“. Explizit sollte das neue Gehalts- und Belohnungssystem „an die strategische Ausrichtung des Unternehmens angeknüpft werden“ (siehe TZ 31).

Um die Umsetzung zu unterstützen, richtete die IEF-Service GmbH ein strategisches Controlling als Stabstelle der Geschäftsführung ein.

(2) Auf strategischer Ebene erfolgten die strategische Planung sowie das Zielcontrolling der vereinbarten strategischen Ziele. Das Zielcont-

⁹ Die Kosten betragen rd. 20.000 EUR.

Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH

rolling erläuterte seit 2012 in Form eines halbjährlichen Zielcontrollingberichts den Grad der Zielerreichung anhand von Indikatoren. Auf (operativer) Mittelfristebene wurden Maßnahmen (Projekte, Vorhaben und Initiativen usw.) zur Erreichung der strategischen Ziele jeweils für die drei Folgejahre erarbeitet. Diese Erläuterungen basierten auf einem vierteljährlichen Controlling der zur Erreichung der Ziele festgelegten Maßnahmen in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Zeitgleich mit der Einführung des strategischen Controllings im Herbst 2010 wurde u.a. ein Projektmanagement zur Abwicklung umfangreicherer Maßnahmen in standardisierter Form mittels eines Projekthandbuchs eingeführt.

(3) In der Aufsichtsratssitzung der IEF-Service GmbH vom Dezember 2012 stellte einer der Geschäftsführer den ersten Zielcontrollingbericht (für Jänner bis Mai 2012) vor. Er enthielt Angaben über die festgelegten Ziele, Indikatoren und Messgrößen sowie über die Zielerreichung.

Die nachfolgende Tabelle zeigt diese Daten sowie darüber hinausgehend die strategischen Kenngrößen bis zum Planungshorizont 2015, welche ebenfalls im Aufsichtsrat präsentiert wurden:

Tabelle 1: Zielcontrollingdaten der IEF-Service GmbH					
strategische Ziele	Indikatoren	Ausgangswerte 2011	Zielwerte 2012	Istwerte 2012	Zielwerte 2015
Ziel 1: Rasche Auszahlung und qualitätsvolle Beurteilung	Erstzuerkennungsdauer	2,04 Monate	2,12 Monate	1,78 Monate	2,00 Monate
	Enderledigungsdauer	3,55 Monate	3,50 Monate	3,12 Monate	3,20 Monate
	rechtliche Beanstandungen	0,27 %	≤ 5 %	0,45 %	≤ 5 %
	Auszahlungsdauer	nicht messbar	≤ 1 Woche	nicht messbar	< 1 Woche (geschätzt)
Ziel 2: Erhöhung der Rückflüsse	Höhe der eingebrachten Rückflüsse	nicht messbar	Erhöhung um 5 %	nicht messbar	Erhöhung um 5 %
Ziel 3: Zielgerichteter und kostenbewusster Ressourceneinsatz	Gesamtkosten pro enderledigtem Geschäftsfall	348 EUR	341 EUR	374 EUR	374 EUR
Ziel 4: Die IEF GmbH als kompetenter Ansprechpartner	Einbeziehung der GmbH durch Stakeholder bei relevanten Fragestellungen (Bewertung im Notensystem)	nicht gemessen	≤ 2,0	2,1	≤ 2,0 Messung jährlich
Ziel 5: Attraktives Arbeitsumfeld	Mitarbeiterzufriedenheit (Bewertung im Notensystem)	nicht gemessen (Erfahrungen aus Salsa-Befragung)	2,0	wurde nicht gemessen	2,0 Messung alle 2 Jahre
	Fluktuation	0,68 %	≤ 5 %	4,9 %	≤ 5 %

Quelle: IEF-Service GmbH

(4) Für die Festsetzung der Ausgangswerte war umfassend quantifiziertes Zahlenmaterial im Wesentlichen nur aus dem Bereich Entgeltsicherung aufgrund der seit 2004 dort erstellten Controllingberichte vorhanden. Der Bereich Fondsmanagement war nur durch das Ziel 2 (Erhöhung der Rückflüsse) unmittelbar berührt. Die IEF-Service GmbH rechnete die Zielwerte als Durchschnitt mehrerer Perioden hoch. In mehreren Fällen – im Wesentlichen bei den Zielen 2, 4 und 5 – fehlten quantifizierte Ausgangswerte, da diese Indikatoren vor 2011 nicht gemessen wurden bzw. das Erfassungstool (IT-Unterstützung, Kostenrechnung) dazu gefehlt hatte.

Der Zielwert der 5 %igen Erhöhung der Rückflüsse (Ziel 2) beruhte auf einer – nicht näher auf ihre Wirtschaftlichkeit hinterfragten – Annahme. Der Zielwert für die Gesamtkosten pro enderledigtem Geschäftsfall von 341 EUR (2012) bzw. 374 EUR (2015) (Ziel 3) beruhte auf einer Durchschnittsauswertung aus der nicht aussagekräftigen Kostenrechnung (siehe TZ 24) und basierte auf dem Durchschnitt der Gesamtkosten aus den Jahren 2008 (Einführung SMB-Referat) bis 2011. Der Zielwert zum Ziel 4 beruhte auf einer jährlichen qualitativen Selbsteinschätzung des leitenden Managements der IEF-Service GmbH.

Der Zielwert bezüglich der Mitarbeiterzufriedenheit stützte sich auf das Ergebnis einer Mitarbeiterbefragung, jener zur Fluktuationsrate¹⁰ (beide Ziel 5) auf einen Durchschnittswert der tatsächlichen Fluktuation (ohne Pensionierungen) aus den vergangenen Jahren sowie die Einschätzung der Entwicklung der Wirtschaftslage.

(5) Im Bereich Entgeltsicherung übererfüllte die IEF-Service GmbH die Zielwerte für die Indikatoren Erstzuerkennungsdauer, Enderledigungsdauer und rechtliche Beanstandungen im Jahr 2012 zum Teil. Eine Anpassung der Zielwerte 2015 erfolgte nicht im gleichen Ausmaß.

Die im Jahr 2012 angepeilten Gesamtkosten pro enderledigtem Geschäftsfall in Höhe von 341 EUR konnte die IEF-Service GmbH mit 374 EUR pro Geschäftsfall nicht erreichen. Dies entsprach den Feststellungen des RH, wonach sich die Effizienz des Bereichs Entgeltsicherung seit Jahren verschlechterte (siehe TZ 28).

8.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Einführung des strategischen Controllings nicht auf Initiative des Eigentümers bzw. des Aufsichtsrats erfolgte. Als übergeordneter Zielrahmen für dessen Einführung stand überdies nur das nicht aktualisierte Unternehmenskonzept aus dem Jahr 2001 zur Verfügung (siehe TZ 7).

¹⁰ prozentueller Anteil der Austritte pro Jahr (ohne Ferialpraktikanten, Pensionierungen und Todesfälle) bezogen auf den durchschnittlichen Personalstand nach Köpfen

Strategisches Umfeld der IEF-Service GmbH

Der RH verwies in Bezug auf die Einführung eines strategischen Controllings in der IEF-Service GmbH darauf, dass im Bereich der Entgeltsicherung ohnehin ein komplexes Berichtssystem eingerichtet war (siehe TZ 24) und dass der Bereich Fondsmanagement nach wie vor weitgehend ausgeblendet blieb. So fehlten weiterhin aussagefähige Daten für die Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit der Entgeltsicherung und des Fondsmanagements aufgrund der seit der Ausgliederung vernachlässigten Kostenrechnung bzw. kaum vorhandener Kennzahlen für ein effektives finanzielles Controlling.

Der RH kritisierte, dass Ausgangswerte für die Festlegung der Zielwerte in mehreren Fällen fehlen. Soweit überhaupt vorhanden, beruhten sie auf Erfahrungswerten und Annahmen, die nicht auf ihre Wirtschaftlichkeit hin kritisch hinterfragt wurden. Der RH merkte auch kritisch an, dass Zielwerte vorgegeben waren, die erst zu erheben waren (z.B. Ziele 4 und 5).

Ferner erachtete der RH die Zielwerte für 2015 als wenig ambitioniert. Das Ziel 1 (Erstzuerkennungsdauer, Enderledigungsdauer, rechtliche Beanstandungen) wurde z.B. bereits Ende 2012 übererfüllt, dennoch waren die Zielwerte für 2015 niedriger als die Istwerte für 2012.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, parallel zu der unter TZ 7 empfohlenen Neufassung des Unternehmenskonzepts die Ziele zu überarbeiten und mit den strategischen Eigentümerinteressen abzustimmen. Weiters empfahl er, die Ausgangswerte für die Zielfestlegungen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu durchleuchten sowie u.a. im Vorfeld durch Ausbau einer bereichsübergreifenden Kostenrechnung (siehe TZ 24) einen Schwerpunkt hinsichtlich einer betriebswirtschaftlich fundierten Unternehmenssteuerung zu setzen.

8.3 *Die IEF-Service GmbH hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass ein entsprechender Auftrag des BMASK an die Geschäftsführung zur Einrichtung eines strategischen Controllings vorliege.*

Entgegen der Feststellung des RH seien 80 % der Zielwerte bei der Strategieerarbeitung ambitionierter als der Durchschnittswert der Basisperiode festgelegt worden. Die IEF-Service GmbH verwies weiters auf die Ist-Werte für das Jahr 2013. In diesem Jahr seien sämtliche messbaren Ziele erreicht worden.

Die IEF-Service GmbH hielt in ihrer Stellungnahme weiters fest, dass neben der Überarbeitung der Strategie auch die strategischen Ziele für den Zeitraum 2016–2018 bereits überarbeitet und mit den strategischen Eigentümerinteressen abgestimmt seien. Der Strategieprozess

erfolge künftig rollierend und daher könnten Zielwerte auch entsprechend angepasst werden.

Weiters teilte die IEF-Service GmbH mit, dass der vom RH geforderte Ausbau der Kostenrechnung auf eine Kostenträgerrechnung bereits mit 1. Jänner 2015 umgesetzt worden sei. Ebenso werde im Rahmen der Neugestaltung des strategischen Zielsystems 2016 – 2018 in Zusammenarbeit mit Eigentümervertretern und Aufsichtsrat bereits eine entsprechende Analyse der neuen strategischen Ziele und Messgrößen in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit durchgeführt.

- 8.4 Der RH stellte gegenüber der IEF-Service GmbH klar, dass die Geschäftsführung in der AR-Sitzung vom 29. September 2010 die Entwicklung einer neuen Strategie samt strategischem Controlling ankündigte, und zwar ohne Bezugnahme auf einen diesbezüglichen Auftrag durch den Eigentümer. Vielmehr wurde hervorgehoben, dass für ein zielgerichtetes neues Belohnungssystem im Zuge des neu einzuführenden Gehaltssystems vorab eine Unternehmensstrategie implementiert werden müsse.

Der RH nahm aber positiv zur Kenntnis, dass die grundlegende Strategie und die strategischen Ziele für den Zeitraum 2016–2018 laut IEF-Service GmbH bereits überarbeitet und mit den strategischen Eigentümerinteressen abgestimmt wurden und der Strategieprozess künftig rollierend erfolgen würde. Die notwendige Anpassung der Zielwerte für 2015 wurde nach Ansicht des RH in Anbetracht des von der IEF-Service GmbH ins Treffen geführten hohen Zielerreichungsgrads im Jahr 2013 besonders deutlich.

Der RH verblieb daher bei seiner Kritik, dass die Zielwerte für das Jahr 2015 wenig ambitioniert und bspw. im Bereich des Ziel 1 niedriger als die Istwerte des Jahres 2012 waren, wie z.B. die Zielwerte für die Erstzuerkennungsdauer, für die Enderledigungsdauer und für rechtliche Beanstandungen. Er empfahl erneut, die Ausgangswerte für die Ziel festlegungen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu durchleuchten.

Finanzierung und Mittelverwendung

- Finanzierung des IEF
- 9 (1) Die dem IEF zufließenden Mittel stammten zum größten Teil aus dem Zuschlagssatz zu dem von Dienstgebern zu leistenden Anteil am Arbeitslosenversicherungsbeitrag und stellten für diese einen Teil der Lohnnebenkosten dar. Dieser war durch die Sozialversicherungsträger einzuheben und an den IEF zu überweisen. Die Höhe des Zuschlags war gemäß § 12 Abs. 3 IESG vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz mit Verordnung so festzusetzen, dass

Finanzierung und Mittelverwendung

eine ausgeglichene Gebarung des IEF gewährleistet war. Der IEF war gemäß § 13 Abs. 3 IESG ermächtigt, zur Überbrückung finanzieller Bedeckungsschwierigkeiten Kredite aufzunehmen. Die Gebarung des IEF war nicht Bestandteil des Bundeshaushalts.

(2) Der Zuschlag lag seit Mitte der 1990er Jahre bei 0,7 % vom Bruttoentgelt und sank 2008 auf 0,55 %. Laut dem Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 soll ab 2015 der IESG-Beitrag auf 0,45 % abgesenkt werden.

(3) Die Einnahmen aus dem IESG-Beitrag verblieben nicht zur Gänze beim IEF, sondern dieser hatte dem Bund seit 2003 gemäß § 13e IESG jährlich Mittel, die einem Zuschlag von 0,2 % entsprachen, zum Zweck der Förderung der Ausbildung und Beschäftigung Jugendlicher zur Verfügung zu stellen.

Finanzielle Entwicklung der Entgelt-sicherung und der Lehrlingsförderung

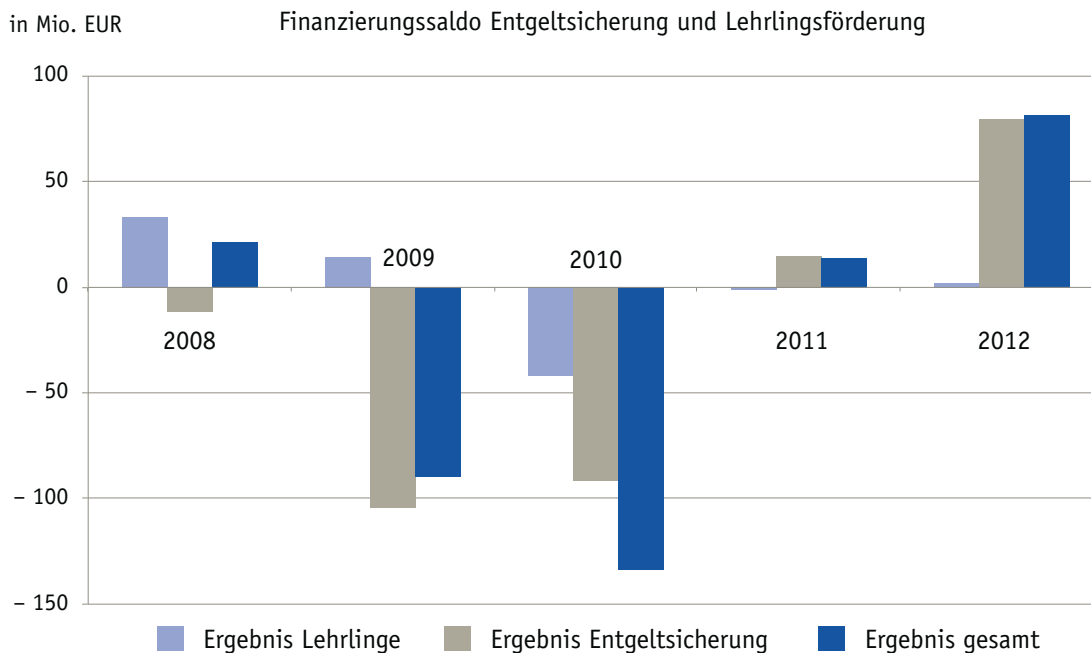
10.1 (1) Jener Teil des Zuschlags, der für Zwecke der Lehrlingsförderung¹¹ zur Verfügung gestellt werden musste, lag bei 0,2 %. Wurden diese Mittel im laufenden Jahr nicht benötigt, konnten sie zur Bedeckung der laufenden Ausgaben für das Insolvenzentgelt herangezogen werden. Im darauf folgenden Jahr war die Lehrlingsförderung um diesen Betrag zu erhöhen. Dadurch konnte bei längerer schlechter Wirtschaftslage die Liquidität des IEF aufgrund der Ausgabenkumulation im Folgejahr erheblich belastet werden. Der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz war überdies berechtigt, Finanzvermögen des IEF für die Lehrlingsförderung zur Verfügung zu stellen.

(2) Die Abwicklung der Lehrlingsförderung erfolgte durch die WKO Inhouse GmbH der Wirtschaftskammern Österreichs, einem Unternehmen aller Wirtschaftskammern, die zu je 10 % an der Gesellschaft beteiligt waren. Der IEF musste gemäß eines zwischen der WKO Inhouse GmbH und dem BMASK abgestimmten Auszahlungsplans monatlich entsprechende Akontierungen vornehmen und an die WKO Inhouse GmbH überweisen.

(3) Da die Ausgaben ebenso wie die Einnahmen des IEF den Bereichen Entgeltsicherung bzw. Lehrlingsförderung zuordenbar waren (siehe TZ 9), konnte jährlich sowohl der gesamte Finanzierungssaldo des IEF als auch jeweils der Teilsaldo für diese zwei Bereiche ermittelt werden. Die folgende Abbildung stellt die aus der Geldflussrechnung des IEF abgeleiteten Ergebnisse für die Jahre 2008 bis 2012 dar:

¹¹ Diese Mittel konnten zur Gewährung von Beihilfen gemäß Berufsausbildungsgesetz (BAG) durch die Lehrlingsstellen und auch zur Finanzierung von Maßnahmen in einer Einrichtung gemäß Arbeitslosenversicherungsgesetz verwendet werden.

Abbildung 2: Finanzierungssaldo des IEF



Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Die Entgeltsicherung wies demnach in den Jahren 2008 bis 2010 einen negativen Finanzierungssaldo auf, d.h., dass die Insolvenzentgelt-Zahlungen die Einnahmen aus diesem Anteil des Zuschlags überstiegen. In den Jahren 2011 und 2012 konnte ein positiver Saldo erzielt werden. Für den gesamten Zeitraum der Jahre 2008 bis 2012 ergab sich ein kumulierter negativer Saldo für die Entgeltsicherung von rd. 121,1 Mio. EUR.

Das Ergebnis der Lehrlingsförderung war kumuliert über den Gesamtzeitraum 2008 bis 2012 nahezu ausgeglichen. Die Abweichungen in den einzelnen Jahren erklärten sich aus den auseinanderfallenden Terminen der Auszahlungen und Einnahmen.

Der Gesamtsaldo Entgeltsicherung und Lehrlingsförderung war in den Krisenjahren 2009 und 2010 deutlich negativ, wobei insbesondere im Jahr 2010 das negative Ergebnis bei der Lehrlingsförderung den Verlust des IEF zusätzlich erhöhte. In den Jahren 2011 und 2012 konnte zwar bereits wieder ein positives Ergebnis erzielt werden, jedoch war der Gesamtsaldo über den Zeitraum 2008 bis 2012 mit rd. 114,5 Mio. EUR negativ.

Finanzierung und Mittelverwendung

10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass in den Jahren 2009 und 2010 die Höhe des Zuschlags zum Arbeitslosenversicherungsbeitrag nicht ausreichte, um den finanziellen Bedarf für die Insolvenzzentgelt-Zahlungen ohne zusätzliche Kreditaufnahmen zu decken. Dazu kam, dass das Ergebnis der Lehrlingsförderung, das für den IEF eigentlich nur eine durchlaufende Gebarung sein sollte, im Jahr 2010 negativ war. Der RH empfahl dem BMASK, die Lehrlingsförderung aus Gründen der Transparenz von der Entgeltsicherung getrennt zu verrechnen.

10.3 (1) *Das BMASK sah aus aufsichtsbehördlicher Sicht aktuell keinen Handlungsbedarf, weil die Finanzierung der betrieblichen Lehrlingsförderung in den monatlichen Liquiditätsberichten, in der Vorschaurechnung, in der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung des IEF explizit sowie transparent ausgewiesen und nachvollziehbar dargestellt sei.*

(2) Die IEF-Service GmbH bezeichnete in ihrer Stellungnahme die Zahlenwerte in der Abbildung 2 aus der Gewinn- und Verlustrechnung als nicht nachvollziehbar. So sei im Jahr 2009 vom RH beim Finanzierungssaldo der Lehrlingsförderung keine Zuweisung zur Rücklage in Höhe von rd. 1,3 Mio. EUR berücksichtigt worden.

10.4 (1) Der RH wies nochmals darauf hin, dass aufgrund der gemeinsamen Verrechnung der Entgeltsicherung und der Lehrlingsförderung keine ausreichende Transparenz gegeben war. Er hielt auch neuerlich fest, dass das Ergebnis der Lehrlingsförderung, das für den IEF eigentlich nur eine durchlaufende Gebarung sein sollte, im Jahr 2010 negativ war. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Lehrlingsförderung aus Gründen der Transparenz von der Entgeltsicherung getrennt zu verrechnen.

(2) Der RH stellte gegenüber der IEF-Service GmbH klar, dass die Zahlenwerte der Abbildung 2 aus den von der IEF-Service GmbH zur Verfügung gestellten Geldflussrechnungen 2008 bis 2012 stammten und daher systemgemäß Abweichungen zur Gewinn- und Verlustrechnung vorhanden waren. In der Geldflussrechnung wurden unbare Gebarungsvorgänge, wie beispielsweise die Zuweisung einer Rücklage, nicht berücksichtigt.

Kreditaufnahmen durch den IEF

Rahmenbedingungen **11.1** (1) Die Finanzierung des IEF war abhängig von der Konjunktur. In Zeiten guter Konjunktur gab es durch eine hohe Beschäftigungsrate einen Anstieg der Einnahmen aus den vermehrten IESG-Beiträgen. Gleichzeitig hatte der Fonds geringere Ausgaben, weil die Zahl der von Insolvenzen betroffenen Arbeitnehmer zurückging. Bei schlechter Wirtschaftslage verlief der Effekt in umgekehrter Richtung.

(2) Die Höhe des Zuschlags war vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz mit Verordnung so festzusetzen, dass eine ausgeglichene Gebarung des IEF gewährleistet war. Die Angemessenheit der Höhe des Zuschlags wurde jährlich geprüft. Vor Festlegung des Zuschlags bzw. bei dessen Überprüfung waren die Sozialpartner gemäß § 13 Abs. 8 IESG zu hören.

Der IEF verfügte nicht über Deckungsrücklagen oder eine Mindestkapitalausstattung, sondern konnte gemäß § 13 Abs. 3 IESG finanzielle Engpässe durch die Aufnahme von Fremdmitteln überbrücken. Überschüsse wurden in der Vergangenheit teilweise abgeschöpft, was im Jahr 2005 vom Verfassungsgerichtshof aufgrund gleichheitswidriger Regelungen als verfassungswidrig erkannt worden war, weil die Abschöpfungen weder für Zwecke der Entgeltsicherung noch für die Arbeitsmarktförderung dienten. Der Verfassungsgerichtshof führte in diesem Zusammenhang auch aus, dass diese Abschöpfungen ausschließlich von den Arbeitgebern zu tragen waren bzw. in unzulässiger Weise Beitragseinnahmen an andere Versicherungsgemeinschaften im Rahmen der Pensionsversicherung übertragen wurden.¹² Insgesamt betrug die Abschöpfung rd. 414 Mio. EUR; rd. 145 Mio. EUR wurden an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger und rd. 269 Mio. EUR an die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft überwiesen.

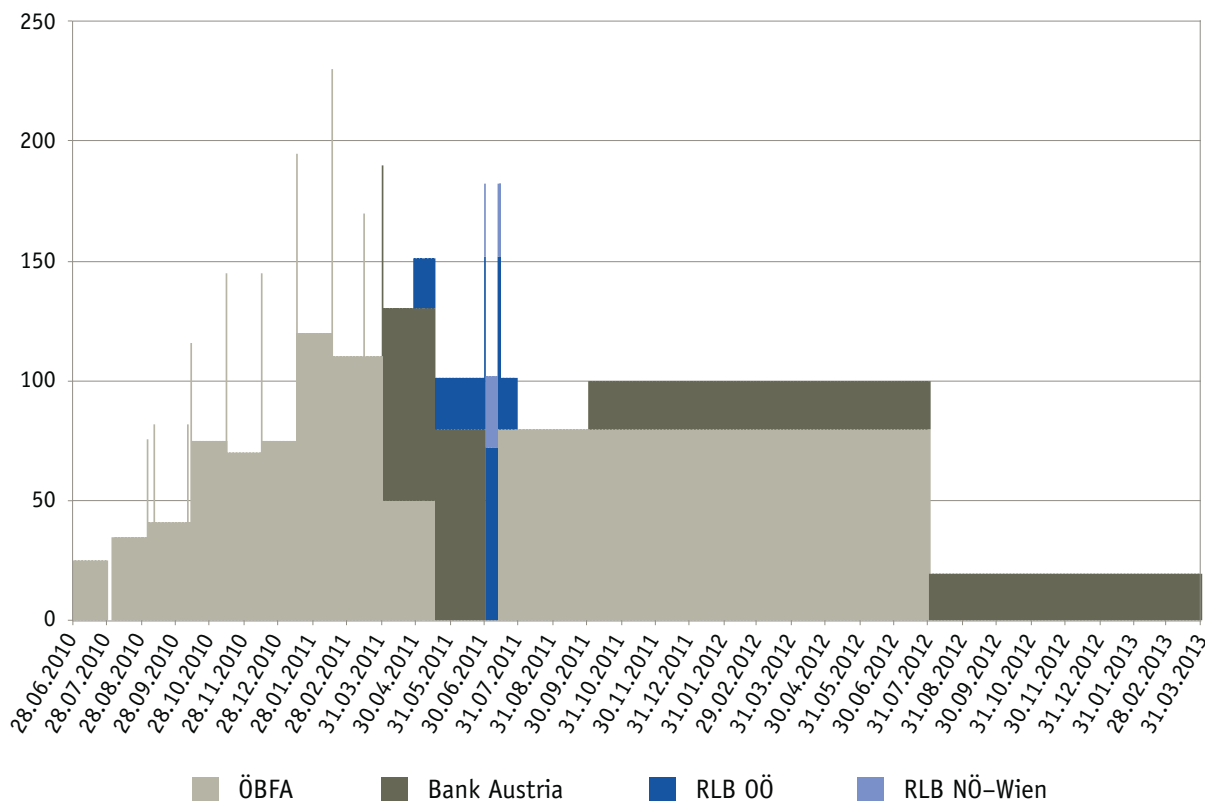
(3) Nach Ausbruch der im September 2008 akut gewordenen weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise reichten 2009 die Einnahmen des IEF nicht mehr zur Deckung seines Finanzbedarfs aus (siehe TZ 10). Die vom BMASK angestrebte Erhöhung des Zuschlags gemäß § 12 Abs. 3 IESG kam nicht zu Stande. Mehrjährige Kreditaufnahmen des IEF im Wege der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA), die teils ad hoc erfolgten, sowie von mehreren inländischen Banken waren die Folge (siehe TZ 12).

¹² Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 13. Oktober 2005

Kreditaufnahmen durch den IEF

Abbildung 3: Kreditaufnahmen des IEF in den Jahren 2010 bis 2013

in Mio. EUR



Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Der Kreditbedarf des IEF stieg stetig von Mitte Juni 2010 bis Ende April 2011 auf bis zu rd. 160 Mio. EUR. Bis Ende Juli 2012 verblieb der Kreditbedarf abgesehen von kurzzeitigen Spitzen bzw. Schwankungen bei rd. 101 Mio. EUR. Ab diesem Zeitpunkt entspannte sich die finanzielle Situation des IEF mit einem benötigten Kreditvolumen von rd. 20 Mio. EUR. Durch die Kreditfinanzierung musste der IEF erhebliche Finanzierungskosten in Höhe von insgesamt rd. 11,41 Mio. EUR leisten (siehe TZ 16).

- 11.2** Der RH wies auf die in Abhängigkeit vom Konjunkturverlauf stehende Finanzierung des IEF hin und gab die fehlenden finanziellen Vorsorgen zu bedenken.

Entwicklung 2008
bis 2011

12.1 (1) Die Zuschlagssenkung ab dem Jahr 2008, die Ausgaben für die Lehrlingsförderung sowie der krisenbedingte Anstieg der Insolvenzen führten im Laufe des Jahres 2009 zu einem sukzessiven Rückgang der liquiden Mittel des IEF. Sie verringerten sich von rd. 182 Mio. EUR zu Beginn des Jahres auf rd. 60 Mio. EUR am Ende des Jahres 2009. Daher wies die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH in der Sitzung des Aufsichtsrats vom Dezember 2009 darauf hin, dass der IEF im Jahr 2010 Kredite aufnehmen müsste, falls keine einnahmen- bzw. ausgabenseitigen Maßnahmen getroffen würden. Die Höhe der erforderlichen Kreditaufnahmen bezifferte sie mit rd. 170 Mio. EUR bis 200 Mio. EUR.

In der darauf folgenden Aufsichtsratssitzung im Februar 2010 teilte der Eigentümerversorger die Zustimmung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zur Kreditaufnahme mit. Auch wäre eine Anhebung des IESG-Beitrags geplant; Zeitpunkt und Höhe seien aber Gegenstand politischer Beratungen. Der Aufsichtsrat erteilte daraufhin einstimmig die Genehmigung eines Kreditrahmens in der Höhe von bis zu 190 Mio. EUR für das Jahr 2010.

(2) Im Wissen um den zusätzlichen Finanzierungsbedarf hatte die IEF-Service GmbH bereits im Jahr 2009 mit der OeBFA über die Möglichkeiten einer Darlehensaufnahme verhandelt. Nach der Genehmigung durch den Aufsichtsrat nahm die IEF-Service GmbH im Laufe des Jahres 2010 für den IEF insgesamt acht Darlehen bei der OeBFA auf. Dabei handelte es sich um die Weitergabe von sechs durch die OeBFA emittierten Austrian Treasury Bonds (ATB) mit Laufzeiten von jeweils einem Monat und Höhen zwischen 25 Mio. EUR und 75 Mio. EUR.¹³ Zweimal stellte die OeBFA dem IEF im Laufe des Jahres 2010 zur Zwischenfinanzierung für vier bzw. sieben Tage Kassamittel des Bundes in Höhe von jeweils 41 Mio. EUR zur Verfügung. ATB bzw. Kassamittel waren kurzfristige Finanzierungsformen. Da der IEF jedoch einen längerfristigen Finanzierungsbedarf hatte, mussten neu aufgenommene ATB teilweise dazu verwendet werden, den davor aufgenommenen ATB zu bedienen.

12.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der IEF-Service GmbH bekannt war, dass die Zuschlagssenkung 2008 und die unmittelbar darauffolgende Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf des IEF führen würden. Er hielt daher die von der IEF Service GmbH mit Zustimmung des BMASK eingegangenen kurzfristigen

¹³ Dabei emittierte die OeBFA diese ATB (Bundesanleihen) und stellte die daraus eingenommenen Mittel dem IEF als Darlehen zur Verfügung. Aus der Rückzahlung durch den IEF bediente die OeBFA ihre Anleihegläubiger.

Kreditaufnahmen durch den IEF

Finanzierungen für nicht geeignet, um auf den längerfristigen Finanzierungsbedarf im Jahr 2010 zu reagieren.

12.3 *Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH habe sie im Jahr 2008 einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf des IEF noch nicht absehen können. Auch im Jahr 2010 habe noch nicht von einer längerfristigen Finanzierungsnotwendigkeit gesprochen werden können, weil die wesentlichen Rahmenbedingungen noch ungeklärt gewesen seien. Gemäß der damaligen Rechtslage sei eine Prüfung einer Zuschlagssatzveränderung durch das BMASK jährlich im zweiten Halbjahr durchzuführen gewesen. Erst nachdem eine politische Lösung (z.B. durch eine Erhöhung des IEF-Zuschlagssatzes) zur Finanzierung des IEF nicht zustande gekommen sei, sei die IEF-Service GmbH ab März 2011 tatsächlich von einem längerfristigen Finanzierungsbedarf ausgegangen. Die langfristige Kreditaufnahme bei der OeBFA sei im Juli 2011 erfolgt.*

12.4 Der RH entgegnete, dass die IEF-Service GmbH bereits im Jahr 2009 u.a. mit der OeBFA über die Möglichkeiten einer Darlehensaufnahme verhandelte. Dies geschah aufgrund der sich verschlechternden finanziellen Lage des IEF, ausgelöst durch die aktuelle Wirtschaftskrise und den damit erwarteten steigenden Insolvenzentgeltzahlungen sowie vor dem Hintergrund der erst 2008 erfolgten Zuschlagssenkung. Weiters betonte der RH, dass der IEF im Jahr 2010 nicht mehr in der Lage war, die von der OeBFA vorgestreckten kurzfristigen Mittel aus Eigenmitteln rechtzeitig zurückzuführen, weil sich der Finanzierungsbedarf als längerfristig herausstellte. Aus kaufmännischer Vorsicht hätte die IEF-Service GmbH, solange keine politische Einigung über eine Zuschlagserhöhung feststand, grundsätzlich von einem langfristig bestehenden Finanzierungsbedarf ausgehen müssen.

13.1 (1) Da es im Jahr 2010 zu keiner Zuschlagserhöhung kam, rechnete die IEF-Service GmbH für 2011 mit einem Finanzierungsbedarf von rd. 170 Mio. EUR bis 200 Mio. EUR. Der Aufsichtsratsvorsitzende stimmte daher in der Sitzung vom September 2010 einer Verlängerung des Kreditrahmens von 190 Mio. EUR für das Jahr 2011 zu. Ein förmlicher Beschluss des Aufsichtsrats dazu unterblieb zunächst. Dieser erfolgte erst neun Monate später in der Sitzung vom Juni 2011, indem die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH zur Aufnahme von Darlehen und Zinssicherungsgeschäften im Namen des IEF im Ausmaß von bis zu 190 Mio. EUR mit einer Laufzeit bis längstens Ende 2015 ermächtigt wurde.

(2) Die Finanzierung des IEF erfolgte zunächst weiterhin über kurzfristige Finanzierungsinstrumente der OeBFA.

Allerdings hielt die OeBFA anlässlich einer Besprechung im BMF vom März 2011 fest, dass sie dem IEF keine weiteren Mittel zur Verfügung stellen bzw. bis Ende März 2011 alle zur Verfügung gestellten Mittel fällig stellen werde, wenn nicht sichergestellt sei, dass der IEF bis 2014/2015 die gewährten Kredite zurückzahlen könne.

(3) Zur Lösung der Finanzierungsengpässe beschloss der Nationalrat im April 2011 eine entsprechende Gesetzesänderung im IESG und Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG), derzufolge dem IEF durch eine Erweiterung des Kreises der zur Arbeitslosenversicherung beitragspflichtigen Personen (Anhebung der Befreiung von 58 Jahren auf 60 Jahre) in den Jahren 2011 bis 2015 zusätzliche Mittel zufließen sollten.

- 13.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Finanzierung des IEF derart unsicher war, dass die OeBFA drohte, die gewährten Darlehen fällig zu stellen.

Der RH empfahl dem BMASK, im Zusammenwirken mit der IEF-Service GmbH ein finanzielles Vorsorgekonzept für den IEF zu entwickeln. Überschüsse sollten in eine Deckungsrücklage eingestellt werden, so dass über den Konjunkturzyklus betrachtet der IEF ausgeglichen bilanzieren kann.

- 13.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMASK räume der Gesetzgeber dem IEF die Ermächtigung ein, zur Überbrückung finanzieller Bedeckungsschwierigkeiten Kredite aufzunehmen, was in den Jahren 2008 bis 2013 erfolgt sei. Die Empfehlung des RH sei zwar nachvollziehbar, würde aber einer gesetzlichen Neuordnung der Fondsfinanzierung bedürfen und stünde derzeit nicht auf der Agenda des BMASK.*

(2) *Die IEF-Service GmbH hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die OeBFA kurzfristige Finanzierungen erst dann als nicht geeignet angesehen habe, nachdem feststand, dass keine Zuschlagssatzerhöhung zustande komme.*

- 13.4** (1) Der RH verwies gegenüber dem BMASK neuerlich darauf, dass in den Jahren 2010 bis 2012 Überbrückungskredite notwendig waren. Er hob abermals hervor, dass die Höhe des Zuschlags vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz so festzusetzen war, dass eine ausgeglichene Gebarung des IEF gewährleistet war. Auch hat der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz gemäß § 12 Abs. 6 IESG unter Berücksichtigung der Erfahrungen über die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Fonds und der Prognosen über die zu erwartende wirtschaftliche Entwicklung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Veränderung der Höhe des Zuschlags

Kreditaufnahmen durch den IEF

vorliegen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, im Zusammenwirken mit der IEF-Service GmbH ein finanzielles Vorsorgekonzept für den IEF zu entwickeln.

(2) Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass der IEF nicht in der Lage war, die kurzfristigen Barvorlagen der OeBFA aus Eigenmitteln rechtzeitig zurückzuzahlen. Die IEF-Service GmbH hätte demnach aus kaufmännischer Vorsicht grundsätzlich von einem langfristig bestehenden Finanzierungsbedarf ausgehen müssen.

Entwicklung ab 2011 **14.1** (1) Den Zeitraum bis Mitte des Jahres 2011 überbrückte die IEF-Service GmbH durch die Aufnahme von mehreren kurzfristigen (bis drei Monate) Darlehen bei Geschäftsbanken in der Höhe von insgesamt 101 Mio. EUR für den IEF.

Erst danach erfolgte die Umstellung auf eine längerfristige Finanzierung des IEF. So nahm die IEF-Service GmbH für den IEF ein fixverzinstes, endfälliges Darlehen¹⁴ bei der OeBFA in Höhe von 80 Mio. EUR und mit einer Laufzeit von Juli 2011 bis Oktober 2014 sowie ein variabel verzinstes, endfälliges Darlehen¹⁵ bei einer österreichischen Bank in Höhe von 20 Mio. EUR und mit einer Laufzeit von Oktober 2011 bis Ende Dezember 2015 auf. Dem Darlehen der OeBFA lag der fristenkongruente Verkauf einer Bundesanleihe durch die OeBFA zugrunde (d.h. Fälligkeit ebenfalls Oktober 2014). Der tatsächliche Zuzahlungsbetrag lag bei 84,94 Mio. EUR und errechnete sich aus dem Kurswert der Bundesanleihe zum Juli 2011 (Kurs 103,67) und den Stückzinsen¹⁶ für den Zeitraum Oktober 2010 bis Juli 2011.

Darüber hinaus verfügte der IEF bis Ende 2015 über eine variabel verzinsten Kontokorrentkreditlinie von bis zu 50 Mio. EUR bei einer weiteren österreichischen Bank¹⁷.

(2) Der IEF war laut der „Ergänzenden Vereinbarung zum Rahmenvertrag für Darlehen zwischen der Republik Österreich und dem IEF“ vom Dezember 2011 verpflichtet, die Verbindlichkeit gegenüber der OeBFA als Finanzschuld aus Darlehen des Bundes gesondert im Rechnungsabschluss auszuweisen. Dies unterblieb allerdings; das Darlehen wurde

¹⁴ Der Nominalzins betrug 3,40 %. Der rechnerische Zinssatz betrug 2,13 %.

¹⁵ Die Verzinsung betrug 0,6 % Aufschlag zum 3-Monats-EURIBOR.

¹⁶ Die zwischen dem Kaufzeitpunkt der Anleihe und dem Zinstermin angefallenen Zinsen werden gesondert berechnet. Es können vom Käufer nur jene Zinsen beansprucht werden, die nach dem Kauf der Anleihe angefallen sind bzw. nur jene bis zum Verkauf der Anleihe.

¹⁷ Die Verzinsung betrug 0,6 % Aufschlag zum 3-Monats-EURIBOR.

im Rechnungsabschluss 2011 unter den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten ausgewiesen.

- 14.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Bund die Anleihe, welche zur Finanzierung des Darlehens der OeBFA an den IEF diene, selbst zurückführen musste, unabhängig davon, ob die Mittel des IEF zur Bedeckung des Darlehens ausreichten. Dies kam aus wirtschaftlicher Sicht einer Bundeshaftung gleich, obwohl das BMASK für den IEF eine Bundeshaftung aufgrund dessen Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt bislang dezidiert ausschloss (vgl. TZ 2 und 17).

Des Weiteren kritisierte der RH, dass der gesonderte Ausweis als Finanzschuld aus Darlehen des Bundes im Rechnungsabschluss des IEF nicht erfolgte.

