



Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und
Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE);
Follow-up-Überprüfung

III-434 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Reihe BUND 2017/40



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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



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



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.



Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und
Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE);
Follow-up-Überprüfung

Reihe BUND 2017/40

R

H

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Kurzfassung	9
Kenndaten	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	14
Ausgliederung	14
Errichtung und Rechtsstellung	14
Ziele der Ausgliederung	17
Finanzielle und personelle Aspekte der Ausgliederung	18
Unternehmenskonzept	18
Projektmanagement	20
Organisation	21
Organe des BIFIE	21
Standorte	24
Doppelstrukturen	25
Dreijahrespläne	26
Personal	28
Entwicklung des Personalstands	28
Personalverwaltung	33

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Verträge Direktorinnen bzw. Direktoren	35
Bedienstete Standort Klagenfurt	35
Werkverträge	36
Finanzierung	38
Bedarfsgerechte Finanzierung	38
Planung und Berichterstattung	39
Internes Kontrollsyste	41
Schlussempfehlungen	46
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	49

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Termine zu den Dreijahresplänen des BIFIE	27
Tabelle 2: Entwicklung Personalstand und Personalaufwand BIFIE 2010 bis 2015	29
Tabelle 3: Aufwendungen für Werkverträge mit Universitäten 2012 bis 2015	37
Tabelle 4: Zahlungen BMB an BIFIE 2010 bis 2015	39
Tabelle 5: Liquide Mittel und Verbindlichkeiten des BIFIE 2010 bis 2015	40

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Neustrukturierung des BIFIE ab 1. Jänner 2017	24
Abbildung 2:	Genehmigungsprozess zur Neuaufnahme von Bediensteten	44

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Abkürzungsverzeichnis

AHS	allgemein bildende höhere Schule(n)
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHS	berufsbildende höhere Schule(n)
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
gem.	gemäß
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsysteem
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
PISA	Programme for International Student Assessment
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TÜV	Technischer Überwachungsverein
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsequivalent(e)
z.B.	zum Beispiel
ZMS	Zentrales Management & Services

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Wirkungsbereich

Bundesministerium für Bildung

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Kurzfassung

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung „Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)“ (Reihe Bund 2012/11; Vorbericht) gegenüber dem BIFIE und dem BMB abgegeben hatte. Zur Verstärkung der Wirkung seiner damals abgegebenen Empfehlungen hatte der RH im Jahr 2013 deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens veröffentlichte er in seinem Bericht Reihe Bund 2013/13. (TZ 1)

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2015. In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums. Das BMB setzte von den insgesamt sieben ausgewählten Empfehlungen fünf vollständig, eine teilweise und eine nicht um. (TZ 1, TZ 26)

Das BIFIE setzte von den insgesamt 17 ausgewählten Empfehlungen 14 vollständig, zwei teilweise und eine nicht um. Der Aufsichtsrat des BIFIE hatte die zwei an ihn gerichteten Empfehlungen vollständig umgesetzt. (TZ 1, TZ 26)

In Umsetzung der Empfehlung des RH siedelte das BMB nach externer Evaluierung die Aufgabe der standardisierten kompetenzorientierten Reife- und Diplomprüfung (im Folgenden: standardisierte Reifeprüfung) ab 1. Jänner 2017 durch Eingliederung des BIFIE Wien im BMB an. Allerdings unterblieben bei den vorgenommenen Evaluierungen Kosten-Nutzen-Analysen, wodurch dem BMB eine wichtige Entscheidungsgrundlage zur umfassenden Bewertung fehlte. (TZ 2)

Da das BMB weiterhin keine klaren wirtschaftlichen und operativen Zielvorgaben für das BIFIE definierte, kam es der Empfehlung des RH nicht nach. Somit war eine effiziente Steuerung des BIFIE durch das BMB erschwert. Aufgrund fehlender Vorgaben von Messgrößen zur Zielerreichung war eine Erfolgsmessung weiterhin nicht möglich. (TZ 3)

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Indem das BMB verstärkt Personalangelegenheiten des BIFIE in seinen Aufsichtstätigkeiten berücksichtigte, folgte es der Empfehlung des RH. So gab es dem BIFIE regelmäßig die Redimensionierung des Personalstands vor. (TZ 4)

Weder das von April 2013 bis Juli 2014 am BIFIE eingesetzte Direktorium noch das nachfolgende Direktorium legten in ihrer Amtszeit ein Unternehmenskonzept vor. Die Empfehlung des RH blieb somit offen. (TZ 5)

Das BIFIE setzte die Empfehlung, ein effektives Projektcontrolling zu installieren, durch ein umfangreiches Maßnahmenpaket – institutionalisierte Projektcontrolling-Besprechungen auf allen Managementebenen auf Basis von Plan–Ist–Vergleichen, umfassende Dokumentation der Projektsabschnitte – um. (TZ 6)

Der Empfehlung des RH folgend ließ das BIFIE die Bestimmung über die Bestellung des Abschlussprüfers als Aufgabe des Direktoriums ersatzlos entfallen. Damit stand die Institutsordnung einer gesetzeskonformen Bestellung des Abschlussprüfers nicht mehr entgegen. (TZ 7)

Die Empfehlung an den Aufsichtsrat des BIFIE, die laufende Überwachung der Geschäftstätigkeit des BIFIE zu intensivieren und dafür regelmäßige Sitzungen abzuhalten, setzte dieser um. Im überprüften Zeitraum fanden regelmäßige Sitzungen statt, der Aufsichtsrat nahm seine Überwachungstätigkeit intensiver wahr. (TZ 8)

Ebenso umgesetzt wurde die Empfehlung, eine Betragsgrenze für aufsichtsratspflichtige Verträge festzulegen, indem zuerst mit Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2013 eine absolute Betragsgrenze von 60.000 EUR eingeführt wurde. Mit der neuerlichen Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015 wurde die absolute Betragsgrenze für aufsichtsratspflichtige Verträge ab 1. Jänner 2017 in der vom Aufsichtsrat zu beschließenden Geschäftsordnung festgelegt. (TZ 9)

Der Wissenschaftliche Beirat leitete empfehlungsgemäß seine Gutachten, Empfehlungen, Berichte und Protokolle an das BMB weiter. (TZ 10)

Die Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015, die mit 1. Jänner 2017 in Kraft trat, sah nur noch den Standort Salzburg als einzigen Sitz des BIFIE vor. Damit folgte das BIFIE der Empfehlung des RH, Kernaufgaben langfristig an einem Hauptstandort zusammenzulegen. (TZ 11)

In Umsetzung einer weiteren Empfehlung implementierte das BIFIE eine standortübergreifende Abteilung „Zentrales Management & Services“ (ZMS) und beseitigte die Doppelstrukturen im IT-Bereich. Allerdings führte das BIFIE keine Kosten–Nutzen–Analysen zu möglichen Veränderungen durch. (TZ 12)

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Das BIFIE und das BMB setzten die Empfehlung, eine Leitlinie für die Abstimmung zwischen BMB und BIFIE zur Erstellung der Dreijahrespläne rasch und verbindlich festzulegen, teilweise um. Sie legten zwar einen Modus für die grundsätzliche Vorgangsweise zur Erstellung der Dreijahrespläne fest, eine verbindliche Leitlinie dafür fehlte jedoch. (TZ 13)

Nur teilweise umgesetzt war die Empfehlung an das BIFIE, die Personalkosten durch ein effektives Personalcontrolling zu steuern. Trotz Einführung eines zentralen Personalcontrollings war weiterhin ein einheitliches Gehaltsschema offen und mit dem Anstieg des Personalstands (93 %) gingen steigende Personalaufwendungen (75 %) einher. (TZ 14)

Mit Eingliederung der Aufgabe standardisierte Reifeprüfung und damit des gesamten BIFIE Wien in das BMB war die Anzahl der dort neu geschaffenen 65 Planstellen zu hoch. Unter anderem war die geplante Übernahme von Bediensteten des Personal- und Ressourcenmanagements sowie des Finanz- und Rechnungswesens des BIFIE Wien in das BMB aufgrund der dort bereits bestehenden Infrastruktur zu hinterfragen. (TZ 14)

Die im Herbst 2016 geplante Aufnahme von acht neuen Bediensteten für das BIFIE Wien war aufgrund des äußerst kurzen Zeitraums bis zur endgültigen sondervertraglichen Übernahme in den öffentlichen Dienst sehr spät für eine umfassende Leistungsbeurteilung. Durch den Entfall des üblichen Aufnahme- und Ausschreibungsverfahrens für den Bundesdienst konnten insbesondere Bedienstete für höherwertige Tätigkeiten, wie etwa für die zu besetzende Leitungsfunktion im IT-Bereich, mit sondervertraglichen Konditionen übernommen werden, obwohl sie nur etwa drei Monate im BIFIE Wien tätig waren. (TZ 14)

Die Empfehlung an das BIFIE, die Anzahl der selbst angeforderten refundierten Beamtinnen und Beamten gering zu halten, setzte dieses um. Es wird von 2010 bis Anfang 2017 die Anzahl der refundierten Beamtinnen und Beamten um rd. 56 % von 16 auf insgesamt sieben reduzieren. (TZ 15)

Das BIFIE behob, der Empfehlung des RH folgend, die in der Personalverwaltung festgestellten Mängel und richtete eine umfassende Dokumentation im Personalbereich ein. (TZ 16)

Den angestrebten Abschluss von Anstellungsverträgen mit den Direktorinnen bzw. Direktoren des BIFIE konnte der Aufsichtsrat des BIFIE im Einklang mit der Empfehlung des RH erreichen. (TZ 17)

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Das BMB und das BIFIE setzten die Empfehlung, die BIFIE-Bediensteten am Standort Klagenfurt anderweitig zu beschäftigen, um. Das BIFIE schuf eine adäquate Beschäftigungsmöglichkeit durch Zuweisung von organisatorischen und administrativen Aufgaben im Finanz- und Rechnungswesen. (TZ 18)

Das BIFIE reduzierte entsprechend der Empfehlung des RH die Werkverträge mit Universitäten. Die laufenden Werkverträge verringerten sich im überprüften Zeitraum von 21 im Jahr 2012 auf sieben im Jahr 2015; gleichzeitig gingen auch die Kosten dafür um rd. 94 % zurück. (TZ 19)

Laufende Werkverträge überwachte das BIFIE empfehlungsgemäß durch ein eigenes Softwaretool. Außerdem schuf es durch eine Werkvertragsvorlage einheitliche Bedingungen für alle Vertragsnehmerinnen bzw. Vertragsnehmer. (TZ 20)

Die Empfehlung, die Basiszuwendungen des BMB an das BIFIE derart festzulegen, dass sie eine bedarfsgerechte Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE abbilden, setzte das BMB um: Seit 2011 finanzierte das BMB das BIFIE bedarfsorientiert; die Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015 normierte dies explizit. (TZ 21)

Auch der Empfehlung, die Planungsgenauigkeit zu erhöhen sowie das Planungs- und Berichterstattungssystem zu verbessern, kam das BIFIE nach: Es erstellte die Jahres- und Dreijahrespläne (inklusive Liquiditätsplanung) rechtzeitig. Weiters vereinheitlichte es die Quartalsberichte an den Aufsichtsrat und das BMF. Mit den Verbesserungen im Planungs- und Berichterstattungssystem ging der Abbau von liquiden Mitteln einher. (TZ 22)

Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH, das BIFIE-Organisationshandbuch (IKS) auf noch fehlende Unternehmensbereiche auszuweiten und detaillierte schriftliche Dienstanweisungen zu erstellen, um. (TZ 23)

Ebenso in Umsetzung der Empfehlung führte das BIFIE Naheverhältnisse von Bediensteten tabellarisch im BIFIE-Organisationshandbuch an, erstellte eine entsprechende Regelung der Zeichnungskonfigurationen und hinterlegte diese im elektronischen Akt. (TZ 24)

Indem das BIFIE durch eine Richtlinie zur Neuaufnahme von Bediensteten ein objektives Aufnahmeverfahren sicherstellte, setzte es die Empfehlung dahingehend um. Allerdings war das Personalmanagement nicht durchgängig bei der Vorselektion von Bewerbungen und bei der Durchführung von Bewerbungsgesprächen eingebunden. (TZ 25)