Vorzeitige Rückführung der Kredite 2012

- 15.1** (1) Die IEF-Service GmbH ging bei den Kreditaufnahmen Mitte 2011 für die Folgejahre ab 2011 von steigenden Zinsen aus und sicherte das Zinssatzrisiko der variablen Kreditaufnahmen durch einen Zinsswap ab.

(2) Im Jahr 2012 führte die Erholung der Wirtschaft zu einem Anstieg der Einnahmen aus den IESG-Beiträgen sowie zu rückläufigen Insolvenzzahlen und damit verbunden zu geringeren Auszahlungen von Insolvenzentgelt als von der IEF-Service GmbH im Jahr 2011 prognostiziert.

(3) Die Vorverlegung des Geldzuflusses aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung an den IEF vom Dezember in den Oktober durch das 2. Stabilitätsgesetz 2012¹⁸ und der rasche Rückgang der Zinsen 2012 veranlassten die IEF-Service GmbH zu Änderungen bei der Kreditstruktur und der Zinsabsicherung: Mitte des Jahres 2012 kaufte sie den Zinsswap zurück und tilgte sie das Darlehen bei der OeBFA vorzeitig. Gleichzeitig aktivierte die IEF-Service GmbH die eingeräumte Kontokorrentkreditlinie, um einen allfälligen, kurzfristigen Liquiditätsbedarf abdecken zu können.

(4) Der Aufsichtsrat der IEF-Service GmbH sah die vorzeitige Tilgung des Darlehens sowie den Rückkauf des Zinsswaps nicht als genehmigungspflichtig, sondern als operative Aufgabe der Geschäftsführung. Er nahm die diesbezüglichen Vorschläge der Geschäftsführung zustimmend zur Kenntnis. Laut Geschäftsführung wären die aus dem Rückkauf des Zinsswaps resultierenden Kosten als „Prämie“ für die Zins-

¹⁸ BGBl. I Nr. 35/2012

Kreditaufnahmen durch den IEF

absicherung zu betrachten. Eine detaillierte Szenariorechnung, welche die finanziellen Auswirkungen einer vorzeitigen Tilgung des Darlehens einer regulären Tilgung gegenübergestellt hätte, wurde nicht vorgelegt. Zum Rückkauf des Zinsswaps präsentierte die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH in der Aufsichtsratssitzung mehrere Varianten mit teils nur groben Kostenschätzungen.

(5) Durch die vorzeitige Rückführung des Darlehens ergab sich – da die Differenz beim Rückzahlungsbetrag höher war als die Zinersparnis – ein Mehraufwand gegenüber der regulären Rückzahlung des OeBFA-Darlehens zum Laufzeitende von in Summe rd. 71.000 EUR:

Tabelle 2: Vergleich der Kosten für das OeBFA-Darlehen bei vorzeitiger bzw. planmäßiger Tilgung		
	planmäßige Tilgung 2014	vorzeitige Tilgung Juli 2012
	in Mio. EUR	
Rückzahlung Kapital	80,00	86,21
Zinsen ¹	10,88	4,74 ²
Gesamtkosten Darlehen	90,88	90,95
Differenz (= Mehraufwand vorzeitige Tilgung)	0,07	
Laufzeit	3,28 Jahre	1,02 Jahre
rechnerische Jahresverzinsung ³	2,13 %	6,94 %

¹ Berechnungsbasis war die rechnerische Jahresverzinsung

² inklusive Stückzinsen

³ Differenz aus Gesamtkosten Darlehen minus Zuzahlungsbetrag (84.943.595 EUR) dividiert durch die Laufzeit. Das Ergebnis wird durch den Zuzahlungsbetrag dividiert.

Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Der Mehraufwand durch die vorzeitige Tilgung des Darlehens resultierte aus dem von der IEF-Service GmbH gewählten Termin für die Rückzahlung Mitte 2012. Zu diesem Zeitpunkt erreichte der Kurswert für die dem Darlehen zugrunde liegenden Bundesanleihen einen Höchstwert, während er sowohl davor als auch danach deutlich darunter lag. Die rechnerische Jahresverzinsung des Darlehens stieg durch die vorzeitige Tilgung bzw. aufgrund der verkürzten Laufzeit von 2,13 % auf 6,94 %.

(6) Mit dem im Juni 2011 abgeschlossenen Zinsswap sicherte sich die IEF-Service GmbH einen Fixzins von 2,58 % für die gesamte Laufzeit bis Ende 2015 für den variabel verzinsten Darlehensrahmen. Entsprechend der damals angenommenen künftigen Ausnutzung erfolgte die Absicherung für 40 Mio. EUR in den Jahren 2011 und 2012, für 70 Mio. EUR für die Jahre 2013 und 2014 sowie 30 Mio. EUR für

das Jahr 2015. Eine Synchronisierung zwischen den Zinseinnahmen aus dem Zinsswap und den Zinsaufwendungen für das Darlehen war dadurch nicht gegeben.

Entgegen den Annahmen der IEF-Service GmbH kam es allerdings zu keinem Anstieg, sondern zu einem deutlichen Rückgang des Zinsniveaus. So lag der 3-Monats-Euribor Mitte 2012 bei nur noch 0,68 %. Darüber hinaus hafteten zu diesem Zeitpunkt nur 20 Mio. EUR statt der angenommenen 40 Mio. EUR an variabel verzinsten Krediten für den IEF aus.¹⁹

Der Ausstieg aus dem Zinsswap Mitte 2012 führte aufgrund des gefallen Zinsniveaus zu einer Abschlagszahlung von rd. 3,91 Mio. EUR. Zusätzlich fielen für den Zinsswap noch Zinszahlungen 2011 und 2012 von in Summe rd. 330.000 EUR an.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass die vorzeitige Tilgung des fix verzinsten Darlehens einen wirtschaftlichen Nachteil von rd. 71.000 EUR und die Zinsabsicherung (Zinsswap) einen weiteren wirtschaftlichen Nachteil von rd. 4,24 Mio. EUR (inkl. Spesen) verursachten.

Der RH kritisierte, dass der Aufsichtsrat das Sicherungsgeschäft durch den Zinsswap als Aufgabe der Geschäftsführung sah. Nach Ansicht des RH wäre wegen des wirtschaftlichen Zusammenhangs zwischen Grundgeschäft (Darlehensaufnahme) und Absicherung (Zinsswap) der Aufsichtsrat auch für die Genehmigung der Zinsswaps zuständig gewesen.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, genehmigungspflichtige Finanzierungsvorgänge in ihrer Gesamtheit darzustellen und auf Basis verlässlicher Entscheidungsgrundlagen der Genehmigung durch den Aufsichtsrat zu unterziehen.

- 15.3** *(1) Laut Stellungnahme des IEF-Service GmbH seien sämtliche vom RH untersuchten Finanzierungsvorgänge im Aufsichtsrat umfassend behandelt und in der Folge genehmigt worden. Der Aufsichtsrat habe in der Sitzung vom 14. Juni 2011 der Aufnahme von langfristigen Darlehen samt damit zusammenhängenden Zinssicherungsgeschäften formell zugestimmt und sah in der Sitzung vom 4. Juni 2012 die Auflösung dieser Geschäfte als von diesem Beschluss miterfasst.*

¹⁹ Dabei handelte es sich um einen Kredit bei einer österreichischen Bank, der am 31. März 2013 zurückgezahlt wurde, womit die letzte offene Kreditposition des IEF geschlossen wurde.

Kreditaufnahmen durch den IEF

(2) Bezüglich der vorzeitigen Tilgung des Darlehens und des damit zusammenhängenden Rückkaufs der Bundesanleihe hielt die IEF-Service GmbH fest, dass dieser im Juli 2012 zum aktuellen Kurs erfolgt sei. Von der IEF-Service GmbH sei damals zu beurteilen gewesen, ob mit einem weiteren Kursanstieg zu rechnen war. Ein Abfallen des Anleihekurses sei für die IEF-Service GmbH aus der damaligen Sicht nicht zu erwarten gewesen. Der Kurs der Anleihe am Rückzahlungstag sei entgegen der Feststellung des RH nicht deutlich höher gewesen als davor.

Eine Synchronisierung zwischen dem Zinsswap und dem variablen Darlehen sei beabsichtigt gewesen, jedoch seien weniger variable Kreditaufnahmen als geplant notwendig gewesen.

Zum angeführten wirtschaftlichen Nachteil der vorzeitigen Rückführung des OeBFA-Darlehens führte die IEF-Service GmbH aus, dass der IEF seinen Kreditbedarf im Jahr 2012 durch die Zinsentwicklung zu erheblich günstigeren Konditionen abdecken konnte. Auf die Laufzeit des OeBFA-Darlehens bis Oktober 2014 hätte dies eine Zinersparnis von rd. 5 Mio EUR ergeben, so dass es für die IEF-Service GmbH nicht vertretbar gewesen sei, das OeBFA-Darlehen weiter zu behalten.

Ein späterer Ausstieg aus dem Zinsswap hätte laut IEF-Service GmbH weitaus höhere Zahlungen verursacht. Ein Beibehalten sei aufgrund des Wegfalls des Sicherungszwecks und aufgrund des Spekulationsverbots für die IEF-Service GmbH ausgeschlossen gewesen.

- 15.4** (1) Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass sich die Zustimmung des Aufsichtsrats in der Sitzung vom 14. Juni 2011 auf eine pauschale Bewilligung von Zinssicherungsgeschäften im Zuge der langfristigen Aufnahme von Darlehen beschränkte bzw. die konkrete Auswahl und Festlegung der Zinssicherungsgeschäfte der Geschäftsführung überlassen blieb. Der RH empfahl daher neuerlich, aufgrund des wirtschaftlichen Zusammenhangs zwischen Grundgeschäft und Absicherung jedes einzelne Sicherungsgeschäft mit seinen Details der Genehmigung des Aufsichtsrats zu unterziehen.

Der RH stellte ferner klar, dass der Aufsichtsrat in seiner Sitzung vom 4. Juni 2012 laut Protokoll keinen formellen Beschluss fasste, sondern die vorzeitige Tilgung des Kredits bzw. den Ausstieg aus dem Swap-Geschäft als in das operative Geschäft der Geschäftsführung fallende Angelegenheit ansah. Der RH erachtete hingegen einen Beschluss des Aufsichtsrats zu dieser Angelegenheit als notwendig und bekräftigte seine Empfehlung.



Kreditaufnahmen durch den IEF

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

(2) Bezüglich der vorzeitigen Tilgung des Darlehens und dem damit zusammenhängenden Rückkauf der Bundesanleihe entgegnete der RH der IEF-Service GmbH, dass derartige Bundesanleihen am Ende der Laufzeit (Oktober 2014) zum Nominalwert zurückgekauft werden. Ein Sinken des Kurses gegen Ende der Laufzeit war daher als gesichert anzunehmen. Der RH betonte, dass ab dem Zeitpunkt des Rückkaufs der Wert der konkreten Anleihe kontinuierlich und nahezu linear auf den Nominalwert abfiel.

Zum von der IEF-Service GmbH bestrittenen wirtschaftlichen Nachteil der vorzeitigen Rückführung des OeBFA-Darlehens hielt der RH fest, dass zum Zeitpunkt der vorzeitigen Rückführung des OeBFA-Darlehens aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Erweiterung der Bemessungsbasis für die Einhebung des Zuschlagssatzes ein weiterer Finanzierungsbedarf weggefallen war und sich die Einnahmensituation des IEF deutlich verbessert hatte. Parallelrechnungen für die fiktive Aufnahme eines Alternativdarlehens anstatt des OeBFA-Darlehens entbehrten somit einer wirtschaftlichen Grundlage. Der RH verblieb bei seiner Kritik, dass die vorzeitige Tilgung des Darlehens aufgrund der Kurssituation der zugrundeliegenden Bundesanleihe zum Rückzahlungszeitpunkt teurer war als das Behalten bis zum regulären Tilgungszeitpunkt im Oktober 2014. In diese Berechnung waren sämtliche anfallenden Zinsen eingepreist. Die von der IEF-Service GmbH behauptete Zinersparnis von rd. 5 Mio. EUR war daher für den RH nicht nachvollziehbar.

Kosten der Kreditaufnahmen

16 Die folgende Aufstellung zeigt die im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen in den Jahren 2011 bis 2013 angefallenen Kosten:

Tabelle 3: Kosten der Kreditaufnahmen 2011 bis 2013	
	in Mio. EUR
Zinsen und Spesen Kredite (ohne Fixzinsdarlehen 80 Mio. EUR OeBFA)	1,16
Kosten Zinsswap	4,24
Kosten Fixzinsdarlehen 80 Mio. EUR OeBFA (inkl. Stückzinsen)	6,01
Summe	11,41

Quelle: IEF-Service GmbH

Kreditaufnahmen durch den IEF

In Summe betragen die Kosten sämtlicher Kreditaufnahmen im Zeitraum 2011 bis 2013 rd. 11,41 Mio. EUR. Der größte Anteil mit rd. 6,01 Mio. EUR fiel dabei im Zusammenhang mit dem Fixzinsdarlehen über 80 Mio. EUR der OeBFA an. Diese setzten sich aus den Zinsen sowie den Kursschwankungen der dem Darlehen zugrunde liegenden Bundesanleihe zusammen. Der zur Absicherung für die variabel verzinsten Verbindlichkeiten abgeschlossene Zinsswap verursachte Kosten von rd. 4,24 Mio. EUR inklusive Spesen. Diese beinhalteten Zinszahlungen als auch die Abschlagszahlung im Zusammenhang mit dem vorzeitigen Rückkauf des Swaps. Für alle anderen von der IEF-Service GmbH für den IEF abgeschlossenen Kredite fielen an Zinsen und Spesen rd. 1,16 Mio. EUR an.

Auswirkungen der Liquiditätsprobleme des IEF

Berichterstattung an
das BMASK

17.1 (1) Im Zuge der Genehmigung des Geschäftsberichts des Jahres 2011 im Sommer 2012 durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ergaben sich im BMASK Fragen hinsichtlich der Maßnahmen der Geschäftsführung der IEF-Service GmbH zur Liquiditätssicherung des IEF. Der Eigentümerversorger ersuchte aufgrund der im Geschäftsbericht 2011 ausgewiesenen Drohverlustrückstellung und aufgrund der Kenntnis vom Rückkauf des Zinsswaps daher Anfang September 2012 schriftlich die IEF-Service GmbH um Berichterstattung über die operativen Umsetzungsschritte im Zusammenhang mit der Liquiditätssicherung des IEF; bis dahin hatte das BMASK die Berichterstattung durch die IEF-Service GmbH nicht beanstandet. Dabei sollte die IEF-Service GmbH insbesondere Fragen zur vorzeitigen Beendigung des Zinsswaps, zur Liquiditätsbedarfsrechnung und zum laufenden Berichtswesen beantworten. Auch sollte sie bis zum nächsten Aufsichtsratssitzungstermin eine rollierende Liquiditätsplanung und Kreditbedarfsrechnung vorlegen.

(2) Die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH nahm zu diesem Schreiben Ende September 2012 ausführlich Stellung und erläuterte, sie habe bereits Ende 2009 darauf hingewiesen, dass der IEF bei Beibehaltung der Abschöpfungen für die Lehrlingsförderung und keiner Erhöhung des IESG-Zuschlags ab dem Jahr 2010 eine Fremdfinanzierung benötigen würde. Der Aufsichtsrat sei stets sowohl über alle erforderlichen Schritte im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen als auch der Absicherung durch ein Swapgeschäft informiert worden. Auch habe es bis zu diesem Zeitpunkt darüber nie Kritik gegeben, weder vom BMASK noch vom Aufsichtsrat. Weiters erklärte die Geschäftsführung, dass der IEF über keine Bundesgarantie verfüge, weshalb einige Banken dem IEF gar keine Darlehen einräumen wollten,



Auswirkungen der Liquiditätsprobleme
des IEF

Insolvenz-Entgelt-Fonds
und IEF-Service GmbH

weil sie ihn nur für eingeschränkt kreditwürdig hielten. Daher sei es fraglich, ob eine langfristige Verschuldung des IEF überhaupt sinnvoll sei; dies zu entscheiden läge aber bei den politisch Verantwortlichen. Abschließend ging die Geschäftsführung noch auf das Berichtswesen der IEF-Service GmbH ein. Sie erachte dieses zwar grundsätzlich für ausreichend, wies jedoch auf die mangelnde Aussagekraft längerfristiger Prognosen hin.

(3) Der Eigentümerversorger hielt zu diesen Ausführungen Mitte November 2012 fest, dass erst durch die ergänzenden Informationen der Geschäftsführung der IEF-Service GmbH eine vollständige Darstellung der Ereignisse der vorangehenden Monate gegeben sei. Da seiner Meinung nach das Berichtswesen in der Vergangenheit nicht ausreichend gewesen sei, forderte er für die künftige Berichterstattung an die Organe eine stärkere Orientierung an den Empfängern ein (insbesondere Vollständigkeit und Verständlichkeit der Unterlagen). Die Möglichkeit einer Bundeshaftung bzw. einer generellen Abgangsabdeckung für den IEF schloss er für die nahe Zukunft aus, verwies aber auf die Möglichkeit, Reserven zu bilden.

17.2 Nach Ansicht des RH war die Forderung des Eigentümerversorger nach einer Verbesserung des Berichtswesens und der Information durch die Geschäftsführung der IEF-Service GmbH gerechtfertigt. Der RH hielt aber kritisch fest, dass das BMASK als Aufsichtsbehörde die Verbesserung des Berichtswesens erst verlangte, nachdem ein Schaden (Swap) für den IEF eingetreten war. Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, das Berichtswesen in der vom Eigentümerversorger vorgeschlagenen Weise zu gestalten und Entscheidungen über Finanzierungsinstrumente zeitgerecht und umfassend in ihren finanziellen Auswirkungen darzustellen.

17.3 *Die IEF-Service GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die vom Eigentümerversorger geforderte Neugestaltung bereits in Umsetzung sei; dies vor dem Hintergrund der seit 1. Juli 2014 geltenden neuen Aufsichts- und Beteiligungsführung des BMASK.*

Überwachung
ab 2013

18.1 (1) Gemäß den Mindestanforderungen des § 13 Abs. 2 IESG hatte der IEF jeweils bis zum 30. Juni²⁰ für jedes Kalenderjahr einen Voranschlag und eine Bilanz zu erstellen sowie einen Geschäftsbericht zu verfassen. Dem Voranschlag war eine Vorschau für das folgende Jahr anzuschließen. Die Vorschau umfasste daher immer das laufende Geschäftsjahr und das Folgejahr, wobei sie von der IEF-Service GmbH bis 2012 einmal jährlich bzw. darüber hinaus auf Bedarf erstellt wurde.

²⁰ Seit der Novelle BGBl. I Nr. 30/2014 gilt Mitte Oktober als Zieldatum.

Auswirkungen der Liquiditätsprobleme des IEF

Da das BMASK aufgrund der Erfahrungen aus der finanziellen Krise des IEF in den Jahren 2010/2011 eine umfangreichere Berichterstattung verlangte, überarbeitete die IEF-Service GmbH die Vorscheurechnung für das BMASK ab dem Jahr 2013 quartalsweise. Auf Wunsch des BMASK sollten nunmehr geänderte Annahmen gegenüber der Vorversion eingearbeitet und schriftlich dokumentiert werden. Zusätzlich hatte die IEF-Service GmbH einen rollierenden Liquiditätsplan auf Monatsbasis für den IEF zu erstellen, der einen Zeitraum von mindestens 24 Monaten abdeckte und gemeinsam mit den Vorscheurechnungen an das BMASK zu übermitteln war. Das BMASK definierte bezüglich der liquiden Mittel Schwankungsbreiten auf monatlicher Basis, die im Liquiditätsplan ausgewiesen werden mussten.

(2) Bis zur Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle waren die Kontrollinstrumente des BMASK (Rechtsaufsicht über den IEF, finanzielle Gebarungskontrolle, Wahrnehmung der Funktionen in den Gremien der IEF-Service GmbH) gegenüber dem IEF bzw. der IEF-Service GmbH aufgrund der organisatorisch-rechtlichen Trennung der beiden Rechtsträger auf mehrere Abteilungen des Ministeriums verteilt. Eine gesamthafte Aufsicht durch das BMASK fand nicht statt. Ein Konzept („Aufsichtskonzept neu“) zur Wahrnehmung dieser Rechte befand sich laut Angabe des BMASK in Ausarbeitung.

(3) Mit Beschluss der Generalversammlung vom 20. Juni 2013 trat der von der Bundesregierung im Jahr 2012 verabschiedete Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) in der IEF-Service GmbH in Kraft. Dessen Ziel war es, die Unternehmensführung und -überwachung bei staatseigenen und staatsnahen Unternehmen transparenter und nachvollziehbarer zu machen und die Rolle des Bundes und der Unternehmen des Bundes als Anteilseigner klarer zu fassen.²¹ Ein erstes Ergebnis war u.a. die Neubestellung des Wirtschaftsprüfers im Jahr 2014.

18.2 Der RH sah in der quartalsweisen Überarbeitung der Vorscheurechnungen, der rollierenden Liquiditätsplanung zur Überwachung der finanziellen Lage des IEF und in der Einführung des Public Corporate Governance Kodex unverzichtbare Steuerungsinstrumente zur Aufsicht über die IEF-Service GmbH. Dadurch sollte das BMASK künftige Liquiditätengpässe des IEF rechtzeitig erkennen und diesen gegensteuern sowie eine wirtschaftlich effiziente Führung der IEF-Service GmbH gewährleisten können.

²¹ Demnach hatten Unternehmen mit mehr als 30 Bediensteten oder einem Jahresumsatz von mehr als 1 Mio. EUR sowie Konzerne Interne Revisionen einzurichten, die auf Basis allgemein anerkannter internationaler Revisionsstandards innerbetriebliche Revisionen durchführen, und mit den erforderlichen Ressourcen auszustatten. Die Interne Revision sollte unmittelbar der Geschäftsleitung oder der Konzernspitze unterstellt werden.



Auswirkungen der Liquiditätsprobleme
des IEF

Insolvenz-Entgelt-Fonds
und IEF-Service GmbH

Der RH kritisierte, dass bisher keine gesamthafte Aufsicht durch das BMASK erfolgte und empfahl diesem, in Verbindung mit der Einführung des Public Corporate Governance Kodex das „Aufsichtskonzept neu“ ehestens zu implementieren. Weiters empfahl er, die internen Überwachungsinstrumente gegenüber dem IEF sowie der IEF-Service GmbH möglichst aufeinander abzustimmen und in einer Organisationseinheit zu bündeln.

18.3 *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die vom RH vorgeschlagenen Schritte bereits im Rahmen der Verankerung des Bundes-Public Corporate Governance Kodex realisiert worden seien. Die Aufsichtsführung werde von einer Organisationseinheit koordiniert. Aufgrund der komplexen und differenzierten Sachverhalte sei es jedoch nicht beabsichtigt, sämtliche Aufgaben in einer Organisationseinheit zu konzentrieren.*

18.4 Der RH sah die Umsetzung des Public Corporate Governance Kodex des Bundes positiv. Dennoch erachtete der RH eine gesamthafte Steuerung der IEF-Service GmbH durch das BMASK weiterhin für zweckmäßig, um eine Gesamtsicht der wirtschaftlichen Vorgänge in der IEF-Service GmbH sowie deren einheitliche Steuerung durch den Eigentümer zu gewährleisten.

**Arbeitsprogramm
der österreichischen
Bundesregierung
2013 bis 2018**

19.1 Das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 sah eine Senkung des IESG-Beitrags um 0,1 Prozentpunkte auf 0,45 % ab 2015 vor. Im Gegenzug war geplant, die ursprünglich nur für die Jahre 2011 bis 2015 geltende Überweisung von Mitteln aus der Gebarung Arbeitsmarktpolitik gemäß § 14 AMPFG (Anhebung der Arbeitslosenversicherungsbeitragsgrenze von 58 auf 60 Jahre) an den IEF in das Dauerrecht zu überführen. Dadurch sollte eine Senkung der Lohnnebenkosten erzielt werden und gleichzeitig eine dauerhafte Entschuldung des IEF erfolgen. Konkrete Berechnungen hatte das BMASK zu erstellen. Entsprechende Szenariorechnungen lagen dem RH nicht vor.

19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass ihm hinsichtlich der Auswirkungen des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 auf den IEF keine verlässlichen Szenariorechnungen vorgelegt wurden. Er empfahl dem BMASK und der IEF-Service GmbH, gemeinsam geeignete Szenariorechnungen hinsichtlich der im Arbeitsprogramm geplanten Maßnahmen zur Finanzierung des IEF zu erstellen, um die Auswirkungen auf die zukünftige Liquidität des IEF abschätzen bzw. diese in den Gesetzgebungsprozess einfließen lassen zu können.

Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018

19.3 (1) *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe hinsichtlich der Liquiditätsrechnungen für den IEF mit der IEF-Service GmbH quartalsweise Berichterstattungen vereinbart, die vom BMASK jeweils auf ihre Validität geprüft würden, um die Budgetplanung effektiver zu gestalten.*

(2) Laut IEF-Service GmbH seien entsprechende Szenariorechnungen dem BMASK übermittelt sowie von diesem auch gefordert worden.

19.4 (1) Der RH nahm die quartalsweise Berichterstattung der IEF-Service GmbH an das BMASK zur Kenntnis, hielt aber fest, dass eine Szenariorechnung zur Beurteilung der Auswirkungen des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 nicht vorlag. Der RH verblieb daher bei seiner diesbezüglichen Empfehlung.

(2) Gegenüber der IEF-Service GmbH stellte der RH klar, dass ihm die in der Stellungnahme angeführten Szenariorechnungen im Zuge der Gebarungsüberprüfung nicht vorgelegt wurden.

Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH

Jahresabschlüsse des IEF **20.1** Die folgende Tabelle zeigt die Bilanzentwicklung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012:



Jahresabschlüsse des IEF und der
IEF-Service GmbH

BMASK

Insolvenz-Entgelt-Fonds
und IEF-Service GmbH

Tabelle 4: Bilanzentwicklung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012

		2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008/2012
		in Mio. EUR					in %
AKTIVA							
A. UMLAUFVERMÖGEN							
I.	Forderungen	145,64	115,35	115,67	146,22	152,09	4,4
II.	Guthaben bei Kreditinstituten	110,85	64,20	20,55	55,87	44,98	- 59,4
III.	Sonstige Wertpapiere	6,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 100,0
Summe Umlaufvermögen = Summe AKTIVA		262,49	179,55	136,22	202,09	197,07	- 24,9
PASSIVA							
A.	Eigenkapital	221,30	118,32	55,71	92,78	170,85	- 22,8
B.	Rücklage § 13e Abs. 1 IESG ¹	29,51	43,64	2,06	1,67	4,72	- 84,0
C.	Rückstellungen	9,51	9,41	1,85	2,75	0,00	- 100,0
D.	Verbindlichkeiten	2,17	8,18	76,60	102,37	21,49	890,3
E.	passive Rechnungsabgrenzung	0,00	0,00	0,00	2,52	0,00	0,0
Summe PASSIVA		262,49	179,55	136,22	202,09	197,07	- 24,9

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Rücklage im Rahmen der Verrechnung der Lehrlingsförderung

Quelle: IEF-Service GmbH

Die Guthaben bei Kreditinstituten betragen 2008 rd. 110,85 Mio. EUR und gingen bis 2010 im Zusammenhang mit den dargestellten Liquiditätsproblemen deutlich auf rd. 20,55 Mio. EUR zurück. In den Folgejahren stiegen sie wieder an und lagen 2012 bei rd. 44,98 Mio. EUR. Dies entsprach einem Rückgang im Zeitraum 2008 bis 2012 von rd. 59,4 %. Die Wertpapiere wurden krisenbedingt im Jahr 2009 veräußert.

Das Eigenkapital des IEF erreichte im Jahr 2010 mit rd. 55,71 Mio. EUR den niedrigsten Wert und stieg bis 2012 auf rd. 170,85 Mio. EUR an.

Die Verbindlichkeiten lagen im Jahr 2008 bei rd. 2,17 Mio. EUR und erhöhten sich aufgrund der Kreditaufnahmen bis 2011 auf rd. 102,37 Mio. EUR, bevor sie 2012 auf rd. 21,49 Mio. EUR sanken.

20.2 Der RH wies darauf hin, dass die Entwicklung der Bilanzpositionen Guthaben bei Kreditinstituten, Eigenkapital und Verbindlichkeiten mit der deutlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des IEF in den Jahren 2009 und 2010 in Zusammenhang stand (siehe TZ 10).

Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH

21.1 Die folgende Tabelle stellt die Gewinn- und Verlustrechnung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012 gegenüber:

Tabelle 5: Gewinn- und Verlustrechnung des IEF in den Jahren 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008/2012
	in Mio. EUR					in %
Haupterlöse	637,24	625,09	614,09	684,11	672,71	5,6
sonstige betriebliche Erlöse	32,20	8,86	14,90	16,43	45,54	41,4
Summe Erlöse	669,44	633,95	628,99	700,54	718,25	7,3
Steuern	- 1,30	- 0,43	- 0,06	- 0,07	- 0,03	- 97,4
Auszahlung an Dienstnehmer	- 207,93	- 277,47	- 257,68	- 207,80	- 190,72	- 8,3
Transferzahlungen	- 92,23	- 104,80	- 88,86	- 87,14	- 68,78	- 25,4
Verwaltungsaufwand	- 13,46	- 14,75	- 14,91	- 15,03	- 15,29	13,6
Lehrlingsausbildungsprämie gemäß § 13e Abs. 2 IESG	- 113,75	- 62,75	- 29,75	0,00	0,00	- 100,0
Beihilfe zur Ausbildung von Lehrlingen gemäß § 13e Abs. 1 IESG	- 5,14	- 67,60	- 163,25	- 159,30	- 162,50	3.063,9
sonstige Aufwendungen	- 236,43	- 211,52	- 137,20	- 190,39	- 195,68	- 17,2
Summe Aufwendungen	- 670,23	- 739,32	- 691,71	- 659,73	- 633,01	- 5,6
Betriebsergebnis	- 0,79	- 105,37	- 62,72	40,81	85,24	- 10.866,7
Finanzerfolg	7,32	2,39	0,10	- 3,73	- 7,17	- 197,9
Jahresüberschuss/-fehlbetrag (EGT)	6,53	- 102,98	- 62,62	37,08	78,07	1.095,7
Gewinnvortrag	214,77	221,30	118,32	55,71	92,78	- 56,8
Bilanzgewinn	221,30	118,32	55,71	92,78	170,85	- 22,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: IEF-Service GmbH

Die Erlöse setzten sich überwiegend aus den IESG-Beiträgen und den Erlösen aus dem Forderungsübergang zusammen. Sie gingen von nahezu 670 Mio. EUR im Jahr 2008 auf unter 630 Mio. EUR im Jahr 2010 zurück und stiegen danach wieder bis zum Jahr 2012 auf knapp 720 Mio. EUR. Bei einer wirtschaftlich positiven Entwicklung, wie ab 2011, nahmen die IESG-Beiträge aufgrund der vermehrten Beschäftigung zu, während der Forderungsübergang wegen in der Regel geringerer Insolvenzzahlen abnahm. Die sonstigen Erträge stiegen im Jahr 2012 wegen einer Gesetzesänderung im AMPFG, wonach die über 58-jährigen Arbeitnehmer nicht mehr von der Leistung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags befreit waren.

Die Aufwendungen bestanden u.a. aus den Auszahlungen an Dienstnehmer, den Beiträgen zur Lehrlingsförderung, den Transferzahlungen an die Träger der Sozialversicherung und die Bauarbeiterurlaubs- und -abfertigungskasse, den Abschreibungen von Forderungen (in den sonstigen Aufwendungen) sowie dem Verwaltungsaufwand für die IEF-Service GmbH.

Die Auszahlungen an Dienstnehmer erreichten 2009 und 2010, den Jahren der Finanz- und Wirtschaftskrise, ihren höchsten Wert mit rd. 277,47 Mio. EUR bzw. rd. 257,68 Mio. EUR, lagen aber aufgrund der wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2012 mit rd. 190,72 Mio. EUR um rd. 8,3 % unter dem Wert des Jahres 2008. Gleichzeitig verringerten sich die Forderungsabschreibungen (sonstige Aufwendungen). Sowohl die Aufwendungen für die Transferleistungen als auch für die Lehrlingsförderungen erfolgten aufgrund des IESG und lagen daher nicht im Einflussbereich des IEF. Während die Transferleistungen von rd. 104,80 Mio. EUR im Jahr 2009 auf rd. 68,78 Mio. EUR im Jahr 2012 zurückgingen, stiegen die Lehrlingsförderungen im gleichen Zeitraum von rd. 130,35 Mio. EUR auf rd. 162,5 Mio. EUR.

Der IEF erzielte in den Jahren 2008 bis 2010 ein negatives, in den Jahren 2011 und 2012 ein positives Betriebsergebnis. Die Bandbreite lag dabei zwischen rd. - 105,37 Mio. EUR im Jahr 2009 und rd. 85,24 Mio. EUR im Jahr 2012.

21.2 Der RH wies darauf hin, dass sich aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Situation und der nicht zu Stande gekommenen Erhöhung des IEF-Zuschlags (TZ 11) auch die Ergebnisse der Gewinn- und Verlustrechnungen in den Jahren 2009 und 2010 deutlich verschlechterten. So gingen in diesem Zeitraum insbesondere die Erlöse aus Beiträgen zurück, während die Auszahlungen an Dienstnehmer zunahmen.

21.3 *Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH würden die Erlöse aus Forderungsübergang keinen unmittelbaren Konnex zur Insolvenzentwicklung aufweisen. Beispielsweise sei im Jahr 2013 die generelle Insolvenzentwicklung rückläufig gewesen, jedoch hätten zwei Großinsolvenzen zu einem starken Anstieg dieser Position in der Gewinn- und Verlustrechnung geführt.*

21.4 Der RH teilte die Auffassung der IEF-Service GmbH, wonach sich einzelne Großinsolvenzen auf den Jahresabschluss des IEF überdurchschnittlich auswirkten, hielt aber im längerfristigen Trend die wirtschaftliche Entwicklung für ausschlaggebend. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf eine Studie des Österreichischen Instituts für

Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH

Wirtschaftsforschung zu den „Einflussfaktoren der Konjunktur auf die Insolvenz-Entgeltsicherung“ aus dem Jahr 2013.

Jahresabschlüsse der IEF-Service GmbH

22 Die folgende Tabelle zeigt die Bilanzentwicklung der IEF-Service GmbH der Jahre 2008 bis 2012:

Tabelle 6: Bilanzentwicklung der IEF-Service GmbH in den Jahren 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in EUR					in %
Anlagevermögen	1.090.687	1.109.024	1.112.968	1.024.623	1.395.142	27,9
Umlaufvermögen	1.068.178	1.375.270	1.173.973	1.012.793	1.024.110	- 4,1
aktive Rechnungsabgrenzung	140.955	115.727	66.583	104.583	73.862	- 47,6
Summe AKTIVA	2.299.821	2.600.021	2.353.525	2.141.998	2.493.114	8,4
Eigenkapital	95.156	95.156	95.156	95.156	95.156	0,0
unversteuerte Rücklagen	25.291	12.501	3.050	0	0	- 100,0
Rückstellungen	1.399.650	1.340.800	1.257.800	1.342.700	1.543.700	10,3
Verbindlichkeiten	779.723	1.151.563	916.518	704.142	854.258	9,6
passive Rechnungsabgrenzung	0	0	81.000	0	0	0,0
Summe PASSIVA	2.299.821	2.600.021	2.353.525	2.141.998	2.493.114	8,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: IEF-Service GmbH

Der Anstieg des Anlagevermögens um rd. 28 % resultierte vor allem aus der Aktivierung von Anzahlungen für das neue Insolvenzbearbeitungsprogramm „Magnus“²², die die IEF-Service GmbH im Jahr 2012 leistete. Die aufgrund der Gehaltsvorrückungen und eines niedrigeren Diskontierungssatzes erforderlichen höheren Rückstellungen für Abfertigungen und Jubiläumsgelder sowie die Rückstellung für das erst teilweise abgerechnete Honorar der Finanzprokurator²³ führten zu einem Anstieg der Bilanzposition Rückstellungen um rd. 10 %. Bei der unversteuerten Rücklage handelte es sich um eine Bewertungsreserve aufgrund von Sonderabschreibungen, die die IEF-Service GmbH bis zum Jahr 2011 plangemäß auflöste. Die Verbindlichkeiten waren kurzfristig und hatten eine Laufzeit von unter einem Jahr.

²² IT-Programm zur Unterstützung der Mitarbeiter bei der Durchführung des IESG-Vollzugs

²³ Die Finanzprokurator vertrat die IEF-Service GmbH in zahlreichen Insolvenzverfahren.



Jahresabschlüsse des IEF und der
IEF-Service GmbH

BMASK

Insolvenz-Entgelt-Fonds
und IEF-Service GmbH

23.1 Die folgende Tabelle stellt die Gewinn- und Verlustrechnung der IEF-Service GmbH in den Jahren 2008 bis 2012 gegenüber:

Tabelle 7: Gewinn- und Verlustrechnung der IEF-Service GmbH in den Jahren 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in EUR					in %
Aufwandsersatz Insolvenz-Entgelt- Fonds	8.867.784	9.325.048	9.799.816	10.106.491	10.355.421	16,8
sonstige betriebliche Erträge	55.195	73.283	210.373	185.142	90.939	64,8
Personalaufwand	- 6.750.228	- 7.205.502	- 7.626.316	- 7.908.458	- 8.038.384	19,1
Abschreibungen	- 299.321	- 284.886	- 331.794	- 311.801	- 337.900	12,9
sonstige betriebliche Aufwendungen	- 1.894.947	- 1.925.817	- 2.064.471	- 2.080.846	- 2.071.647	9,3
Betriebserfolg	- 21.517	- 17.874	- 12.392	- 9.473	- 1.570	- 92,7
Finanzerfolg	21.082	5.084	2.941	6.423	1.570	- 92,6
EGT	- 435	- 12.790	- 9.451	- 3.050	0	- 100,0
Jahresfehlbetrag	- 435	- 12.790	- 9.451	- 3.050	0	- 100,0
Auflösung unver- steuerter Rücklagen	25.265	12.790	9.451	3.050	0	- 100,0
Zuweisung zu unver- steuerten Rücklagen	- 24.830	0	0	0	0	- 100,0
Bilanzgewinn	0	0	0	0	0	0,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: IEF-Service GmbH

Der Personalaufwand stieg zwischen 2008 und 2012 um rd. 19 %. Dies war vor allem auf die Zunahme des Personalstands (um 12,1 % von 111,9 VBÄ auf 125,4 VBÄ) sowie die jährlichen Gehaltserhöhungen und -vorrückungen zurückzuführen. Der Anteil des Personalaufwands an den gesamten Aufwendungen der IEF-Service GmbH lag bei mehr als 75 %.

Die Einnahmen der Gesellschaft stammten nahezu ausschließlich aus dem Aufwandsersatz des IEF. Der IEF war gemäß § 4 Abs. 1 IESG verpflichtet, jenen Aufwand zu tragen, der der IEF-Service GmbH aus der Betriebspflicht und der Besorgung aller Geschäfte des IEF entstand. Das jährliche Budget war vom Aufsichtsrat der IEF-Service GmbH zu bewilligen. Zwischen 2008 und 2012 nahm der Aufwandsersatz um rd.

Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH

17 % zu, was vor allem auf den Anstieg der Personalkosten zurückzuführen war.

- 23.2** Der RH wies kritisch auf die starke Zunahme des Personalaufwands hin, der zwischen 2008 und 2012 bei jährlich durchschnittlich rd. 4 % lag. Die gesetzliche Verpflichtung des IEF zur Übernahme der Aufwendungen der IEF-Service GmbH stellte nach Ansicht des RH für diese keinen Anreiz dar, sparsam und wirtschaftlich zu gebaren.