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Kenndaten

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)							
Gesellschaftsform/ Firmenbuchnummer	juristische Person des öffentlichen Rechts, nicht auf Gewinn gerichtet/FN 310319b						
Unternehmensgegenstand	angewandte Bildungsforschung; Bildungsmonitoring; Qualitätsentwicklung; regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung; Entwicklung, Implementierung, Auswertung und begleitende Evaluierung der standardisierten kompetenzorientierten Reifeprüfungen an höheren Schulen; Abwicklung von Aufträgen im Namen und auf Rechnung des Bundes						
Unternehmenssitz/Zweigstellen	Sitz: Salzburg; Zweigstellen: Graz, Wien						
kompetenzrechtliche Grundlage	Art. 14 Abs. 1 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.						
Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Einrichtung eines Bundesinstitutes für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE-Gesetz), BGBl. I Nr. 25/2008 in folgenden Fassungen: i.d.F. 2009, BGBl. I Nr. 113/2009 i.d.F. 2013, BGBl. I Nr. 7/2013 i.d.F. 2015, BGBl. I. Nr. 151/2015						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2010 bis 2015
	in 1.000 EUR						in %
Erträge gesamt	15.767,4	15.493,0	15.522,5	19.927,3	19.886,0	17.227,3	9
Aufwendungen gesamt	13.054,7	15.339,5	19.110,8	19.544,7	17.586,2	18.085,6	39
<i>davon</i>							
<i>bezogene Leistungen¹</i>	5.533,4	5.096,5	5.939,9	5.672,4	3.236,0	3.924,2	-29
<i>Personal</i>	3.868,8	5.690,6	7.257,9	7.981,1	8.493,1	8.504,1	120
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	2.712,7	153,5	-3.588,3	382,6	2.299,8	-858,3	-132
Bilanzgewinn	2.857,1	2.659,6	0,0	382,6	2.682,4	1.340,4	-53
Bilanzsumme	10.453,4	8.532,5	4.054,4	4.791,4	7.218,0	5.888,3	-44
Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten	8.493,1	5.393,4	379,7	1.329,4	3.753,2	2.863,7	-66
passive Rechnungsabgrenzungsposten	1.435,2	195,3	30,6	24,9	19,4	15,5	-99
Zuwendungen BMB insgesamt	15.120,0	12.674,5	14.332,0	19.617,0	19.599,0	17.055,4	13
	in VBÄ						
Personal am 31. Dezember	80	138	152	162	155	154	93

¹ einschließlich Aufwendungen für refundierte Beamtinnen und Beamte und Vertragsbedienstete

Quellen: BIFIE; BMB

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Prüfungsablauf und –gegenstand

1

(1) Der RH überprüfte im Juli und August 2016 die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung „Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)“ gegenüber dem BIFIE und dem BMB abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2012/11 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen im Jahr 2013 deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens veröffentlichte er in seinem Bericht Reihe Bund 2013/13.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2015. In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

(2) Mit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2016, in Kraft seit 1. Juli 2016, wurde u.a. die Bezeichnung des Unterrichtsministeriums geändert. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendet der RH im vorliegenden Berichtsbeitrag einheitlich, und somit auch für Sachverhalte vor der Novelle, die seit 1. Juli 2016 geltende Bezeichnung BMB.

(3) Zu dem im Jänner 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BIFIE im März 2017 und das BMB im April 2017 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenüberungen im August 2017.

Ausgliederung

Errichtung und Rechtsstellung

2.1

(1) Der RH hatte dem BMB in seinem Vorbericht (TZ 3) empfohlen, im Rahmen der in § 3 Abs. 1 Z 3 BIFIE–Gesetz¹ geforderten Evaluierung die Frage zu analysieren, ob die an das BIFIE übertragenen Aufgaben nicht selbst durch das BMB erledigt werden könnten.

(2) Das BMB hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die im BIFIE–Gesetz formulierten Kernaufgaben einschließlich der Planung, der Implementierung und der Umsetzung der standardisierten kompetenzorientierten Reife– und Diplomprüfung (im Folgenden: standardisierte Reifeprüfung) aus Sicht des BMB bestens beim BIFIE

¹ i.d.F. 2009

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



verankert seien. Daher sollten sie aus inhaltlichen sowie organisatorischen Gründen auch weiterhin von diesem umgesetzt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit dem Vorbericht externe Berater zwei Evaluierungen des BIFIE durchgeführt hatten:

- Die erste Evaluierung hatte das BMB im Jahr 2012 nach Abberufung des für das BIFIE Wien zuständigen Direktors veranlasst. Die Evaluierung behandelte Themen wie Unstimmigkeiten in der Ablauforganisation, eine zu hohe Liquidität, Kostensteigerungen im BIFIE Wien sowie Probleme bei der Erstellung der gesetzlich geforderten Finanzpläne. In der Folge kam es zu einer Umstrukturierung im BIFIE auf einen Hauptstandort und zu einem Abbau der Doppelstrukturen im BIFIE, insbesondere im Dienstleistungsbereich „Zentrales Management & Services“ (**ZMS**). Dies betraf u.a. eine Zentralisierung der IT-Agenden, des Rechnungswesens, der Investitionsabwicklungen und des Beschaffungsmanagements.
- Eine Gesamtevaluation des BIFIE mit einer Analyse der Vor- und Nachteile der Ausgliederung der Aufgaben des BMB an das BIFIE fand nicht statt.
- Im Jahr 2014 trat das Problem eines Datenlecks² in der IT-Infrastruktur einer externen Auftragnehmerin des BIFIE auf, das medial hohe Aufmerksamkeit nach sich zog. Trotz durchgeföhrter TÜV-IT-Sicherheits-Audits ließen sich daraus resultierende Akzeptanzprobleme der Stakeholder (Schulverwaltung, Schulstandorte etc.) nicht abwenden.
- Das BMB sah die Ursache u.a. in Konstruktionsmängeln des BIFIE und richtete schließlich eine Lenkungsgruppe BIFIE-Reform ein.³ Vor dem Hintergrund einer Neuausrichtung der evidenzbasierten Bildungssteuerung war die Lenkungsgruppe damit beauftragt, die aktuelle Situation des BIFIE zu analysieren und Vorschläge für eine Reform der Struktur des BIFIE zu unterbreiten (zweite Evaluierung).

Die zweite Evaluierung trug dem Umstand Rechnung, dass die standardisierte Reifeprüfung mittlerweile nach der Pilotierung kein wissenschaftliches Entwicklungsprojekt mehr war, sondern sich seit 2016 in flächendeckender Umsetzung befand (allgemein bildende höhere Schulen (AHS) und berufsbildende höhere Schulen (BHS)).

² Nachdem Daten der „Informellen Kompetenzmessung“ von 2011 und 2012, mit der sich die Schulen auf die Bildungsstandardsicherung vorbereiten konnten, auf einem rumänischen Server unverschlüsselt aufgetaucht waren, stoppte das BMB alle zentralen personenbezogenen Datenerhebungen für die PISA-Studie, für Bildungsstandard-Tests und die standardisierte Reifeprüfung.

³ Mitglieder der Lenkungsgruppe waren Vertreter der Schulverwaltung, der Bildungswissenschaft, der Statistik Austria und des Instituts für Höhere Studien.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Die Lenkungsgruppe bewertete die standardisierte Reifeprüfung als hoheitliche Aufgabe, für die in letzter Konsequenz das BMB verantwortlich war. Daher wurden durch die Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015 die mit der standardisierten Reifeprüfung verbundenen Aufgaben aus dem BIFIE herausgelöst und ab 1. Jänner 2017 in die alleinige Verantwortung des BMB überführt. Künftig sollte sich das BIFIE ausschließlich den wissenschaftlichen Agenden widmen (siehe **TZ 11**).

Eine Kosten–Nutzen–Analyse der geplanten Änderungen erstellte das BMB weder bei der ersten noch der zweiten Evaluierung. Daher zog das BMB etwa die Kosten der Zusammenführung der IT im Jahr 2012 und die Kosten der Trennung im Rahmen der Überführung der standardisierten Reifeprüfung ins BMB ab 2016 nicht als Entscheidungsgrundlage heran. Eine im Rahmen der Geburungsüberprüfung angestellte Einschätzung des BIFIE ging von Kosten in Höhe von 565.000 EUR für die nunmehrige IT–Trennung alleine beim BIFIE aus.

- 2.2** Das BMB setzte die Empfehlung des RH um, weil es nach externer Evaluierung die Aufgabe der standardisierten Reifeprüfung an höheren Schulen ab 1. Jänner 2017 durch Eingliederung des BIFIE Wien im BMB ansiedelte. Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass bei den Evaluierungen Kosten–Nutzen–Analysen unterblieben, wodurch dem BMB eine wichtige Entscheidungsgrundlage zur umfassenden Bewertung fehlte.
- 2.3** Laut Stellungnahme des BIFIE habe der Bund gegenüber dem BIFIE als juristische Person öffentlichen Rechts keine Weisungsbefugnisse und hafte nicht für die Verbindlichkeiten des BIFIE. Er sei zwar durch das BIFIE–Gesetz verpflichtet, das BIFIE zu finanzieren, er sei aber nicht Anteilseigner. Somit seien die Eingriffs– und Mitgestaltungsrechte der mit der Vollziehung betrauten Bundesministerin bzw. des Bundesministers auf die gesetzlich festgelegten Bereiche beschränkt.
- 2.4** Der RH erwiderte dem BIFIE, dass es einerseits durch die gesetzlich festgelegte Finanzierungsverpflichtung des Bundes gegenüber dem BIFIE, andererseits auch durch die Zuständigkeit des BMB für die Vorbereitung von BIFIE–Gesetzesänderungen und deren Bedeckung notwendig war, sämtliche Kosten und Nutzen sowohl von Struktur– und Aufgabenänderungen des BIFIE als auch von Rückgliederungen von Aufgaben ins BMB vorweg in Betracht zu ziehen. Damit könnte das BMB auch dem Gesetzgeber eine aussagekräftige Darstellung der finanziellen Auswirkungen solcher Regelungsvorhaben ermöglichen, zu welcher es gem. § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 verpflichtet war.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Ziele der Ausgliederung

- 3.1** (1) Das BMB hatte – so der Vorbericht – die Ausgliederung des BIFIE v.a. unter der Zielsetzung, die Grundlagen für eine evidenzbasierte Bildungspolitik und systematische Schulentwicklung zu schaffen, gesehen. Weitergehende operative Zielsetzungen hatten gefehlt. Der RH hatte daher dem BMB in seinem Vorbericht (TZ 4) empfohlen, die bei der Ausgliederung des BIFIE verfolgten Ziele umgehend zu operationalisieren.
- (2) Wie das BMB im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, seien die Ziele des BIFIE mit der Nennung der Kernaufgaben und der Ergänzung um die standardisierte Reifeprüfung im BIFIE-Gesetz sowie den entsprechenden Konkretisierungen in den Erläuterungen zum Gesetz präzise beschrieben. Ebenso sehe das BIFIE-Gesetz den rollierenden Dreijahresplan bzw. den Jahresplan als Steuerungsinstrument des BMB vor. In diesen Planungsinstrumenten seien klare Zielvorgaben sowie Meilensteine definiert und Budgetpläne auf die einzelnen Kernaufgaben hinuntergebrochen. Eine genauere Definition der Ziele im Gesetz erscheine dem BMB daher nicht zielführend.
- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMB keine – von seinen im Bundesfinanzgesetz definierten Wirkungszielen ableitbaren – konkreten und quantifizierten Zielsetzungen im Rahmen einer langfristigen Strategie für das BIFIE zusätzlich zu seinen Aufgaben festgelegt hatte. Insofern blieb weiterhin offen, welche Ziele das BMB mit dem BIFIE bis wann und in welchem Ausmaß erreichen wollte. Die inhaltlichen, zeitlichen und budgetären Vorgaben des BMB für den Dreijahresplan enthielten Aufgaben und Budgetinformationen, aber keine weiteren operativen Zielsetzungen mit einhergehenden messbaren Wirkungsindikatoren.
- 3.2** Das BMB setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil es weiterhin keine klaren wirtschaftlichen und operativen Zielvorgaben für das BIFIE definierte und somit eine effiziente Steuerung durch das BMB erschwert war. Aufgrund fehlender Vorgaben von Messgrößen zur Zielerreichung war eine Erfolgsmessung weiterhin nicht möglich.
- Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, die bei der Ausgliederung des BIFIE verfolgten Ziele umgehend zu operationalisieren.
- 3.3** Laut Stellungnahme des BMB seien die mit der Gründung des BIFIE verfolgten Ziele im BIFIE-Gesetz in Verbindung mit den Gesetzesmaterialien präzise beschrieben. Es kündigte jedoch an, der Empfehlung des RH dahingehend zu entsprechen, dass es künftig in den Vorgaben und Dreijahresplänen den Zusammenhang zwischen den Wirkungszielen des Ressorts und den Beiträgen des BIFIE zur Erreichung dieser Ziele deutlicher darstellen werde.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



3.4

Der RH entgegnete, dass das BMB keine konkreten und quantifizierten Zielsetzungen für das BIFIE zusätzlich zu seinen Aufgaben festgelegt hatte. Er bekräftigte nochmals die Notwendigkeit einer Strategie für das BIFIE, welche die von den Wirkungszielen des BMB abgeleiteten Ziele des BIFIE konkretisiert und dadurch eine Erfolgsmessung ermöglicht.

Finanzielle und personelle Aspekte der Ausgliederung

4.1

(1) Aufgrund des überproportionalen Personalanstiegs hatte der RH dem BMB in seinem Vorbericht (TZ 5, TZ 30) empfohlen, den Personalbereich des BIFIE verstärkt in die Aufsichtsaktivitäten einzubeziehen.

(2) Laut Mitteilung des BMB im Nachfrageverfahren hätten sich im zweiten Halbjahr 2012 wie auch im ersten Halbjahr 2013 sowohl das BMB als auch der Aufsichtsrat des BIFIE intensiv dem Personalcontrolling des BIFIE gewidmet. Hinzu komme die Berücksichtigung der Personalsituation des BIFIE in den Vorgaben des BMB zum Dreijahresplan 2014 bis 2016. Das BMB lege besonderen Wert auf einen – gegenüber dem administrativen Personal – möglichst hohen Anteil des wissenschaftlich-pädagogischen Fachpersonals am BIFIE.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Aufsichtsrat des BIFIE den Personalstand in mehreren Sitzungen behandelte. Der Aufsichtsrat ordnete z.B. die Senkung des Personalhöchststands im September 2013 an. Auch das BMB gab dem BIFIE regelmäßig die Redimensionierung des Personalstands vor.