Der RH empfahl dem BMASK, die Ausgabenentwicklung der IEF-Service GmbH mit einem verbindlich vereinbarten, restriktiven, mehrjährigen Budgetrahmen zu deckeln, um insbesondere der Ausgabendynamik im Personalbereich zu begegnen.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMASK verlange es von der IEF-Service GmbH jährliche Personalbedarfsplanungen unter Bedachtnahme auf die zukünftige Personalaufwandsentwicklung, langfristige Personalplanungsszenarien sowie Prognosen der Personalstrukturentwicklung. Nach Befassung des Aufsichtsrats würden darauf aufbauend Zielvorgaben der IEF-Service GmbH hinsichtlich des Personalstands genehmigt.*

- 23.4** Der RH entgegnete, dass lediglich eine Festlegung des BMASK zur Beibehaltung der Personalausstattung bestand, eine Personalstrategie basierend auf einer aktuellen Prozessanalyse zur Quantifizierung des notwendigen Personaleinsatzes jedoch nicht vorlag (siehe auch TZ 30). Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung an die IEF-Service GmbH (TZ 28), angesichts der seit Jahren fallenden Effizienz der Leistungserbringung im Bereich Entgeltsicherung die Angemessenheit des Personalstands und dessen Auslastung kritisch zu hinterfragen, allfällige Personalüberhänge festzustellen und Maßnahmen zur Anpassung des Personalstands an die sachlichen Erfordernisse zu ergreifen.

Controlling und Kostenrechnung

- 24.1** (1) Die IEF-Service GmbH führte im Geschäftsbereich Entgeltsicherung ein laufendes Monitoring der Leistungserstellung durch und dokumentierte dies in den sogenannten Controllingberichten. Die Kenndaten konzentrierten sich dabei im Wesentlichen auf die Durchlaufzeiten in den einzelnen Geschäftsstellen, um das prioritäre Ausgliederungsziel aus 2001 – Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer auf drei Monate – zu erreichen. Die Controllingberichte basierten auf einem im Zeitraum 2002 bis 2004 durchgeführten internen Reorganisationsprozess. Ihre Einführung stand grundsätzlich im Einklang mit der Empfehlung des RH aus dem Jahr 2001 zum Aufbau eines Controllingsystems. Die Controllingberichte wurden seit ihrer Einführung dem Aufsichtsrat jährlich zur Kenntnis gebracht.

Die Controlling-Kenndaten des Bereichs Entgeltsicherung waren ausschließlich auf das Zeit- und Mengengerüst bezogen und nicht mit einer Kostenrechnung vernetzt. Darüber hinaus enthielten diese Daten Gewichtungen sowie nicht näher dokumentierte Rechenalgorithmen und bezogen sich vielfach auf unterjährige Zeiträume.

(2) Die IEF-Service GmbH erhob je regionaler Geschäftsstelle (Kostenstelle) die angefallenen Aufwendungen ähnlich einer Kostenstellenrechnung. Die Auszahlung der Entgelte je Insolvenzfall konnte aus der Finanzbuchhaltung ersehen werden. Eine Zusammenführung der Auszahlungen je Insolvenzfall mit den zur Abwicklung des jeweiligen Insolvenzfalls angefallenen Ressourcen auf Mitarbeiterebene war aufgrund der fehlenden Kostenträgerrechnung nicht möglich. Eine zeitnahe Erfassung der aufgewendeten persönlichen Ressourcen, um z.B. Informationen über die Effizienz der Abwicklung der Insolvenzfälle zu erhalten, war nicht vorhanden. Dadurch fehlte in der IEF-Service GmbH die Kenntnis über die Gesamtkosten eines abgewickelten Insolvenzfalls sowie über die Effizienz der Leistungserbringung.

Auch die im Rahmen des strategischen Controllings der IEF-Service GmbH ermittelten Durchschnittskosten je Antragsteller ließen keine Rückschlüsse auf die Effizienz der Leistungserstellung zu, weil die Kostenverursacher nicht ermittelt wurden.

(3) Rückschlüsse auf den Overheadanteil im Bereich Entgeltsicherung lieferten die sogenannten „Einschauen zur Überprüfung der ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Erledigung der IEG-Anträge“. Dabei wurde bei der jeweils geprüften Geschäftsstelle die Personalausstattung routinemäßig erhoben und deren Einsatz für Kerntätigkeiten und sonstige Aufgaben anhand von jährlichen nachträglichen Schätzungen der Mitarbeiter ermittelt. Der so ermittelte Overheadanteil des Bereichs Entgeltsicherung (Teamassistenten, IESG-fremde Tätigkeiten wie Leitung, Teilnahme an Projekten, Workshops, Tätigkeiten als Betriebsrat, Sicherheitsvertrauensperson, Ersthelfer, Brandschutzwart etc.) stieg demnach gemessen an der Personalausstattung von 2004 bis 2012 von rd. 28 % auf 32 % an.

Ähnliche Berechnungen bestanden im Bereich Fondsmanagement nicht.

(4) Seit 2005 war in den mittelfristigen Plänen der IEF-Service GmbH vorgesehen, die Kostenrechnung als Führungsinstrument auszubauen (siehe TZ 8). Dies setzte die Gesellschaft bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht um; es gab aber seitens der IEF-Service GmbH Bestrebungen, die Kosten je Antragsteller als Kostenträger zu erfassen.

Jahresabschlüsse des IEF und der IEF-Service GmbH

24.2 Der RH kritisierte, dass es die IEF-Service GmbH seit Jahren verabsäumte, betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente – wie bspw. eine Kostenträgerrechnung mit Soll-Ist-Vergleichen – einzuführen, um die Effizienz der Leistungserstellung zu steuern. Die vorliegenden Controllingberichte waren aufgrund der fehlenden Vernetzung mit Daten aus einer Kostenrechnung sowie aufgrund der teilweisen Intransparenz ihrer Datengenerierung kein Ersatz dafür. Die Erfassung des Overheads basierend auf jährlichen Ex-post-Schätzungen sowie die Berechnung der Durchschnittskosten eines Antrags im Rahmen des strategischen Controllings hielt der RH zur Steuerung der Leistungserstellung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ebenfalls für nicht ausreichend.

Der RH empfahl daher der IEF-Service GmbH die Einführung einer Kostenträgerrechnung auf Basis des gesamten Ressourceneinsatzes für den jeweiligen Insolvenzfall als Kostenträger. Dies deshalb, weil ein System mit den Antragstellern als Kostenträger (anstelle des Insolvenzfalls als Kostenträger) zu einer Vielzahl von gleichgelagerten Kostenträgern führen würde und die Kosten des einzelnen Insolvenzfalls weiterhin unbekannt blieben.

24.3 *Die IEF-Service GmbH teilte mit, dass der vom RH empfohlene Ausbau der bestehenden Kostenstellen- und Kostenartenrechnung bereits in Umsetzung sei. Zwei Kostenträger („Enderledigter Geschäftsfall“ und „Betreibungsfall“) seien bereits implementiert. Der vom RH empfohlene Kostenträger „Insolvenzfall“ würde allerdings eine unzureichende Vermischung zwischen Abwicklungskosten und Kosten einer Insolvenz bewirken. Um die Kosten und Effizienz der Abwicklung einer Insolvenz zu messen, seien die eingesetzten Ressourcen zum Ergebnis, nämlich der Anzahl der enderledigten Verfahren und der abgeschlossenen Insolvenzen, ins Verhältnis zu setzen.*

24.4 Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass die angefallenen Kosten bezogen auf die Anzahl der enderledigten Verfahren keinen Hinweis auf die spezifischen Kosten der Abwicklung im Verhältnis zur Schadenssumme des Insolvenzfalls lieferten. Im Einzelnen war die Verhältnismäßigkeit des Aufwands für die Abwicklung im Verhältnis zum finanziellen Schaden nicht beurteilbar. Dadurch fehlte ein wesentlicher Teil zur Gewährleistung der finanziellen Transparenz bei der Darstellung der Kosten einer Insolvenz inklusive ihrer Abwicklungskosten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, eine Kostenträgerrechnung auf Basis des gesamten Ressourceneinsatzes für den jeweiligen Insolvenzfall als Kostenträger einzuführen.

Bereich Entgeltsicherung

Insolvenzfälle und
Zahlungen

25.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH bearbeiteten Insolvenzfälle, die Anzahl der Antragsteller sowie über die beantragten, anerkannten Insolvenzentgeltforderungen im Zeitraum 2008 bis 2013:

Tabelle 8: Kenndaten zur Entgeltsicherung								
Jahr	Insolvenzfälle	davon Insolvenzfälle > 100 Antragsteller	Antragsteller ¹	Antragsteller pro Insolvenzfalle	Antragsteller in Firmen > 100 AST	beantragt	anerkannt	Anteil
	Anzahl					in Mio. EUR		in %
2008	3.563	17	28.228	7,9	3.292	217,6	208,1	95,6
2009	4.034	28	36.683	9,1	5.859	292,7	277,6	94,8
2010	3.670	23	29.961	8,2	5.219	283,1	257,9	91,1
2011	3.470	22	26.655	7,7	3.907	220,2	207,9	94,4
2012	3.333	25	27.146	8,1	3.791	202,4	190,8	94,3
2013	3.096	27	35.482	11,5	14.463	309,1	291,4	94,3
Summe	21.166	142	184.156	8,7	36.531	1.525,0	1.433,7	94,0
Durchschnitt 2008 bis 2013	3.528	24	30.693	8,7	6.089	254,2	238,9	94,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Ein Antragsteller konnte mehr als einen Antrag auf Insolvenzentgelt stellen.

Quelle: IEF-Service GmbH

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, stellten im Zeitraum 2008 bis 2013 jährlich durchschnittlich 30.693 Arbeitnehmer aus 3.528 insolventen Unternehmen (Insolvenzfälle) bei der IEF-Service GmbH Anträge auf Insolvenzentgelt. Dabei waren pro Unternehmen durchschnittlich 8,7 Antragsteller betroffen. Die Großinsolvenzen (Unternehmen mit mehr als 100 Antragstellern) machten 0,68 % aller Insolvenzfälle aus, die von Großinsolvenzen betroffenen Antragsteller im Jahresdurchschnitt 19,8 % aller Antragsteller. Im Jahr 2013 war eine deutliche Steigerung der Zahl der Antragsteller aufgrund von Großinsolvenzen zu verzeichnen.

Insgesamt beantragten im Zeitraum 2008 bis 2013 die Arbeitnehmer insolventer Unternehmen rd. 1,53 Mrd. EUR an Insolvenzentgelt; 1,43 Mrd. EUR (rd. 94 %) erkannte die IEF-Service GmbH an.

Bereich Entgeltsicherung

Insolvenzschutzverband für ArbeitnehmerInnen

25.2 Der RH stellte fest, dass der weitaus überwiegende Teil der Antragsteller auf Insolvenzzentgelt aus Kleinunternehmen stammte. Allerdings war im Jahr 2013 eine Häufung von Großinsolvenzen zu verzeichnen, welche nach Ansicht des RH eine zusätzliche finanzielle Herausforderung für den IEF darstellte.

26.1 (1) Der ISA vertrat die Arbeitnehmer unentgeltlich bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche im Insolvenzzentgeltverfahren. Er war ein gemeinsamer Verein von Arbeiterkammer und Österreichischem Gewerkschaftsbund und nutzte die Infrastruktur der stark regionalisierten (Arbeiter)Kammerorganisation an Ort und Stelle. Im Einzelnen ermittelte er die Ansprüche der Arbeitnehmer und leitete diese an die IEF-Service GmbH zur Bearbeitung weiter. Zur Vereinheitlichung der Rechtsansichten des ISA und der IEF-Service GmbH sowie zur Verfahrensvereinfachung bestand ein regelmäßiger Kontakt zwischen beiden Rechtsträgern.

(2) Der IEF ersparte sich durch die Einschaltung des Vereins ISA erhebliche administrative Vorarbeiten. Nur ein geringer Anteil der Ansprüche wurde direkt an den IEF gestellt (vornehmlich leitende Angestellte): 97,2 % der Antragsteller nützten im Jahr 2013 die Angebote des Vereins.

Der Verein ISA erhielt im Jahr 2012 für seine Leistung pro Vertretenem vom IEF gemäß § 13c IESG ein Pauschalhonorar von 90 EUR.²⁴ Im Jahr 2012 betrug der Aufwand der IEF-Service GmbH für den Verein ISA rd. 2,3 Mio. EUR.

26.2 Der RH hielt die Einschaltung des Vereins ISA für wirtschaftlich, weil damit Kostenvorteile für die IEF-Service GmbH verbunden waren.

Dauer bis zur ersten Zuerkennung

27.1 Die möglichst rasche Zuerkennung des Insolvenzzentgelts war für die Antragsteller von wesentlicher wirtschaftlicher Bedeutung. Deshalb leistete die IEF-Service GmbH sogenannte erste Zuerkennungen bzw. erste Teilzahlungen von Insolvenzzentgelt. Nach der Einbringung des Antrags durch den Antragsteller unterzog der Bereich Entgeltsicherung den Antrag einem Prüfverfahren. Der Antrag wurde vom jeweiligen Sachbearbeiter anhand der Sach- und Rechtslage bearbeitet und von einem Approbanten geprüft und genehmigt.

²⁴ Gemäß § 13c Abs. 1 IESG erhielt der Verein für die aufgelaufenen Unkosten je vertretenen Anspruchsberechtigten eine pauschalierte Abgeltung von 59 EUR zuzüglich USt. Der Pauschalbetrag war mit Wirkung ab 1. Jänner 2003 gemäß § 108a ASVG jährlich anzupassen.

Die Dauer bis zur ersten Zuerkennung hing auch wesentlich von der Raschheit und der Vollständigkeit der Stellungnahme des jeweiligen Insolvenzverwalters (IVW) bzw. des Arbeitgebers (AG) zu den beantragten Forderungen ab. Die Erklärungsdauer lag im Jahr 2012 zwischen 13 Tagen im bei der Geschäftsstelle Wien angesiedelten GBÜR und 29 Tagen bei der Geschäftsstelle Wien.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die durchschnittliche Dauer bis zur ersten Zuerkennung für alle Geschäftsstellen der IEF-Service GmbH mit und ohne Berücksichtigung der Dauer der vorgeschalteten Stellungnahme des IVW bzw. AG:

Tabelle 9: Dauer bis zur ersten Zuerkennung										
	2008		2009		2010		2011		2012	
	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne
Dauer in Monaten	2,4	1,6	2,1	1,4	2,0	1,3	2,0	1,3	1,8	1,1

Quelle: IEF-Service GmbH

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, verringerte sich der Zeitbedarf für die erste Zuerkennung von Insolvenzentgelt im Zeitraum von 2008 bis 2012 durchschnittlich um rund ein Drittel: von 2,4 Monaten auf 1,8 Monate mit und von 1,6 Monaten auf 1,1 Monate ohne Berücksichtigung der Stellungnahmen.

27.2 Der RH anerkannte, dass es der IEF-Service GmbH im Prüfungszeitraum gelungen war, die durchschnittliche Dauer bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt um rund ein Drittel zu senken.

Verfahrensdauer und Leistungserbringung

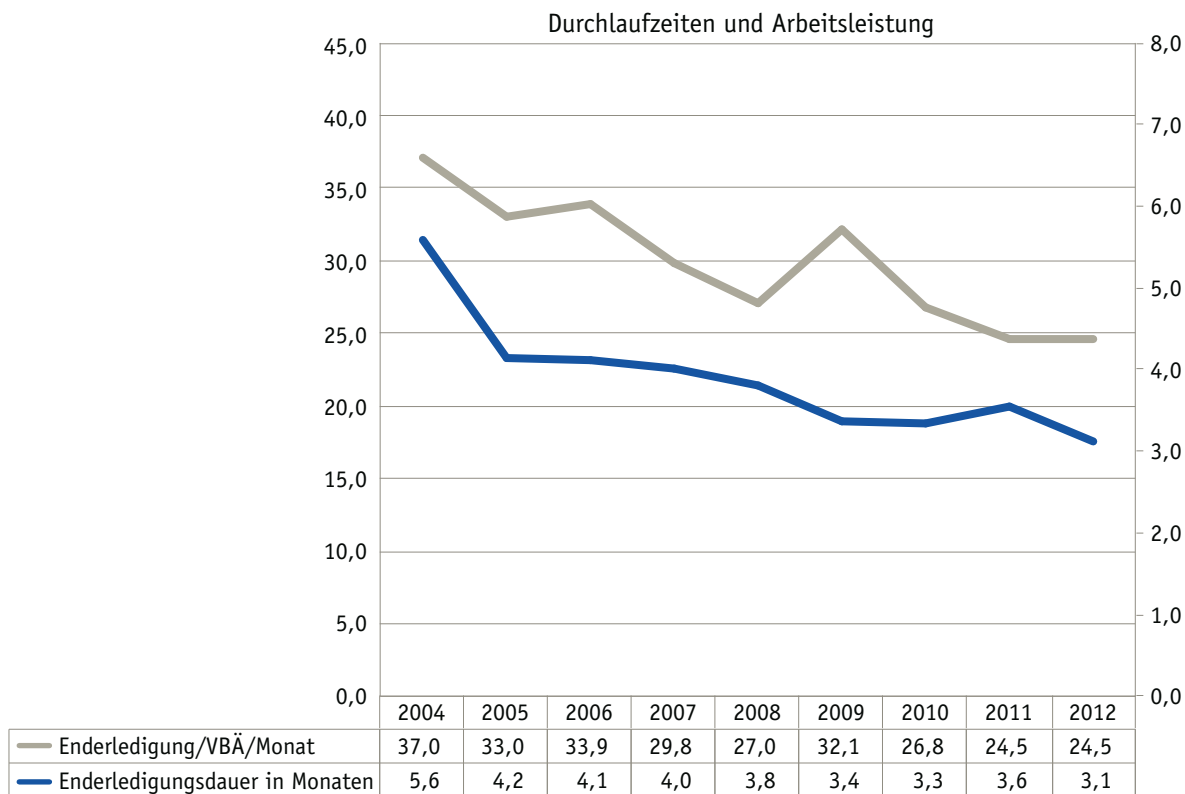
28.1 (1) Anhand der Daten aus den Controllingberichten des Bereichs Entgeltsicherung und den Auswertungen aus dem Bereich Human Resources konnte der RH

- die durchschnittlichen Durchlaufzeiten für die Erledigung (Enderledigung) eines Insolvenzentgelt-Antrags sowie
- die durchschnittliche Anzahl von enderledigten Anträgen pro VBÄ und Monat unter Einbezug des dafür benötigten Overheads

als Gradmesser für die österreichweit erbrachte Arbeitsleistung von 2004 bis 2012 ermitteln:

Bereich Entgeltsicherung

Abbildung 4: Entwicklung der Leistungserbringung seit 2004



Quellen: IEF-Service GmbH; RH

(2) Bei seiner vorangegangenen Gebarungsüberprüfung²⁵ im Jahr 2004 hatte der RH festgestellt, dass die IAF-Service GmbH das Ziel der Senkung der durchschnittlichen Verfahrensdauer bis 2004 nicht erreicht hatte. Zwar hatte sich der Zeitraum von der Antragstellung bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt verringert, doch war die gesamte Verfahrensdauer nahezu unverändert geblieben.

Wie der RH nunmehr feststellte, sank im Zeitraum 2004 bis 2012 die durchschnittliche Dauer der enderledigten Geschäftsfälle von rd. 5,6 Monaten auf rd. 3,1 Monate. Dies entsprach annähernd dem Ausgliederungsziel aus dem Jahr 2001 von drei Monaten (siehe TZ 7).

(3) Eine generelle Zielvorgabe hinsichtlich der insgesamt zu erbringenden Arbeitsleistung, vergleichbar mit der zu erreichenden durchschnittlichen Dauer einer Enderledigung, wie auch eine detaillierte qualitative Untersuchung des Ressourceneinsatzes lag in der IEF-Service GmbH nicht vor.

²⁵ Reihe Bund 2005/8

Die Auswertung der Arbeitsleistung durch den RH ergab, dass sich die durchschnittliche Anzahl der enderledigten Geschäftsfälle pro VBÄ und Monat im Zeitraum 2004 bis 2012 von rd. 37,0 auf rd. 24,5 bzw. um ein Drittel verringerte. Dies lag daran, dass die Anzahl der enderledigten Anträge von rd. 43.100 im Jahr 2004 auf rd. 32.000 im Jahr 2012 zurückging. Gleichzeitig stieg der Personalstand des Bereichs Entgeltsicherung von 84,7 VBÄ auf 93,5 VBÄ. Der Personalaufwand nahm im Zeitraum 2004 bis 2012 von 5,39 Mio. EUR auf 8,00 Mio. EUR zu. Eine Ausnahme bildete das Jahr 2009 (Wirtschafts- und Finanzkrise), in dem die durchschnittliche Arbeitsleistung auf 32,1 Enderledigungen pro VBÄ und Monat anstieg.

Aussagen, welchen Einfluss der Schwierigkeitsgrad der jeweiligen Erledigung auf die Arbeitsleistung hatte, konnte der RH aufgrund fehlender diesbezüglicher Untersuchungen durch die IEF-Service GmbH nicht treffen.

- 28.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die IEF-Service GmbH bislang der Effizienz der Arbeitsabläufe wenig Augenmerk schenkte und keine diesbezüglichen Untersuchungen vornahm. Gleichzeitig mit der Verkürzung der Verfahrensdauer war eine erhebliche Einbuße an wirtschaftlicher Effizienz des Bereichs Entgeltsicherung erkennbar: Die Anzahl der enderledigten Anträge ging trotz Aufstockung des Personals zurück. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 steigerte der Bereich Entgeltsicherung kurzfristig seine durchschnittliche Arbeitsleistung. Dies ließ nach Ansicht des RH auf während der übrigen Zeit ungenutzte Leistungsreserven bzw. zeitweise geringe Auslastung im Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH schließen.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, angesichts der seit Jahren fallenden Effizienz der Leistungserbringung im Bereich Entgeltsicherung die Angemessenheit des Personalstands und dessen Auslastung kritisch zu hinterfragen, allfällige Personalüberhänge festzustellen und Maßnahmen zur Anpassung des Personalstands an die sachlichen Erfordernisse zu ergreifen.

Darüber hinaus empfahl der RH der IEF-Service GmbH – im Zuge der empfohlenen Zusammenlegung der regionalen Geschäftsstellen (siehe TZ 6) – die Einführung einer spezialisierten, arbeitsteiligen Ablauforganisation zur Vermeidung von organisatorischen Doppelgleisigkeiten. Dabei sollte die Prozessabwicklung durch einen geeigneten administrativen Apparat durchgeführt und sollten die hochqualifizierten Arbeitskräfte auf Entscheidungsaufgaben konzentriert werden.

Bereich Entgeltsicherung

28.3 (1) *Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH würde sie die Erledigungen nach inhaltlicher Komplexität gewichten und käme daher zu anderen Ergebnissen als der RH. Die Kritik des RH an der fallenden Effizienz der Leistungserbringung bzw. der geringen Auslastung im Bereich Entgeltsicherung sei nicht zutreffend.*

(2) Betreffend die Ablauforganisation hielt die IEF-Service GmbH fest, dass die vom RH empfohlene Spezialisierung insoweit bestehe, als für die Antragsbearbeitung notwendige vorbereitende Tätigkeiten von Teamassistenten wahrgenommen werden. Hinsichtlich der IESG-Bearbeiter verwies die IEF-Service GmbH auf ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs aus dem Jahr 1989, wonach im Bereich der Vollziehung des IESG generell eine abgeschlossene rechtswissenschaftliche Hochschulausbildung Voraussetzung sei.

28.4 (1) Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass die von ihr erwähnten Gewichtungsfaktoren nicht definiert bzw. deren Berechnung nicht nachvollziehbar war. Der RH kritisierte neuerlich, dass keine umfassende Untersuchung über die Effizienz der Aufgabenerledigung im Bereich Entgeltsicherung vorlag. Die vom RH vorgenommene Auswertung der durchschnittlichen Leistungserbringung über einen Zeitraum von neun Jahren war daher ein geeignetes Mittel, um diesbezüglich grundsätzliche Informationen zu gewinnen. Im Ergebnis war ein deutlicher Trend hinsichtlich der fallenden Effizienz der Leistungserbringung bzw. einer zunehmend geringeren Auslastung im Bereich Entgeltsicherung aufgrund des steigenden Personalstands bei abnehmender Fallzahl zu erkennen. Der RH erneuerte daher seine Empfehlung, die Angemessenheit des Personalstands und dessen Auslastung kritisch zu hinterfragen, allfällige Personalüberhänge festzustellen und Maßnahmen zur Anpassung des Personalstands an die sachlichen Erfordernisse zu ergreifen.

(2) Bezüglich des in der Stellungnahme angeführten Erkenntnisses des Verwaltungsgerichtshofs stellte der RH klar, dass daraus die generelle Notwendigkeit einer rechtswissenschaftlichen Ausbildung für den Bereich des IESG-Vollzugs nicht abzuleiten war. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, eine spezialisierte, arbeitsteilige Ablauforganisation zur Vermeidung von organisatorischen Doppelgleisigkeiten einzuführen.

Leistungserbringung
in den regionalen
Geschäftsstellen

29.1 (1) Im Zeitraum 2008 bis 2012 zeigten sich trotz der Bestrebungen der IEF-Service GmbH, Vereinheitlichungen bei der Arbeitsweise herbeizuführen²⁶, sowohl bei der Dauer bis zur ersten Zuerkennung als auch bei der Dauer der enderledigten Geschäftsfälle je Geschäftsstelle beachtliche Unterschiede. Die nachfolgende Tabelle zeigt dies anhand der Dauer bis zur ersten Zuerkennung:

Tabelle 10: Dauer bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt					
	2008	2009	2010	2011	2012
Geschäftsstelle	Dauer in Monaten ¹				
Eisenstadt	1,1	0,9	1,2	0,7	0,9
Graz	1,5	1,8	1,5	1,2	1,1
Innsbruck	0,9	0,9	0,8	1,0	0,7
Klagenfurt	1,7	1,1	0,9	1,2	1,0
Linz	0,8	0,8	0,9	1,0	0,5
Ried	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
Salzburg	1,1	1,1	1,4	1,5	1,0
St. Pölten	1,3	1,1	1,2	0,9	0,9
Wien	2,1	2,2	2,1	1,5	1,4
GBÜR²	2,0	0,9	0,9	1,9	0,7
SMB³	8,6	10,3	9,3	9,5	11,7

¹ Zeitbedarf der jeweiligen Geschäftsstelle ohne Berücksichtigung der Stellungnahme des IVW bzw. AG

² Geschäftsbereich für überregionale Insolvenzen; dieser war einer Geschäftsstelle gleichgestellt.

³ Referat Sozialmissbrauch, Teil des GBÜR

Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Die Dauer bis zur ersten Zuerkennung nahm im Zeitraum 2008 bis 2012 im Wesentlichen in allen Geschäftsstellen (Ausnahmen Geschäftsstelle Ried und SMB-Referat bei der Geschäftsstelle Wien) ab. Die Bearbeitungszeiten je Geschäftsstelle lagen bis über 100 % auseinander, wobei die Geschäftsstelle Wien mit einer Bandbreite von 1,4 Monaten (im Jahr 2012) bis 2,2 Monaten (im Jahr 2009) die längste Bearbeitungsdauer aufwies. Begründungen dafür lagen nicht vor.

Das SMB-Referat bei der Geschäftsstelle Wien hatte insofern eine Sonderstellung, als es aufwendige, betrugsverdächtige Anträge zu bearbei-

²⁶ In den Jahren 2002/2004 führte die IEF-Service GmbH das Projekt „Einführung von Controlling im Bereich Entgeltsicherung“ durch, um möglichst konkrete, operationale Ziele zu formulieren, nachvollziehbare Kennzahlen zu entwickeln und für alle Geschäftsstellen nach der Ausgliederung 2001 einheitliche Bearbeitungsstandards zu definieren.

Bereich Entgeltsicherung

ten hatte. Allerdings übernahm es nur die SMB-Fälle der Geschäftsstelle Wien; die SMB-Fälle der anderen Geschäftsstellen bearbeiteten diese selbst.

(2) Die nachfolgende Tabelle zeigt – um die tatsächliche Sachbearbeiterleistung im Zeitraum 2008 bis 2012 vergleichen zu können – die Anzahl der Enderledigungen je Geschäftsstelle und je Sachbearbeiter-VBÄ und Monat sowie deren Dauer in Monaten, jeweils nach Abzug des Overheads:

Tabelle 11: Enderledigungen (EE) je Geschäftsstelle										
Geschäftsstelle	2008		2009		2010		2011		2012	
	EE/Be- arb./Mo	EE	EE/Be- arb./Mo	EE	EE/Be- arb./Mo	EE	EE/Be- arb./Mo	EE	EE/Be- arb./Mo	EE
	Anzahl	in Mo	Anzahl	in Mo	Anzahl	in Mo	Anzahl	in Mo	Anzahl	in Mo
Eisenstadt	50	2,4	60	1,9	56	2,6	60	1,9	65	2,2
Graz	49	3,8	62	4,2	60	4,0	47	3,0	53	2,7
Innsbruck	50	2,7	61	2,9	55	2,4	50	2,5	42	2,1
Klagenfurt	44	3,8	72	2,8	48	2,5	47	2,9	44	2,9
Linz	56	3,2	66	2,9	54	2,7	50	2,3	54	1,7
Ried	44	2,3	69	2,1	71	2,1	50	1,9	46	1,7
Salzburg	41	2,7	66	2,6	57	3,3	40	3,3	44	2,7
St. Pölten	70	2,9	65	2,6	47	2,7	43	2,2	52	2,0
Wien	56	4,7	62	4,2	46	4,5	52	3,7	49	3,5
GBÜR	72	4,3	149	2,4	130	2,1	87	5,5	88	4,0
SMB-Referat	20	11,3	15	11,7	15	11,9	15	14,5	12	17,7
Durchschnitt ¹	50	3,8	61	3,4	51	3,3	45	3,6	47	3,1

¹ gewichtet nach Fallzahlen
 EE = Enderledigungen
 Bearb. = Bearbeiter
 Mo = Monat

Quellen: IEF-Service GmbH; RH

Die Anzahl der Enderledigungen pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat streute beachtlich zwischen den Geschäftsstellen (ohne GBÜR und SMB-Referat in Wien) sowie von Jahr zu Jahr. Die Anzahl der Enderledigungen pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat lag im Jahr 2012 zwischen 42 in Innsbruck und 65 in Eisenstadt. Korrespondierend dazu zeigten sich erhebliche Unterschiede in der Dauer der Bearbeitung einer Enderledigung von 1,7 Monaten (Geschäftsstellen Linz und Ried) bis zu 3,5 Monaten (Geschäftsstelle Wien). Im Durchschnitt egalisierten sich die Leistungsunterschiede je Geschäftsstelle soweit, bis 2012 das

Ausgliederungsziel (3-monatige Dauer bis zur Enderledigung) erreicht werden konnte.

Wesentlich für die Ermittlung der tatsächlichen Arbeitsleistung der Sachbearbeiter war eine korrekte Berechnung des Overheads je Geschäftsstelle. Dazu war festzuhalten, dass der Bereich Entgeltsicherung der IEF-Service GmbH den Einsatz der Sachbearbeiter im Nachhinein durch Schätzung und nach Abzug des Overheads (Leistung der Sachbearbeiter z.B. für Projekte sowie Leitung und Administration) ermittelte. Eine allfällige Fehleinschätzung zog eine falsche Zuordnung der eingesetzten Ressourcen je Sachbearbeiter nach sich und verfälschte den Leistungsparameter Enderledigungen pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat. Eine laufende mit der Kostenrechnung verbundene Ressourcenerfassung fehlte (siehe TZ 24).

Eine Steigerung des Overheads hatte nach der Berechnungsmethode des Bereichs Entgeltsicherung demnach keinen Einfluss auf die Sachbearbeiterleistung, senkte aber die Effizienz der jeweiligen Geschäftsstelle (siehe TZ 28).

Das SMB-Referat wies im Jahr 2012 aufgrund seiner Spezialisierung auf betrugsverdächtige Fälle mit zwölf Enderledigungen pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat und einer Dauer der Bearbeitung einer Enderledigung von rd. 17,7 Monaten kaum vergleichbare Werte auf. Feststellbar war aber eine Verschlechterung der beiden Indikatoren im Zeitraum von 2008 bis 2012 um 40 % bzw. um rd. 50 %. Beim GBÜR stiegen die Enderledigungen pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat von 2008 bis 2009 von 72 auf 149 und verringerten sich bis 2012 auf 88. Parallel dazu halbierte sich die Dauer der Bearbeitung einer Enderledigung von rd. 4,3 Monaten im Jahr 2008 auf rd. 2,4 im Jahr 2009 bzw. 2,1 Monate im Jahr 2010. Bis 2012 (4,0 Monate) stieg die Dauer wieder etwa auf das Niveau von 2008 an.

- 29.2** (1) Der RH hielt kritisch die seit Jahren unterschiedliche Bearbeitungsdauer sowie Arbeitsleistung der regionalen Geschäftsstellen der IEF-Service GmbH fest. Er sah kritisch, dass es der IEF-Service GmbH trotz eines umfangreichen Leistungscontrollings nicht gelang, diese Unterschiede zu minimieren bzw. das Ausgliederungsziel von drei Monaten für eine Enderledigung durchgängig je Geschäftsstelle zu erfüllen.

Nach Ansicht des RH war allerdings bemerkenswert, dass sich die Leistungsunterschiede österreichweit großteils egalisierten. Der RH hielt diesbezüglich die nachträgliche Ermittlung des Overheads je Geschäftsstelle in Form einer Schätzung für nicht zweckmäßig, da eine allfällige

Bereich Entgeltsicherung

Fehleinschätzung den Leistungsparameter Enderledigungen je Sachbearbeiter-VBÄ je Monat verfälschen konnte.

(2) Kritisch beurteilte der RH überdies die kontinuierliche Verschlechterung der Leistungsdaten (Enderledigung pro Sachbearbeiter-VBÄ und Monat sowie Dauer der Bearbeitung einer Enderledigung) des SMB-Referats. Auch war nach Ansicht des RH die Leistungssteigerung des GBÜR während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 und 2010 hervorzuheben. Dies verdeutlichte die Rationalisierungsmöglichkeiten bei der Bearbeitung der Insolvenzfälle.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, den stark variierenden Zeitbedarf bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt bzw. bis zur Enderledigung je Geschäftsstelle durch geeignete Maßnahmen (verschärfte Zielvorgaben, Soll-Ist-Vergleiche) zu reduzieren und die vorhandenen Rationalisierungspotenziale auszuschöpfen. Dazu wären die vorhandenen Controllinginstrumente zu nutzen sowie eine laufende Ressourcenerfassung je Mitarbeiter einzuführen (vgl. TZ 24).

29.3 *Die IEF-Service GmbH führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die unterschiedlichen Bearbeitungsdauern und Fallzahlen der einzelnen Geschäftsstellen aus jährlich heterogenen Regionalspezifika und externen Faktoren, wie z.B. unterschiedliche Dauern der Stellungnahmen von Insolvenzverwaltern bzw. Arbeitgebern, resultierten. Um diese regionalen Unterschiede zu analysieren und gegebenenfalls zu verringern, werde die IEF-Service GmbH ab dem Jahr 2016 einen neuen strategischen Zielindikator „gewichtete Enderledigung pro VBÄ pro Monat“ vorsehen.*

29.4 Der RH anerkannte die Bereitschaft der IEF-Service GmbH, durch die Einführung eines neuen strategischen Zielindikators die regionalen Unterschiede bei der Leistungserbringung im Bereich Entgeltsicherung zu analysieren und zu verringern. Der RH hielt in diesem Zusammenhang an seiner Empfehlung fest, die vorhandenen Controllinginstrumente zu nutzen und eine Ressourcenerfassung je Mitarbeiter einzuführen.

Personal der IEF-Service GmbH

Personalstand

30.1 (1) Das Personal der IEF-Service GmbH setzte sich aus öffentlich Bediensteten (Beamte), deren Dienstverhältnis noch vor Ausgliederung im Jahr 2001 begründet wurde und die der IEF-Service GmbH zur Dienstleistung zugewiesen waren, sowie aus Angestellten, deren Dienstverhältnis mit der IEF-Service GmbH nach Ausgliederung abgeschlossen wurde, zusammen. Von den rd. 127 Beschäftigten im Jahr 2013 waren rd. 47 Beamte.

(2) Bereits anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 2001²⁷ hatte der RH empfohlen, besonderes Augenmerk auf die Entwicklung des Personal- und Sachaufwands zu legen. Bei seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 2004²⁸ hatte er eine gezielte Personalsteuerung empfohlen.

(3) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderung des Personalstands (in VBÄ) der IEF-Service GmbH für den Zeitraum 2008 bis 2013:

Tabelle 12: Personalstand IEF-Service GmbH 2008 bis 2013 in VBÄ							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung
	in VBÄ						in %
Entgeltsicherung	88,7	95,7	100,7	99,8	96,2	97,7	10,1
<i>davon SMB-Referat</i>	<i>5,2</i>	<i>10,4</i>	<i>11,7</i>	<i>13,0</i>	<i>10,4</i>	<i>11,3</i>	<i>117,3</i>
Fondsmanagement	11,1	11,5	12,8	13,5	13,7	13,9	25,2
Geschäftsführung, HR, Infrastruktur, Sekretariate	12,1	12,9	13,9	15,8	15,6	15,8	30,6
gesamt	111,9	120,1	127,4	129,1	125,5	127,4	13,9

Quelle: IEF-Service GmbH

Der gesamte Personalstand der IEF-Service GmbH erhöhte sich von 2008 bis 2013 im Jahresdurchschnitt von 111,9 VBÄ auf 127,4 VBÄ bzw. um rd. 13,9 %, nachdem im Jahr 2011 bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise mit 129,1 VBÄ der Höchstwert erreicht wurde. Der Personalaufwand nahm im Zeitraum 2008 bis 2012 von 6,75 Mio. EUR auf 8,04 Mio. EUR bzw. um rd. 19 % zu (siehe TZ 23).

Der Anstieg des Personals der IEF-Service GmbH resultierte vorwiegend aus der – im Interesse der Forcierung der Betrugsbekämpfung – erfolgten Einrichtung des SMB-Referats im Jahr 2008. Der Personalstand des SMB-Referats stieg seit seiner Gründung im Jahr 2008 von 5,2 VBÄ auf 11,3 VBÄ im Jahr 2013. Dies entsprach einer Steigerung um 117 %.

Deutlich war auch die Zunahme des administrativen Personals von 12,1 VBÄ auf 15,8 VBÄ bzw. 31 % im Zeitraum von 2008 bis 2013.

²⁷ Reihe Bund 2002/4

²⁸ Reihe Bund 2005/8

Personal der IEF-Service GmbH

(4) Nach Angaben des BMASK war die personelle Ausstattung angemessen, um auch kurzfristig starke Zusatzanforderungen der Inanspruchnahme der Insolvenzentgeltsicherung quantitativ und qualitativ bewältigen zu können. Zur Untermauerung dieser Angabe legte das BMASK aber keine quantifizierten Unterlagen (z.B. zur Personalplanung) vor.

30.2 Der RH kritisierte, dass das BMASK über keine quantifizierten Unterlagen zur Personalplanung verfügte, dennoch aber ein Personalanstieg in der IEF-Service GmbH von 13,9 % im Zeitraum 2008 bis 2013 feststellbar war. Er verwies auf seine Empfehlungen aus den Jahren 2001 und 2004, besonderes Augenmerk auf die Entwicklung des Personal- und Sachaufwands zu legen sowie eine Personalsteuerung einzuführen, bzw. auf seine Kritik am steigenden Personalaufwand in TZ 23.

30.3 *Die IEF-Service GmbH führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sich die Steigerungen des Personalaufwands im Zeitraum 2008 bis 2012 auf jährlich rd. 4 % beliefen und überwiegend auf Kollektivvertrags-erhöhungen und Vorrückungen der Beamten zurückzuführen waren. Seit der letzten Gebarungsüberprüfung des RH im Jahr 2004 sei der Sachaufwand bis zum Jahr 2013 um rd. 10 % gesunken.*

Betreffend die Personalplanung und -steuerung verwies die IEF-Service GmbH auf das monatliche Personalcontrolling, die mit dem Eigentümer abgestimmte Personalstrategie sowie Prognosen der Personalstrukturentwicklung an das BMASK.

30.4 Der RH hielt neuerlich fest, dass lediglich eine Festlegung des BMASK zur Beibehaltung der Personalausstattung bestand und keine Personalstrategie basierend auf einer aktuellen Prozessanalyse zur Quantifizierung des notwendigen Personaleinsatzes vorlag (siehe TZ 23). Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch neuerlich auf seine Empfehlung, angesichts der seit Jahren fallenden Effizienz der Leistungserbringung im Bereich Entgeltsicherung die Angemessenheit des Personalstands und dessen Auslastung kritisch zu hinterfragen, allfällige Personalüberhänge festzustellen und Maßnahmen zur Anpassung des Personalstands an die sachlichen Erfordernisse zu ergreifen (siehe TZ 28).

Gehaltsschema

31.1 (1) Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltende Gehaltssystem der IEF-Service GmbH für Angestellte wurde 2004 eingeführt. Im Jahr 2012 wurde das Belohnungssystem an den Grundsätzen des BMASK orientiert und die Anrechnung von Vordienstzeiten verbessert.

Die Gehaltsfestsetzung erfolgte durch ein diffiziles Bewertungsschema mit einem Notenschema von Eins (schlecht) bis Zehn (sehr gut), um die Leistungsbereitschaft der Angestellten der IEF-Service GmbH gezielt zu steigern. Es galt nicht für die zur Dienstleistung zugeteilten Beamten. Die Benotung knüpfte an die drei Indikatoren Leistung, soziale Kompetenz und Kundenorientierung an. Jeder Angestellte konnte maximal alle zwei Jahre anhand der Beurteilungskriterien eine individuelle Gehaltserhöhung erhalten. Insgesamt waren zumindest sieben individuelle Gehaltserhöhungen vorgesehen. Die Beurteilung des jeweiligen Angestellten oblag dem Vorgesetzten.

(2) De facto kam die ganze Bandbreite der Notenskala nicht zur Anwendung. Im Zeitraum ab der Einführung des Gehaltssystems 2004 bis 2013 ergab sich beim Leistungsindikator Leistung ein Durchschnittswert von 9,25, beim Leistungsindikator Kundenorientierung von 9,43 und beim Leistungsindikator soziale Kompetenz von 9,49.

(3) Theoretisch ermöglichte die bestmögliche Leistungsbeurteilung eine Gehaltserhöhung um rd. 60 % innerhalb von 14 Jahren. Tatsächlich bewegten sich die meisten Biennalsprünge in einer Größenordnung von 5 % bis 6 %.

31.2 Nach Ansicht des RH war das System zur Festlegung der Gehaltshöhe der IEF-Service GmbH nicht geeignet, die Leistungsbereitschaft der Angestellten gezielt zu steigern, weil Differenzierungen fehlten. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Häufung von hohen Noten und die damit verbundenen hohen Biennalsprünge von 5 % bis 6 %. Der RH wiederholte in diesem Zusammenhang auch die Kritik an der hohen Steigerung der Personalaufwendungen (siehe TZ 23).

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, im Interesse der Förderung überdurchschnittlicher Leistungen ein vom Gehaltssystem abgekoppeltes Belohnungssystem, das nur deutlich über dem Durchschnitt liegende Leistungen honoriert, einzuführen.

31.3 *Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH sehe das im Jahr 2004 eingeführte Gehaltsschema vergleichsweise niedrige Einstiegsgehälter und etwas höhere Gehaltssprünge in den Anfangsjahren vor, die sich in den späteren Jahren deutlich verringern. Dies habe aufgrund der Altersstruktur des Personals zur Folge, dass in den nächsten Jahren der größte Teil der Angestellten aufgrund ihrer langen Unternehmenszugehörigkeit in Zukunft nur geringe Gehaltserhöhungen in Höhe von maximal 2 % (bei einem Akademiker) erreichen werden. Das Belohnungsschema habe seit dem 3. Quartal 2012 den Richtlinien für die Gewährung von Belohnungen und Leistungsprämien des BMASK zu entsprechen.*

Personal der IEF-Service GmbH

31.4 Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass die nunmehr geringeren Gehaltssteigerungen nur mehr der Altersstruktur der IEF-Service GmbH zuzuschreiben waren. Die Übernahme der Richtlinien für die Gewährung von Belohnungen und Leistungsprämien des BMASK als Maßstab durch die IEF-Service GmbH hatte keinen grundsätzlichen Einfluss auf das Gehaltsschema. Der RH wiederholte daher seine Kritik, dass das System zur Festlegung der Gehaltshöhe der IEF-Service GmbH nicht geeignet war, die Leistungsbereitschaft der Angestellten gezielt zu steigern, weil Differenzierungen bei der Leistungsbeurteilung fehlten.

Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

IKS und Geschäftsverteilung

32.1 (1) In der IEF-Service GmbH gab es kein gesondertes Regelwerk zum Internen Kontrollsystem (IKS), aber eine Fülle an IKS-relevanten Richtlinien, Leitfäden und Weisungen, z.B. zu Fondssachbearbeitung, Exekutionen, Telebanking, Verwendung und Führung von Handkassen, Kreditaufnahme, Beschaffung usw.

Die Richtlinie Korruptionsprävention der IEF-Service GmbH definierte die geltenden Regelungen zur Korruptionsprävention (insbesondere Verbot der Vorteilsannahme, Befangenheit und Unvereinbarkeit). Diese Richtlinie trat 2013 in Kraft.

(2) In der Geschäftsordnung der IEF-Service GmbH war die Geschäftsverteilung bezüglich der beiden Geschäftsführer geregelt. Diese sah eine Aufteilung der Zuständigkeiten vor, welche in den Grundzügen der Aufgabenverteilung vor Ausgliederung der IEF-Service GmbH entsprach.

- Die Bereiche Entgeltsicherung und Human Resources (inklusive Recht und Organisation) waren dem einen Geschäftsführer zugeordnet,
- die Bereiche Fondsmanagement sowie Infrastruktur dem anderen Geschäftsführer;
- das Controlling, die Presse-/Öffentlichkeitsarbeit und die Interne Revision oblagen grundsätzlich beiden Geschäftsführern.

Im Geschäftsbereich Fondsmanagement waren das Rechnungswesen und die Fondssachbearbeitung, welche die Abwicklung der IEF-Angelegenheiten wahrnahm, gemeinsam angesiedelt. Der Geschäftsbereichsleiter konnte dadurch in der Fondssachbearbeitung Sachentscheidungen

(z.B. Forderungsverzicht gegenüber dem insolventen Dienstgeber) treffen und gleichzeitig deren finanzielle Abwicklung (z.B. Forderung ausbuchen bzw. abschreiben) veranlassen. Dies widersprach dem Vier-Augen-Prinzip (jedem wesentlichen Vorgang folgt eine Gegenkontrolle bzw. eine einzelne Person darf nicht alleine für einen Prozess verantwortlich sein) sowie dem Prinzip der Funktionstrennung (in einer Organisationseinheit müssen Auftrags Erfüllung und Auftragskontrolle – Soll-Ist-Vergleich – getrennt sein).

- 32.2** Der RH wies kritisch auf die Geschäftsverteilung der IEF-Service GmbH hin, die weder die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips noch die Funktionstrennung sicherstellte.

Der RH empfahl dem BMASK und der IEF-Service GmbH die Zusammenlegung der Entgeltsicherung mit dem Fondsmanagement zu einem Geschäftsbereich sowie die Zusammenführung der bisherigen Bereiche Infrastruktur und Human Resources sowie des Teilbereichs Rechnungswesen (aus dem bisherigen Bereich Fondsmanagement) zu einem weiteren Bereich. Eine IKS-konforme Organisation erfordert die Trennung von Fondsmanagement und Rechnungswesen. Diese Trennung würde zudem ein verstärktes wirtschaftliches Denken forcieren, weil die Gesamtkostensicht (wie viel kostet die Abwicklung eines Insolvenzfalls) durch die gemeinsame Zuständigkeit für die Insolvenzentgelt-Auszahlung und deren Refinanzierung in den Mittelpunkt rücken würde.

Ferner empfahl der RH der IEF-Service GmbH, die einzelnen IKS-relevanten Vorgaben zu einem einheitlichen Regelwerk zusammenzufassen, um dessen Vollständigkeit zu sichern sowie dessen Handhabung zu erleichtern.

- 32.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMASK sei es durchaus sinnvoll, die Aufbau- und Ablauforganisation der IEF-Service GmbH einer Funktionsprüfung zu unterziehen. Jedoch sei es erst danach zweckmäßig, abschließende Schlussfolgerungen zu ziehen und legislative Schritte zu prüfen.*

(2) *Laut Stellungnahme der IEF-Service GmbH berücksichtige die vom RH empfohlene Zusammenlegung des hoheitlichen Bereichs Entgeltsicherung und des privatwirtschaftlichen Bereichs Fondsmanagement nicht, dass die hoheitliche Antragsbearbeitung und Zuerkennung/Abweisung von Insolvenzentgelt aufgrund expliziter gesetzlicher Voraussetzungen zu erfolgen habe. Eine Zusammenlegung der heterogenen Bereiche Infrastruktur, Human Resources und Rechnungswesen sei aus Sicht der IEF-Service GmbH organisationsanalytisch problematisch und unzweckmäßig.*

Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

Die Zusammenfassung der IKS-relevanten Vorgaben zu einem einheitlichen Regelwerk sagte die IEF-Service GmbH grundsätzlich zu.

Die Funktionstrennung im Fondsmanagement sei laut IEF-Service GmbH gegeben. Das Vier-Augen-Prinzip sei auch dadurch erfüllt, dass jeder Vorgang von zumindest drei Personen bearbeitet werde. Auch seien die entsprechenden Arbeitsschritte (Eingabe, Erfassung, Erstellung, Bestätigung) von der Genehmigung personell und funktionell streng getrennt.

32.4 (1) Der RH anerkannte die grundsätzliche Bereitschaft des BMASK, eine Funktionsprüfung der IEF-Service GmbH einzuleiten.

(2) Der RH entgegnete der IEF-Service GmbH, dass seit 2001 die Verwaltung des IEF sowie die Abwicklung der Insolvenzentgeltansprüche ausgegliedert waren. Der Gesetzgeber übertrug damit auch die damit verbundenen hoheitlichen Aufgaben in eine privatrechtliche Organisationsform. Aufgrund dessen war mit Ausnahme der Zahl der Geschäftsstellen und deren örtlichem Wirkungsbereich dem Eigentümer BMASK bzw. den zuständigen Organen der Gesellschaft die Regelung der internen Organisation der IEF-Service GmbH überlassen.

Weiters entgegnete der RH der IEF-Service GmbH, dass die Zusammenlegung der Bereiche Entgeltsicherung und Fondsmanagement einerseits die durchgängige Einführung des Vier-Augen-Prinzips sowie des Prinzips der Funktionstrennung gewährleisten, andererseits wesentliche Effizienzpotenziale erschließen würde. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, im Interesse einer IKS-konformen Organisation das Fondsmanagement vom Rechnungswesen zu trennen.

Dokumentation
der Verfahren sowie
der Fondssachbear-
beitung

33.1 (1) Der RH überprüfte anhand der Auswahl einiger Geschäftsfälle die Dokumentation der Abwicklung der Insolvenzentgelt-Verfahren sowie der Fondssachbearbeitung.

Die Dokumentation geschah durchwegs mittels Papierakt. Die aktenmäßige Erfassung erfolgte – nach der organisatorischen Zugehörigkeit – getrennt nach Entgeltsicherungsbereich (Geschäftsfall) und Fondsmanagementbereich (Betriebsakt). Dadurch lag kein Gesamtakt über den jeweiligen Insolvenzfall vor.

Die Berechnung der IEG-Ansprüche erfolgte IT-gestützt mittels des sogenannten Insolvenzbearbeitungsprogramms.

(2) Aus dem Papierakt ging der Ablauf der von der IEF-Service GmbH gesetzten Verfahrensschritte bzw. deren Begründung nicht direkt hervor. Dies galt sowohl für die Abwicklung der IEG-Verfahren als auch für die Fondssachbearbeitung. Die jeweils angelegten Papierakten bestanden lediglich aus einer Sammlung von Beilagen bzw. Informationen in Papierform wie z.B. Arbeitsverträge, Antragstellungen, Versicherungsdatenauszüge, öffentliche Gerichtsakte, Informationen der Gläubigerschutzverbände über gerichtliche Vorgänge etc. sowie aus dem Schriftverkehr der IEF-Service GmbH mit Dritten. Das jeweilige Geschäftsstück enthielt in der Regel keine aussagekräftige Chronologie. Oftmals fehlte auch eine Durchnummerierung der Seiten, so dass eine Überprüfung der Vollständigkeit der Beilagen nicht möglich war.

(3) Aus den Geschäftsführer- sowie Aufsichtsratsprotokollen war zu den jeweiligen Insolvenzfällen ebenfalls nichts Näheres zu entnehmen (siehe TZ 7). Insgesamt war anhand der vorliegenden Akten personenunabhängig eine umfassende Nachvollziehbarkeit der Geschäftsfälle zeitaufwändig und verlangte eine komplette Rekonstruktion der Vorgänge.

- 33.2** Der RH kritisierte, dass die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung der Geschäftsfälle sowohl im Bereich der Entgeltsicherung als auch im Bereich des Fondsmanagements aufgrund fehlender Aufzeichnungen über die gesetzten Maßnahmen bzw. Abläufe (Chronologie) und deren Begründung personenunabhängig nur unter erheblichem Aufwand (Rekonstruktion) sicherzustellen war. Weiters kritisierte er, dass die Vollständigkeit der Unterlagen wegen der fehlenden Nummerierung nicht gewährleistet war.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, eine einheitliche Dokumentation der Insolvenzfälle, der Entgeltsicherung und des Fondsmanagements in einem Geschäftsstück zu schaffen. Dabei wäre auf eine chronologische Darstellung der durch die Verantwortlichen der IEF-Service GmbH gesetzten Maßnahmen zu achten und durch eine manipulationsichere Registrierung der Unterlagen deren vollständige Erfassung zu gewährleisten.

- 33.3** Die IEF-Service GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie habe die Empfehlung durch das neue Bearbeitungsprogramm „ActaNova“ bereits umgesetzt.

Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

Risikomanagement

34.1 (1) In den Jahren 2012/2013 entwickelte die IEF-Service GmbH erstmals ein Risikomanagementsystem²⁹. Verantwortlich dafür war der Bereichsleiter Fondsmanagement. Es wurden potenzielle Einzelrisiken aus der Tätigkeit der IEF-Service GmbH sowie aus der Wahrnehmung der Betriebspflicht für den IEF identifiziert und nach Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit quantifiziert. Maßnahmen zur Verhinderung des Eintritts als auch zur Minimierung oder Vermeidung des Schadens wurden definiert und teilweise umgesetzt (z.B. ausfallssicheres Rechenzentrum). Weiters sollten entsprechende Methoden zur Steuerung und zum Controlling von Einzelrisiken sukzessive aufgebaut werden. Eine explizite Vernetzung des Risikomanagementsystems bzw. der davon priorisierten Maßnahmen mit dem strategischen Controlling der IEF-Service GmbH waren nicht dokumentiert.

Mit der Verabschiedung der Risikomanagement-Richtlinie³⁰ sowie der Erstellung des ersten Risikomanagementberichts Ende Mai 2013 schloss die IEF-Service GmbH das Projekt ab. Weitere Risikomanagementberichte folgten quartalsweise. Diese wurden – basierend auf den Vorgaben des Public Corporate Governance Kodex (siehe TZ 18) – halbjährlich dem Aufsichtsrat zur Kenntnis gebracht.

(2) Über die Einführung eines Risikomanagementsystems berichtete die Geschäftsführung in der Aufsichtsratssitzung vom Juni 2013 anhand des ersten Risikomanagementberichts. Es wurden zwölf Hauptrisiken mit ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und der potenziellen Schadenshöhe identifiziert sowie insgesamt 33 einzelne Maßnahmen zur Risikominimierung für 2013 und 2014 ermittelt. Es zeigten sich lt. der ersten Risikoanalyse insbesondere deutliche Risiken im fehlenden Wissens- und Dokumentenmanagement, bei betriebsichernden Investitionen, bei nicht ausreichender Liquidität im IEF und bei der Personalentwicklung. Die zwölf Hauptrisiken waren:

- gänzlicher bzw. teilweiser IT-Ausfall,
- Fehlen von Notfallplänen,

²⁹ Ein Risikomanagementsystem beinhaltet die systematische Erfassung, Bewertung und Steuerung von Unternehmensrisiken. Es soll Unternehmen in die Lage versetzen, bei der Entscheidung für oder gegen eine Alternative eine klare Vorstellung vom involvierten Risiko zu haben. Die Risikoanalyse ist wichtiger Bestandteil des IKS. Risiko ist dabei jedes Ereignis, welches das Unternehmen bei der Zielerreichung negativ beeinflussen kann.

³⁰ In der Richtlinie waren die Risikopolitik und die Risikostrategie festgehalten, der Risikomanagement-Prozess beschrieben und die Rollen in diesem Prozess festgelegt. Ferner enthielt die Richtlinie eine Beschreibung der Funktion, der Aufgabe und der organisatorischen Einordnung des Risikomanagement-Beauftragten. Die Abgrenzung zur Internen Revision war ebenso beschrieben wie die Aufgaben des Risikomanagement-Beauftragten im Hinblick auf das IKS und das Reporting.



Internes Kontrollsystem
und Risikomanagement

Insolvenz-Entgelt-Fonds
und IEF-Service GmbH

- Mitarbeiter unzureichend ausgebildet; langfristiger Ausfall von Schlüssel-Mitarbeitern,
- keine Nachfolgepläne für Führungskräfte,
- Datenmanipulation,
- keine ausreichende Liquidität im IEF,
- unzureichende Datensicherung und -speicherung,
- unzureichende Anpassung der Software,
- fehlendes Wissens- und Dokumentenmanagement,
- Fehlen klarer Kompetenzbeschreibungen,
- fehlende Festlegung betriebssichernder Investitionen sowie
- dolose Handlungen.

In Summe ergab sich für die zwölf Hauptrisiken eine potenzielle Schadenshöhe von insgesamt rd. 11,2 Mio. EUR bzw. nach der Gewichtung der Einzelrisiken mit den jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeiten von rd. 2,2 Mio. EUR. Der potenzielle Schaden aufgrund nicht ausreichender Liquidität (siehe zu den Liquiditätsproblemen 2010/2011 TZ 16) wurde mit maximal 250.000 EUR aufgrund der anfallenden Zinsen durch eine Fremdkapitalaufnahme bei einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 25 % eingeschätzt.

Eine inhaltliche Auseinandersetzung des Aufsichtsrats mit den einzelnen Risiken und deren Bewertung war nicht dokumentiert.

- 34.2** Der RH wertete die Einführung eines strukturierten und formalisierten Risikomanagementsystems in der IEF-Service GmbH grundsätzlich positiv. Er kritisierte allerdings die fehlende inhaltliche Auseinandersetzung des Aufsichtsrats mit diesem wichtigen Thema, zumal die Einführung erst im Jahr 2012 und sohin relativ spät erfolgte.

Der RH empfahl der IEF-Service GmbH, das Risikobewusstsein auf der obersten Führungs- und Aufsichtsebene vermehrt zu verankern und dort die Risikobewertungen einer laufenden kritischen Beurteilung zu unterziehen. Deren Ergebnisse sollten eine wesentliche Basis für die Festlegung von prioritären Zielen und Maßnahmen im strategischen Controlling bilden.

Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

- 34.3** *Die IEF-Service GmbH sagte zu, der Empfehlung des RH hinsichtlich einer steigenden Verankerung eines Risikobewusstseins im Bereich der Führungsebene zu folgen. Die Integration des gesamten Planungs- und Steuerungsprozesses sei bereits erfolgt; damit seien u.a. auch Themenstellungen des Risikomanagements berücksichtigt worden. Auch der Aufsichtsrat habe sich mit Risikovermeidung und -absicherung intensiv auseinandergesetzt und eingebracht.*
- 34.4** Der RH beurteilte die Initiative der IEF-Service GmbH zur verstärkten Verankerung des Risikobewusstseins im Bereich der Führungsebene positiv.

Schlussempfehlungen

- 35** Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMASK

- (1) Das Verhältnis zwischen dem Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF) und der IEF-Service GmbH wäre neu zu strukturieren und dabei die Rolle des BMASK, das den IEF nach außen vertritt, zu stärken. (TZ 5)
- (2) Im Interesse der Transparenz der öffentlichen Mittelverwendung wären der IEF und die IEF-Service GmbH zusammenzuführen. Als Aufsichtsorgan des IEF sollte ein für sämtliche Angelegenheiten (Abwicklung Insolvenzentgelt-Zahlung und Fondsmanagement) zuständiges Gremium eingerichtet werden. (TZ 5)
- (3) Die Funktion der IEF-Service GmbH sollte zur Wahrung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des BMASK konkretisiert werden. (TZ 7)
- (4) Die Lehrlingsförderung wäre aus Gründen der Transparenz von der Entgeltsicherung getrennt zu verrechnen. (TZ 10)
- (5) Im Zusammenwirken mit der IEF-Service GmbH sollte ein finanzielles Vorsorgekonzept für den IEF entwickelt werden. Überschüsse sollten in eine Deckungsrücklage eingestellt werden, so dass über den Konjunkturzyklus betrachtet der IEF ausgeglichen bilanzieren kann. (TZ 13)



Schlussempfehlungen

BMASK

Insolvenz-Entgelt-Fonds
und IEF-Service GmbH

(6) In Verbindung mit der Einführung des Bundes Public Corporate Governance Kodex wäre das „Aufsichtskonzept neu“ ehestens zu implementieren; weiters wären die internen Überwachungsinstrumente gegenüber dem IEF sowie der IEF-Service GmbH möglichst aufeinander abzustimmen und in einer Organisationseinheit zu bündeln. (TZ 18)

(7) Die Ausgabenentwicklung der IEF-Service GmbH sollte mit einem verbindlich vereinbarten, restriktiven, mehrjährigen Budgetrahmen gedeckelt werden, um insbesondere der Ausgabendynamik im Personalbereich zu begegnen. (TZ 23)

**BMASK und
IEF-Service GmbH**

(8) Eine Reduktion der Standorte (regionalen Geschäftsstellen) der IEF-Service GmbH wäre rasch in Angriff zu nehmen. (TZ 6)

(9) Es sollten geeignete Szenariorechnungen hinsichtlich der im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 geplanten Maßnahmen zur Finanzierung des IEF erstellt werden, um die Auswirkungen auf die zukünftige Liquidität des IEF abschätzen bzw. diese in den Gesetzgebungsprozess einfließen lassen zu können. (TZ 19)

(10) Die Zusammenlegung der bisherigen Bereiche Entgeltsicherung und Fondsmanagement zu einem Geschäftsbereich sowie die Zusammenführung der bisherigen Bereiche Infrastruktur und Human Resources sowie des Teilbereichs Rechnungswesen (aus dem bisherigen Bereich Fondsmanagement) zu einem weiteren Bereich wäre zu veranlassen. (TZ 32)

IEF-Service GmbH

(11) Ein auf die Zielsetzungen des BMASK abgestimmtes Unternehmenskonzept der IEF-Service GmbH wäre zu erstellen und mit quantifizierten Zielen zu versehen, insbesondere im Bereich des Fondsmanagements. (TZ 7)

(12) Die Aufbauorganisation wie auch das Rechnungswesen sollten dahingehend überarbeitet werden, um eine transparente wirtschaftliche Abwicklung der Insolvenzfälle unter dem Blickpunkt ihrer jeweiligen Gesamtkosten zu gewährleisten. (TZ 7)

(13) Parallel zu der Neufassung des Unternehmenskonzepts sollten die Ziele überarbeitet und mit den strategischen Eigentümerinteressen abgestimmt werden. (TZ 8)

Schlussempfehlungen

(14) Die Ausgangswerte für die Zielfestlegungen wären hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu durchleuchten sowie u.a. im Vorfeld durch Ausbau einer bereichsübergreifenden Kostenrechnung (siehe TZ 24) ein Schwerpunkt hinsichtlich einer betriebswirtschaftlich fundierten Unternehmenssteuerung zu setzen. (TZ 8)

(15) Genehmigungspflichtige Finanzierungsvorgänge sollten in ihrer Gesamtheit dargestellt und auf Basis verlässlicher Entscheidungsgrundlagen der Genehmigung durch den Aufsichtsrat unterzogen werden. (TZ 15)

(16) Das Berichtswesen wäre in der vom Eigentümervertreter vorgeschlagenen Weise zu gestalten; Entscheidungen über Finanzierungsinstrumente wären zeitgerecht und umfassend in ihren finanziellen Auswirkungen darzustellen. (TZ 17)

(17) Eine Kostenträgerrechnung auf Basis des gesamten Ressourceneinsatzes mit dem jeweiligen Insolvenzfall als Kostenträger wäre einzuführen. (TZ 24, 29)

(18) Angesichts der seit Jahren fallenden Effizienz der Leistungserbringung im Bereich Entgeltsicherung sollten die Angemessenheit des Personalstands und dessen Auslastung kritisch hinterfragt, allfällige Personalüberhänge festgestellt und Maßnahmen zur Anpassung des Personalstands an die sachlichen Erfordernisse ergriffen werden. (TZ 28)

(19) Im Zuge der empfohlenen Zusammenlegung der regionalen Geschäftsstellen (siehe TZ 6) sollte eine spezialisierte, arbeitsteilige Ablauforganisation zur Vermeidung von organisatorischen Doppelgleisigkeiten eingeführt werden. Dabei sollte die Prozessabwicklung durch einen geeigneten administrativen Apparat durchgeführt und die hochqualifizierten Arbeitskräfte sollten auf Entscheidungsaufgaben konzentriert werden. (TZ 28)

(20) Der stark variierende Zeitbedarf bis zur ersten Zuerkennung von Insolvenzentgelt bzw. bis zur Enderledigung je Geschäftsstelle sollten durch geeignete Maßnahmen (verschärfte Zielvorgaben, Soll-Ist-Vergleiche) reduziert und die vorhandenen Rationalisierungspotenziale ausgeschöpft werden. Dazu wären die vorhandenen Controllinginstrumente zu nutzen sowie eine laufende Ressourcenerfassung je Mitarbeiter einzuführen. (TZ 29, 24)

(21) Auf die Entwicklung des Personal- und Sachaufwands wäre besonderes Augenmerk zu legen und eine Personalsteuerung wäre einzuführen. (TZ 30)

(22) Im Interesse der Förderung überdurchschnittlicher Leistungen sollte ein vom Gehaltssystem abgekoppeltes Belohnungssystem eingeführt werden, das nur deutlich über dem Durchschnitt liegende Leistungen honoriert. (TZ 31)

(23) Die einzelnen IKS-relevanten Vorgaben sollten zu einem einheitlichen Regelwerk zusammengefasst werden, um dessen Vollständigkeit zu sichern sowie dessen Handhabung zu erleichtern. (TZ 32)

(24) Eine einheitliche Dokumentation der Insolvenzfälle, der Entgeltsicherung und des Fondsmanagements in einem Geschäftsstück sollte geschaffen werden. Dabei wäre auf eine chronologische Darstellung der durch die Verantwortlichen der IEF-Service GmbH gesetzten Maßnahmen zu achten und durch eine manipulations-sichere Registrierung der Unterlagen deren vollständige Erfassung zu gewährleisten. (TZ 33)

(25) Das Risikobewusstsein auf der obersten Führungs- und Aufsichtsebene sollte vermehrt verankert und die Risikobewertungen sollten dort einer laufenden kritischen Beurteilung unterzogen werden. Deren Ergebnisse sollten eine wesentliche Basis für die Festlegung von prioritären Zielen und Maßnahmen im strategischen Controlling bilden. (TZ 34)



ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

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

IEF-Service GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr. Wolfgang TRITREMMEL
(bis 24. September 2014)

[MMag. Dr. Helwig AUBAUER](#)
(seit 25. September 2014)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Dkfm. Dr. Erwein PASKA
(21. Februar 2005 bis 27. Februar 2008)

Dr. Walter SITEK
(20. März 2008 bis 8. Oktober 2009)

MR Mag. Josef Attila HORVATH
(8. Oktober 2009 bis 14. Juli 2013)

[Dr. Hans TRENNER](#)
(seit 15. Juli 2013)

Geschäftsführung

Dr. Christian STEYRER
(15. Februar 2007 bis 15. Februar 2012)

[Mag. Richard FUCHSBICHLER, MBA](#)
(seit 15. Februar 2012)

[Mag. Wolfgang PFABIGAN](#)
(seit 1. April 2005)



Bericht des Rechnungshofes

Truppenübungsplatz Allentsteig



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	327
Abkürzungsverzeichnis _____	328

BMLVS**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Landesverteidigung und Sport****Truppenübungsplatz Allentsteig**

KURZFASSUNG _____	330
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	341
Allgemeines _____	341
Organisation _____	343
Organisatorische Änderungen beim Truppenübungsplatz _____	343
Organisationsstruktur des Truppenübungsplatzes _____	347
Anforderungsprofile an Führungskräfte _____	349
Wirtschaftliche Lage des Truppenübungsplatzes _____	350
Ausgaben und Einnahmen _____	350
Projektprogramm der Heeresforstverwaltung _____	352
Ausgaben und Einnahmen der Heeresforstverwaltung _____	353
Controlling-Beirat der Heeresforstverwaltung _____	355
Kosten- und Leistungsrechnung nach Integration der Heeresforstverwaltung _____	356
Wirtschaftliche Zielvorgaben für das Jahr 2013 _____	357
Militärische Nutzung des Truppenübungsplatzes _____	358
Schießanlagen _____	358
Unterkünfte _____	362

Inhalt



Forstwirtschaft _____	364
Mittelfristiger forstlicher Managementplan _____	364
Nachhaltigkeit der Forstbewirtschaftung _____	365
Holzernte _____	367
Vergabe von Holzschlägerungen an Unternehmen _____	368
Holzverkäufe 2011 und 2012 _____	369
Vorwurf von Holzfehlbeständen _____	371
Landwirtschaft und Landschaftspflege _____	372
Nutzung der kampfmittelbelasteten Zonen _____	372
Pachtverträge _____	374
Jagd _____	375
Ausmaß der Bewirtschaftung, Kenndaten _____	375
Wildbestand, Abschusspläne _____	376
Jagdpersonal _____	378
Verkauf von Einzelabschüssen und von Gesellschaftsjagden ____	379
Hegeabschüsse _____	381
Unentgeltliche Abschüsse von Wild _____	381
Pirschbezirke _____	382
Steinbruch _____	385
Personalverwaltung _____	386
Mehrdienstleistungen _____	386
Erfassung der Personaldaten _____	389
Kraftfahrwesen _____	389
Beschaffung von Fahrzeugen durch die Heeresforstverwaltung__	389
Instandsetzung von Heereskraftfahrzeugen _____	390
Führerscheinausbildung für Angehörige der ehemaligen Heeresforstverwaltung _____	390
Brandschutz _____	392
Schlussempfehlungen _____	394

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Truppenübungsplatz Allentsteig _____	342
Abbildung 2: Organisation des Truppenübungsplatzes ab 2013 ____	348
Tabelle 1: Ausgaben/Einnahmen gemäß Haushaltsverrechnung des Bundes _____	351
Tabelle 2: Ausgaben/Einnahmen der Heeresforstverwaltung ____	353
Tabelle 3: Einnahmen der Heeresforstverwaltung im Jahr 2012 _____	354
Tabelle 4: Auslastung nach Schießtagen _____	359
Tabelle 5: Auslastung nach Schießstunden _____	360
Tabelle 6: Auslastung der Mannschaftsunterkünfte auf dem Truppenübungsplatz _____	363
Tabelle 7: Auslastung der Kader- und Gästeunterkünfte auf dem Truppenübungsplatz _____	363
Tabelle 8: Forstbewirtschaftung (einschließlich Liegenschaft Bruckneudorf) _____	366
Tabelle 9: Nachträgliche Erweiterung der vereinbarten Holz- verkaufsmengen _____	370
Tabelle 10: Landwirtschaft und Landschaftspflege durch die Heeresforstverwaltung _____	372
Tabelle 11: Einnahmen auf dem Truppenübungsplatz aus dem Bereich Jagd (Nettobeträge) _____	376
Tabelle 12: Abschüsse nach Wildarten (einschließlich Fallwild) __	377
Tabelle 13: Abbaumengen in den Steinbrüchen des Truppen- übungsplatzes _____	386
Tabelle 14: Mehrdienstleistungen am Truppenübungsplatz (ohne Heeresforstverwaltung) _____	387
Tabelle 15: Mehrdienstleistungen an der ehemaligen Heeres- forstverwaltung _____	387
Tabelle 16: Durchschnittliche Mehrdienstleistungen pro Person ____	388

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG 1986	Bundshaushaltsgesetz 1986
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMLV(S)	Bundesministerium für Landesverteidigung (und Sport)
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
fm	Festmeter
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
k.A.	keine Angabe(n)
LGBI.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
t	Tonnen
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport

Truppenübungsplatz Allentsteig

Der Truppenübungsplatz Allentsteig mit einer Gesamtfläche von rd. 15.700 Hektar fungierte primär als Dienstleistungseinrichtung für den Ausbildungs- und Schießbetrieb des Bundesheeres. Seit der Integration der Heeresforstverwaltung Allentsteig im Jahr 2013 war der Truppenübungsplatz auch für die Bewirtschaftung seiner Liegenschaften zuständig.

Die organisatorische Struktur des Truppenübungsplatzes mit militärisch gegliederten Stabszellen war nicht auf dessen Aufgaben als Dienstleistungseinrichtung und Wirtschaftsbetrieb ausgerichtet, sondern auf einsatzbezogene, militärische Aufgaben, die der Truppenübungsplatz gar nicht hatte.

Nach Integration der Heeresforstverwaltung fehlten die organisatorischen Rahmenbedingungen, insbesondere die Einführung eines geeigneten Rechnungswesens, um den Truppenübungsplatz mit Ausgaben von rd. 13,4 Mio. EUR und Einnahmen von rd. 3,4 Mio. EUR im Jahr 2013 unter organisatorisch und fachlich einheitlicher Verantwortung zu bewirtschaften.

Die Kosten- und Leistungsrechnung des Truppenübungsplatzes war nicht auf einen Wirtschaftsbetrieb ausgelegt, die Ein- und Auszahlungen konnten nicht einzelnen Wirtschaftsbereichen (insbesondere Forst, Jagd, Landwirtschaft und Landschaftspflege sowie Steinbruch) zugeordnet werden. Dadurch war der wirtschaftliche Erfolg in den einzelnen Wirtschaftsbereichen nicht messbar. Trotz insgesamt negativen Saldos fehlten Steuerungsdaten und daraus abgeleitete Steuerungsmaßnahmen.

Eine bundesweite Gesamtplanung der Schieß- und Übungstätigkeit des Österreichischen Bundesheeres fehlte, um die Auslastung zu optimieren und die Kapazitäten an Truppenübungsplätzen für das Bundesheer festzulegen. In den Jahren 2008 bis 2012 wurde an durchschnittlich 56 Arbeitstagen pro Jahr (rd. 21 %) keine Schieß- oder Ausbildungsanlage des Truppenübungsplatzes Allentsteig genutzt. Eine nach Stunden berechnete Nutzung der Schieß- und Ausbildungsanlagen ergab eine Auslastung von rd. 21 %.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der militärischen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung im Bereich des Truppenübungsplatzes Allentsteig im Zeitraum 2008 bis 2013. Ein Schwerpunkt war dabei die Überprüfung der Integration der Heeresforstverwaltung Allentsteig in den Truppenübungsplatz im Jahr 2013 und deren Auswirkungen. (TZ 1)

Organisation

Organisatorische Änderungen beim Truppenübungsplatz

Der Truppenübungsplatz Allentsteig umfasst eine Gesamtfläche von rd. 15.700 ha und wurde für den Ausbildungs- und Schießbetrieb des Bundesheeres genutzt. Bis Ende Februar 2009 sah der Organisationsplan für den Truppenübungsplatz 411 Arbeitsplätze vor. Im März 2009 wurde der Organisationsplan aufgrund einer Reorganisation auf 325 Arbeitsplätze reduziert. (TZ 2, 3)

Parallel zum Truppenübungsplatz bestand bis 2013 die Heeresforstverwaltung Allentsteig mit 60 Planstellen. Die Heeresforstverwaltung war für die Nutzbarmachung der militärischen Liegenschaften auf dem Truppenübungsplatz zuständig. (TZ 3)

Nach Integration der Heeresforstverwaltung im Jahr 2013 waren dem Truppenübungsplatz insgesamt 349 Arbeitsplätze zugeordnet. Die Organisationsstruktur des Truppenübungsplatzes wurde dabei im Wesentlichen beibehalten. (TZ 3)

Teilaufgaben der Heeresforstverwaltung (Verwaltung/Rechnungswesen, Fremdnutzung/Vertragswesen) wurden nicht dem Truppenübungsplatz, sondern dem Militärischen Servicezentrum 6 (nachgeordnete Dienststelle des Militärischen Immobilienmanagementzentrums des BMLVS mit Sitz in Allentsteig) übertragen, weil der Truppenübungsplatz nicht über die notwendige fachliche Kompetenz hierfür verfügte. Durch diese Aufsplittung, die insbesondere auch das Rechnungswesen betraf, wurde eine neue Schnittstelle geschaffen, die einer Bewirtschaftung des Truppenübungsplatzes unter organisatorisch und fachlich einheitlicher Verantwortung entgegenstand. (TZ 3)

Nach Integration der Heeresforstverwaltung in den Truppenübungsplatz waren die organisatorischen Rahmenbedingungen mangelhaft, die Kosten- und Leistungsrechnung war nicht auf einen Wirtschaftsbetrieb ausgelegt und die Aufgabenerfüllung in den einzelnen Wirt-

schaftsbereichen des Truppenübungsplatzes, die keine militärischen Kernaufgaben darstellten, war mangelhaft. (TZ 3)

Organisationsstruktur des Truppenübungsplatzes

Der Truppenübungsplatz fungierte als Dienstleistungseinrichtung für den Schieß- und Ausbildungsbetrieb des Bundesheeres. Seit der Integration der Heeresforstverwaltung im Jahr 2013 war der Truppenübungsplatz auch für die Bewirtschaftung seiner Liegenschaften zuständig (insbesondere Forst, Jagd, Landschaftspflege und Landwirtschaft sowie Steinbruch). Die organisatorische Struktur des Truppenübungsplatzes mit militärisch gegliederten Stabszellen war jedoch nicht auf dessen Aufgaben als Dienstleistungseinrichtung und Wirtschaftsbetrieb ausgerichtet, sondern auf einsatzbezogene, militärische Aufgaben, die der Truppenübungsplatz gar nicht hatte. (TZ 4)

Die Organisation des Truppenübungsplatzes, nach der dem Dienstbetrieb rd. 89 % aller Arbeitsplätze zugewiesen waren, war unzureichend und unausgewogen. (TZ 4)

Anforderungsprofile an Führungskräfte

Trotz der Entscheidung, die Heeresforstverwaltung Allentsteig im Jahr 2013 in den Truppenübungsplatz zu integrieren, war in der Organisation des Truppenübungsplatzes die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche rechtliche, wirtschaftliche und forstliche Kompetenz in den Anforderungsprofilen an Führungskräfte nicht vorgesehen. (TZ 5)

Wirtschaftliche Lage des Truppenübungsplatzes

Ausgaben und Einnahmen

Im Jahresvergleich 2008 bis 2012 reduzierten sich beim Truppenübungsplatz und bei der Heeresforstverwaltung sowohl die Ausgaben (um insgesamt rd. 9,3 %), als auch die Einnahmen (um insgesamt rd. 30 %). (TZ 6)

Die Heeresforstverwaltung hatte zwar die Managementziele in Bezug auf Saldoverbesserung und Einnahmensteigerung im Projektzeitraum 2008 bis 2012 erfüllt, jedoch regelmäßig einen negativen Saldo von bis zu rd. 817.000 EUR erwirtschaftet. (TZ 7, 8)

Kurzfassung

Die Geschäftsgebarung der Heeresforstverwaltung war nicht transparent, weil sie keine nach Liegenschaften (Allentsteig und Bruckneudorf) und Wirtschaftsbereichen getrennten Aufzeichnungen über die jährlichen Ausgaben und Einnahmen führte. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Bereiche war daher nicht möglich. Wegen der mangelnden Transparenz fehlten auch Grundlagen für die Steuerung der einzelnen Wirtschaftsbereiche. (TZ 8)

Controlling-Beirat der Heeresforstverwaltung

Der Controlling-Beirat der Heeresforstverwaltung hatte seine Beratungsfunktion nur unzureichend ausgeübt, weil er insbesondere nie die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung empfohlen und auch keine Empfehlungen zur jährlichen Umsetzung des Projektprogramms im Sinne einer nachhaltigen Forstbewirtschaftung abgegeben hatte. (TZ 9)