4.2

Durch die verstärkte Berücksichtigung von Personalangelegenheiten des BIFIE in seinen Aufsichtsaktivitäten setzte das BMB die Empfehlung des RH um. Der RH verwies allerdings auf seine Empfehlungen an das BIFIE und das BMB im Hinblick auf den fortgeführten starken Personalanstieg beim BIFIE (siehe **TZ 14**).

Unternehmenskonzept

5.1

(1) Das vom Direktorium des BIFIE erstellte Unternehmenskonzept hatte gemäß den Feststellungen des Vorberichts keine konkreten Zielvorgaben enthalten. Der RH hatte daher dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 6) empfohlen, ein an den näher zu detaillierenden und operativ auszugestaltenden Zielvorgaben sowie den geänderten Rahmenbedingungen (z.B. BIFIE-Gesetz-Novelle 2009) orientiertes Unternehmenskonzept zu erstellen und dem Aufsichtsrat zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen.

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

(2) Das BIFIE hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das Direktorium dem Wissenschaftlichen Beirat sowie dem Aufsichtsrat bis Ende 2013 ein Unternehmenskonzept vorlegen werde, in dem die strategischen und operativen Ziele des BIFIE festgelegt und vor dem Hintergrund der eingesetzten Mittel und Ressourcen dargestellt werden würden.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

- Das von April 2013 bis Juli 2014 eingesetzte Direktorium legte – gemäß eigenen Angaben – aufgrund verschiedener Vorkommnisse (z.B. Streikdrohungen durch die Schülervertretung hinsichtlich standardisierte Reifeprüfung, Datenleck) kein Unternehmenskonzept vor.
- Das darauffolgende Direktorium (August 2014 bis Dezember 2016) legte ebenfalls kein Unternehmenskonzept vor. Begründet wurde dies u.a. damit, dass in den Betrauungsschreiben des BMB die Erstellung eines Unternehmenskonzepts nicht als Aufgabe definiert war.

Die Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015 legte fest, dass die mit 1. Jänner 2017 betraute BIFIE-Direktorin bis 30. Juni 2017 ein Unternehmenskonzept zu erstellen hat, welches die wesentlichen inhaltlich-strategischen und organisatorischen Grundsätze enthalten soll.⁴

5.2 Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil es zur Zeit der Follow-up-Überprüfung kein Unternehmenskonzept erstellt hatte.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, ein an Zielvorgaben orientiertes Unternehmenskonzept zu erstellen und dem Aufsichtsrat zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen.

5.3 Laut Stellungnahme des BIFIE müsste es bis spätestens 30. Juni 2017 ein Unternehmenskonzept vorlegen, welches die strategischen und operativen Ziele der verbleibenden Kernaufgaben definieren sowie die Zielerreichung und Erfolgsmessung gewährleisten werde.

⁴ § 13 Abs. 1 BIFIE-Gesetz i.d.F. 2015

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Projektmanagement

6.1

(1) Wegen fehlender Dokumentation des Umsetzungsstands sowie offener Projektfortschrittskontrollen bei wichtigen Projekten hatte der RH dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 12, TZ 15) empfohlen, ein effektives Projektcontrolling zu installieren.

(2) Das BIFIE hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mittlerweile

- für jede Aufgabe ein Zeitplan, jährliche Leistungsverzeichnisse und die dazugehörigen Meilensteine definiert seien,
- die terminliche Planung aller Arbeitsphasen, das jeweilige Budget und die Realisierungsschritte einerseits von den Teamleiterinnen und –leitern und andererseits von den Kernaufgabenleitungen überwacht würden,
- in den zumindest quartalsweisen Fortschrittssitzungen des Direktoriums mit dem gesamten Managementteam alle Kernaufgaben besprochen und die Kernaufgabenleitungen zu den Arbeitsfortschritten berichten würden und
- die Überwachung und Kontrolle der Kernaufgaben zusätzlich in der Institutsordnung 2013 verankert worden sei.

In Verbindung mit dem neu etablierten Personal- und Ressourcenmanagement, das erstmals die aufgabenbezogene Zusammenschau aller eingesetzten Ressourcen am BIFIE ermögliche, sowie mit den präziser und transparenter strukturierten Planungsprozessen ergebe sich damit ein insgesamt neues Steuerungs- und Controlling-Modell, das ab Anfang 2014 schrittweise umgesetzt werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass mit dem seit August 2014 eingesetzten Direktorium an beiden Standorten (Salzburg und Wien) zwischen der Direktorin und dem Direktor sowie den Leitungen der Organisationseinheiten wöchentliche Besprechungen stattfanden und regelmäßige Fortschrittsberichte erstellt wurden. Das Projektcontrolling umfasste ebenfalls wöchentliche Fortschrittsbesprechungen zwischen Organisations- und Teamleitungen. Wichtige gemeinsame Entscheidungen wurden in einem Ergebnisprotokoll festgehalten.

Die vom Controlling quartalsweise ausgesendeten Plan–Ist–Vergleiche dienten den Leitungen als Grundlage zur Überwachung der finanziellen Ressourcen und der Realisierungsschritte. Für Projekte wurden ein Zeitplan inklusive terminlicher Planung aller Arbeitsphasen sowie Meilensteine definiert. Bei Bedarf wurden Lessons-learned–Berichte erstellt.

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Ein Projektcontrolling-Prozess zwischen BMB und BIFIE war zur Zeit der Gebaungsüberprüfung in Ausarbeitung und sollte mit 1. Jänner 2017 etabliert werden, um einen strukturierten Planungsprozess zu ermöglichen.

- 6.2** Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH durch ein umfangreiches Maßnahmenpaket – institutionalisierte Projektcontrolling-Besprechungen auf allen Managementebenen auf Basis von Plan–Ist–Vergleichen, umfassende Dokumentation der Projektabschnitte – um. Damit bestand beim BIFIE eine geordnete und systematische Projektfortschrittskontrolle, etwa über die noch zu erledigenden Projektschritte und deren Umsetzungsgrad.