Kosten- und Leistungsrechnung nach Integration der Heeresforstverwaltung

Die Kosten- und Leistungsrechnung des Truppenübungsplatzes war nach der Integration der Heeresforstverwaltung im Jahr 2013 trotz Ausgaben von rd. 13,4 Mio. EUR und Einnahmen von rd. 3,4 Mio. EUR nicht auf einen Wirtschaftsbetrieb ausgelegt, weil die Ein- und Auszahlungen nicht den einzelnen Wirtschaftsbereichen (insbesondere Forst, Jagd, Landschaftspflege und Landwirtschaft sowie Steinbruch) zugeordnet werden konnten. Dadurch war auch der wirtschaftliche Erfolg des Truppenübungsplatzes in den einzelnen Wirtschaftsbereichen nicht messbar. Durch das Fehlen von Steuerungsdaten war die Festlegung wirtschaftlicher Ziele erschwert. (TZ 10, 22)

Das BMLVS nutzte die Kosten- und Leistungsrechnung nicht für Planungs-, Entscheidungs- und Steuerungszwecke beim Truppenübungsplatz und setzte trotz insgesamt negativen Saldos keine geeigneten zahlenbasierten Steuerungsmaßnahmen. (TZ 10)

Wirtschaftliche Zielvorgaben für das Jahr 2013

Das – fachlich zuständige – Militärische Immobilienmanagementzentrum (nachgeordnete Dienststelle des BMLVS) erarbeitete die wirtschaftlichen Zielvorgaben für den Truppenübungsplatz für das Jahr 2013 erst im Juli des laufenden Jahres und ordnete diese nicht verbindlich an. (TZ 11)

Militärische Nutzung des Truppenübungsplatzes

Schießanlagen

Eine bundesweite Gesamtplanung der Schieß- und Übungstätigkeit des Bundesheeres fehlte, um die Auslastung der Truppenübungsplätze für das Bundesheer zu optimieren und die Kapazitäten festzulegen. Gemäß den Berechnungen des RH wurde in den Jahren 2008 bis 2013 an durchschnittlich 56 Arbeitstagen pro Jahr (rd. 22 % der Arbeitstage) keine Schieß- oder Ausbildungsanlage des Truppenübungsplatzes Allentsteig genutzt. Eine auf Stunden berechnete Nutzung der Schieß- und Ausbildungsanlagen ergab eine Auslastung von rd. 21 %. (TZ 12)

Der Truppenübungsplatz führte keine einheitlichen, IT-unterstützten Aufzeichnungen über die Auslastung der Schieß- und Ausbildungsanlagen und hatte somit auch keinen Überblick über die Nutzung des Truppenübungsplatzes. (TZ 12)

Unterkünfte

Die Aufzeichnungen des Truppenübungsplatzes über die Auslastung der Unterkünfte waren für Steuerungszwecke nicht geeignet, weil die Daten mangelhaft waren. Gemäß den Erhebungen des RH lag die durchschnittliche Auslastung der Mannschaftsunterkünfte in den Jahren 2010 bis 2013 bei 34,2 %, jene der Kader- und Gästunterkünfte bei 55,5 %. (TZ 13)

Forstwirtschaft

Mittelfristiger forstlicher Managementplan

Der mittelfristige forstliche Managementplan (forstliches Operat) für den Truppenübungsplatz wurde letztmals im Jahr 2006 aktualisiert; dieser verfügte somit über keinen aktuellen Managementplan. (TZ 7, 14)

Kurzfassung

Nachhaltigkeit der Forstbewirtschaftung

Im Zeitraum 2008 bis 2012 erfolgte eine Überschlägerung des Holzbestandes um durchschnittlich rd. 90 % gegenüber den Soll-Vorgaben im Projektprogramm, während die Waldpflege um durchschnittlich rd. 39 % unter den Soll-Werten lag. Die in der Flexibilisierungsverordnung vorgesehene Nachhaltigkeit der Forstbewirtschaftung war somit gefährdet. (TZ 15)

Holzernte

Die Erfassung und Kontrolle der extern vergebenen Holzschlägerungen waren mangelhaft. Das BMLVS hatte somit keinen Überblick über die geschlägerten Holzmengen. Obwohl im Ressort keine Aufzeichnungen zu den geschlägerten Holzmengen vorlagen, wurde die sachliche Richtigkeit der extern erbrachten Leistungen bestätigt. (TZ 16)

Vergabe von Holzschlägerungen an Unternehmen

Bei einem 2011 direkt vergebenen Werkvertrag betreffend Holzschlägerungen wurde der ursprüngliche Auftragswert von rd. 58.000 EUR durch Zusatzvereinbarungen nachträglich auf insgesamt rd. 288.000 EUR erhöht. Diese Vorgangsweise führte zu einer Umgehung der vergaberechtlich gebotenen Ausschreibung gemäß den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 und somit zu einer Unterbindung des Wettbewerbs. (TZ 17)

Holzverkäufe 2011 und 2012

2011 erfolgten Holzverkäufe ohne vertragliche Preisbindung (z.B. nach dem Holzpreisindex). Die nachträglich vereinbarten Preisanpassungen waren mangels Begründung nicht nachvollziehbar. (TZ 18)

Im Jahr 2012 erfolgten bereits drei Wochen nach Vertragsabschluss bei fünf Verträgen nachträgliche Erweiterungen der vereinbarten Holzverkaufsmengen in Höhe von insgesamt rd. 520.000 EUR (Schätzwert) ohne neuerliche Vergabe im Wettbewerb. (TZ 18)

Eine interne Kommission, die aufgrund des Vorwurfs von Holzfehlbeständen eingerichtet wurde, zeigte Schwachstellen bei der Vergabe und Abwicklung von Holzschlägerungen und Holzverkäu-

fen am Truppenübungsplatz – wie z.B. Manipulationsgefahr durch nicht nachvollziehbare Buchhaltung und Lieferscheinsysteme – auf. (TZ 19)

Landwirtschaft und Landschaftspflege

Nutzung der kampfmittelbelasteten Zonen

Der Umfang der selbst bewirtschafteten Landwirtschaft und Landschaftspflege wurde von 2008 bis 2012 sukzessive von rd. 1.000 ha auf rd. 700 ha reduziert. Ein Großteil der Acker- und Grünlandflächen in blindgängergefährdeten Räumen war infolge verschärfter Sicherheitsbestimmungen und unterbliebener Blindgängerräumung nicht mehr nutzbar. Durch die Nichtbewirtschaftung entgingen dem BMLVS potenzielle Pachteinnahmen. (TZ 20)

Das BMLVS traf seit September 2012 keine Entscheidung über die allfällige Umwandlung kampfmittelbelasteter Zonen des Truppenübungsplatzes in landwirtschaftliche Nutzfläche zur Erzielung zusätzlicher Pachteinnahmen und über dafür erforderliche Maßnahmen. (TZ 20)

Pachtverträge

Für die Jahre 2008 bis 2012 lagen zwar Pachtverträge, aber keine Übersichten zu den verpachteten Flächen auf dem Truppenübungsplatz und zu den Erlösen vor, wodurch keine nachvollziehbare Steuerung und Kontrolle hinsichtlich der Flächenverpachtung möglich war. (TZ 21)

Bei dem 2014 in Kraft getretenen General-Pachtvertrag war ein ordentliches Kündigungsrecht seitens des BMLVS nicht vorgesehen, wodurch dieser Vertrag im Vergleich zu den Vorverträgen ungünstig für das BMLVS war. Eine Verlängerung des Vertrags um weitere sieben Jahre konnte bereits durch Verschweigung des Ressorts zustande kommen. Außerdem hatte das BMLVS entgegen einer Empfehlung des BMF eine Auflösungsmöglichkeit auch nicht für den Fall vereinbart, dass sich die Verpachtung für das Ressort nicht bewährte, z.B. bei negativer Evaluierung. (TZ 21)

Kurzfassung

Jagd

Wildbestand, Abschusspläne

Die Abschusszahlen waren in behördlichen Abschussplänen festgelegt, um den Wildbestand zu regulieren und die Schäden durch Wildverbiss in einem vertretbaren Ausmaß zu halten. Die festgelegten Abschusszahlen wurden 2011 (Junghirsche) und 2012 (Junghirsche, Kahlwild) in erheblichem Ausmaß nicht erfüllt. (TZ 23)

Jagdpersonal

Die angestrebte organisatorische und personelle Trennung von Jagd und Forst und die Konzentration auf die jeweiligen Kernaufgaben waren nicht verwirklicht, weil das Forstpersonal des Truppenübungsplatzes weiterhin zusätzlich im Bereich Jagd eingesetzt war. (TZ 24)

Elf von 14 jagdlichen Hilfsorganen waren aktive oder ehemalige Bedienstete des BMLVS, drei waren Privatpersonen (Stand 2013). Die Auswahl der jagdlichen Hilfsorgane durch das BMLVS war mangels Unterlagen nicht nachvollziehbar. (TZ 24)

Verkauf von Einzelabschüssen und von Gesellschaftsjagden

Nachvollziehbare Standards für die Vergabe von Einzelabschüssen und von Gesellschaftsjagden fehlten. Die Durchführung einer privaten Kleinriegeljagd im Herbst 2012 wurde wegen mangelnder Ressourcen abgelehnt, obwohl im gleichen Zeitraum zehn Riegeljagden durch ressorteigenes Personal erfolgten, aus denen keine Einnahmen lukrierbar waren. Dem BMLVS entgingen dadurch Einnahmen von ca. 2.000 EUR. (TZ 25)

Für den Zeitraum 2009 bis 2011 lagen keine Aufzeichnungen über Riegeljagden durch ressorteigenes Personal vor. (TZ 25)

Hegeabschüsse

Amtstierärztliche Gutachten für Hegeabschüsse (insbesondere von krankem oder verletztem Wild) durch ressorteigenes Personal lagen entgegen den Vorgaben in der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 nur unvollständig vor. (TZ 26)

Unentgeltliche Abschüsse von Wild

Einladungen zu unentgeltlichen Abschüssen von Wild erfolgten „aus wehrpolitischem Interesse“ und richteten sich überwiegend an Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens. Das „wehrpolitische Interesse“ war weder dokumentiert noch nachvollziehbar. (TZ 27)

Pirschbezirke

Seit der Erstvergabe von sogenannten „Pirschbezirken“ (räumlich abgegrenzter Verkauf von Abschüssen mit Ausgehrecht) für die Jahre 2009/2010 war keine Ausschreibung von Pirschbezirken mehr erfolgt, sondern die Verträge wurden verlängert oder es wurden freihändige Neuvergaben ohne Ausschreibung durchgeführt. (TZ 28)

Vorgaben für die Einrichtung von Pirschbezirken – insbesondere hinsichtlich Größe, Anzahl und Vergabe – fehlten in der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 weitgehend. Die Größe und der Preis einzelner Pirschbezirke waren geeignet, potenzielle Interessenten abzuschrecken und damit den Wettbewerb einzuschränken. Darüber hinaus war bei großen Pirschbezirken die Ausübung der Jagdaufsicht durch das ressorteigene Personal erschwert. (TZ 28)

In den Jahren 2011 und 2012 erfolgten die Vertragsabschlüsse für Pirschbezirke verspätet. Die Gewährung eines Preisnachlasses von 25 % für fünf Pirschbezirke im Jahr 2012 war nicht nachvollziehbar, weil in der vertragslosen Zeit wegen Schonzeiten nur Schwarzwild bejagt hätte werden können, und führte zu einem Einnahmeverzicht von rd. 23.000 EUR. (TZ 29)

Die Pirschbezirksverträge sahen vor, dass das Wildbret in das Eigentum der Abschussnehmer überging. Dies widersprach der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010, wonach das Wildbret an das BMLVS abzugeben war. Durch die nachteilige Bestimmung in den Pirschbezirksverträgen entgingen dem BMLVS Einnahmen aus der Veräußerung des Wildbrets. Darüber hinaus war die Kontrolle über die Anzahl des in den Pirschbezirken tatsächlich erlegten Wilds erschwert. (TZ 30)

Kurzfassung

Steinbruch

Zwischen den Zielvorgaben und den tatsächlich realisierten Abbaumengen traten in den Jahren 2008 bis 2010 Abweichungen von bis zu 28 % auf. Für das Jahr 2012 fehlten Zielvorgaben. (TZ 31)

Personalverwaltung

Mehrdienstleistungen

Der Truppenübungsplatz führte keine Auswertungen im Personalwesen für Steuerungszwecke, etwa hinsichtlich der Entwicklung der Mehrdienstleistungen, durch. (TZ 32)

Die Pauschale für die Mehrdienstleistungen der Angestellten der ehemaligen Heeresforstverwaltung in Höhe von 35 % des monatlichen Brutto-Grundgehalts beruhte auf keinen nachvollziehbaren Grundlagen und blieb unverändert, obwohl sich die Anzahl der tatsächlich geleisteten Mehrdienstleistungen von 2009 bis 2013 um durchschnittlich rd. 52 % pro Person reduzierte. (TZ 32)

Erfassung der Personaldaten

Das BMLVS erfasste die kollektivvertraglich Beschäftigten der ehemaligen Heeresforstverwaltung nach Integration in den Truppenübungsplatz erst mit einjähriger Verspätung im elektronischen Personalinformationssystem des Ressorts. Es hatte bis dahin keinen Überblick über den Gesamtpersonalstand des Truppenübungsplatzes und der Heeresforstverwaltung. (TZ 33)

Kraftfahrwesen

Beschaffung von Fahrzeugen durch die Heeresforstverwaltung

Die Beschaffung von fünf Geländefahrzeugen erfolgte gesplittet im Wege von Direktvergaben unter Umgehung der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 (BVergG 2006). (TZ 34)

Instandsetzung von Heereskraftfahrzeugen

Die Vorschriften und Abläufe für die Instandsetzung von Heereskraftfahrzeugen verursachten einen hohen Verwaltungsaufwand und lange Stehzeiten. (TZ 35)

Führerscheinausbildung für Angehörige der ehemaligen Heeresforstverwaltung

Die Bediensteten der ehemaligen Heeresforstverwaltung mussten aufgrund der organisatorischen Integration in den Truppenübungsplatz im Jahr 2013 eine umfassende Ausbildung zum Erwerb der Heereslenkberechtigung absolvieren, auch wenn sie eine zivile Lenkberechtigung für die überwiegend schon bisher gelenkten Fahrzeuge und langjährige Fahrpraxis besaßen. (TZ 36)

Die Heereslenkberechtigungsverordnung des BMLVS aus dem Jahr 2013 wies Regelungslücken auf. (TZ 36)

Brandschutz

Bei der Brandbekämpfung im blindgängergefährdeten Bereich des Truppenübungsplatzes bestand ein Sicherheitsdefizit. Die im Jahr 2005 eingeleiteten Planungen des BMLVS zur Beschaffung von splittergeschützten Brandschutzfahrzeugen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen. (TZ 37)

Kenndaten zum Truppenübungsplatz Allentsteig							
Rechtsgrundlagen	Wehrgesetz 2001, BGBl. I Nr. 146/2001 i.d.g.F. Sperrgebietgesetz 2002, BGBl. I Nr. 38/2002 i.d.g.F. Verordnung des BMLV über das Sperrgebiet Allentsteig, BGBl. II Nr. 220/1997 Verordnung des BMLV über die Erklärung der Heeres-Land- und Forstwirtschaftsverwaltung Allentsteig zur betriebsähnlichen Einrichtung, BGBl. II Nr. 720/1986, aufgehoben durch BGBl. I Nr. 181/2013 (Art. 10) Flexibilisierungsverordnung Heeresforstverwaltung Allentsteig, BGBl. II Nr. 441/2005 i.d.F. BGBl. II Nr. 477/2008, aufgehoben durch BGBl. I Nr. 181/2013 (Art. 10) Forstgesetz 1975, BGBl. Nr. 440/1975 i.d.g.F. Niederösterreichisches Jagdgesetz 1974, LGBl. Nr. 6500 i.d.g.F.						
Fläche des Truppenübungsplatzes							
	in Hektar (ha)						
Wald	7.300						
landwirtschaftlich genutzt	3.600						
wirtschaftlich nicht genutzte Fläche	4.800						
Gesamt	15.700						
Gebarung	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008/2012	2013¹
Ausgaben	in Mio. EUR					in %	in Mio. EUR
Truppenübungsplatz	10,90	10,96	10,58	9,90	9,91	- 9,1	13,39
Heeresforstverwaltung	5,81	5,13	4,49	5,35	5,25	- 9,7	
Gesamt	16,71	16,09	15,07	15,25	15,16	- 9,3	13,39
Einnahmen	in Mio. EUR						
Truppenübungsplatz	0,19	0,20	0,22	0,16	0,16	- 16,8	3,36
Heeresforstverwaltung	7,15	4,48	3,72	4,53	4,98	- 30,3	
<i>davon Einnahmen aus der Jagd</i>	<i>0,31</i>	<i>0,51</i>	<i>0,65</i>	<i>0,58</i>	<i>0,58</i>		<i>0,61</i>
Gesamt	7,34	4,68	3,94	4,69	5,14	- 30,0	3,36
Personalstärken des Truppenübungsplatzes und der Heeresforstverwaltung² Allentsteig							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013³	
Truppenübungsplatz	Anzahl						
Soll ⁴	411	325	325	325	325	349	
Ist	361	334	343	325	318	342	
	in %						
Besetzungsgrad	88	103 ⁵	106 ⁵	100	98	98	
Heeresforstverwaltung⁶	Anzahl						
Soll ⁷	60	60	60	60	60		
Ist	55	53	51	47	42		
	in %						
Besetzungsgrad	92	88	85	78	70		
Auslastung des Truppenübungsplatzes	in %						
Schießanlagen	21,2	18,5	19,0	18,5	24,7	25,2	
Mannschaftsunterkünfte	k.A. ⁸	k.A. ⁸	33,7	18,3	23,9	26,1	
Kader-/Gästeunterkünfte	k.A. ⁸	k.A. ⁸	32,1	39,4	59,2	60,1	

¹ ohne Truppenübungsplatz Bruckneudorf (bis 2012 Zuständigkeit der Heeresforstverwaltung)

² jeweils Stichtag 1. Juli

³ einschließlich Heeresforstverwaltung (Integration der Heeresforstverwaltung in den Truppenübungsplatz im Jahr 2013, vgl. TZ 3)

⁴ Arbeitsplätze laut Organisationsplan des BMLVS für den Truppenübungsplatz

⁵ Der Besetzungsgrad von über 100 % ergab sich aufgrund einer Reorganisation im Jahr 2009 (vgl. TZ 3).

⁶ 2013 wurde die Heeresforstverwaltung in den Truppenübungsplatz eingegliedert.

⁷ Planstellen laut Personalplan des Bundes

⁸ k.A. = keine Angabe

Quellen: BMLVS; RH

Truppenübungsplatz Allentsteig**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von September bis Dezember 2013 die Gebarung des BMLVS hinsichtlich des Truppenübungsplatzes Allentsteig.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der militärischen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung im Bereich des Truppenübungsplatzes im Zeitraum 2008 bis 2013. Ein Schwerpunkt war dabei die Überprüfung der Integration der Heeresforstverwaltung Allentsteig in den Truppenübungsplatz im Jahr 2013 und deren Auswirkungen.

Zu dem im März 2015 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMLVS im Juni 2015 eine Stellungnahme ab und teilte dabei mit, dass es den Bericht des RH zum Anlass einer umfassenden Evaluierung und Neuausrichtung des Truppenübungsplatzes Allentsteig nehmen werde. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2015.

Allgemeines

- 2 (1) Der Truppenübungsplatz Allentsteig umfasst eine Gesamtfläche von rd. 15.700 ha. Er ist für Ausbildungs- und Schießvorhaben mit allen im Österreichischen Bundesheer eingeführten Waffen bis zum Rahmen einer Brigade vorgesehen und ganzjährig nutzbar.

Das Gelände ist beinahe zur Hälfte mit Nadelwald bedeckt. Rund ein Sechstel der Fläche – vor allem im Randbereich, in dem sich drei große Übungsräume befinden – wird landwirtschaftlich genutzt. Den Rest bilden die für die Schießausbildung genutzten Flächen im Kernbereich des Truppenübungsplatzes.

Allgemeines

Abbildung 1: Truppenübungsplatz Allentsteig



Quelle: RH

(2) Entsprechend den „Sicherheitsbestimmungen für das Scharfschießen mit allen Waffen“ bestand die Gesamtfläche des Truppenübungsplatzes aus drei Zonen:

- Zone A (ca. 5.000 ha): Kampfmittelbelastung (Blindgänger) auf und unter der Erdoberfläche; Einschränkungen für alle Nutzer
- Zone B (ca. 3.000 ha): Kampfmittelbelastung unter der Erdoberfläche; Einschränkungen für alle Nutzer
- Zone C (ca. 7.700 ha):
 - C 1: keine Kampfmittelbelastung auf der Erdoberfläche und bis in die Tiefe von zumindest 1,5 m in den Erdboden; keine Nutzungseinschränkungen
 - C 2: kein Hinweis auf Kampfmittelbelastungen auf und unter der Erdoberfläche; keine Nutzungseinschränkungen.

Um eine sichere Betretbarkeit zu gewährleisten und Ausbildungs- und Arbeitsunfälle durch Blindgänger zu verhüten, galten für die Zonen A und B u.a. folgende Sicherheitsbestimmungen:

- In der Zone A (Kernzone) waren militärische sowie land- und forstwirtschaftliche Nutzungen nur unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt. Vor Durchführung von Arbeiten (insbesondere Holzschlägerungen) war die Erdoberfläche nach Kampfmitteln abzusuchen und erforderlichenfalls zu räumen bzw. war eine Tiefensuche¹ mit allfälliger Beseitigung von Kampfmitteln erforderlich. Dahingehende Arbeiten durften nur mit splittergeschützten Maschinen durchgeführt werden.
- Für die Zone B lagen ebenfalls Einschränkungen der militärischen oder zivilen Nutzung vor. Diese waren aber weniger umfassend.
- Die Flächen der Zone C konnten sowohl militärisch als auch land- und forstwirtschaftlich ohne Einschränkung genutzt werden.

Organisation

Organisatorische
Änderungen beim
Truppenübungsplatz

3.1 (1) Der Truppenübungsplatz war dem Militärkommando Niederösterreich und in weiterer Folge dem Streitkräfteführungskommando und dem BMLVS unterstellt. Bis Ende Februar 2009 sah der Organisationsplan für den Truppenübungsplatz insgesamt 411 Arbeitsplätze vor.

Im März 2009 wurde der Organisationsplan für den Truppenübungsplatz aufgrund einer Reorganisation auf 325 Arbeitsplätze reduziert. Der Truppenübungsplatz bestand demnach aus

- dem Kommando mit den Stabsgruppen 1 bis 6 sowie den Referaten Ökologie und Bauplanung und
- dem Dienstbetrieb.

(2) Parallel zum Truppenübungsplatz bestand bis 2013 die Heeresforstverwaltung Allentsteig. Dabei handelte es sich um eine „betriebsähnliche Einrichtung“² (Einrichtung des Bundes, die unter Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze Leistungen an andere gegen Entgelt erbringt, wobei Kostendeckung anzustreben ist³). Die Heeresforstverwaltung war

¹ Suche nach unter der Erdoberfläche liegenden, sprengkräftigen Munitionsteilen mit technischen Hilfsmitteln (z.B. Metalldetektoren)

² vgl. Verordnung des BMLV vom 09.12.1986 über die Erklärung der Heeres-Land- und Forstwirtschaftsverwaltung Allentsteig zur betriebsähnlichen Einrichtung, BGBl. Nr. 720/1986, aufgehoben durch BGBl. I Nr. 181/2013 (Art. 10)

³ vgl. § 4 Abs. 4 Bundeshaushaltsgesetz 1986 (BHG 1986), BGBl. Nr. 213/1986

Organisation

gleichzeitig als „flexibilisierte Dienststelle“ (Dienststelle mit weitgehender Autonomie und wirtschaftlicher Selbständigkeit⁴) eingerichtet.

Der Heeresforstverwaltung oblag gemäß der Flexibilisierungsverordnung⁵ im Wesentlichen die Nutzbarmachung der militärischen Liegenschaften auf den Truppenübungsplätzen Allentsteig (rd. 15.700 ha) und Bruckneudorf (rd. 3.300 ha) im Gesamtausmaß von rd. 19.000 ha.

Die Heeresforstverwaltung gliederte sich in die Bereiche

- Leitung,
- Verwaltung,
- Forst und Jagd,
- Landwirtschaft und Landschaftspflege sowie
- Nebenbetriebe (Steinbruch, Forstwegebau und Werkstätten).

Nach dem Personalplan des Bundes 2010 wies die Heeresforstverwaltung insgesamt 60 Planstellen auf.

(3) Das BMLVS hatte im Jahr 2002 eine umfassende Revision der Heeresforstverwaltung durchgeführt. Der Revisionsbericht aus dem Jahr 2003 empfahl u.a. die Integration der Heeresforstverwaltung in den Truppenübungsplatz und somit deren Unterstellung unter das Kommando des Truppenübungsplatzes.

In einem Statusbericht vom Mai 2008 äußerte die Interne Revision des BMLVS Kritik an der Geschäftsgebarung der Heeresforstverwaltung. Demnach war die bestehende Organisationsform ungeeignet, um notwendige Verbesserungen durchzuführen. Die Interne Revision schlug daher die Zusammenführung von Truppenübungsplatz und Heeresforstverwaltung unter Bildung eines Facility-Managementzentrums Allentsteig vor.

Der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Norbert Darabos, ordnete 2010 die Zusammenführung des Truppenübungsplatzes mit der Heeresforstverwaltung unter Auslagerung von Forst- und Jagdaufgaben (bei gleichzeitiger Überlassung des Personals) an die Österreichische Bundesforste AG an.

⁴ vgl. § 17a BHG 1986

⁵ Flexibilisierungsverordnung Heeresforstverwaltung Allentsteig, BGBl. II Nr. 441/2005 i.d.F. BGBl. II Nr. 477/2008, aufgehoben durch BGBl. I Nr. 181/2013 (Art. 10)

Die Österreichische Bundesforste AG hätte im Wesentlichen die Betriebsführung im Forst- und Jagdbereich übernehmen sollen und dafür ein Bewirtschaftungsentgelt sowie eine Erfolgsgangente erhalten. Das Konzept einer Bewirtschaftung durch die Österreichische Bundesforste AG sah einen einjährigen Erprobungszeitraum vor. Ausgehend von den Erfahrungen des Erprobungszeitraums hätte das endgültige Bewirtschaftungsmodell festgelegt werden sollen. Das Personal wäre beim BMLVS verblieben, ebenso wären die Personalkosten in unveränderter Höhe weiter beim BMLVS angefallen.

Die Umsetzung der Integration sollte im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2011⁶ (Art. 95 der Regierungsvorlage) erfolgen. Eine entsprechende Beschlussfassung im Nationalrat erfolgte nicht.

(4) In der Folge erarbeitete eine Projektgruppe des BMLVS ein Variantenkonzept für die Zusammenführung des Truppenübungsplatzes mit der Heeresforstverwaltung. Dieses sah drei Varianten vor:

1. Integration der Heeresforstverwaltung in den Truppenübungsplatz,
2. Integration der Heeresforstverwaltung aufgabenspezifisch in den Truppenübungsplatz und in das – für Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten zuständige – Militärische Servicezentrum 6⁷ sowie
3. Integration der Heeresforstverwaltung aufgabenspezifisch in den Truppenübungsplatz und in das Militärische Servicezentrum 6 unter Auslagerung der Forst- und Jagdaufgaben an die Österreichische Bundesforste AG.

Die Projektgruppe schlug die Realisierung der Variante 2 als bestgeeignete Variante vor.

(5) Der Bundesminister beauftragte im Juni 2011 den Leiter der Gruppe Präsidium des BMLVS mit einer Überprüfung der möglichen Varianten. Dieser schlug im März 2012 vor, einen Bewirtschaftungsvertrag mit der Österreichische Bundesforste AG abzuschließen und die Geschäftsfelder der Heeresforstverwaltung (Forst, Jagd, Landwirtschaft, Fischerei, Schotterwirtschaft und Verwaltung), die keine militärischen Kernaufgaben darstellten, an die Österreichische Bundesforste AG auszulagern.

⁶ BGBl. I Nr. 111/2010

⁷ Beim Militärischen Servicezentrum 6 handelte es sich um eine Organisationseinheit des Militärischen Immobilienmanagementzentrums mit Sitz in Allentsteig, das dem BMLVS unmittelbar unterstellt war.

Organisation

Der Bundesminister ordnete schließlich im Mai 2012 die „Eingliederung der bewirtschaftungsmäßigen Aufgaben der Heeresforstverwaltung in die militärischen Strukturen bis 31. Dezember 2012“ an. Demnach war die Heeresforstverwaltung entsprechend der Variante 2 des Variantenkonzepts aufgabenspezifisch in den Truppenübungsplatz und in das – für Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten zuständige – Militärische Servicezentrum 6 zu integrieren.

(6) Mit 1. Jänner 2013 erfolgte die Integration der Heeresforstverwaltung in den Truppenübungsplatz. Die Organisationsstruktur des Truppenübungsplatzes wurde dabei im Wesentlichen beibehalten. Der neue Organisationsplan sah insgesamt 349 Arbeitsplätze vor.

Die Heeresforstverwaltung wurde im Zuge der Integration in den Truppenübungsplatz in einzelne Organisationselemente aufgeteilt und jeweils bestehenden Organisationselementen des Truppenübungsplatzes angegliedert. Die Teilaufgaben Verwaltung/Rechnungswesen (Lohnverrechnung und Buchhaltung) und Fremdnutzung/Vertragswesen (aus dem Bereich Landwirtschaft und Landschaftspflege) wurden hinsichtlich der Liegenschaft Allentsteig dem Militärischen Servicezentrum 6 mit Sitz in Allentsteig übertragen, weil dieses – anders als der Truppenübungsplatz – über die notwendige fachliche Kompetenz hierfür verfügte.⁸

Das Militärische Servicezentrum 6 unterstand im Wege des Militärischen Immobilienmanagementzentrums dem BMLVS, der Truppenübungsplatz im Wege des Militärkommandos Niederösterreich und des Streitkräfteführungskommandos dem BMLVS. Der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport war daher der einzige gemeinsame Vorgesetzte.

Durch diese Aufsplittung, die insbesondere auch das Rechnungswesen betraf, wurde eine neue Schnittstelle geschaffen, die einer einheitlichen Aufgabenerfüllung bei der Bewirtschaftung des Truppenübungsplatzes entgegenstand.

3.2 Angesichts

- der Beanstandungen des RH zu den einzelnen Wirtschaftsbereichen des Truppenübungsplatzes, die keine militärischen Kernaufgaben darstellten (vgl. TZ 14 bis 31),

⁸ Die Zuständigkeiten hinsichtlich der Liegenschaft Bruckneudorf wurden dem Truppenübungsplatz Bruckneudorf und dem Militärischen Servicezentrum 3 übertragen.

- mangelhafter organisatorischer Rahmenbedingungen nach Integration der Heeresforstverwaltung in den Truppenübungsplatz (vgl. TZ 4, 5) und
- der nicht auf einen Wirtschaftsbetrieb ausgelegten Kosten- und Leistungsrechnung (vgl. TZ 10)

empfahl der RH, den Prozess der Auslagerung der Forst- und Jagdaufgaben an die Österreichische Bundesforste AG – insbesondere im Hinblick auf eine wirtschaftliche Betriebsführung und die Sicherung der fachlichen Kompetenz – wieder aufzugreifen und gleichzeitig das Personal des BMLVS entsprechend zu reduzieren.

Weiters empfahl der RH,

- brachliegende Acker- und Grünlandflächen in blindgängergefährdeten Räumen ehestmöglich einer Nutzung (z.B. durch Blindgängerräumung und Verpachtung) unter Kosten-Nutzen-Abwägungen zuzuführen (vgl. TZ 20) und
- die Gestaltung von Pachtverträgen zu optimieren (vgl. TZ 21).

Der RH kritisierte weiters, dass bei der Integration der Heeresforstverwaltung in den Truppenübungsplatz im Jahr 2013 die organisatorischen Rahmenbedingungen, insbesondere die Einführung eines geeigneten Rechnungswesens, fehlten, um den Truppenübungsplatz unter organisatorisch und fachlich einheitlicher Verantwortung zu bewirtschaften.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Wirtschaftsbereiche des Truppenübungsplatzes unter Einsatz eines geeigneten Rechnungswesens organisatorisch zusammenzuführen, um eine Führung unter organisatorisch und fachlich einheitlicher Verantwortung zu ermöglichen.

3.3 *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlungen des RH im Zuge des laufenden Reformprozesses einbeziehen werde.*

Organisationsstruktur des Truppenübungsplatzes

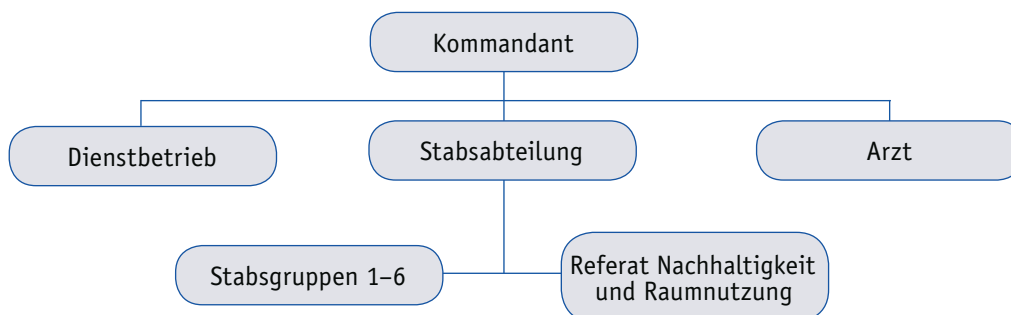
4.1 (1) Nach der zur Zeit der Gebarungüberprüfung geltenden Organisationsstruktur waren dem Kommandanten des Truppenübungsplatzes der Leiter der Stabsabteilung⁹ (zugleich Stellvertretender Kommandant), der Arzt und der Kommandant des Dienstbetriebes unmittel-

⁹ mit den militärisch gegliederten Stabsgruppen 1 bis 6 (Personal, Sicherheit, Schieß- und Ausbildungsbetrieb, Logistik, IT und Öffentlichkeitsarbeit) sowie dem Referat Nachhaltigkeit und Raumnutzung

Organisation

bar unterstellt. Von den 349 Arbeitsplätzen des Truppenübungsplatzes gehörten 311 zum Dienstbetrieb. Der Kommandant des Dienstbetriebs trug daher Führungsverantwortung für rd. 89 % des dem Truppenübungsplatz zugewiesenen Personals.

Abbildung 2: Organisation des Truppenübungsplatzes ab 2013



Quelle: BMLVS

(2) Der Truppenübungsplatz fungierte als Dienstleistungseinrichtung für den Schieß- und Ausbildungsbetrieb des Bundesheeres (Primärnutzung). Seit der Integration der Heeresforstverwaltung im Jahr 2013 war das Kommando des Truppenübungsplatzes¹⁰ auch für die Bewirtschaftung (insbesondere Forst, Jagd, Landwirtschaft und Landschaftspflege sowie Steinbruch) der zugehörigen Liegenschaften (Sekundärnutzung) zuständig.

Eine einsatzbezogene, militärische Aufgabenstellung hatte die Organisation nicht. Der Truppenübungsplatz hätte auch im Einsatzfall weiterhin seine Aufgabe als Dienstleistungseinrichtung für die übenden Truppen zu erfüllen.

Die organisatorische Struktur des Truppenübungsplatzes mit militärisch gegliederten Stabszellen war jedoch nicht auf die Aufgaben als Dienstleistungseinrichtung und Wirtschaftsbetrieb, sondern im Wesentlichen auf die Erfüllung militärischer Aufgaben ausgerichtet. Die organisatorische Trennung von Planung (Kommando) und Durchführung (Dienstbetrieb) verursachte aufwendige Verwaltungsabläufe und Doppelgleisigkeiten.

- 4.2 Der RH bemängelte, dass die Führungsstruktur des Truppenübungsplatzes nicht auf dessen Aufgaben als Dienstleistungseinrichtung und Wirtschaftsbetrieb ausgerichtet war, sondern auf einsatzbezogene, militärische Aufgaben, die er gar nicht hatte.

¹⁰ insbesondere die Bereiche Dienstbetrieb und Referat Nachhaltigkeit und Raumnutzung

Der RH kritisierte weiters die unzweckmäßige und unausgewogene Gliederung der Organisation des Truppenübungsplatzes, nach der dem Dienstbetrieb rd. 89 % aller Arbeitsplätze zugewiesen waren.

Der RH empfahl dem BMLVS, von der militärisch geprägten Führungsstruktur des Truppenübungsplatzes abzugehen und eine nach fachlichen Gesichtspunkten ausgerichtete Führungsstruktur zu implementieren. Dabei wären planende und durchführende Aufgaben grundsätzlich fachbezogen in jeweils einer Organisationseinheit mit ausgewogener Führungsspanne zusammenzufassen.

4.3 *Das BMLVS teilte mit, dass es bestrebt sei, die Führungsstruktur zu optimieren.*

Anforderungsprofile
an Führungskräfte

5.1 (1) Entsprechend der Führungsstruktur des Truppenübungsplatzes waren die Anforderungsprofile an die Führungskräfte primär militärisch ausgerichtet.

Der Kommandant des Truppenübungsplatzes musste ein Offizier des Truppendienstes mit Vorverwendung als Kommandant eines kleinen Verbandes¹¹ sein. Eine an seinen Hauptaufgaben orientierte juristische und wirtschaftliche Ausbildung war im Anforderungsprofil nicht vorausgesetzt.

Da der Wirtschaftsbereich des Truppenübungsplatzes nicht in einem Organisationselement zusammengefasst war (vgl. TZ 3), sah der Organisationsplan auch keine entsprechende Leitungsfunktion mit betriebswirtschaftlich geprägtem Anforderungsprofil vor.

(2) Nach § 113 Forstgesetz 1975 hatten Eigentümer von Wäldern, die eine wirtschaftliche Einheit im Ausmaß von mindestens 1.000 ha bildeten (Pflichtbetrieb), ein leitendes Forstorgan zu bestellen. Bei Pflichtbetrieben mit mindestens 3.600 ha waren dies Forstwirte mit Staatsprüfung für den höheren Forstdienst.¹² Das leitende Forstorgan war im Rahmen seiner Aufgaben zur Vertretung des Waldeigentümers vor Behörden und Körperschaften öffentlichen Rechts berechtigt. Zu seinen Aufgaben zählte insbesondere, wirtschaftliche Zielvorgaben für den Forstbetrieb zu erstellen.

¹¹ Bataillon oder Regiment

¹² § 105 Abs. 1 Z 3 Forstgesetz 1975

Organisation

Der Truppenübungsplatz verfügte seit der Auflösung der Heeresforstverwaltung Ende 2012 organisatorisch über kein eigenes leitendes Forstorgan mehr. Der bisherige Leiter der Heeresforstverwaltung, der über die Qualifikation als leitendes Forstorgan verfügte, war zur Dienstleistung dem Militärischen Immobilienmanagementzentrum zugewiesen, hatte seinen dienstlichen Sitz aber weiterhin in Allentsteig. Vielmehr musste in forstlichen Angelegenheiten eines der beiden beim Militärischen Immobilienmanagementzentrum angesiedelten leitenden Forstorgane für den Truppenübungsplatz tätig werden. Der Truppenübungsplatz war daher auch nicht in der Lage, in forstlichen Angelegenheiten mit den zuständigen Behörden (wie z.B. der Bezirkshauptmannschaft Zwettl) in direkten Kontakt zu treten, sondern musste jeweils im Dienstweg über das Militärkommando Niederösterreich, das Streitkräfteführungskommando und das BMLVS an das Militärische Immobilienmanagementzentrum herantreten.

- 5.2** Der RH kritisierte, dass in den Anforderungsprofilen an die Führungskräfte des Truppenübungsplatzes die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche rechtliche und wirtschaftliche – wie auch die seit Ende 2012 erforderliche forstliche – Kompetenz nicht vorgesehen war. Für den Bereich der Forst- und Jagdverwaltung trat die Problematik als Folge der Integration der Heeresforstverwaltung Allentsteig in den Truppenübungsplatz auf, ohne gleichzeitig – wie geplant – die Forst- und Jagdverwaltung an die Österreichische Bundesforste AG auszulagern (vgl. TZ 3).

Der RH empfahl dem BMLVS, in den Anforderungsprofilen an die Führungskräfte des Truppenübungsplatzes rechtliche bzw. wirtschaftliche Kompetenz vorzusehen.

Für den Bereich der Forst- und Jagdaufgaben empfahl der RH, den Prozess der Ausgliederung an die Österreichische Bundesforste AG wieder aufzugreifen (vgl. TZ 3).

- 5.3** *Das BMLVS teilte mit, dass es die Empfehlungen des RH in den laufenden Reformprozess einbeziehen werde.*

Wirtschaftliche Lage des Truppenübungsplatzes

Ausgaben und Einnahmen

- 6.1** Die Ausgaben und Einnahmen des Truppenübungsplatzes und der Heeresforstverwaltung stellten sich 2008 bis 2013 wie folgt dar, wobei nach Wirtschaftsbereichen getrennte Aufzeichnungen über die jährlichen Ausgaben und Einnahmen fehlten (vgl. TZ 8, 10):



Wirtschaftliche Lage des
Truppenübungsplatzes

BMLVS

Truppenübungsplatz Allentsteig

Tabelle 1: Ausgaben/Einnahmen gemäß Haushaltsverrechnung des Bundes ¹						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008/2012
Einnahmen			in EUR			in %
Truppenübungsplatz	191.021,20	201.496,22	215.783,81	164.060,76	158.853,93	- 16,8
Heeresforstverwaltung ¹	7.146.704,40 ²	4.475.329,46	3.723.396,07	4.528.527,72	4.979.280,70	- 30,3
Summe	7.337.725,60	4.676.825,68	3.939.179,88	4.692.588,48	5.138.134,63	- 30,0
Ausgaben			in EUR			in %
Truppenübungsplatz	10.904.714,26	10.959.282,32	10.584.833,03	9.902.153,10	9.907.885,49	- 9,1
Heeresforstverwaltung ¹	5.813.683,76	5.127.372,00	4.489.908,72	5.345.614,19	5.251.409,43	- 9,7
Summe	16.718.398,02	16.086.654,32	15.074.741,75	15.247.767,29	15.159.294,92	- 9,3
Saldo Einnahmen/Ausgaben	- 9.380.672,42	- 11.409.828,64	- 11.135.561,87	- 10.555.178,81	- 10.021.160,29	6,8

¹ Zahlen der Heeresforstverwaltung 2008 bis 2012 einschließlich der Liegenschaft Bruckneudorf

² Erhöhte Einnahmen durch vermehrten Holzschlag 2008 insbesondere aufgrund von Großschadensereignissen (Windbruch)

Quellen: BMLVS; RH

Wirtschaftliche Lage des Truppenübungsplatzes

Projektprogramm der Heeresforstverwaltung

6.2 Der RH hielt fest, dass sich im Jahresvergleich 2008 bis 2012 beim Truppenübungsplatz und bei der Heeresforstverwaltung die Ausgaben um insgesamt rd. 9,3 % reduzierten. Gleichzeitig reduzierten sich auch die Einnahmen um insgesamt rd. 30 %, wobei zu berücksichtigen war, dass der vergleichsweise hohe Ausgangswert 2008 insbesondere auf externe Faktoren (vermehrter Holzeinschlag wegen Windbruch) zurückzuführen war.

6.3 *Das BMLVS nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

7.1 Zur Erreichung der in der Flexibilisierungsverordnung festgelegten Ziele für die Heeresforstverwaltung, wie

- Durchführung der nachhaltigen Bewirtschaftung und Pflege der zugewiesenen Flächen im land-, forst- und jagdwirtschaftlichen Sinne unter dem Primat der militärischen Nutzung und unter Berücksichtigung der natur- und umweltschutzrechtlichen Vorgaben und
- Verbesserung der Relation zwischen Ressourceneinsatz und Wirksamkeit im Dienstbetrieb

hatte die Heeresforstverwaltung das – eine Anlage zur Flexibilisierungsverordnung bildende – Projektprogramm zu erfüllen. Aufgrund der darin enthaltenen Managementziele oblagen der Heeresforstverwaltung u.a.

- die Erreichung einer Saldoverbesserung bzw. Kostendeckung im Sinne des § 4 Abs. 4 BHG 1986 durch Einhaltung der budgetären Zielsetzungen gemäß der Darstellung der im Projektzeitraum voraussichtlich erforderlichen Ausgaben und Einnahmen (vgl. TZ 8),
- die Steigerung der Einnahmen unter Ausnutzung des hierzu gegebenen Spielraums (vgl. TZ 8) und
- die Führung und ständige Aktualisierung eines mittelfristigen forstlichen Managementplans („forstliches Operat“, vgl. TZ 14).

7.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Heeresforstverwaltung die Managementziele in Bezug auf Saldoverbesserung und Einnahmensteigerung im Projektzeitraum 2008 bis 2012 zwar erfüllt, insgesamt jedoch einen negativen Saldo erwirtschaftet hatte. Weiters beanstandete er, dass der mittelfristige forstliche Managementplan (forstliches Operat) für den Truppenübungsplatz letztmals im Jahr 2006 aktualisiert wurde und



Wirtschaftliche Lage des
Truppenübungsplatzes

BMLVS

Truppenübungsplatz Allentsteig

der Truppenübungsplatz somit über keinen aktuellen Managementplan verfügte (vgl. TZ 8, 14).

7.3 *Das BMLVS teilte mit, dass es bestrebt sei, den Managementplan zu aktualisieren.*

Ausgaben und Einnahmen der Heeresforstverwaltung

8.1 (1) Der RH stellte die gemäß Projektprogramm für den Zeitraum 2008 bis 2012 veranschlagten Ausgaben und Einnahmen (Soll) den tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen (Ist) laut Bundesrechnungsabschluss gegenüber:

Tabelle 2: Ausgaben/Einnahmen der Heeresforstverwaltung¹						
	2008	2009	2010	2011	2012	Summe
	in EUR					
Ausgaben						
Soll	3.784.000,00	3.980.000,00	4.020.000,00	4.120.000,00	4.220.000,00	20.124.000,00
Ist	5.813.683,76	5.127.372,00	4.489.908,72	5.345.614,19	5.251.409,43	26.027.988,10
Einnahmen						
Soll	2.908.000,00	3.515.000,00	3.575.000,00	3.695.000,00	3.815.000,00	17.508.000,00
Ist	7.146.704,40	4.475.329,46	3.723.396,07	4.528.527,72	4.979.280,70	24.853.238,35
Saldo						
Soll	- 876.000,00	- 465.000,00	- 445.000,00	- 425.000,00	- 405.000,00	- 2.616.000,00
Ist	1.333.020,64	- 652.042,54	- 766.512,65	- 817.086,47	- 272.128,73	- 1.174.749,75

¹ einschließlich Truppenübungsplatz Bruckneudorf

Quellen: BMLVS; RH

Der kumulierte Saldoabgang der Jahre 2008 bis 2012 von insgesamt rd. 1,17 Mio. EUR wurde gegenüber dem veranschlagten Abgang von rd. 2,62 Mio. EUR um rd. 1,44 Mio. EUR unterschritten.

Den Mehrausgaben von insgesamt rd. 5,90 Mio. EUR standen Mehreinnahmen von insgesamt rd. 7,35 Mio. EUR gegenüber. Die Einnahmensteigerungen waren überwiegend auf den vermehrten Holzverkauf, die Ausgabensteigerungen vor allem auf die vermehrte externe Vergabe von Holzschlägerungen zurückzuführen. Durch den gegenüber dem Projektprogramm übersteigerten Holzeinschlag und die unter den Sollvorgaben erfolgte Waldpflege war aber die Nachhaltigkeit der Forstbewirtschaftung gefährdet (vgl. TZ 15).

Die Rücklagen der Heeresforstverwaltung beliefen sich zum 31. Dezember 2012 auf rd. 3,25 Mio. EUR. Die Verwaltung der Rücklagen oblag auch nach Integration der Heeresforstverwaltung in den Truppenübungs-

Wirtschaftliche Lage des Truppenübungsplatzes

platz Anfang 2013 dem Militärischen Immobilienmanagementzentrum, welches die Rücklagen für Vorhaben in den Bereichen Jagd (Neubau einer Wildkammer), Forst (Beschaffung von Sondierungsgeräten) und Unterkünfte (Sanierung der Gästezimmer) einzusetzen beabsichtigte.

(2) Die Heeresforstverwaltung hatte laut Flexibilisierungsverordnung die Leistungen getrennt nach Liegenschaften zu erfassen. Sie führte in ihren Aufzeichnungen aber weder eine Trennung zwischen den Liegenschaften Allentsteig und Bruckneudorf, noch eine Aufschlüsselung nach den einzelnen Wirtschaftsbereichen (Forst, Jagd, Landschaftspflege, Steinbruch) durch. Das BMLVS verfügte daher im Prüfungszeitraum über keine nach den einzelnen Wirtschaftsbereichen aufgeschlüsselte Darstellung der Ausgaben und Einnahmen.

Erst auf Ersuchen des RH erhob das BMLVS die Einnahmen der Heeresforstverwaltung des Jahres 2012 aus der Bewirtschaftung der Liegenschaft Allentsteig getrennt nach Wirtschaftsbereichen. Diese stellten sich nach den in der Haushaltsverrechnung des Bundes erfassten Daten wie folgt dar:

Tabelle 3: Einnahmen der Heeresforstverwaltung im Jahr 2012						
Liegenschaft Allentsteig					Liegenschaft Bruckneudorf	Summe
Forst	Jagd	Landschaftspflege und Landwirtschaft	Steinbruch	Sonstiges		
auf 1.000 EUR gerundet						
3.103.000	725.000	473.000 ¹	13.000	47.000		
4.361.000					618.000	4.979.000

¹ davon rd. 150.000 EUR Agrarförderung und rd. 219.000 EUR aus Grundstücksverpachtungen

Quellen: BMLVS; RH

An den Gesamteinnahmen der Heeresforstverwaltung von rd. 4.979.000 EUR hatte die Liegenschaft Allentsteig mit rd. 4.361.000 EUR einen Anteil von rd. 88 %.¹³ Von den der Liegenschaft Allentsteig zuordenbaren Einnahmen entfielen rd. 71 % auf den Bereich Forst (Holzverkäufe), rd. 17 % auf die Jagd und rd. 11 % auf die Landschaftspflege.

Da die Ausgaben und Einnahmen nicht nach Liegenschaften und Wirtschaftsbereichen getrennt erfasst wurden, war eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Bereiche nicht möglich. Wegen der

¹³ Der Rest entfiel auf die Liegenschaft Bruckneudorf.



Wirtschaftliche Lage des
Truppenübungsplatzes

BMLVS

Truppenübungsplatz Allentsteig

mangelnden Transparenz fehlten daher auch Grundlagen für die Steuerung der einzelnen Wirtschaftsbereiche.

- 8.2** Die Heeresforstverwaltung hatte die Managementziele in Bezug auf Saldoverbesserung und Einnahmensteigerung im Projektzeitraum zwar erfüllt, weil der kumulierte Saldoabgang der Jahre 2008 bis 2012 von insgesamt rd. 1,17 Mio. EUR gegenüber dem veranschlagten Abgang von rd. 2,62 Mio. EUR um rd. 1,44 Mio. EUR unterschritten wurde. Der RH hielt allerdings kritisch fest, dass in den Jahren 2009 bis 2012 regelmäßig ein negativer Saldo von bis zu rd. 817.000 EUR erwirtschaftet wurde.

Der RH beanstandete weiters, dass die Geschäftsgebarung der Heeresforstverwaltung nicht transparent war, weil sie keine nach Liegenschaften und Wirtschaftsbereichen getrennten Aufzeichnungen über die jährlichen Ausgaben und Einnahmen führte.

- 8.3** *Das BMLVS teilte mit, dass es bemüht sei, das Rechnungswesen des Truppenübungsplatzes zu optimieren.*

Controlling-Beirat
der Heeresforst-
verwaltung

- 9.1** Gemäß § 17a Abs. 7 BHG 1986 und § 9 der Flexibilisierungsverordnung war beim BMLVS ein Controlling-Beirat für die Heeresforstverwaltung eingerichtet, dem ein Vertreter des BMLVS als Vorsitzender, ein Vertreter des BMF und ein beratender, nicht stimmberechtigter Experte aus dem Bereich der Betriebswirtschaft angehörten.

Der Beirat hatte insbesondere folgende Aufgaben:

- beratende Mitwirkung nach § 15a BHG 1986 am Budget- und Personalcontrolling für die jeweilige Organisationseinheit,
- Prüfung der Berichte aller flexibilisierten Organisationseinheiten des Ressorts, Ausarbeitung von Stellungnahmen dazu und unverzügliche Übermittlung der Stellungnahmen an das BMLVS (gemeinsam mit den Berichten) und an den Leiter der jeweiligen Organisationseinheit,
- bei entsprechendem Bedarf Ausarbeitung von Empfehlungen zur Umsetzung des Projektprogramms und Vorlage an das BMLVS und den Leiter der jeweiligen Organisationseinheit,
- Stellungnahme zum Entwurf des Berichtes über die Erfolgskontrolle nach § 17a Abs. 8 BHG 1986.

Wirtschaftliche Lage des Truppenübungsplatzes

Obwohl dem Controlling-Beirat mangels Kosten- und Leistungsrechnung keine aussagekräftigen Daten über die Liegenschaften Allentsteig und Bruckneudorf sowie über die einzelnen Wirtschaftsbereiche (Forst, Jagd, Landschaftspflege und Steinbruch) zur Verfügung standen, empfahl er nicht die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung. Er ergriff auch keine Maßnahmen im Sinne einer nachhaltigen Forstbewirtschaftung im Hinblick auf die jährlich weit über den Soll-Vorgaben liegenden Holzeinschlagsmengen (vgl. TZ 15). Die Tätigkeit des Controlling-Beirats endete mit Aufhebung der Flexibilisierungsverordnung und Auflösung der Heeresforstverwaltung Ende 2012.

- 9.2** Der RH kritisierte, dass der Controlling-Beirat seine Beratungsfunktion nur unzureichend ausgeübt hatte, insbesondere weil er nicht die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung empfohlen und keine Empfehlungen zur jährlichen Umsetzung des Projektprogramms im Sinne einer nachhaltigen Forstbewirtschaftung abgegeben hatte.

Der RH empfahl daher dem BMLVS sicherzustellen, dass eingerichtete Aufsichtsorgane die ihnen zugeordneten Kontroll- und Steuerungsaufgaben in effektiver Weise wahrnehmen.

- 9.3** *Das BMLVS teilte mit, dass durch das Projektprogramm der flexibilisierten Dienststelle die wesentlichen betrieblichen Kennzahlen für die Steuerung vorhanden gewesen seien. Die Quartalsberichte hätten auf das Projektprogramm abgestimmte Kennzahlen aus den Bereichen Forst, Jagd, Landschaftspflege, Schotter und Schüttmaterial, Einnahmen und Ausgaben sowie Personalentwicklung enthalten, die gemeinsam mit verbalen Erläuterungen des Dienststellenleiters für den Controlling-Beirat zur Beurteilung der Lage als vollkommen ausreichend betrachtet worden seien. Der Controlling-Beirat habe keine Rolle in der Hierarchie erfüllt, sondern beratend im Sinne des § 17a BHG 1986 am Budget- und Personalcontrolling mitgewirkt.*

- 9.4** Der RH entgegnete dem BMLVS, dass der Controlling-Beirat insbesondere mangels aussagekräftiger Kennzahlen auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung seine Kontroll- und Steuerungsaufgaben – vor allem im Sinne einer nachhaltigen Forstbewirtschaftung – nicht ausreichend erfüllte. Er verblieb daher bei seiner Kritik.

Kosten- und Leistungsrechnung nach Integration der Heeresforstverwaltung

- 10.1** (1) Der Truppenübungsplatz verfügte seit Jänner 2013 über die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes und verwendete dafür das System „MIS“ (Management-Informationssystem). Ziel dieses Systems ist es, den Bedarfsträgern Informationen für Controlling- und Steuerungsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen. Der Truppenübungsplatz



Wirtschaftliche Lage des Truppenübungsplatzes

BMLVS

Truppenübungsplatz Allentsteig

übermittelte die Daten in komprimierter Form an seine vorgesetzten Dienststellen (Militärkommando Niederösterreich, Streitkräfteführungskommando und BMLVS). Die vorgesetzten Dienststellen werteten die Daten nicht aus und gaben keine Rückmeldungen über die aus den Daten gewonnenen Erkenntnisse.

(2) Trotz Ausgaben von rd. 13,4 Mio. EUR und Einnahmen von rd. 3,4 Mio. EUR im Jahr 2013 (vgl. TZ 6) war die Kosten- und Leistungsrechnung des Truppenübungsplatzes nicht auf einen Wirtschaftsbetrieb ausgelegt. So konnten die Ein- und Auszahlungen im Bereich des Truppenübungsplatzes weiterhin nicht den einzelnen Wirtschaftsbereichen (insbesondere Forst, Jagd, Landwirtschaft und Landschaftspflege sowie Steinbruch) zugeordnet werden.

- 10.2** Der RH kritisierte, dass die Kosten- und Leistungsrechnung des Truppenübungsplatzes trotz Ausgaben von rd. 13,4 Mio. EUR und Einnahmen von rd. 3,4 Mio. EUR im Jahr 2013 nicht auf einen Wirtschaftsbetrieb ausgelegt war, weil die Ein- und Auszahlungen nicht den einzelnen Wirtschaftsbereichen zugeordnet werden konnten. Dadurch war auch der wirtschaftliche Erfolg des Truppenübungsplatzes in den einzelnen Wirtschaftsbereichen nicht messbar. Durch das Fehlen von Steuerungsdaten war die Festlegung wirtschaftlicher Ziele erschwert.

Der RH beanstandete weiters, dass das BMLVS die Kosten- und Leistungsrechnung des Truppenübungsplatzes nicht für Planungs-, Entscheidungs- und Steuerungszwecke nutzte und trotz insgesamt negativen Saldos keine geeigneten zahlenbasierten Steuerungsmaßnahmen setzte.

Er empfahl daher dem BMLVS, im Sinne einer transparenten Geschäftsgebarung für den Truppenübungsplatz eine nach Wirtschaftsbereichen (insbesondere Forst, Jagd, Landwirtschaft und Landschaftspflege sowie Steinbruch) getrennte aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung einzurichten und diese als Steuerungsinstrument zu nutzen, um eine Führung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten sicherzustellen.

- 10.3** *Das BMLVS teilte mit, dass es bemüht sei, die Kosten- und Leistungsrechnung des Truppenübungsplatzes zu optimieren.*

Wirtschaftliche Zielvorgaben für das Jahr 2013

- 11.1** Das Projektprogramm der Heeresforstverwaltung beinhaltete ihre wirtschaftlichen Zielvorgaben für den gesamten Projektzeitraum 2008 bis 2012. Nach Aufhebung der Flexibilisierungsverordnung Ende 2012 und gleichzeitiger Auflösung der Heeresforstverwaltung lagen für die

Wirtschaftliche Lage des Truppenübungsplatzes

Bewirtschaftung des Truppenübungsplatzes keine wirtschaftlichen Zielvorgaben mehr vor.

Mangels Zielvorgaben des – fachlich zuständigen – Militärischen Immobilienmanagementzentrums erstellte das Kommando des Truppenübungsplatzes im Mai 2013 eine Jahresplanung für die Bewirtschaftung und legte diese dem Militärischen Immobilienmanagementzentrum vor. Im Juli 2013 erarbeitete das Militärische Immobilienmanagementzentrum – von der Jahresplanung des Kommandos abweichende – Zielvorgaben für 2013. Der Zielkatalog wurde jedoch nicht angeordnet, sondern gelangte dem Kommando des Truppenübungsplatzes lediglich als Beilage einer in einer anderen Angelegenheit ergangenen Aktenerledigung zur Kenntnis.

- 11.2** Der RH beanstandete, dass das – fachlich zuständige – Militärische Immobilienmanagementzentrum erst im Juli 2013 einen Katalog mit wirtschaftlichen Zielvorgaben für den Truppenübungsplatz für das Jahr 2013 erarbeitete und diesen nicht verbindlich anordnete.

Der RH empfahl dem BMLVS, Zielvorgaben für die Bewirtschaftung des Truppenübungsplatzes zeitgerecht zu erstellen und anzuordnen.

- 11.3** *Das BMLVS teilte mit, dass es bemüht sei, die Bewirtschaftung des Truppenübungsplatzes zu optimieren.*

Militärische Nutzung des Truppenübungsplatzes

Schießanlagen

- 12.1** (1) Auf dem Truppenübungsplatz war das Schießen mit allen im Österreichischen Bundesheer eingeführten Waffensystemen möglich. Dafür standen im Kernbereich des Truppenübungsplatzes drei Schießbahnen mit einer Gesamtfläche von rd. 8.500 ha zur Verfügung. Der Gefechtsausbildung dienten drei Übungsräume mit rd. 7.000 ha im Randbereich des Truppenübungsplatzes. Für die Übung von Einsätzen im urbanen Umfeld, von Rettungs- und Bergungseinsätzen sowie von Einsätzen zur Brandbekämpfung bei Straßen- und Luftfahrzeugen standen entsprechende Ausbildungsanlagen zur Verfügung.

Der gesamte Truppenübungsplatz stand ganzjährig ohne zeitliche Einschränkungen für Schieß- und sonstige Ausbildungsvorhaben zur Verfügung.¹⁴ Grundsätzlich konnte auf allen Schießbahnen gleichzeitig geschossen werden. In Einzelfällen kam es aufgrund der „Sicherheits-

¹⁴ ausgenommen die Lagerbereiche, Quellenschutzgebiete, der Sprengplatz Riegers und der Raum Klosterwald (südlich des Kamp)



Militärische Nutzung des Truppenübungsplatzes

BMLVS

Truppenübungsplatz Allentsteig

bestimmungen für das Scharfschießen mit allen Waffen“ zu Einschränkungen.

(2) Der Truppenübungsplatz führte ein handschriftliches Schießtagebuch, in dem einzelne Daten über die Nutzung der Schießanlagen, Handgranatenwurfanlagen und Sprengplätze aufgezeichnet waren. Detaillierte Auswertungen der Auslastung dieser Anlagen und Plätze lagen nicht vor und waren wegen uneinheitlicher Bezeichnungen (z.B. der Schießanlagen) nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand möglich. Hinsichtlich der Benützung der Ausbildungsanlagen und Übungsräume lagen keine aussagekräftigen Aufzeichnungen vor.

Der RH wertete die Aufzeichnungen im Schießtagebuch für 2008 bis 2013 summarisch aus. Als Schießtag wertete er jeden Tag, an dem auf dem Truppenübungsplatz zumindest eine Schießanlage, eine Handgranatenwurfanlage oder ein Sprengplatz genutzt wurden.

Tabelle 4: Auslastung nach Schießtagen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2008/2013
	Anzahl						
Schießtage (Montag bis Freitag)	207	191	180	191	199	204	195
Schießtage (Samstag, Sonntag, Feiertag)	6	5	3	15	3	7	7
Schießtage Gesamt	213	196	183	206	202	211	202
Arbeitstage gesamt (Montag bis Freitag)	253	251	252	251	250	251	251
<i>davon Arbeitstage ohne Nutzung</i>	46	60	72	60	51	47	56
	Anteil in %						
Arbeitstage ohne Nutzung	18	24	29	24	20	19	22
Auslastung	82	76	71	76	80	81	78

Quellen: BMLVS; RH

Militärische Nutzung des Truppenübungsplatzes

Tabelle 5: Auslastung nach Schießstunden							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2008/2013
	Anzahl						
Schießstunden Montag bis Freitag (8 bis 16 Uhr)	2.628	2.275	2.347	2.269	3.024	3.096	2.607
Schießstunden Montag bis Freitag (ab 16 Uhr)	760	599	526	537	920	936	713
Schießstunden (Samstag, Sonntag, Feiertag)	27	33	21	95	21	49	41
Schießstunden Gesamt	3.415	2.907	2.894	2.901	3.965	4.081	3.361
Sollstunden gesamt (Montag bis Freitag, jeweils 8 bis 16 Uhr)	12.397	12.299	12.348	12.299	12.250	12.299	12.315
<i>davon Sollstunden ohne Nutzung</i>	<i>9.769</i>	<i>10.024</i>	<i>10.001</i>	<i>10.030</i>	<i>9.226</i>	<i>9.203</i>	<i>9.709</i>
	Anteil in %						
Sollstunden ohne Nutzung	78,8	81,5	81,0	81,6	75,3	74,8	78,8
Auslastung	21,2	18,5	19,0	18,4	24,7	25,2	21,2

Quellen: BMLVS; RH

Der RH erhob, dass in den Jahren 2008 bis 2013 an durchschnittlich 56 Arbeitstagen (rd. 22 % der Arbeitstage) keine Schieß- oder Ausbildungsanlage genutzt wurde. Eine auf Stunden berechnete Nutzung der Schieß- und Ausbildungsanlagen ergab eine Auslastung von rd. 21 %.

(3) Der Truppenübungsplatz führte zwar jährlich im Herbst eine Koordinierungsbesprechung mit allen Bedarfsträgern durch und erstellte für das Folgejahr einen Nutzungsplan für seine Schießanlagen, Ausbildungsanlagen und Unterkünfte. Das BMLVS führte jedoch keine bundesweite Gesamtplanung der Schieß- und Übungstätigkeit des Bundesheeres durch, um die Auslastung zu optimieren und die Kapazitäten an Truppenübungsplätzen für das Bundesheer festzulegen.

12.2 Der RH bemängelte, dass das BMLVS keine bundesweite Gesamtplanung der Schieß- und Übungstätigkeit des Bundesheeres durchführte, um die Auslastung der Truppenübungsplätze zu optimieren und die Kapazitäten festzulegen. In den Jahren 2008 bis 2013 wurde an durchschnittlich 56 Arbeitstagen pro Jahr (rd. 22 % der Arbeitstage) keine

Schieß- oder Ausbildungsanlage des Truppenübungsplatzes genutzt. Eine auf Stunden berechnete Nutzung der Schieß- und Ausbildungsanlagen ergab eine Auslastung von rd. 21 %.

Weiters bemängelte der RH, dass der Truppenübungsplatz keine einheitlichen, IT-unterstützten Aufzeichnungen über die Auslastung der Schieß- und Ausbildungsanlagen führte und somit auch keinen Überblick über die Nutzung des Truppenübungsplatzes hatte.

Der RH empfahl dem BMLVS eine jährliche Gesamtplanung der Schieß- und Übungstätigkeit des Bundesheeres, um die Zuweisung der Truppe zu den einzelnen Truppenübungsplätzen und somit deren Auslastung und Kapazitäten zu optimieren.

Weiters empfahl er dem BMLVS, einheitliche, IT-unterstützte Aufzeichnungen über die Auslastung der Schieß- und Ausbildungsanlagen auf dem Truppenübungsplatz zu führen.

- 12.3** *Das BMLVS teilte mit, dass im Rahmen der Ausbildungsplanung für das gesamte Österreichische Bundesheer im Jahresrhythmus mit einem Planungshorizont von zwei Jahren die generelle Ausbildungs- und Übungstätigkeit durch eine Ausbildungsweisung angeordnet werde. Dabei werde auch auf das Übungsprogramm und die Maßnahmen der allgemeinen Einsatzvorbereitung eingegangen. Die Konkretisierung und praktische Umsetzung würden durch die Streitkräfte während des parallel aufgesetzten Prozesses der jeweiligen „Jahresplanung Ausbildung“ erfolgen. Dabei würden auch die infrastrukturellen Gegebenheiten nach den festgelegten militärischen Prioritäten berücksichtigt. Zusätzlich fänden zur Koordinierung der Schießanlagen und Unterkunftskapazitäten Quartalsbesprechungen statt, wobei eine Grundzuweisung der Verbände zu den Ausbildungsinfrastrukturen bestehe.*

Die Schieß- und Anlagetagebücher würden händisch geführt (Nachweis/persönliche Unterschrift durch Leitende/Kommandanten). Eine Ausstattung aller Schieß- und Ausbildungsanlagen mit IT-Geräten werde angestrebt.

- 12.4** Der RH entgegnete, dass die vom BMLVS durchgeführten Ausbildungsplanungen zu keinen signifikanten Auslastungserhöhungen geführt hatten. Weiters fehlte dem Truppenübungsplatz eine einheitliche, IT-unterstützte Aufzeichnungsmöglichkeit über die Auslastung der Schieß- und Ausbildungsanlagen. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, eine jährliche Gesamtplanung der Schieß- und Übungstätigkeit des Bundesheeres zu erstellen, um die Zuweisung der Truppe zu den einzelnen Truppenübungsplätzen und somit deren Auslastung

Militärische Nutzung des Truppenübungsplatzes

und Kapazitäten zu optimieren. Ebenso blieb er bei der Empfehlung, einheitliche, IT-unterstützte Aufzeichnungen über die Auslastung der Schieß- und Ausbildungsanlagen auf dem Truppenübungsplatz zu führen.

Unterkünfte

- 13.1** Für die Unterbringung der übenden Truppe standen Mannschaftsunterkünfte, Kader- und Gästeunterkünfte, Biwaks, Feldlager, Zeltplätze und Räumlichkeiten für Gefechtsstände zur Verfügung. Der Truppenübungsplatz verfügte über 1.360 Betten in festen Unterkünften, davon
- sieben Mannschaftsunterkünfte mit jeweils 180 Betten und
 - eine Massenunterkunft mit 100 Betten.

Weiters standen für die Unterbringung von Kaderpersonal und Gästen in vier Objekten (mit Ein-, Zwei- und Dreibettzimmern) insgesamt 112 Betten zur Verfügung.

Der Truppenübungsplatz führte Aufzeichnungen über die Belegung der Unterkünfte, die im Dienstweg über das Militärkommando Niederösterreich dem Streitkräfteführungskommando monatlich vorzulegen waren. Er verfügte jedoch über keine Kennzahlen hinsichtlich der Auslastung. Der RH stellte fest, dass die Belegung der Betten für Kaderpersonal und Gäste laut Aufzeichnungen des Truppenübungsplatzes an mehreren Tagen über 100 % über der Gesamtkapazität von 112 Betten lag. Die Daten waren daher für Steuerungszwecke nicht geeignet.

Die vom RH im Hinblick auf Plausibilität bereinigten Zahlen über die Nutzung der Mannschafts-, Kader- und Gästeunterkünfte stellten sich 2010 bis 2013 wie folgt dar (für 2008 und 2009 lagen im Truppenübungsplatz keine Unterlagen vor):



Militärische Nutzung des
Truppenübungsplatzes

BMLVS

Truppenübungsplatz Allentsteig

Tabelle 6: Auslastung der Mannschaftsunterkünfte auf dem Truppenübungsplatz

	2010 ¹	2011	2012	2013	Durchschnitt 2010/2013
	Anzahl				
Nächtigungen (Montag bis Freitag)	138.473	88.411	115.568	122.631	116.271
Nächtigungen (Samstag, Sonntag, Feiertag)	28.648	2.344	3.448	6.771	10.303
Nächtigungen gesamt	167.121	90.755	119.016	129.402	126.574
	Anteil in %				
Nächtigungen (Montag bis Freitag)	41,06	26,11	33,86	35,92	34,24
Nächtigungen (Samstag, Sonntag, Feiertag)	18,00	1,49	2,20	4,37	6,52
Nächtigungen gesamt	33,67	18,28	23,91	26,07	25,48

¹ Die hohen Werte ergaben sich aus einer Dauerverlegung infolge einer Kasernenrenovierung.

Quellen: BMLVS; RH

Tabelle 7: Auslastung der Kader- und Gästeunterkünfte auf dem Truppenübungsplatz

	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2010/2013
	Anzahl				
Nächtigungen (Montag bis Freitag)	10.256	12.861	19.371	19.727	15.554
Nächtigungen (Samstag, Sonntag, Feiertag)	2.846	3.256	4.898	4.822	3.956
Nächtigungen gesamt	13.102	16.117	24.269	24.549	19.509
	Anteil in %				
Nächtigungen (Montag bis Freitag)	36,92	46,12	68,91	70,17	55,53
Nächtigungen (Samstag, Sonntag, Feiertag)	21,72	25,06	38,03	37,77	30,64
Nächtigungen gesamt	32,05	39,43	59,20	60,05	47,68

Quellen: BMLVS; RH

Der RH erhob, dass sich die Auslastung der Mannschaftsunterkünfte an Arbeitstagen in den Jahren 2010 bis 2013 auf durchschnittlich 34,2 % belief, während die der Kader- und Gästeunterkünfte bei 55,5 % lag.

13.2 Der RH bemängelte, dass die Aufzeichnungen des Truppenübungsplatzes über die Auslastung der Unterkünfte für Steuerungszwecke nicht geeignet waren, weil die Daten mangelhaft waren. Die vom RH erhobene Auslastung der Mannschaftsunterkünfte lag in den Jahren 2010 bis 2013 bei durchschnittlich 34,2 %, jene der Kader- und Gästeunterkünfte bei 55,5 %.

Militärische Nutzung des Truppenübungsplatzes

Der RH verwies in diesem Zusammenhang neuerlich auf die fehlende bundesweite Gesamtplanung der Schieß- und Übungstätigkeit des Bundesheeres, um die Auslastung der Truppenübungsplätze zu optimieren und die Kapazitäten festzulegen (vgl. TZ 12).

Der RH empfahl dem BMLVS, aussagekräftige Aufzeichnungen über die Auslastung der Unterkünfte am Truppenübungsplatz zu führen und geeignete Kennzahlen für die Planung und Steuerung der Belegung der Unterkünfte an Truppenübungsplätzen zu entwickeln.

13.3 *Das BMLVS teilte mit, dass im Rahmen der Ausbildungsplanung für das gesamte Österreichische Bundesheer im Jahresrhythmus mit einem Planungshorizont von zwei Jahren die generelle Ausbildungs- und Übungstätigkeit durch eine Ausbildungsweisung angeordnet werde. Dabei werde auch auf das Übungsprogramm und die Maßnahmen der allgemeinen Einsatzvorbereitung eingegangen. Die Konkretisierung und praktische Umsetzung würden durch die Streitkräfte während des parallel aufgesetzten Prozesses der jeweiligen „Jahresplanung Ausbildung“ erfolgen. Dabei würden auch die infrastrukturellen Gegebenheiten nach den festgelegten militärischen Prioritäten berücksichtigt. Zusätzlich fänden zur Koordinierung der Schießanlagen und UnterkunftsKapazitäten Quartalsbesprechungen statt, wobei eine Grundzuweisung der Verbände zu den Ausbildungsinfrastrukturen bestehe.*

13.4 Der RH entgegnete, dass die Aufzeichnungen des Truppenübungsplatzes über die Auslastung der Unterkünfte mangelhaft und damit für Steuerungszwecke nicht geeignet waren. Er blieb daher bei seiner Empfehlung, aussagekräftige Aufzeichnungen über die Auslastung der Unterkünfte am Truppenübungsplatz sowie geeignete Kennzahlen für die Planung und Steuerung der Belegung der Unterkünfte auf Truppenübungsplätzen einzuführen.

Forstwirtschaft

Mittelfristiger forstlicher Managementplan

14.1 (1) Rund 7.300 ha der Gesamtfläche des Truppenübungsplatzes von rd. 15.700 ha bestanden aus Wald. Bis 2008 war der gesamte Truppenübungsplatz in vier und ab 2009 in drei Forst- und Jagdreviere aufgeteilt. Jedem Revierleiter standen ein Forstwart oder ein Berufsjäger sowie mehrere Forstarbeiter zur Seite.

(2) Basis aller Forst-Aktivitäten in einem Waldgebiet ist ein mittelfristiger forstlicher Managementplan („forstliches Operat“). Dabei handelt es sich um ein Steuerungsinstrument für die ökologisch und ökonomisch nachhaltige Forstbetriebsführung.¹⁵

Die Flexibilisierungsverordnung für die Heeresforstverwaltung sah die Erstellung und Führung eines forstlichen Managementplans vor. Der Managementplan für den Truppenübungsplatz wurde letztmalig nach einer Forstinventur im Jahr 2006 überarbeitet. 2012 wurde zwar mit einer neuerlichen Erfassung des Waldbestandes begonnen, diese aber nicht fertiggestellt.

- 14.2** Der RH beanstandete, dass der mittelfristige forstliche Managementplan (forstliches Operat) für den Truppenübungsplatz letztmals im Jahr 2006 aktualisiert wurde und dieser somit über keinen aktuellen Managementplan verfügte.

Der RH empfahl daher dem BMLVS sicherzustellen, dass ein neuer mittelfristiger forstlicher Managementplan (forstliches Operat) für den Truppenübungsplatz erstellt und in periodischen Abständen aktualisiert wird.

- 14.3** *Das BMLVS teilte mit, dass sich die Erstellung eines neuen mittelfristigen forstlichen Managementplanes (forstliches Operat) für den Truppenübungsplatz in Ausarbeitung befinde.*

Nachhaltigkeit der
Forstbewirtschaftung

- 15.1** Laut § 1 Abs. 1 Forstgesetz 1975 ist der Wald nachhaltig zu bewirtschaften.¹⁶ Das Projektprogramm der Heeresforstverwaltung für die Jahre 2008 bis 2012 legte dafür entsprechende Zielvorgaben wie die jährlichen Holzeinschlagsmengen im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung fest. Dies bedeutete jährlich gleichbleibende Einschlagsmengen von 40.000 Festmetern (fm) für die Liegenschaft Allentsteig und 13.000 fm für die Liegenschaft Bruckneudorf, insgesamt somit 53.000 fm.

¹⁵ Relevante forstliche Planungsgrundlagen dafür sind z.B. Holzvorrat, Bestandsgrenzen, Altersklassendarstellung, Holzerntemenge (Hiebsatz), Nutzungspläne und optimale Holzernertetechnologien sowie erforderliche Waldpflege- und Holzerntemaßnahmen.

¹⁶ Gemäß § 1 Abs. 1 Forstgesetz 1975 ist der Wald mit seinen Wirkungen auf den Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen eine wesentliche Grundlage für die ökologische, ökonomische und soziale Entwicklung Österreichs. Seine nachhaltige Bewirtschaftung, Pflege und sein Schutz sind Grundlage zur Sicherung seiner multifunktionalen Wirkungen hinsichtlich Nutzung, Schutz, Wohlfahrt und Erholung.

Forstwirtschaft

Aufgrund der Controlling-Berichte der Heeresforstverwaltung erhob der RH für die Jahre 2008 bis 2012 folgende Soll-/Ist-Abweichungen im Bereich der Forstbewirtschaftung:

Tabelle 8: Forstbewirtschaftung (einschließlich Liegenschaft Bruckneudorf)					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in fm				
Holzeinschlagsmenge					
Soll	53.000	53.000	53.000	53.000	53.000
Ist	154.600	138.200	73.000	90.200	48.100
	in %				
Abweichung	192	161	38	70	- 9
Waldpflege¹					
	in ha				
Soll	489	589	599	629	639
Ist	587	531	266	220	201
	in %				
Abweichung	20	- 10	- 56	- 65	- 69

¹ Aufforstung, Kulturpflege, Dickungspflege, Auslichtung

Quellen: BMLVS; RH

Die im Projektprogramm vorgesehene Holzeinschlagsmenge wurde in den Jahren 2008 bis 2011 jährlich um bis zu 192 % überschritten. Der vermehrte Holzeinschlag 2008 bis 2010 war überwiegend auf Großschadensereignisse (z.B. Windbruch) zurückzuführen. 2011 sollten durch vermehrte Holzverkäufe Einnahmensteigerungen erzielt werden.

Bereits im Jänner 2010 wies der Leiter der Heeresforstverwaltung den Controlling-Beirat darauf hin, dass der Holzeinschlag ab 2010 wegen der überhöhten Schlägerungen der beiden vorangegangenen Jahre um rd. 25 % reduziert werden müsse und dass mit einer Kostensteigerung für Nachhaltigkeitsmaßnahmen bei der Waldpflege (Setzmaterial, Kulturschutz, Jungwuchspflege etc.) zu rechnen sei. Dennoch forderte der Controlling-Beirat die Heeresforstverwaltung im Jänner 2011 auf, als Beitrag zur Budgetkonsolidierung Überlegungen zur Steigerung der Erlöse durch vermehrten Holzeinschlag anzustellen.