Organisation

Organe des BIFIE

Direktorium

- 7.1** (1) Gemäß den Feststellungen des Vorberichts hatte die Institutsordnung des BIFIE dem BIFIE-Gesetz⁵ widersprochen, weil sie die Bestellung des Abschlussprüfers als Aufgabe des Direktoriums vorsah, obwohl gesetzlich das BMB zuständig war. Daher hatte der RH dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 21) empfohlen, die Institutsordnung umgehend an die Bestimmungen des BIFIE-Gesetzes anzupassen.
- (2) Das BIFIE hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlung vollständig umgesetzt und die mit 17. Juni 2013 in Kraft getretene Institutsordnung gesetzeskonform sei.
- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die aktuelle Institutsordnung durch Entfall der dem BIFIE-Gesetz widersprechenden Regelung angepasst worden war.
- 7.2** Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH um, weil es die Bestimmung über die Bestellung des Abschlussprüfers als Aufgabe des Direktoriums ersatzlos entfallen ließ und damit die Institutsordnung einer gesetzeskonformen Bestellung des Abschlussprüfers nicht mehr entgegenstand.

Aufsichtsrat

- 8.1** (1) Der Aufsichtsrat hatte in einigen Jahren des im Rahmen des Vorberichts überprüften Zeitraums die in der Geschäftsordnung und auch im Gesellschaftsrecht festgelegten Sitzungstermine nicht eingehalten. Der RH hatte daher dem Aufsichts-

⁵ § 24 Abs. 3 Z 5 BIFIE-Gesetz i.d.F. 2009

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



rat des BIFIE im Vorbericht (TZ 22) empfohlen, die laufende Überwachung der Geschäftstätigkeit des BIFIE zu intensivieren und dafür regelmäßige Sitzungen abzuhalten.

(2) Laut Mitteilung des BIFIE im Nachfrageverfahren habe der Aufsichtsrat die Empfehlung umgesetzt, weil im Jahr 2012 fünf Aufsichtsratssitzungen stattgefunden hätten und im Jahr 2013 zu den bisherigen zwei Sitzungen drei weitere fixiert worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Aufsichtsrat

- im Jahr 2012 fünf,
- im Jahr 2013 fünf (und eine Sondersitzung),
- im Jahr 2014 sechs und
- im Jahr 2015 vier Sitzungen

abgehalten hatte. Im Jahr 2016 fanden bis zur Geburungsüberprüfung zwei Sitzungen statt; Termine für zwei weitere Sitzungen waren festgelegt.

Die Sitzungsprotokolle dokumentierten die Überwachungs- und Kontrolltätigkeit des Aufsichtsrats.

8.2 Der Aufsichtsrat des BIFIE setzte die Empfehlung des RH um, indem im überprüften Zeitraum regelmäßige Sitzungen stattfanden und er seine Überwachungstätigkeit intensiver wahrnahm.

9.1 (1) Der Aufsichtsrat hatte gemäß BIFIE-Gesetz u.a. Verträge, deren Gesamtentgelt 10 % der Basiszuwendung überstieg, zu genehmigen. Trotz wesentlicher Erhöhung der Basiszuwendung (von 5 Mio. EUR im Jahr 2008 auf 13 Mio. EUR im Jahr 2010) blieb der Prozentsatz von 10 % für aufsichtsratspflichtige Verträge unverändert. Der RH hatte daher dem BMB in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, den Prozentsatz der Basiszuwendung für aufsichtsratspflichtige Verträge durch eine absolute Betragsgrenze zu ersetzen, womit schließlich alle wesentlichen Geschäfte aufsichtsratspflichtig wären.

(2) Das BMB hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass durch die Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2013 die Grenze für die dem Aufsichtsrat vorzulegenden Verträge auf 60.000 EUR gesenkt worden sei.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Gesetzgeber die mit der Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2013 eingeführte Betragsgrenze von 60.000 EUR für aufsichtsratspflichtige Verträge⁶ mit der neuerlichen Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015 abgeändert hatte. Ab 1. Jänner 2017 soll nunmehr die vom Aufsichtsrat zu beschließende Geschäftsordnung⁷ für das BIFIE auch die Betragsgrenze nennen, ab der Geschäfte (Verträge, Kredite etc.) der Zustimmung des Aufsichtsrats bedürfen.

9.2

Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt, indem zuerst – mit Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2013 – eine absolute Betragsgrenze in Höhe von 60.000 EUR für aufsichtsratspflichtige Verträge eingeführt wurde. Mit der neuerlichen Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015 wird die absolute Betragsgrenze für aufsichtsratspflichtige Verträge ab 1. Jänner 2017 in der vom Aufsichtsrat zu beschließenden Geschäftsordnung festgelegt.

Wissenschaftlicher Beirat

10.1

(1) Der RH hatte dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats (z.B. zur standardisierten Reifeprüfung, Evaluierungskonzept Neue Mittelschule) an das BMB weiterzuleiten, um so die Kontrollfunktion des BMB um die Facette der wissenschaftlichen Qualitätssicherung zu erweitern.

(2) Laut Mitteilung des BIFIE im Nachfrageverfahren würden alle Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats an das BMB weitergeleitet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit der Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2013 der Wissenschaftliche Beirat umfassend informations- und berichtspflichtig war und Gutachten, Empfehlungen, Berichte, Protokolle etc. dem BMB zur Kenntnis zu bringen hatte.⁸ Der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE folgte seither dem gesetzlichen Auftrag und leitete die Protokolle seiner Sitzungen (inklusive Empfehlungen) dem BMB weiter.

Das BIFIE-Gesetz wurde 2015 dahingehend erweitert, dass der Wissenschaftliche Beirat ab 1. Jänner 2017 zwei Mal pro Jahr in Beiratssitzungen zusammenzutreten und jährlich einen Bericht über die Wahrung der Grundsätze der Aufgabenerfüllung durch die Direktorin bzw. den Direktor zu erstatten hat.⁹

⁶ § 11 Abs. 6 Z 5 BIFIE-Gesetz i.d.F. 2013

⁷ Diese tritt an die Stelle der bisherigen Institutsordnung, die bislang das Direktorium erlassen hatte und der Aufsichtsrat sowie das BMB genehmigt hatten.