Weiters erhob der RH, dass der Umfang der Waldpflege in den Jahren 2010 bis 2012 flächenmäßig um bis zu rd. 69 % unter den Zielvorgaben lag.

- 15.2** Der RH kritisierte, dass durch den gegenüber dem Projektprogramm übersteigerten Holzeinschlag und die ab 2010 deutlich unter den Sollvorgaben erfolgte Waldpflege die in der Flexibilisierungsverordnung vorgesehene Nachhaltigkeit der Forstbewirtschaftung gefährdet war. Im Zeitraum 2008 bis 2012 erfolgte eine Überschlagerung des Holzbestandes um durchschnittlich rd. 90 % gegenüber den Soll-Vorgaben, während die Waldpflege um durchschnittlich rd. 39 % unter den Soll-Werten lag.

Der RH empfahl dem BMLVS, eine wirtschaftliche und nachhaltige Forstbewirtschaftung für den Truppenübungsplatz sicherzustellen und die Erreichung der Zielvorgaben regelmäßig zu evaluieren.

- 15.3** *Das BMLVS teilte mit, dass es bestrebt sei, eine wirtschaftliche und nachhaltige Forstbewirtschaftung für den Truppenübungsplatz sicherzustellen.*

Holzernte

- 16.1** (1) Die Holzernte erfolgte sowohl durch ressorteigene Forstarbeiter als auch durch Holzschlägerungsunternehmen.

Das Forstpersonal ermittelte elektronisch das Waldabmaß (Holzlänge, Stammdurchmesser, Festmeter, Kubatur) des von ressorteigenen Forstarbeitern geschlägerten Holzes und gab dieses zum Abtransport durch Frächter frei. Das Waldabmaß bildete die Grundlage für den Akkordlohn der Forstarbeiter.

Grundlage für die Holzverrechnung war jedoch das im Sägewerk ermittelte Werksabmaß (Angabe der Festmeter je Sortiment). Das Forstpersonal führte anhand der mitgeteilten Werksabmaße stichprobenweise Kontrollen hinsichtlich Menge und Holzqualität durch. Die Kontrollen ergaben weitgehende Übereinstimmung zwischen Waldabmaß und Werksabmaß.

(2) Die extern vergebenen Holzschlägerungen erfolgten mit Holzvollerntemaschinen (Harvester). Da das ressorteigene Forstpersonal die geschlägerten Holzmengen nicht erfasste, lagen darüber auch keine ressortinternen Aufzeichnungen auf. Das vom Sägewerk übermittelte Werksabmaß der geschlägerten Holzmengen stellte daher die einzige Grundlage für die weitere Verrechnung dar. Dennoch bestätigte der Revierleiter auf den Abrechnungen die sachliche Richtigkeit der erbrachten Leistungen.

Forstwirtschaft

16.2 Der RH kritisierte, dass die Erfassung sowie die Kontrolle der extern vergebenen Holzschlägerungen mangelhaft waren. Das BMLVS hatte somit keinen Überblick über die geschlägerten Holzmen gen. Obwohl im Ressort keine Aufzeichnungen zu den geschlägerten Holzmen gen vorlagen, wurde die sachliche Richtigkeit der extern erbrachten Leistungen bestätigt.

Der RH empfahl daher dem BMLVS die Dokumentation und Kontrolle sämtlicher geschlägerten Holzmen gen durch ressorteigenes Personal.

Weiters empfahl er dem BMLVS, Holzschlägerungsunternehmen zu verpflichten, die Protokolle der Holzerntemaschinen über die geschlägerten Holzmen gen vorzulegen, um die Holzmen gen von der Schlägerung bis zum Sägewerk lückenlos nachvollziehen zu können.

16.3 *Das BMLVS teilte mit, dass die Empfehlung des RH verwirklicht worden sei. Die Harvester-Protokolle würden bei der Erfassung der geschlägerten Menge am Ganter (Holzstapel) übergeben. Die Holzschlägerungsunternehmen seien zur Vorlage der Protokolle der Holzerntemaschinen über die geschlägerten Holzmen gen verpflichtet, um die Holzmen gen von der Schlägerung bis zum Sägewerk lückenlos nachvollziehen zu können.*

Vergabe von Holzschlägerungen an Unternehmen

17.1 Das BMLVS vergab die Holzschlägerungen an Unternehmen gemäß den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 (BVerG 2006). Bei Auftragswerten unter 100.000 EUR (exklusive Umsatzsteuer) erfolgten Direktvergaben unter Einholung von Vergleichsangeboten.

Der RH erhob, dass 2011 bei einem direkt vergebenen Werkvertrag mit einem Holzschlägerungsunternehmen zum Preis von rd. 58.000 EUR (inklusive Umsatzsteuer) die vertraglich festgelegte Holzeinschlagsmenge in Höhe von rd. 2.000 fm durch nachträglichen handschriftlichen Vermerk um 3.000 fm Holz (März 2011) sowie in weiterer Folge um 5.000 fm Holz (Juni 2011) erhöht wurde. Die nachträgliche Erhöhung der Einschlagsmenge entsprach einem Auftragswert von rd. 230.000 EUR (inklusive Umsatzsteuer).

17.2 Der RH kritisierte, dass bei einem direkt vergebenen Werkvertrag aus 2011 betreffend Holzschlägerungen der ursprüngliche Auftragswert durch Zusatzvereinbarungen von rd. 58.000 EUR auf rd. 288.000 EUR erhöht wurde. Die Vorgangsweise führte zu einer Umgehung der vergaberechtlich gebotenen Ausschreibung gemäß den Bestimmungen

des Bundesvergabegesetzes 2006¹⁷ und somit zu einer Unterbindung des Wettbewerbs.

Der RH empfahl dem BMLVS, Holzeinschlagsmengen nachvollziehbar zu planen und festzulegen. Weiters empfahl er sicherzustellen, dass bei der Vergabe von Holzschlägerungen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 eingehalten werden.

17.3 *Das BMLVS teilte mit, dass zur flexibleren Disposition Schlägerungsleistungen 2015 auf Rahmenabrufverträge umgestellt worden seien.*

Holzverkäufe 2011
und 2012

18.1 Die Einnahmen aus den gesamten Holzverkäufen im Jahr 2011 im Gesamtausmaß von rd. 90.000 fm betragen rd. 3,5 Mio. EUR.

Für den Holzverkauf 2011 wurden 23 Holzkäufer zur Angebotslegung eingeladen; mit zwei Holzkäufern wurden – je nach Holzsortiment – insgesamt zwölf Jahresverträge abgeschlossen. Die Verträge sahen „quartalsweise Preisanpassungen nach der Holzmarktlage“ vor. In drei Fällen erfolgte eine Erneuerung der Verträge aufgrund geänderter Preise. Bei den restlichen neun Verträgen erfolgten auf den Vertragsurkunden handschriftliche Vermerke über nachträglich vereinbarte Preisanpassungen. Die Preisanpassungen (neben Preiserhöhungen von bis zu 22,5 % erfolgten auch Preisreduktionen von bis zu 26 %) waren für den RH mangels Begründung nicht nachvollziehbar.

2012 verkaufte das Ressort das Holz nach einem Ausschreibungsverfahren unter Anwendung der ÖNORM A 2050. Bereits drei Wochen nach Vertragsabschluss erfolgten bei fünf Verträgen Erweiterungen der ursprünglich vereinbarten Holzmengen mittels handschriftlichen Vermerken auf den Verträgen. Bei einem Vertrag erfolgte überdies eine nachträgliche Leistungserweiterung um eine weitere Holzsorte. Die in den fünf Verträgen festgelegten Holzmengen im Ausmaß von 7.600 fm wurden nachträglich um 10.400 fm erweitert. Dies entsprach einem geschätzten Auftragswert von insgesamt rd. 520.000 EUR (inklusive Umsatzsteuer).

¹⁷ BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.

Forstwirtschaft

Tabelle 9: Nachträgliche Erweiterung der vereinbarten Holzverkaufsmengen						
Vertragsnummer und -datum	Grundauftrag Vertragswert ¹	Zusatzvermerke im Kaufvertrag (Datum)	Erhöhung um	Holzmenge gesamt	Erhöhung der Holzmenge um	Wert der Zusatzaufträge in EUR
09/2012 4. Juli 2012	4.000 fm Sägerundholz Fichte 200.000 EUR	26. Juli 2012, 9. August 2012	3.000 fm + 3.500 fm	10.500 fm	163 %	rd. 325.000
10/2012 4. Juli 2012	1.500 fm Sägerundholz Fichte 120.000 EUR	14. August 2012	1.000 fm	2.500 fm	67 %	rd. 80.000
11/2012 4. Juli 2012	300 fm Sägerundholz Kiefer 25.000 EUR	ohne Datum	1.000 fm	1.300 fm	333 %	rd. 55.000
12/2012 4. Juli 2012	300 fm Schleifholz Fichte/Tanne 40.000 EUR	26. Juli 2012	400 fm	700 fm	133 %	rd. 30.000
13/2012 4. Juli 2012	1.500 fm Energieholz und Hackgut 40.000 EUR	26. Juli 2012	1.500 fm	3.000 fm	100 %	rd. 30.000

¹ laut Bankgarantie

Quellen: BMLVS; RH

18.2 Der RH beanstandete die bei den Vergaben von Holzverkäufen aufgetretenen Qualitätsmängel:

- 2011 wurden Holzverkäufe ohne vertragliche Preisbindung (z.B. nach dem Holzpreisindex) durchgeführt; die nachträglichen Preis Anpassungen waren mangels Begründung nicht nachvollziehbar;
- 2012 erfolgten nachträgliche Erweiterungen der vereinbarten Holzverkaufsmengen in Höhe von rd. 520.000 EUR (Schätzwert) ohne neuerliche Vergabe im Wettbewerb.

Der RH empfahl dem BMLVS, Holzverkaufsmengen nachvollziehbar zu planen und festzulegen sowie Holzverkäufe grundsätzlich auszuschreiben.

18.3 *Das BMLVS teilte mit, dass zur flexibleren Disposition nunmehr Jahresverträge abgeschlossen wurden.*

18.4 Der RH begrüßte den beabsichtigten Abschluss von Jahresverträgen und wies auf die Notwendigkeit hin, die Holzverkaufsmengen nachvollziehbar zu planen und festzulegen sowie Holzverkäufe grundsätzlich auszuschreiben.



Forstwirtschaft

BMLVS

Truppenübungsplatz Allentsteig

Vorwurf von
Holzfehlbeständen

19.1 Im Juni 2013 legte ein Holzschlägerungsunternehmen für Arbeiten in den Jahren 2011 und 2012 drei Rechnungen mit einem Gesamtbetrag von 237.473,57 EUR. Eine ressortinterne Überprüfung des BMLVS ergab erhebliche Rückstände bei der Abrechnung von Geschäftsfällen aus dem Jahr 2012.

Im Juli 2013 langte ein anonymes Hinweis im BMLVS ein, wonach bei der ehemaligen Heeresforstverwaltung ein Holzfehlbestand von bis zu 6.900 fm zwischen geschlägerter und abgerechneter Holzmenge bestehe. Das Militärkommando Niederösterreich richtete zur Aufklärung des Vorwurfs eine Untersuchungskommission ein. Diese konnte laut ihrem Endbericht vom März 2014 aufgrund mangelhafter Unterlagen der ehemaligen Heeresforstverwaltung nicht beurteilen, ob die Forderung des Holzschlägerungsunternehmens zu Recht bestand. Zusammenfassend hob die Untersuchungskommission weiters hervor, dass

- Manipulationen zum Nachteil der ehemaligen Heeresforstverwaltung von deren Bediensteten und den Holzschlägerungsunternehmen bzw. Holzkäufern nicht ausgeschlossen werden konnten,
- die Buchhaltung in den Kalenderjahren 2010 bis 2012 nicht nachvollziehbar und daher nicht feststellbar war, wieviel Holz geschlägert und wieviel davon abtransportiert worden war,
- Schlägerungen, Holzrückungen und Holzabtransporte oftmals durch jeweils ein und dieselbe Firma durchgeführt wurden, was Kontrollen erschwerte, und
- das bestehende Lieferscheinsystem nur teilweise nachvollziehbar war und Manipulationsmöglichkeiten eröffnete.

Aufgrund des Verdachts strafbarer Handlungen übermittelte das Militärkommando Niederösterreich den Bericht der Untersuchungskommission an die Staatsanwaltschaft.

19.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Vergabe und Abwicklung von Holzschlägerungen und Holzverkäufen am Truppenübungsplatz und die Manipulationsgefahr durch nicht nachvollziehbare Buchhaltung und Lieferscheinsysteme.

Der RH empfahl dem BMLVS, Maßnahmen zu setzen, um die im Endbericht der Untersuchungskommission vom März 2014 aufgezeigten Schwachstellen bei der Vergabe und Abwicklung von Holzschlägerungen und Holzverkäufen am Truppenübungsplatz zu beseitigen.

19.3 Das BMLVS teilte mit, dass die Empfehlung des RH verwirklicht worden sei. Die Holzschlägerungsunternehmen seien nunmehr verpflichtet, die Protokolle der Holzerntemaschinen über die geschlägerten Holzmengen vorzulegen, um die Holzmengen von der Schlägerung bis zum Sägewerk lückenlos nachvollziehen zu können.

Landwirtschaft und Landschaftspflege

Nutzung der kampfmittelbelasteten Zonen

20.1 (1) Die Fläche für Landwirtschaft und Landschaftspflege auf dem Truppenübungsplatz umfasste rd. 3.600 ha, wovon rd. 1.200 ha vom BMLVS selbst bewirtschaftet wurden; rd. 2.400 ha waren an Dritte verpachtet.¹⁸ Rund 1.000 ha der selbst bewirtschafteten Fläche lagen im blindgängergefährdeten Raum (Zone B). Ein Großteil der Acker- und Grünlandflächen im blindgängergefährdeten Raum war infolge 2010 und 2012 verschärfter Sicherheitsbestimmungen und unterbliebener Blindgängerräumung nicht mehr nutzbar. Durch die Nichtbewirtschaftung lagen Acker- und Grünlandflächen brach.

In den Jahren 2008 bis 2012 reduzierte die Heeresforstverwaltung den Umfang der Landwirtschaft und Landschaftspflege sukzessive von rd. 1.000 ha auf rd. 700 ha.

Tabelle 10: Landwirtschaft und Landschaftspflege durch die Heeresforstverwaltung					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in ha				
Bearbeitete Fläche ¹	rd. 1.000	rd. 800	rd. 600	rd. 500	rd. 700

¹ inklusive Liegenschaft Bruckneudorf

Quellen: BMLVS; RH

(2) Bei der erforderlichen Blindgängersuche an der Erdoberfläche in kampfmittelbelasteten Zonen waren auf dem Truppenübungsplatz überwiegend Grundwehrdiener im Einsatz:

- 2010: rd. 2.000 Personen (rd. 18.100 Personenstunden),
- 2011: rd. 2.000 Personen (rd. 18.000 Personenstunden),
- 2012: rd. 1.600 Personen (rd. 15.100 Personenstunden).

¹⁸ Die Landwirtschaft und Landschaftspflege bestand überwiegend im Anbau von Wildfutter sowie im Kurzhalten von pflanzlichem Bewuchs im Bereich von Schießanlagen, Brandschutzstreifen und Straßenbanketten.

Die letzte in den Boden gehende Tiefensuche auf dem Truppenübungsplatz fand 2011 in der kampfmittelbelasteten Zone A statt (vgl. TZ 2). Die vom Truppenübungsplatz geführte Blindgängerevidenz verzeichnete 2010 rd. 300 Funde, 2011 rd. 210 Funde und 2012 rd. 440 Funde.

(3) Das Kommando des Truppenübungsplatzes beabsichtigte, die kampfmittelbelastete Zone B mittelfristig in eine nicht kampfmittelbelastete Zone C umzuwandeln, um die landwirtschaftliche Fläche besser nutzbar zu machen. Nach Schätzungen des RH wären dadurch zusätzliche Pachteinnahmen in Höhe von ca. 90.000 EUR jährlich erzielbar.

Für die dafür erforderliche Tiefensuche zum Aufspüren von Blindgängern erwog das BMLVS im September 2012 die Beschaffung von zwei Flächensondierungsgeräten, um den Personaleinsatz für Sondierungen zu reduzieren. Die Ausgaben für die beiden Geräte wurden auf ca. 300.000 EUR geschätzt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag darüber keine Entscheidung vor.

20.2 Der RH beanstandete, dass der Umfang der Landwirtschaft und Landschaftspflege am Truppenübungsplatz in den Jahren 2008 bis 2012 sukzessive reduziert wurde, wodurch dem BMLVS potenzielle Pachteinnahmen entgingen.

Weiters kritisierte er, dass das BMLVS seit September 2012 keine Entscheidung über die allfällige Umwandlung kampfmittelbelasteter Zonen des Truppenübungsplatzes in landwirtschaftliche Nutzfläche zur Erzielung zusätzlicher Pachteinnahmen und über dafür erforderliche Maßnahmen traf.

Der RH empfahl daher dem BMLVS, brachliegende Acker- und Grünlandflächen in blindgängergefährdeten Räumen ehestmöglich einer Nutzung (z.B. durch Blindgängerräumung und Verpachtung) zuzuführen.

Weiters empfahl er, zur Steigerung der Einnahmen eine Entscheidung über die Umwandlung der kampfmittelbelasteten Zone B des Truppenübungsplatzes in landwirtschaftliche Nutzfläche und dazu erforderliche Maßnahmen unter Kosten-Nutzen-Abwägungen zu treffen.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, die Bewirtschaftung des Truppenübungsplatzes zu optimieren. Es wies jedoch auf die militärische Nutzung des Truppenübungsplatzes hin.*

Landwirtschaft und Landschaftspflege

Pachtverträge

21.1 (1) Im Prüfungszeitraum waren rd. 2.400 ha landwirtschaftliche Nutzflächen an rd. 240 Landwirte aus der Region verpachtet. Im BMLVS lag keine Übersicht über die Erlöse aus der Verpachtung für die Jahre 2008 bis 2012 vor. Im Jahr 2013 betragen die Erlöse aus der Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen rd. 217.000 EUR.

Die Verpachtung erfolgte in Form von Nutzungsübereinkommen, die jeweils auf einen Zeitraum von elf Monaten (1. Jänner bis 30. November) befristet waren, wobei die Folgeverträge regelmäßig mit denselben Pächtern abgeschlossen wurden. In den Nutzungsübereinkommen waren je nach Güteklasse Entgelte in unterschiedlicher Höhe festgelegt, wobei die Beeinträchtigung durch den militärischen Übungsbetrieb in der Preisgestaltung berücksichtigt war.¹⁹ Die Haftung für Schäden durch Munition und militärischen Übungsbetrieb sowie für Wildschäden war vertraglich ausgeschlossen.

(2) Mit Jänner 2014 schloss das BMLVS einen General-Pachtvertrag mit der Land- und Forstwirtschaftlichen Boden- und Grunderwerbsgenossenschaft für Niederösterreich reg.Gen.m.b.H.²⁰ ab, die auf einen Zeitraum von sieben Jahren (bis 2020) sämtliche bisher verpachteten Flächen pachtete und an ihre Mitglieder weiterverpachten sollte. Der Pachtzins in Höhe von rd. 215.000 EUR²¹ (2014) entsprach der bisherigen Pachthöhe, wobei die Preisangemessenheit durch ein vom BMLVS beauftragtes Gutachten nachgewiesen wurde. Im Vertrag waren unter anderem eine Wertsicherungsklausel, Haftungsausschlüsse für Schäden durch militärische Nutzung und Wildschäden sowie ein Vorrang der militärischen vor der landwirtschaftlichen Nutzung enthalten.

Der Vertrag sah weiters vor, dass die Pächterin eine Verlängerung des Vertrags beantragen konnte, die für weitere sieben Jahre zustande kam, wenn ihr nicht das BMLVS binnen einer zweimonatigen Frist ausdrücklich widersprach. Ein Kündigungsrecht des Verpächters war außer bei Vertragsverletzung durch die Pächterin im Wesentlichen nur bei „militärischer Notwendigkeit“ vorgesehen. Entgegen einer Empfehlung des BMF war eine Auflösungsmöglichkeit auch nicht für den Fall vereinbart worden, dass sich die Verpachtung für das BMLVS nicht bewährte, z.B. bei negativer Evaluierung.

¹⁹ Ackerland 65 bis 120 EUR/ha, Wiese 45 bis 55 EUR/ha, Grasnutzung 20 EUR/ha

²⁰ Die Genossenschaft wurde auf der Homepage der Landwirtschaftskammer Niederösterreich als Verband geführt.

²¹ Je nach Bodengüte Ackerland 65 bis 120 EUR/ha, Wiese/Grünlandnutzung 20 bis 55 EUR/ha.

21.2 Der RH beanstandete, dass für 2008 bis 2012 zwar Pachtverträge, aber keine Übersichten zu den verpachteten Flächen auf dem Truppenübungsplatz und zu den Erlösen vorlagen, wodurch keine nachvollziehbare Steuerung und Kontrolle hinsichtlich der Flächenverpachtung möglich war.

Der RH kritisierte weiters die im Vergleich zu den Vorverträgen ungünstige Vertragsgestaltung für das BMLVS, weil bei dem 2014 in Kraft getretenen General-Pachtvertrag ein ordentliches Kündigungsrecht seitens des BMLVS nicht vorgesehen war. Eine Verlängerung des Vertrages um weitere sieben Jahre konnte bereits durch Verschweigung des BMLVS zustande kommen.

Der RH beanstandete außerdem, dass entgegen einer Empfehlung des BMF eine Auflösungsmöglichkeit auch nicht für den Fall vereinbart worden war, dass sich die Verpachtung für das BMLVS nicht bewährte, z.B. bei negativer Evaluierung.

Der RH empfahl daher dem BMLVS, die Gestaltung von Pachtverträgen zu optimieren und sicherzustellen, dass beim Abschluss von Pachtverträgen entsprechende Kündigungsmöglichkeiten (ordentliches Kündigungsrecht bzw. Kündigung bei Unzweckmäßigkeit der Verpachtung) vorgesehen sind.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, die Gestaltung der Pachtverträge zu optimieren.*

Jagd

Ausmaß der Bewirtschaftung,
Kenndaten

22.1 Der gesamte Truppenübungsplatz mit einer Fläche von rd. 15.700 ha war Eigenjagdgebiet. Nach der Jagdbetriebsordnung 2010 für den Truppenübungsplatz waren drei Reviere eingerichtet, deren jagdliche (und forstliche) Leitung dem jeweiligen Revierleiter oblag. Die davor gültige Jagdbetriebsordnung aus 1963 hatte noch sieben Reviere vorgesehen.

In der Kosten- und Leistungsrechnung des Truppenübungsplatzes konnten die Ein- und Auszahlungen nicht den einzelnen Wirtschaftsbereichen (insbesondere Forst, Jagd, Landschaftspflege und Landwirtschaft sowie Steinbruch) zugeordnet werden (vgl. TZ 10). Der RH erhob aus den Unterlagen der Buchhaltung, dass sich die jährlichen Netto-Einnahmen aus dem Bereich Jagd von 2008 bis 2013 von rd. 310.000 EUR auf rd. 608.000 EUR erhöhten. Von 2009 bis 2013 entfielen durchschnittlich rd. 52 % der Einnahmen auf den Verkauf

Jagd

von Einzelabschüssen und Gesellschaftsjagden sowie jeweils rd. 23 % auf die Vergabe von sogenannten „Pirschbezirken“²² und den Verkauf von Wildbret.

Tabelle 11: Einnahmen auf dem Truppenübungsplatz aus dem Bereich Jagd (Nettobeträge)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Anteil 2009–2013
	in EUR						in %
Einzelabschüsse	126.192,44	154.718,45	183.602,63	145.586,71	175.345,00	160.433,25	27,93
Gesellschaftsjagden	56.390,00	89.756,67	167.787,51	169.050,00	103.280,00	97.100,00	21,37
Pirschgebühren ¹	k.A. ²	k.A. ²	k.A. ²	30.534,50	25.922,00	26.797,00	2,84
Zwischensumme	182.582,44	244.475,12	351.390,14	345.171,21	304.547,00	284.330,25	52,14
Abschussnehmer (Pirschbezirke) ³	– ⁴	128.799,11	144.083,33	132.901,09	130.443,81	151.824,82	23,45
Wildbret	125.061,85	138.387,89	153.284,66	97.969,39	135.851,25	162.159,89	23,43
Sonstiges ⁵	2.146,00	2.083,00	3.232,00	5.867,82	8.117,97	9.595,80	0,98
Summe	309.790,29	513.745,12	651.990,13	581.909,51	578.960,03	607.910,76	100,00

¹ Gebühren, die für die Begleitung der Jagdgäste durch Jagdorgane des BMLVS verrechnet wurden.

² Zahlen 2008 bis 2010 nicht gesondert erfasst (enthalten bei Einzelabschüssen und Gesellschaftsjagden)

³ Einnahmen durch den Verkauf von Abschüssen in einem räumlich abgegrenzten Bereich („Pirschbezirk“), vgl. TZ 28

⁴ Pirschbezirke wurden erst ab dem Jahr 2009 vergeben.

⁵ Jagdkarten, veterinärmedizinische Gutachten (Trichinenbeschau), Gebühren für Hundeführer etc.

Quellen: BMLVS; RH

22.2 Der RH hielt fest, dass die Einnahmen aus dem Bereich Jagd während des geprüften Zeitraumes gestiegen waren. Er wiederholte aber neuerlich seine Kritik an der Kosten- und Leistungsrechnung des Truppenübungsplatzes, die nicht auf einen Wirtschaftsbetrieb ausgelegt war, weil die Ein- und Auszahlungen nicht den einzelnen Wirtschaftsbereichen zugeordnet werden konnten, wodurch die Vorgabe von Zielen, die Messung des wirtschaftlichen Erfolgs und die Steuerung des Wirtschaftsbetriebs erschwert waren (vgl. TZ 10).

22.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, die Kosten- und Leistungsrechnung des Truppenübungsplatzes zu optimieren.*

Wildbestand,
Abschusspläne

23.1 Auf dem Truppenübungsplatz befand sich ein beträchtlicher Wildbestand. In den Jahren 2008 bis 2013 wurden im Jahresschnitt rd. 950 Stück Rotwild (Rothirsch), 350 Stück Rehwild (Reh), 660 Stück Schwarzwild (Wildschwein) und 130 Stück Muffelwild (Europäisches

²² Pirschbezirke waren räumlich festgelegte Bereiche des Truppenübungsplatzes, die aufgrund entgeltlicher Abschussnehmerverträge bejagt wurden.

Mufflon) erlegt, in Summe somit rd. 2.090 Stück Schalenwild. Neben dem Schalenwild wurde im Wesentlichen nur der Fuchs bejagt (zwischen 68 und 139 Stück/Jahr).

Tabelle 12: Abschüsse nach Wildarten (einschließlich Fallwild¹)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2008–2013
	Anzahl						
Schalenwild gesamt	1.476	2.275	2.479	2.053	2.113	2.153	2.092
<i>davon</i>							
<i>Muffelwild</i>	83	159	149	145	159	103	133
<i>Rehwild</i>	210	357	389	370	402	349	346
<i>Rotwild</i>	711	956	1.104	1.022	858	1.055	951
<i>Schwarzwild</i>	472	803	837	516	694	646	661
Fuchs	80	121	121	139	127	68	109

¹ Fallwild ist Wild, das nicht durch Jagd erlegt wurde, sondern aufgrund natürlicher Ursachen (Alter, Krankheit etc.) oder nicht-jagdlicher menschlicher Einwirkungen (z.B. Verkehrsunfall) verendet ist.

Quelle: BMLVS

Die Abschusszahlen waren in behördlichen Abschussplänen festgelegt, um den Wildbestand zu regulieren und die Schäden durch Wildverbiss in einem vertretbaren Ausmaß zu halten. Die Abschusspläne wurden in den Jahren 2011 und 2012 in erheblichem Ausmaß nicht erfüllt (2011 bei Junghirschen zu 28 % und 2012 bei Junghirschen bzw. Kahlwild²³ zu 29 % bzw. 23 % nicht erfüllt).

In der Folge erteilte die zuständige Behörde (Bezirkshauptmannschaft Zwettl) für 2013 die Auflage, dass Abschüsse von – verkaufsfähigen – Trophäenträgern erst dann erlaubt waren, wenn eine vorgegebene Zahl (jeweils 430 Stück) an Junghirschen und Kahlwild erlegt wurde. Der Truppenübungsplatz erfüllte diese Auflage Ende August 2013.

23.2 Der RH kritisierte, dass die behördlichen Abschusspläne für den Abschuss von Wild auf dem Truppenübungsplatz in den Jahren 2011 und 2012 in erheblichem Ausmaß nicht erfüllt wurden.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Erfüllung behördlicher Abschusspläne sicherzustellen, um den Wildbestand und die damit verbundenen Wildschäden in einem vertretbaren Ausmaß zu halten.

²³ weibliche Hirsche und Kälber

Jagd

23.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es in enger Zusammenarbeit mit der Bezirkshauptmannschaft bemüht, Wildschäden hintanzuhalten und es werde unter Ausschöpfung der vorhandenen Personalressourcen und Anwendung effizienter Jagdmethoden (Einzelabschuss, Riegeljagden) alle Maßnahmen anwenden, um die Erfüllung des Abschussplanes sicherzustellen.*

Jagdpersonal

24.1 (1) Im Jahr 2013 verfügte der Truppenübungsplatz über drei hauptamtliche Berufsjäger; zwei weitere Bedienstete waren in Ausbildung. Darüber hinaus waren im Bereich Jagd fünf Bedienstete nebenamtlich, zwei Lehrlinge und 14 Personen als jagdliche Hilfsorgane tätig.

(2) Bis Ende 2012 stand jedem der drei Revierleiter grundsätzlich ein Berufsjäger zur Seite. Dabei kam es zwischen den Bereichen Jagd und Forst immer wieder zu personellen Überschneidungen (Mischverwendungen), was zu unklaren Abgrenzungen zwischen diesen Bereichen führte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Beanstandungen im Bereich der Forstwirtschaft (vgl. TZ 14 bis 19).

Mit der Eingliederung der Heeresforstverwaltung in den Truppenübungsplatz Anfang 2013 erfolgte eine organisatorische Trennung der Bereiche Forst und Jagd, um eine klare Abgrenzung der Kompetenzen und Aufgaben und Konzentration auf die jeweiligen Kernaufgaben sicherzustellen. Hauptberuflich waren nur noch die Berufsjäger und die Berufsjägeranwärter mit der Ausübung der Jagd betraut. Der bisherige Leiter der Heeresforstverwaltung und die bisherigen Revierleiter waren als Förster eingesetzt. Diese waren aber – gemeinsam mit dem Leiter der zum Kommando des Truppenübungsplatzes gehörenden Stabsgruppe „Landschaftspflege“ – zusätzlich zu ihrer Kernaufgabe Forst in ihrer Dienstzeit als Jagdpersonal tätig. Somit bestanden in den Bereichen Forst und Jagd weiterhin Mischverwendungen.

(3) Jagdliche Hilfsorgane waren Personen, die aufgrund von schriftlichen Vereinbarungen jagdliche Hilfstätigkeiten verrichteten, ohne diesbezüglich in einem Dienstverhältnis zum Bund zu stehen. Die jagdlichen Hilfsorgane erhielten für ihre Tätigkeit zwar keine Entlohnung, mussten aber andererseits für die Jagdausübung auf dem Truppenübungsplatz kein Entgelt leisten.

Elf von 14 jagdlichen Hilfsorganen (rd. 79 %) waren aktive oder ehemalige Bedienstete des BMLVS, drei (rd. 21 %) waren Privatpersonen (Stand 2013). Die Auswahl der jagdlichen Hilfsorgane war mangels Unterlagen nicht nachvollziehbar.

Aktive Bedienstete des BMLVS durften nur in ihrer Freizeit als jagdliche Hilfsorgane tätig sein. Sie erbrachten von 2009 bis 2012 rd. 30 % der Abschüsse durch ressorteigenes Personal und Hilfspersonal und rd. 13 % der Gesamtabschüsse.

- 24.2** Der RH kritisierte, dass die angestrebte Trennung von Jagd und Forst und die Konzentration auf die jeweiligen Kernaufgaben nicht verwirklicht waren, weil das Forstpersonal weiterhin zusätzlich im Bereich Jagd eingesetzt war.

Weiters beanstandete der RH, dass die Auswahl der jagdlichen Hilfsorgane durch das BMLVS nicht transparent war.

Der RH empfahl dem BMLVS eine klare personelle Trennung zwischen Jagd und Forst auf dem Truppenübungsplatz, um eine Konzentration der Bediensteten auf ihre jeweiligen Kernaufgaben zu erzielen.

Darüber hinaus empfahl der RH sicherzustellen, dass die Auswahl der jagdlichen Hilfsorgane anhand einer transparenten Regelung mit nachvollziehbaren Kriterien erfolgt.

- 24.3** *Laut Stellungnahme sei das BMLVS bemüht, die behördlichen Abschusspläne zu erfüllen und somit Wildschäden hintanzuhalten.*

- 24.4** Der RH begrüßte die Bemühungen des BMLVS um Erfüllung der behördlichen Abschusspläne. Er entgegnete jedoch, dass die personelle Trennung von Jagd und Forst nicht verwirklicht und die Auswahl der jagdlichen Hilfsorgane nicht transparent war. Er hielt daher seine Kritik aufrecht.

Verkauf von Einzelabschüssen und von Gesellschaftsjagden

- 25.1** Der Verkauf von Abschüssen von Wild erfolgte sowohl an einzelne Jagdgäste, als auch im Rahmen von Gesellschaftsjagden. Die Preise für Abschüsse waren in Abschusstaxen festgelegt. Die Preisgestaltung orientierte sich laut BMLVS an Revieren im Inland und Ausland. Unterlagen zur Berechnung der Preise wurden dem RH nicht vorgelegt.

Die Abhaltung von Gesellschaftsjagden erfolgte in Form von Riegeljagden (einschließlich Kleinriegeljagden).²⁴ Die Gebühr war von der Zahl der erlegten Stücke pro Schützen abhängig und betrug bei einer Riegeljagd zwischen 1.512 EUR und 1.920 EUR und bei einer Kleinriegeljagd zwischen 240 EUR und 420 EUR (Preise 2012). Die Abschüsse

²⁴ Der Unterschied zwischen Riegel- und Kleinriegeljagden bestand in der Größe der Jagdgesellschaft, der Menge des zu erlegenden Wildes und dem Umfang der umfassten Nebenleistungen (z.B. Pirschführung, Verpflegung und Fuhrdienste).

Jagd

von Wild durch Jagdgäste wurden in Listen erfasst. Nachvollziehbare Standards für die Vergabe von Einzelabschüssen und von Gesellschaftsjagden lagen aber nicht vor.

Von 2009 bis 2011 wurden jährlich fünf bis sechs Riegel- und ein bis sechs Kleinriegeljagden überwiegend an Stammkunden verkauft. 2012 wurden nur drei Riegeljagden verkauft, wodurch der Erlös um rd. 40 % zurückging. Obwohl das Ressort im Frühjahr 2012 ein Ansuchen auf Abhaltung einer privaten Kleinriegeljagd im Herbst 2012 wegen mangelnder personeller und zeitlicher Ressourcen ablehnte, erfolgten im Herbst und Winter 2012/2013 zehn Riegeljagden durch ressorteigenes Personal. Über die Anzahl der Riegeljagden durch ressorteigenes Personal für die Jahre 2009 bis 2011 lagen keine Unterlagen vor.

- 25.2** Der RH hielt kritisch fest, dass nachvollziehbare Standards für die Vergabe von Einzelabschüssen und von Gesellschaftsjagden fehlten. Weiters kritisierte er, dass die Durchführung einer privaten Kleinriegeljagd im Herbst 2012 wegen mangelnder personeller und zeitlicher Ressourcen abgelehnt wurde, obwohl im gleichen Zeitraum zehn Riegeljagden durch ressorteigenes Personal erfolgten, aus denen keine Einnahmen lukrierbar waren. Dem BMLVS entgingen dadurch Einnahmen von ca. 2.000 EUR. Darüber hinaus beanstandete der RH, dass für den Zeitraum 2009 bis 2011 keine Aufzeichnungen über Riegeljagden durch ressorteigenes Personal vorlagen.

Der RH empfahl dem BMLVS, transparente Standards für die Vergabe von Einzelabschüssen und von Gesellschaftsjagden festzulegen.

Weiters empfahl er, Riegeljagden vorrangig an zahlende Jagdgäste zu verkaufen und durch ressorteigenes Personal nur in begründeten Ausnahmefällen durchzuführen.

Darüber hinaus empfahl er, detaillierte Aufzeichnungen über die Durchführung von Riegeljagden, insbesondere durch ressorteigenes Personal, zu führen (z.B. Begründung, Zeit, Ort/Gebiet, Teilnehmer, Anzahl an erlegtem Wild etc.).

- 25.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, Standards für die Vergabe von Einzelabschüssen und Gesellschaftsjagden zu erstellen, die Jagdaufzeichnungen zu verbessern sowie die behördlichen Abschusspläne sicherzustellen und somit Wildschäden hintanzuhalten. Ergänzend teilte das BMLVS mit, dass es die Feststellungen des RH einer vertieften Prüfung unterziehen werde.*

Hegeabschüsse

26.1 Die Wildabschüsse durch Ressortangehörige des BMLVS waren zunächst in der Jagdbetriebsordnung 1963, ab April 2008 in einem Erlass und ab März 2010 in der Jagdbetriebsordnung 2010 geregelt. Demnach war der Abschuss der so genannten „Trophäenträger“ im Wesentlichen dem Verkauf an Jagdgäste vorbehalten. Wildabschüsse durch eigenes Personal beschränkten sich auf Hegeabschüsse (insbesondere von krankem oder verletztem Wild). Bei Hegeabschüssen waren zur Überprüfung unverzüglich amtstierärztliche Gutachten einzuholen.

In den Jahren 2008 bis 2012 erlegte ressorteigenes Personal jährlich zwischen drei und zwölf Stück Schwarzwild sowie zwischen zwei und sechs Stück sonstiges Schalenwild, das der Kategorie „Trophäenträger“ zuzuordnen war und somit grundsätzlich dem Verkauf an Jagdgäste vorbehalten gewesen wäre. Darüber hinaus lagen amtstierärztliche Gutachten bei Hegeabschüssen durch ressorteigenes Personal nur unvollständig vor.

26.2 Der RH kritisierte, dass amtstierärztliche Gutachten bei Hegeabschüssen durch ressorteigenes Personal nur unvollständig vorlagen, obwohl dies in der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 vorgesehen war.

Der RH empfahl daher dem BMLVS, die Einholung der in der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 vorgesehenen amtstierärztlichen Gutachten bei Hegeabschüssen durch ressorteigenes Personal sicherzustellen.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS werde bei Hegeabschüssen grundsätzlich ein Amtstierarzt beigezogen. Das BMLVS sei aber bemüht, die Jagdaufzeichnungen zu optimieren. Ergänzend teilte das BMLVS mit, dass es die Feststellungen des RH einer vertieften Prüfung unterziehen werde.*

Unentgeltliche
Abschüsse von Wild

27.1 In den Jahren 2001 bis 2008 genehmigte das BMLVS auf Antrag der Militärkommanden Burgenland (acht Anträge), Kärnten (neun Anträge), Niederösterreich (13 Anträge) und Oberösterreich (vier Anträge) sowie der Zentralstelle (zwei Anträge) insgesamt 36 unentgeltliche Abschüsse von Schwarzwild durch Jagdgäste bis zu einem Wert von 400 EUR pro Abschuss. Die Einladungen an die Jagdgäste erfolgten „aus wehrpolitischem Interesse“ und richteten sich überwiegend an Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens. Das „wehrpolitische Interesse“ war nicht näher definiert und daher nicht nachvollziehbar.

Jagd

Die Genehmigungen wurden in Listen erfasst. Im Jahr 2009 wurden nach Ablehnung eines Antrags keine Anträge mehr genehmigt. Anfang 2010 wurden von drei Anträgen zwei bewilligt (in einem Fall erfolgte kein Abschuss von Wild) und einer abgelehnt. 2012 wurde ein Antrag genehmigt, wobei im Prüfungszeitraum kein Abschuss von Wild erfolgte.