⁸ § 12 Abs. 2a BIFIE-Gesetz i.d.F. 2013

⁹ § 12 Abs. 3 und 4 BIFIE-Gesetz i.d.F. 2015

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

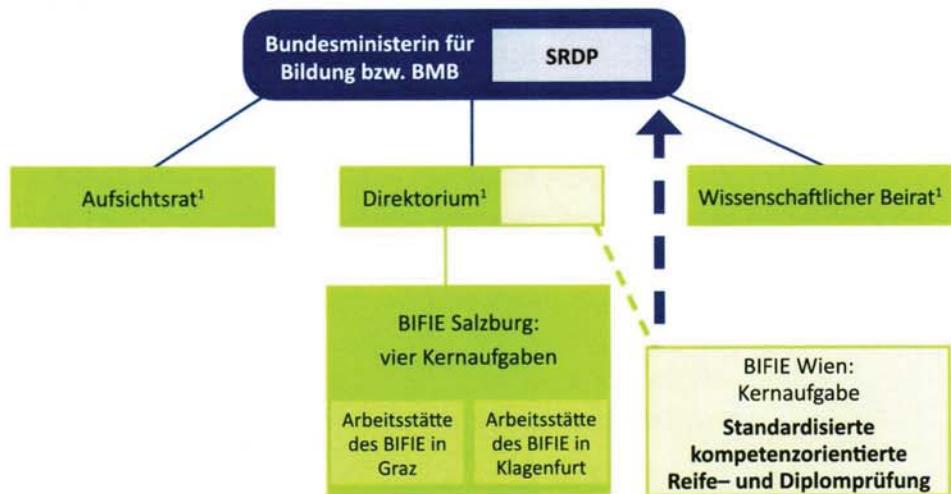


- 10.2** Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH um, indem der Wissenschaftliche Beirat seine Gutachten, Empfehlungen, Berichte und Protokolle an das BMB weiterleitete.

Standorte

- 11.1**
- (1) Der Sitz des BIFIE war in Salzburg. Bei der Ausgliederung bestanden – so der Vorbericht – Zweigstellen in Graz, in Klagenfurt und in Wien, wobei der Standort Klagenfurt organisatorisch und personell dem BIFIE Wien zugeordnet war. Der RH hatte dem BIFIE daher in seinem Vorbericht (TZ 25, TZ 27) empfohlen, die Kernaufgaben langfristig an einem Hauptstandort zusammenzulegen, um Doppelstrukturen bzw. Ineffizienzen in der Verwaltung und der Aufgabenerfüllung zu vermeiden.
 - (2) Das BIFIE hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es die Argumentation des RH hinsichtlich der Konzentration aller Kernaufgaben an einem Standort sowohl aus wirtschaftlich zweckmäßigen als auch aus organisatorischen Gründen durchaus teile. Allerdings sei die Zusammenlegung aller Kernaufgaben an einem Hauptstandort aus verschiedenen Gründen derzeit nicht möglich bzw. zielführend.
 - (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015, die mit 1. Jänner 2017 in Kraft trat, nur noch den Standort Salzburg als einzigen Sitz des BIFIE vorsah. Die folgende Abbildung veranschaulicht die ab 1. Jänner 2017 wirksame Neustrukturierung des BIFIE:

Abbildung 1: Neustrukturierung des BIFIE ab 1. Jänner 2017



SRDP – standardisierte kompetenzorientierte Reife- und Diplomprüfung

¹ Der Aufsichtsrat, das Direktorium (die Direktorin bzw. der Direktor) und der Wissenschaftliche Beirat waren die Organe des BIFIE.

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Die Kernaufgabe der standardisierten Reifeprüfung, vormals am Standort BIFIE Wien verankert, wird ab 1. Jänner 2017 vom BMB wahrgenommen. Am nunmehr alleinigen Standort Salzburg nimmt das BIFIE die vier folgenden Kernaufgaben wahr:

- angewandte Bildungsforschung,
- Bildungsmonitoring,
- Unterstützung der Qualitätsentwicklung im Schulsystem sowie
- nationale Bildungsberichterstattung an die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Bildung und den Nationalrat im Abstand von drei Jahren.

Die Arbeitsstätten Graz und Klagenfurt blieben mit dem Kompromiss, gegebenenfalls vom Aufsichtsrat aufgelöst werden zu können, bestehen. Personelle Neuaufnahmen bzw. Nachbesetzungen für diese Standorte schloss der Gesetzgeber deziert aus.

11.2 Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH um, indem es die Kernaufgaben an einem Hauptstandort zusammenlegte. Die ehemals am Standort Wien wahrgenommene Kernaufgabe der standardisierten Reifeprüfung wird mit 1. Jänner 2017 in das BMB eingegliedert.

Doppelstrukturen

12.1 (1) Der RH hatte dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 26, TZ 27) empfohlen, Maßnahmen zu setzen, um die Doppelstrukturen (u.a. in der Personalverwaltung, bei internetbasierten Aufgabenplattformen oder Seminarräumlichkeiten), die sich aufgrund der zwei Hauptstandorte des BIFIE in Salzburg und in Wien ergeben hatten, zu reduzieren.

(2) Das BIFIE hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die im Verwaltungsbereich geforderten tiefgreifenden Restrukturierungsmaßnahmen abgeschlossen und Doppelstrukturen abgebaut seien. Die Abteilung ZMS sei nun für alle organisatorischen Aufgaben des BIFIE standortübergreifend zuständig.

Weiters seien mit der Institutsordnung 2013 auch im wissenschaftlich-pädagogischen Bereich Restrukturierungsmaßnahmen vorgenommen worden, welche die Organisationseinheiten fortan aufgabenbezogen und nicht mehr standortbezogen bzw. zentrumsbezogen einteilten.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das von April 2013 bis Juli 2014 tätige Direktorium den Abbau der Doppelstrukturen im BIFIE forcierte. Die standortübergreifenden Aufgaben des ZMS (IT- und Softwareentwicklung, Planung und Controlling, Berichterstattung und personelle Planung) wurden am BIFIE-Standort Salzburg gebündelt.

12.2

Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH um, indem es ein standortübergreifendes ZMS implementierte und die Doppelstrukturen im IT-Bereich beseitigte.

Der RH verwies hinsichtlich der verschiedenen Evaluierungen des BIFIE auf **TZ 2**, in der er kritisch vermerkte, dass neben den Evaluierungen auch Kosten–Nutzen–Analysen zu möglichen Veränderungen sinnvoll gewesen wären.

Dreijahrespläne

13.1

(1) Um die zügige Erstellung und Genehmigung der Dreijahrespläne zu gewährleisten, hatte der RH dem BIFIE und dem BMB im Vorbericht (TZ 28) empfohlen, eine Leitlinie für die Abstimmung zwischen BMB und BIFIE zur Erstellung der Dreijahrespläne rasch und verbindlich festzulegen.