- 27.2** Der RH kritisierte, dass das „wehrpolitische Interesse“ für Einladungen von Privatpersonen zu unentgeltlichen Abschüssen von Wild weder dokumentiert noch nachvollziehbar war.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Voraussetzungen für die Einladung von Privatpersonen zum unentgeltlichen Abschuss von Wild restriktiv zu handhaben und das zugrunde liegende wehrpolitische Interesse in jedem Einzelfall nachvollziehbar zu begründen.

- 27.3** *Das BMLVS teilte mit, dass es 2010 mittels Erlass eine restriktive und transparente Regelung verfügt habe. Einladungen von Privatpersonen zum unentgeltlichen Abschuss von Schwarzwild würden ausnahmslos nur mit begründetem und nachvollziehbarem wehrpolitischem Interesse genehmigt. Ergänzend teilte das BMLVS mit, dass es die Feststellungen des RH einer vertieften Prüfung unterziehen werde.*

Pirschbezirke

Vergabe der Pirschbezirke

- 28.1** (1) Infolge einer Empfehlung der Internen Revision des BMLVS, Jagdreiviere auf dem Truppenübungsplatz zu verpachten, erfolgte im Mai 2009 erstmals die Vergabe von so genannten „Pirschbezirken“ an Abschussnehmer.²⁵ Die Einrichtung von Pirschbezirken war in der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 zwar erwähnt, Vorgaben dafür – etwa hinsichtlich Größe, Anzahl und Vergabe – fehlten aber weitgehend.

2012 war eine Fläche von rd. 4.000 ha in Form von Pirschbezirken vergeben, wobei Einnahmen in Höhe von rd. 160.000 EUR erzielt wurden. Das Entgelt für die einzelnen Pirschbezirke betrug zwischen rd. 2.000 EUR und rd. 24.000 EUR (Werte inklusive Umsatzsteuer). Auf die Pirschbezirke entfiel rd. 20 % bis 30 % des insgesamt auf dem Truppenübungsplatz erlegten Wildes.

²⁵ Es handelte sich dabei um einen bloßen Verkauf von Abschüssen in einem räumlich abgegrenzten Bereich, in dem die Abschussnehmer ein Ausgehrecht besaßen.

(2) Die Heeresforstverwaltung schrieb die Erstvergabe der Pirschbezirke für 2009 und 2010 auf Basis von nachvollziehbar festgelegten Mindestgebotspreisen auf ihrer Internet-Seite und in einschlägigen Fachzeitschriften aus. Im Mai und Juni 2009 erfolgten die Vergaben an Bietergemeinschaften (bestehend aus jeweils zwei bis sechs Personen), wobei teilweise mehrere Pirschbezirke an ein und dieselbe Bietergemeinschaft vergeben wurden.

In den Verträgen war eine Verlängerungsmöglichkeit um jeweils ein Jahr vorgesehen. In den Folgejahren erfolgten aber keine Ausschreibungen mehr, sondern Vertragsverlängerungen um jeweils ein weiteres Jahr oder Neuvergaben im Wege von Interessentensuchen ohne Ausschreibung.

In den Jahren 2009 bis 2012 wurden 12 bis 14 der insgesamt 17 Pirschbezirke vergeben. Bei den übrigen Pirschbezirken kam eine Vergabe aufgrund mangelnden Interesses (bedingt durch Lage, Größe, Preis, Gelände- bzw. Landschaftsstruktur) nicht zustande.

(3) 2012 waren im Süden des Truppenübungsplatzes zunächst vier und – nach Zusammenlegung – drei Pirschbezirke an im Wesentlichen idente Personengemeinschaften vergeben (Gesamtfläche 1.129 ha, Abschussquote mindestens 161 Stück Schalenwild). Das Entgelt für die Überlassung betrug 2012 insgesamt rd. 60.000 EUR (ohne Rabatte).

Laut einem internen Bericht des BMLVS vom Oktober 2013 waren die Größe einzelner Pirschbezirke und deren hoher Preis geeignet, potenzielle Interessenten von der Angebotslegung abzuhalten. Die Größe der Pirschbezirke erschwerte zudem die Ausübung der Jagdaufsicht durch das ressorteigene Personal. Im Bericht wurde daher vorgeschlagen, kleinere Pirschbezirke zu vergeben.

28.2 Der RH beanstandete, dass Vorgaben für die Einrichtung von Pirschbezirken – insbesondere hinsichtlich Größe, Anzahl und Vergabe – in der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 weitgehend fehlten.

Weiters kritisierte er, dass die Größe und der Preis einzelner Pirschbezirke gemäß den Unterlagen des BMLVS geeignet waren, potenzielle Interessenten abzuhalten und damit den Wettbewerb einzuschränken. Zudem war bei großen Pirschbezirken die Ausübung der Jagdaufsicht durch das ressorteigene Personal erschwert.

Jagd

Darüber hinaus beanstandete der RH, dass seit der Erstvergabe für die Jahre 2009/2010 keine Ausschreibung von Pirschbezirken mehr erfolgt war.

Der RH empfahl daher dem BMLVS, in der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 Regelungen über die Einrichtung von Pirschbezirken – insbesondere hinsichtlich Größe, Anzahl und Vergabe – vorzusehen.

Weiters empfahl er, kleinere Pirschbezirke zu vergeben, um den potenziellen Bieterkreis zu vergrößern und die Wahrnehmung der Jagdaufsicht durch ressort eigenes Personal zu erleichtern.

Darüber hinaus empfahl er, Pirschbezirke auf dem Truppenübungsplatz in regelmäßigen Abständen auszuschreiben, um Vergaben im Wettbewerb mit angemessenen Preisen sicherzustellen.

28.3 *Das BMLVS teilte mit, dass es die Empfehlungen des RH im Rahmen des laufenden Reformprozesses mit einbeziehen werde. Die Abschlussübereinkommen die Pirschbezirke betreffend seien überarbeitet worden und würden einer vertragsrechtlichen Prüfung unterzogen.*

Preisnachlässe

29.1 Die Erstverträge für die Pirschbezirke für 2009 wurden mit Wirkung vom 1. Juni 2009 abgeschlossen (ohne Preisnachlässe). Für 2011 wurde bei einem Vertrag, der erst im September 2011 zustande kam, wegen des späten Vertragsabschlusses ein Preisnachlass von 20 % (rd. 2.000 EUR) gewährt.

Für 2012 wurden Verträge für fünf Pirschbezirke jeweils mit 1. April 2012 abgeschlossen und dafür zeitlich aliquotierte Preisnachlässe von 25 % (insgesamt rd. 23.000 EUR) gewährt. In der vertragslosen Zeit (Jänner bis März) hätte jedoch aus jagdrechtlichen Gründen (Schonzeiten) nur Schwarzwild bejagt werden können. Rot-, Reh- und Muffelwild waren in dieser Zeit geschont und durften nicht bejagt werden.

29.2 Der RH beanstandete die verspäteten Vertragsabschlüsse für Pirschbezirke in den Jahren 2011 und 2012. Weiters kritisierte er, dass die Gewährung eines Preisnachlasses von 25 % (Einnahmenverzicht rd. 23.000 EUR) für fünf Pirschbezirke im Jahr 2012 nicht nachvollziehbar war, weil in der vertragslosen Zeit wegen Schonzeiten nur Schwarzwild hätte bejagt werden können.

Der RH empfahl dem BMLVS, die zeitgerechte Vergabe von Pirschbezirken sicherzustellen.

Weiters empfahl der RH, sicherzustellen, dass in den Pirschbezirksverträgen keine sachlich nicht nachvollziehbaren Preisnachlässe gewährt werden.

- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS seien die Abschussübereinkommen die Pirschbezirke betreffend überarbeitet worden und würden einer vertragsrechtlichen Prüfung unterzogen. In den neuen Pirschbezirksverträgen seien Preisnachlässe nicht mehr vorgesehen.*

Verwertung des Wildbrets in den Pirschbezirken

- 30.1** Das Wildbret ging nach den Bestimmungen der Pirschbezirksverträge in das Eigentum der Abschussnehmer über. Nach der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 war dagegen die Abgabe des Wildbrets an das BMLVS vorgesehen.
- 30.2** Der RH kritisierte, dass die in den Pirschbezirksverträgen enthaltene Bestimmung, wonach das Eigentum am Wildbret auf die Abschussnehmer überging, im Widerspruch zur Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 stand und für das BMLVS nachteilig war, weil dem Ressort dadurch Einnahmen aus der Veräußerung des Wildbrets entgingen und die Kontrolle über die Anzahl des in den Pirschbezirken tatsächlich erlegten Wilds erschwert war.

Der RH empfahl dem BMLVS, in den Pirschbezirksverträgen entsprechend der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 zu regeln, dass das Wildbret beim Truppenübungsplatz abzuliefern ist.

- 30.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS würde die Empfehlung des RH im Rahmen des laufenden Reformprozesses mit einbezogen.*

Steinbruch

- 31.1** Der Truppenübungsplatz verfügte über fünf Steinbrüche, von denen vier im Eigentum der Republik Österreich standen und einer seit 2001 gepachtet war. Für den Betrieb der Steinbrüche war ein Bediensteter des BMLVS eingeteilt.

Das abgebaute Steinbruchmaterial (Schotter- und Schüttmaterial) diente insbesondere dem Eigenbedarf (Instandhaltung und Instandsetzung von Schutzwällen und des rd. 520 km umfassenden Straßen-

Steinbruch

und Forstwegenetzes auf dem Truppenübungsplatz). Aus dem Verkauf wurden Einnahmen von rd. 13.000 EUR erzielt (2012).

Das Projektprogramm legte für die Jahre 2008 bis 2011 eine jährliche Abbaumenge von 120.000 t fest. Für das Jahr 2012 enthielt es keine Zielvorgaben. Im Vergleich zu den Zielvorgaben wurden in den Jahren 2008 bis 2012 folgende Mengen abgebaut:

Tabelle 13: Abbaumengen in den Steinbrüchen des Truppenübungsplatzes					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in t				
Soll	120.000	120.000	120.000	120.000	k.A.
Ist	92.200	86.400	96.600	128.300	118.100

Quellen: BMLVS; RH

Die Unterschreitung der Zielwerte in den Jahren 2008 bis 2010 von bis zu 28 % war laut BMLVS überwiegend auf den geringeren Bedarf an Steinbruchmaterial im Bereich des Truppenübungsplatzes zurückzuführen, weil Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen infolge Fahrzeug-, Maschinen- und Personalmangels beim Truppenübungsplatz nur eingeschränkt erfolgten.

31.2 Der RH verwies hinsichtlich der Steinbrüche am Truppenübungsplatz kritisch auf die Abweichungen von bis zu 28 % zwischen den Zielvorgaben und den tatsächlich realisierten Abbaumengen in den Jahren 2008 bis 2010 sowie auf die fehlenden Zielvorgaben für das Jahr 2012.

Der RH empfahl daher dem BMLVS, die Abbaumengen in den Steinbrüchen des Truppenübungsplatzes nachvollziehbar zu planen und festzulegen.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS würden die Empfehlungen des RH im Rahmen des laufenden Reformprozesses mit einbezogen.*

Personalverwaltung

Mehrdienstleistungen

32.1 Der Truppenübungsplatz führte keine Auswertungen im Personalwesen für Steuerungszwecke, etwa hinsichtlich der Entwicklung der Mehrdienstleistungen, durch, obwohl die Daten in elektronischer Form verfügbar waren. Der RH wertete die Mehrdienstleistungen am Truppenübungsplatz und an der ehemaligen Heeresforstverwaltung für die Jahre 2009 bis 2013 wie folgt aus:

Tabelle 14: Mehrdienstleistungen am Truppenübungsplatz (ohne Heeresforstverwaltung)

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009/2013
	Anzahl in Stunden					in %
Ausbildung	6.703,09	4.215,38	2.405,00	1.188,50	2.286,25	- 66
Journaldienst	8.049,50	7.774,00	6.748,00	5.044,75	6.477,50	- 20
Sonstige Überstunden	16.081,94	13.867,41	9.820,34	10.237,66	11.229,39	- 30
Summe	30.834,53	25.856,79	18.973,34	16.470,91	19.993,14	- 35

Quellen: BMLVS; RH

Am Truppenübungsplatz verringerte sich die Anzahl der Mehrdienstleistungen von 2009 bis 2013 um rd. 35 %, wobei sie 2013 aufgrund einer mehrwöchigen internationalen Übung wieder anstiegen. Die größte Reduktion erfolgte im Bereich der Ausbildung mit rd. 66 %; bei den Journaldiensten lag die Reduktion bei rd. 20 %, bei den sonstigen Überstunden bei rd. 30 %.

Im Bereich der ehemaligen Heeresforstverwaltung entwickelten sich die Mehrdienstleistungen wie folgt:

Tabelle 15: Mehrdienstleistungen an der ehemaligen Heeresforstverwaltung

	2009	2010	2011	2012	2013 ¹	Veränderung 2009/2013
	Anzahl in Stunden					in %
Angestellte	7.493,75	6.001,00	4.918,75	4.524,00	3.353,90	- 55
Arbeiter	214,00	647,00	634,00	696,00	365,50	+ 71
Gesamt	7.707,75	6.648,00	5.552,75	5.220,00	3.719,40	- 52

¹ Die Personalverrechnung für die Bediensteten der ehemaligen Heeresforstverwaltung erfolgte nach Integration in den Truppenübungsplatz durch das Militärische Servicezentrum 6 und somit weiterhin getrennt von der Personalverrechnung für die Bediensteten des Truppenübungsplatzes.

Quellen: BMLVS; RH

Bei den Bediensteten der ehemaligen Heeresforstverwaltung wurden die Mehrdienstleistungen der Angestellten im Wesentlichen durch Förster und Jäger erbracht. Die Mehrdienstleistungen wurden in Form einer Pauschale in Höhe von 35 % des monatlichen Brutto-Grundgehalts abgerechnet. Der Pauschale lagen keine nachvollziehbaren Grundlagen zugrunde.

Von 2009 bis 2013 sank die Anzahl der tatsächlich geleisteten Mehrdienstleistungen pro Person um durchschnittlich rd. 52 %. Bezogen auf die jeweilige Anzahl der Bediensteten, die Mehrdienstleistungen abgerechnet hatten, ergaben sich beim Truppenübungsplatz und bei der

Personalverwaltung

ehemaligen Heeresforstverwaltung folgende durchschnittlich erbrachten Mehrdienstleistungen pro Person:

Tabelle 16: Durchschnittliche Mehrdienstleistungen pro Person						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009/2013
	Anzahl in Stunden					in %
Truppenübungsplatz ¹	124	98	77	69	59	- 52
Heeresforstverwaltung (Angestellter)	535	429	351	348	258	- 52
Heeresforstverwaltung (Arbeiter)	6	18	20	25	14	+ 133

¹ exklusive die ehemalige Heeresforstverwaltung

Quellen: BMLVS; RH

Obwohl sich die Anzahl der tatsächlich geleisteten Mehrdienstleistungen bei den Angestellten der ehemaligen Heeresforstverwaltung von 2009 bis 2013 um durchschnittlich rd. 52 % pro Person reduziert hatte, blieb die Höhe der Pauschale unverändert.

32.2 Der RH kritisierte, dass der Truppenübungsplatz keine Auswertungen im Personalwesen für Steuerungszwecke – etwa hinsichtlich der Entwicklung der Mehrdienstleistungen – durchführte.

Weiters kritisierte er, dass die Pauschale für die Mehrdienstleistungen der Angestellten der ehemaligen Heeresforstverwaltung in Höhe von 35 % des monatlichen Brutto-Grundgehalts auf keinen nachvollziehbaren Grundlagen beruhte und unverändert blieb, obwohl sich die Anzahl der tatsächlich geleisteten Mehrdienstleistungen von 2009 bis 2013 um durchschnittlich rd. 52 % pro Person reduzierte.

Der RH empfahl dem BMLVS, regelmäßige Aufzeichnungen im Personalwesen, etwa hinsichtlich der Entwicklung der Mehrdienstleistungen, zu führen und diese für bedarfsorientierte Steuerungszwecke zu nutzen.

Weiters empfahl er dem BMLVS, die Überstundenpauschale für die Angestellten der ehemaligen Heeresforstverwaltung anhand nachvollziehbarer Grundlagen festzulegen und entsprechend zu reduzieren.

32.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS würden die Empfehlungen des RH im Rahmen des laufenden Reformprozesses mit einbezogen.*



Personalverwaltung

BMLVS

Truppenübungsplatz Allentsteig

Erfassung der
Personaldaten

33.1 Das BMLVS führte die Personalverwaltung für die kollektivvertraglich Beschäftigten der Heeresforstverwaltung nach Integration in den Truppenübungsplatz im Jahr 2013 händisch. Erst im Jänner 2014, also ein Jahr nach der Integration, wurden die Bediensteten im elektronischen Personalinformationssystem (PERSIS) des BMLVS erfasst.

33.2 Der RH kritisierte, dass das BMLVS die kollektivvertraglich Beschäftigten der ehemaligen Heeresforstverwaltung erst ein Jahr nach Integration in den Truppenübungsplatz im elektronischen Personalinformationssystem des Ressorts erfasste. Das BMLVS hatte bis dahin keinen Überblick über den Gesamtpersonalstand des Truppenübungsplatzes und der Heeresforstverwaltung.

Der RH empfahl dem BMLVS, die vollständige Erfassung der Bediensteten im elektronischen Personalinformationssystem des Ressorts sicherzustellen, um eine zweckmäßige Personalführung und Personalverwaltung zu gewährleisten.

33.3 *Das BMLVS teilte mit, dass es immer einen Überblick über den aktuellen Personalstand des Truppenübungsplatzes und der Heeresforstverwaltung gehabt habe. Lediglich die Bediensteten mit Kollektivvertrag seien nicht in der zentralen IT, sondern separat verwaltet worden.*

33.4 Der RH entgegnete, dass das BMLVS die kollektivvertraglich Beschäftigten der ehemaligen Heeresforstverwaltung erst ein Jahr nach Integration in den Truppenübungsplatz im elektronischen Personalinformationssystem des Ressorts erfasste.

Kraftfahrwesen

Beschaffung von
Fahrzeugen durch
die Heeresforst-
verwaltung

34.1 Die ehemalige Heeresforstverwaltung führte Ende 2012 drei Bestellungen über insgesamt fünf geländegängige Fahrzeuge mit Forst- und Jagdausstattung mit einem Auftragswert von insgesamt 125.000 EUR (exklusive Umsatzsteuer) bei einem Auftragnehmer durch. Die Bestellungen erfolgten unter Verwendung der Direktvergabepattform der Bundesbeschaffung GmbH. Der Gesamtauftragswert lag über der für Direktvergaben nach § 41 Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG 2006)²⁶ zulässigen Höchstgrenze von 100.000 EUR (exklusive Umsatzsteuer). Der Bestellantrag enthielt einen Aktenvermerk, wonach der Auftrag auf Weisung des Leitenden Forstorgans im Militärischen Immobilienmanagementzentrum auf drei Teilaufträge mit jeweils zwei bzw. einem Fahrzeug zu „splitten“ sei.

²⁶ BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.

Kraftfahrwesen

Instandsetzung
von Heereskraft-
fahrzeugen

34.2 Der RH kritisierte die gesplittete Beschaffung von fünf Geländefahrzeugen im Wege von Direktvergaben unter Umgehung der Bestimmungen des BVergG 2006.

34.3 *Das BMLVS nahm die Kritik des RH zur Kenntnis.*

35.1 Reparaturen von Heereskraftfahrzeugen des Truppenübungsplatzes und deren Abnahme erforderten nach den im BMLVS geltenden Regelungen eine Freigabe durch dazu autorisierte Mitarbeiter des BMLVS nach Besichtigung des jeweiligen Fahrzeugs vor Ort. Die Verbuchung und Bezahlung der Rechnung erfolgte nach der Fahrzeugabnahme. Erst danach konnte das Fahrzeug im Logistiksystem des BMLVS zur Inbetriebnahme freigegeben werden. Diese Verwaltungsabläufe verursachten mehrwöchige bis mehrmonatige Stehzeiten von Fahrzeugen.

35.2 Der RH kritisierte die Vorschriften und Abläufe für die Instandsetzung von Heereskraftfahrzeugen, die einen hohen Verwaltungsaufwand und lange Stehzeiten verursachten.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Vorschriften und Abläufe für die Instandsetzung von Heereskraftfahrzeugen zu vereinfachen und deren Stehzeiten möglichst kurz zu halten.

35.3 *Das BMLVS teilte mit, dass es bemüht sei, die Steh- und Instandsetzungszeiten von Heereskraftfahrzeugen durch laufende Evaluierungen und Optimierungsmaßnahmen zu verkürzen.*

Führerschein-
ausbildung für
Angehörige der
ehemaligen Heeres-
forstverwaltung

36.1 (1) Aufgrund der Integration der Heeresforstverwaltung in den Truppenübungsplatz im Jahr 2013 wurden die Fahrzeuge der Heeresforstverwaltung zu Heeresfahrzeugen²⁷ und mussten daher von zivilen Kennzeichen („ZT“ für Zwettl) auf Sachbereichskennzeichen („BH“) umgemeldet werden. Heeresfahrzeuge durften jedoch nur von Inhabern einer Heereslenkberechtigung (Heeresführerschein) gelenkt werden.²⁸

In der Folge mussten 25 Bedienstete der ehemaligen Heeresforstverwaltung, von denen 15 bereits im Besitz einer zivilen Lenkberechtigung für die Klasse C waren, eine Ausbildung für die Heereslenkberechtigung in der Dauer von bis zu sieben Wochen absolvieren. Die Mehr-

²⁷ Heeresfahrzeug ist ein Kraftfahrzeug oder ein Anhänger, das zur Verwendung im Bereich des Bundesheeres oder der Heeresverwaltung bestimmt ist (§ 2 Abs. 1 Z 38 Kraftfahrzeuggesetz 1967, BGBl. Nr. 267/1967 i.d.g.F.).

²⁸ § 1 Abs. 1a Z 6 und § 22 Führerscheingesetz, BGBl. I Nr. 120/1997 i.d.g.F.

zahl der Bediensteten benötigte die Heereslenkberechtigung nur zum Lenken jener Fahrzeuge, die sie auch bisher schon im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit bei der Heeresforstverwaltung gelenkt hatten.

Zwischen dem Zeitpunkt der Ummeldung der Fahrzeuge im Jänner 2013 und dem Erwerb der Heereslenkberechtigung im Laufe des Jahres 2013 konnten die betroffenen Bediensteten ihrer Erwerbstätigkeit daher nur eingeschränkt nachgehen. Zur vorübergehenden Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes für die Zeit unmittelbar nach Eingliederung der Heeresforstverwaltung ordnete der Kommandant des Truppenübungsplatzes im Dezember 2012 die Einschulung von zehn Rekruten und fünf Bediensteten auf Pick-up-Fahrzeuge der Heeresforstverwaltung an, damit diese im Bedarfsfall als Kraftfahrer – z.B. für die Forstarbeiter und Berufsjäger – eingesetzt werden konnten.

(2) Grundlage für die Ausbildungsmaßnahmen waren die Heereslenkberechtigungsverordnung 2013²⁹ und umfangreiche ressortinterne Durchführungsbestimmungen. Die Verordnung wies Regelungslücken auf, weil die in § 5 Abs. 2 aufgelisteten Ausbildungsarten (Einweisung, Kraftfahrausbildung Typ I und II) nicht näher definiert waren. Die Inhalte der Ausbildungen waren lediglich in heeresinternen Vorschriften festgelegt.

36.2 Der RH kritisierte, dass Bedienstete der ehemaligen Heeresforstverwaltung aufgrund der organisatorischen Integration in den Truppenübungsplatz im Jahr 2013 eine umfassende Ausbildung zum Erwerb der Heereslenkberechtigung absolvieren mussten, auch wenn sie eine zivile Lenkberechtigung für die überwiegend schon bisher gelenkten Fahrzeuge und langjährige Fahrpraxis besaßen. Weiters kritisierte der RH die Regelungslücken in der Heereslenkberechtigungsverordnung 2013.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Vorschriften über den Erwerb der Heereslenkberechtigung im Hinblick auf Umfang und Dauer zu evaluieren und Abweichungen von den zivilen führerscheinrechtlichen Bestimmungen nur im unbedingt notwendigen Ausmaß vorzusehen. Dabei wären der mehrjährige Besitz einer zivilen Lenkberechtigung und der Nachweis entsprechender Fahrpraxis zu berücksichtigen.

Weiters empfahl der RH dem BMLVS, die Regelungslücken in der Heereslenkberechtigungsverordnung 2013 hinsichtlich der Führerscheinausbildung zu schließen.

²⁹ BGBl. II Nr. 422/2012

Kraftfahrwesen

- 36.3** *Das BMLVS teilte mit, dass es keinen unmittelbaren Handlungsbedarf sehe. Vorkenntnisse würden bei Besitz einer zivilen Lenkberechtigung anerkannt. Die praktische Ausbildungszeit sei gegenüber dem Neuerwerb einer Lenkberechtigung deutlich kürzer.*

Die Definitionen und Anwendungen der Ausbildungsformen seien in den jeweils gültigen Durchführungsbestimmungen für die Kraftfahr Ausbildung geregelt. Eine Definitionen in der Heereslenkberechtigungsverordnung sei nicht erforderlich.

- 36.4** Der RH entgegnete dem BMLVS, dass 25 Bedienstete der ehemaligen Heeresforstverwaltung, die überwiegend im Besitz einer zivilen Lenkberechtigung für die Klasse C waren, eine bis zu sieben Wochen dauernde Ausbildung zu absolvieren hatten. Vorkenntnisse wurden dabei kaum angerechnet.

Weiters entgegnete der RH, dass die Heereslenkberechtigungsverordnung 2013 offenkundige Regelungslücken hatte, weil die Verordnung (§ 5 Abs. 2) zwar ausdrücklich verschiedene Ausbildungsarten (Einweisung, Kraftfahrausbildung Typ I und II) bezeichnete, diese aber nicht näher definierte. Die inhaltliche Festlegung der Ausbildungsarten durch heeresinterne Vorschriften war daher nicht ausreichend.

Brandschutz

- 37.1** Der Truppenübungsplatz verfügte über eine Brandschutz- und Feuerlöschordnung. Diese sah vor, dass im Brandfall die zivile Feuerwehr zum Zwecke der Brandbekämpfung zu verständigen war. Wirkungsmöglichkeiten für zivile Feuerwehrkräfte bestanden nur außerhalb von blindgängergefährdeten Bereichen (Zone C). Der Truppenübungsplatz selbst verfügte über einen Brandschutzzug („TÜPI-Feuerwehr“), dessen Aufgabe insbesondere der Brandschutz im Rahmen des Schieß- und Ausbildungsbetriebes war. Der Brandschutzzug verfügte jedoch über keine splittergeschützten Fahrzeuge, weshalb ihm eine Brandbekämpfung in blindgängergefährdeten Geländeteilen (Zonen A und B) aufgrund der Vorschriftenlage nicht möglich war.

Im Jahr 2005 hatte das BMLVS Planungen zur Beschaffung von Brandschutzfahrzeugen für alle Bedarfsträger des Bundesheeres eingeleitet. Der Kommandant des Truppenübungsplatzes wies auf die mangelnde Verfügbarkeit geeigneter Fahrzeuge für den Einsatz im blindgängergefährdeten Bereich hin. Im Entwurf für ein Planungsdokument des BMLVS vom März 2013 war für den Truppenübungsplatz die Beschaffung entsprechender Fahrzeuge vorgesehen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Planungen im BMLVS noch nicht abgeschlossen.

37.2 Der RH wies kritisch auf das Sicherheitsdefizit bei der Brandbekämpfung im blindgängergefährdeten Bereich hin. Ebenso kritisierte er die lange Dauer des Planungsablaufes hinsichtlich der allfälligen Beschaffung von Brandschutzfahrzeugen.

Der RH empfahl dem BMLVS, im Hinblick auf das Sicherheitsdefizit bei der Brandbekämpfung im blindgängergefährdeten Bereich des Truppenübungsplatzes ehestmöglich eine Entscheidung über die Beschaffung von geeigneten Löschfahrzeugen zu treffen.

37.3 *Das BMLVS nahm die Kritik des RH zur Kenntnis.*

Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMLVS hervor:

(1) Die Wirtschaftsbereiche des Truppenübungsplatzes Allentsteig wären unter Einsatz eines geeigneten Rechnungswesens organisatorisch zusammenzuführen, um eine Führung unter organisatorisch und fachlich einheitlicher Verantwortung zu ermöglichen. (TZ 3)

(2) Der Prozess der Ausgliederung der Forst- und Jagdaufgaben des Truppenübungsplatzes an die Österreichische Bundesforste AG wäre – insbesondere im Hinblick auf eine wirtschaftliche Betriebsführung und die Sicherung der fachlichen Kompetenz – wieder aufzugreifen; gleichzeitig wäre das in diesen Bereichen eingesetzte Personal des BMLVS entsprechend zu reduzieren. (TZ 3)

(3) Es wäre von der militärisch geprägten Führungsstruktur des Truppenübungsplatzes abzugehen und eine nach fachlichen Gesichtspunkten ausgerichtete Führungsstruktur zu implementieren. Dabei wären planende und durchführende Aufgaben grundsätzlich fachbezogen in jeweils einer Organisationseinheit mit ausgewogener Führungsspanne zusammenzufassen. (TZ 4)

(4) In den Anforderungsprofilen an die Führungskräfte des Truppenübungsplatzes wäre rechtliche bzw. wirtschaftliche Kompetenz vorzusehen. (TZ 5)

(5) Es wäre sicherzustellen, dass eingerichtete Aufsichtsorgane die ihnen zugeordneten Kontroll- und Steuerungsaufgaben in effektiver Weise wahrnehmen. (TZ 9)

(6) Im Sinne einer transparenten Geschäftsgebarung wäre für den Truppenübungsplatz eine nach Wirtschaftsbereichen (insbesondere Forst, Jagd, Landwirtschaft und Landschaftspflege sowie Steinbruch) getrennte aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung einzurichten und diese als Steuerungsinstrument zu nutzen, um eine Führung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten sicherzustellen. (TZ 10)

(7) Zielvorgaben für die Bewirtschaftung des Truppenübungsplatzes wären zeitgerecht zu erstellen und anzuordnen. (TZ 11)

(8) Eine jährliche Gesamtplanung der Schieß- und Übungstätigkeit des Bundesheeres wäre zu erstellen, um die Zuweisung der Truppe zu den einzelnen Truppenübungsplätzen und somit deren Auslastung und Kapazitäten zu optimieren. (TZ 12)

(9) Es wären einheitliche, IT-unterstützte Aufzeichnungen über die Auslastung der Schieß- und Ausbildungsanlagen auf dem Truppenübungsplatz zu führen. (TZ 12)

(10) Es wären aussagekräftige Aufzeichnungen über die Auslastung der Unterkünfte am Truppenübungsplatz zu führen und geeignete Kennzahlen für die Planung und Steuerung der Belegung der Unterkünfte an Truppenübungsplätzen zu entwickeln. (TZ 13)

(11) Es wäre sicherzustellen, dass ein neuer mittelfristiger forstlicher Managementplan (forstliches Operat) für den Truppenübungsplatz erstellt und in periodischen Abständen aktualisiert wird. (TZ 14)

(12) Für den Truppenübungsplatz wäre eine wirtschaftliche und nachhaltige Forstbewirtschaftung sicherzustellen und die Erreichung der Zielvorgaben regelmäßig zu evaluieren. (TZ 15)

(13) Sämtliche geschlägerten Holzmengen auf dem Truppenübungsplatz wären durch ressorteigenes Personal zu dokumentieren und zu kontrollieren. (TZ 16)

(14) Holzschlägerungsunternehmen wären zur Vorlage der Protokolle der Holzerntemaschinen über die geschlägerten Holzmengen zu verpflichten, um die Holzmengen von der Schlägerung bis zum Sägewerk lückenlos nachvollziehen zu können. (TZ 16)

(15) Holzeinschlagsmengen und Holzverkaufsmengen wären nachvollziehbar zu planen und festzulegen. (TZ 17, 18)

(16) Bei der Vergabe von Holzschlägerungen wäre die Einhaltung der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 sicherzustellen. Holzverkäufe wären grundsätzlich auszuschreiben. (TZ 17, 18)

(17) Maßnahmen wären zu setzen, um die im Endbericht der Untersuchungskommission vom März 2014 aufgezeigten Schwachstellen bei der Vergabe und Abwicklung von Holzschlägerungen und Holzverkäufen am Truppenübungsplatz zu beseitigen. (TZ 19)

Schlussempfehlungen

(18) Brachliegende Acker- und Grünlandflächen in blindgängergefährdeten Räumen des Truppenübungsplatzes wären ehestmöglich einer Nutzung (z.B. durch Blindgängerräumung und Verpachtung) zuzuführen. (TZ 3, 20)

(19) Zur Steigerung der Einnahmen wäre eine Entscheidung über die Umwandlung der kampfmittelbelasteten Zone B des Truppenübungsplatzes in landwirtschaftliche Nutzfläche und dazu erforderliche Maßnahmen unter Kosten-Nutzen-Abwägungen zu treffen. (TZ 20)

(20) Die Gestaltung von Pachtverträgen wäre zu optimieren. Dabei wäre sicherzustellen, dass beim Abschluss von Pachtverträgen entsprechende Kündigungsmöglichkeiten (ordentliches Kündigungsrecht bzw. Kündigung bei Unzweckmäßigkeit der Verpachtung) vorgesehen sind. (TZ 3, 21)

(21) Die Erfüllung behördlicher Abschusspläne wäre sicherzustellen, um den Wildbestand und die damit verbundenen Wildschäden in einem vertretbaren Ausmaß zu halten. (TZ 23)

(22) Auf dem Truppenübungsplatz wären die Bereiche Jagd und Forst personell klar zu trennen, um eine Konzentration der Bediensteten auf ihre jeweiligen Kernaufgaben zu erzielen. (TZ 24)

(23) Es wäre sicherzustellen, dass die Auswahl der jagdlichen Hilfsorgane anhand einer transparenten Regelung mit nachvollziehbaren Kriterien erfolgt. (TZ 24)

(24) Transparente Standards für die Vergabe von Einzelabschüssen und von Gesellschaftsjagden wären festzulegen. (TZ 25)

(25) Riegeljagden wären vorrangig an zahlende Jagdgäste zu verkaufen und durch ressorteigenes Personal nur in Ausnahmefällen durchzuführen. (TZ 25)

(26) Über die Durchführung von Riegeljagden, insbesondere durch eigenes Personal, wären detaillierte Aufzeichnungen zu führen (z.B. Begründung, Zeit, Ort/Gebiet, Teilnehmer, Anzahl an erlegtem Wild etc.). (TZ 25)

(27) Bei Hegeabschüssen durch ressorteigenes Personal wäre die Einholung der in der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 vorgesehenen amtstierärztlichen Gutachten sicherzustellen. (TZ 26)

(28) Die Voraussetzungen für die Einladung von Privatpersonen zum unentgeltlichen Abschuss von Wild wären restriktiv zu handhaben und das zugrunde liegende „wehrpolitische Interesse“ in jedem Einzelfall nachvollziehbar zu begründen. (TZ 27)

(29) In der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 wären Regelungen über die Einrichtung von Pirschbezirken – insbesondere hinsichtlich Größe, Anzahl und Vergabe – vorzusehen. Dabei wären kleinere Pirschbezirke zu vergeben, um den potenziellen Bieterkreis zu vergrößern und die Wahrnehmung der Jagdaufsicht durch ressorteigenes Personal zu erleichtern. (TZ 28)

(30) Pirschbezirke wären regelmäßig auszuschreiben, um Vergaben im Wettbewerb mit angemessenen Preisen sicherzustellen und die rechtzeitige Vergabe von Pirschbezirken wäre sicherzustellen. (TZ 28, 29)

(31) Es wäre sicherzustellen, dass in den Pirschbezirksverträgen keine sachlich nicht nachvollziehbaren Preisnachlässe gewährt werden. (TZ 29)

(32) In den Pirschbezirksverträgen wäre entsprechend der Jagdbetriebsordnung für den Truppenübungsplatz aus 2010 zu regeln, dass das Wildbret beim Truppenübungsplatz abzuliefern ist. (TZ 30)

(33) Die Abbaumengen in den Steinbrüchen des Truppenübungsplatzes wären nachvollziehbar zu planen und festzulegen. (TZ 31)

(34) Es wären regelmäßige Aufzeichnungen im Personalwesen, etwa hinsichtlich der Entwicklung der Mehrdienstleistungen, zu führen und diese für bedarfsorientierte Steuerungszwecke zu nutzen. (TZ 32)

(35) Die Überstundenpauschale für die Angestellten der ehemaligen Heeresforstverwaltung wäre anhand nachvollziehbarer Grundlagen festzulegen und entsprechend zu reduzieren. (TZ 32)

(36) Die vollständige Erfassung der Bediensteten im elektronischen Personalinformationssystem des BMLVS wäre sicherzustellen, um eine zweckmäßige Personalführung und Personalverwaltung zu gewährleisten. (TZ 33)

(37) Die Vorschriften und Abläufe für die Instandsetzung von Heereskraftfahrzeugen wären zu vereinfachen und deren Stehzeiten möglichst kurz zu halten. (TZ 35)

Schlussempfehlungen

(38) Die Vorschriften über den Erwerb der Heereslenkberechtigung wären im Hinblick auf Umfang und Dauer zu evaluieren und Abweichungen von den zivilen führerscheinrechtlichen Bestimmungen nur im unbedingt notwendigen Ausmaß vorzusehen. Dabei wären der mehrjährige Besitz einer zivilen Lenkberechtigung und der Nachweis entsprechender Fahrpraxis zu berücksichtigen. (TZ 36)

(39) Die Regelungslücken in der Heereslenkberechtigungsverordnung 2013 hinsichtlich der Führerscheinausbildung wären zu schließen. (TZ 36)

(40) Im Hinblick auf das Sicherheitsdefizit bei der Brandbekämpfung im blindgängergefährdeten Bereich des Truppenübungsplatzes wäre ehestmöglich eine Entscheidung über die Beschaffung von geeigneten Löschfahrzeugen zu treffen. (TZ 37)

Wien, im September 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2015/1 Bericht des Rechnungshofes
- EU-Finanzbericht 2012
 - Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz
 - Schulversuche
 - Unterstützungsinstitut der Bundespolizei
- Reihe Bund 2015/2 Bericht des Rechnungshofes
- Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts
 - Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg
 - Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte
- Reihe Bund 2015/3 Bericht des Rechnungshofes
- Oesterreichische Nationalbank – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen
 - Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH mit der Republik Österreich, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien
 - Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung
 - Standortentwicklung der Zentraleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelfortgasse 6 – 8; Follow-up-Überprüfung
 - Gendergesundheit in Österreich
 - Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung
 - Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation
 - Medientransparenz im MuseumsQuartier
- Reihe Bund 2015/4 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrecht der Bediensteten der ÖBB
 - Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.; Follow-up-Überprüfung
 - Landesstudios des Österreichischen Rundfunks
- Reihe Bund 2015/5 Bericht des Rechnungshofes
- HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung

- Reihe Bund 2015/6 Bericht des Rechnungshofes
- Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW
 - Technische Universität Wien – Finanzsituation
 - Österreichisches Patentamt; Follow-up-Überprüfung
 - Akademisches StartUp Netzwerk Oberösterreich (akostart oö)
- Reihe Bund 2015/7 Bericht des Rechnungshofes
- Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden
 - FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme
- Reihe Bund 2015/8 Bericht des Rechnungshofes
- Prüfung von Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Sozialversicherung als Anspruchsvoraussetzung
 - Österreichischer Integrationsfonds – Fonds zur Integration von Flüchtlingen und MigrantInnen
 - Beschaffung des Truppenfunksystems CONRAD
 - Bankenpaket; Follow-up-Überprüfung
 - Medientransparenz in der BIG
- Reihe Bund 2015/9 Bericht des Rechnungshofes
- Ärzteausbildung
 - Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung
 - Ausgewählte Stiftungen bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
- Reihe Bund 2015/10 Bericht des Rechnungshofes
- Sonderaufgaben des RH nach:
Parteiengesetz 2012
Medientransparenzgesetzen
Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetzen
- Reihe Bund 2015/11 Bericht des Rechnungshofes
- HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG – Verkaufsaktivitäten in der Umstrukturierungsphase
 - Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds
 - Niederösterreichische Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H.
 - Research Center Pharmaceutical Engineering GmbH
 - Eurofisc



- Reihe Bund 2015/12 Bericht des Rechnungshofes
- Landeslehrerpensionen
 - Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung
 - Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ
 - Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel
 - Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung
 - Medientransparenz in der AUVA