(2) a) Das BIFIE hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das BMB und das BIFIE eine zielführende Vorgangsweise vereinbart hätten, die u.a. die Vorgaben des BMB zum rollierenden Dreijahresplan verbindlich regle und präzisiere.

b) Laut Mitteilung des BMB im Nachfrageverfahren sei der Dreijahresplan 2014 bis 2016 bisher problemlos entsprechend einer zwischen BMB und BIFIE festgelegten Vorgangsweise erarbeitet worden. Das BMB habe die Vorgaben zum Dreijahresplan 2014 bis 2016 dem BIFIE im Juli 2013 übermittelt. Der Dreijahresplan 2014 bis 2016 werde daher jedenfalls bis Oktober/November 2013 vom Aufsichtsrat beraten und anschließend vom BMB genehmigt werden können.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich zwar eine Vorgangsweise zur Erstellung der Dreijahrespläne etabliert hatte, diese allerdings in keiner Leitlinie verbindlich festgelegt war. Der zwischen BIFIE und BMB gefundene Modus sah grundsätzlich vor, dass die Vorgaben des BMB zu den Dreijahresplänen zumindest bis Juli formell dem BIFIE vorliegen sollten. Weiters entwickelten das BMB und das BIFIE Szenarien, um eine rechtzeitige Genehmigung der Dreijahrespläne durch den Aufsichtsrat und das BMB zu gewährleisten, falls das BIFIE die zeitlichen und finanziellen Vorgaben nicht einhalten konnte und Änderungen erforderlich waren. In den Jahren 2014 und 2015 fanden zudem für die Erarbeitung der jeweiligen Dreijahrespläne bereits vor der förmlichen Übermittlung des Vorgabeschreibens Abstimmungsgespräche zwischen BMB und BIFIE–Direktorium statt.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Nachfolgende Tabelle enthält eine Übersicht zu den Terminen in Bezug auf die Dreijahrespläne:

Tabelle 1: Termine zu den Dreijahresplänen des BIFIE

Dreijahresplan	Datum Vorgabeschreiben BMB an BIFIE-Direktorium	Genehmigung Aufsichtsrat	Genehmigung BMB
2014 bis 2016	24. Juli 2013	15. November 2013	10. Dezember 2013
2015 bis 2017	12. Oktober 2014	12. Dezember 2014	5. Jänner 2015
2016 bis 2018	20. Oktober 2015	11. Dezember 2015	19. Jänner 2016

Quellen: BIFIE; BMB

Nach Angaben des BIFIE verkürzten verspätete Vorgabeschreiben des BMB den Zeitraum für die Erstellung der Planungsunterlagen und führten zu notwendigen Mehrdienstleistungen bzw. der Leistung von Überstunden des betroffenen BIFIE-Personals.

13.2 Das BIFIE und das BMB setzten die Empfehlung teilweise um, indem sie zwar einen Modus für die grundsätzliche Vorgangsweise zur Erstellung der Dreijahrespläne festlegten, jedoch dafür eine verbindliche Leitlinie fehlte. Der RH verwies kritisch auf die jeweils erst im Oktober ergangenen Vorgabeschreiben des BMB in den Jahren 2014 und 2015. Die vorher stattgefundenen Abstimmungsgespräche ermöglichten zwar gewisse Vorarbeiten, konnten jedoch dem letztlichen Zeitdruck bei Erstellung der Dreijahrespläne nur bedingt Abhilfe leisten.

Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, eine Leitlinie für die Abstimmung zwischen BMB und BIFIE zur Erstellung der Dreijahrespläne festzulegen, um den Charakter der Verbindlichkeit zu erhöhen und um qualitätsvolle Planungsarbeiten zu gewährleisten.

13.3 (1) Laut Stellungnahme teilte das BIFIE die Argumentation des RH hinsichtlich einer verbindlichen Leitlinie zur Erstellung der Dreijahrespläne. Da der Bund für Verbindlichkeiten des BIFIE nicht hafte, müsse die Leitlinie auch Regelungen dafür treffen, wenn Vorgaben durch die Finanzierung nicht abgedeckt bzw. zeitliche oder finanzielle Vorgaben bei den Aufgaben nicht eingehalten werden können.

(2) Das BMB stimmte in seiner Stellungnahme mit dem RH darin überein, dass eine enge und zeitgerechte Abstimmung mit dem BIFIE für eine effiziente Planung und Aufgabenumsetzung essentiell sei. Es gebe jedoch keinen gesetzlich vorgeschriebenen Zeitplan und das BIFIE als öffentliche Einrichtung zur Unterstützung der Bildungsverwaltung benötige auch ein ausreichendes Maß an Flexibilität in der Planung.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Die in den Jahren 2014 und 2015 erforderlichen Leistungsänderungen habe das BMB dem BIFIE bereits im Juni 2014 bzw. im August 2015 durch ein revidiertes Vorgabeschreiben mitgeteilt. Somit sei es für das BMB nicht nachvollziehbar, weshalb beim BIFIE trotz detaillierten Vorabstimmungen Überstunden bzw. Mehrdienstleistungen erforderlich gewesen seien.

13.4

Der RH erwiderte dem BIFIE und dem BMB, dass für eine professionelle Zusammenarbeit bestimmte Rahmenbedingungen unabdingbar waren. Diese inkludierten nach Auffassung des RH u.a. eine Leitlinie für die Abstimmung zwischen BMB und BIFIE zur Erstellung der Dreijahrespläne, auch wenn dafür keine gesetzlichen Vorgaben bestanden. Die Leitlinie soll eine friktionsfreie Kooperation und hochwertige Planungsarbeiten ermöglichen, womit schlussendlich eine gewisse Flexibilität beider Partner einhergeht. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, eine Leitlinie für die Abstimmung zwischen BMB und BIFIE zur Erstellung der Dreijahrespläne festzulegen, um den Charakter der Verbindlichkeit zu erhöhen und um qualitätsvolle Planungsarbeiten zu gewährleisten.

Personal

Entwicklung des Personalstands

14.1

(1) Die Aufwendungen des BIFIE für das Personal hatten sich nach den Feststellungen des Vorberichts im Zeitraum 2008 bis 2010 beinahe verdoppelt. Daher hatte der RH dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 30) empfohlen, die Personalkosten durch ein effektives Personalcontrolling zu steuern.

(2) Das BIFIE hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit der ab September 2013 gültigen Organisationsstruktur des BIFIE eine zentrale Einheit „Personal- und Resourcenmanagement“ geschaffen werde, in der die Aufgaben der Personalrekrutierung, des Personalcontrollings und der Personalentwicklung zusammengeführt würden. In einem nächsten Schritt würden Problembereiche im Personalwesen (z.B. Erarbeitung einer einheitlichen Gehaltsstruktur, Bereinigung von überhöhten Gehaltszahlungen bzw. Gehaltszulagen) identifiziert und bis zum 1. Quartal 2014 entsprechende Handlungsoptionen erarbeitet werden.

(3) a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BIFIE ein Personalmanagement implementierte, wodurch der Personalrekrutierungsprozess, die Erstellung von Personalverträgen und das Personalcontrolling zentral erfolgten. Weiters führte es ein einheitliches Zulagensystem ein. Es bestand auch ein Konzept für ein einheitliches Gehaltsschema, dessen Umsetzung unterblieb jedoch – wegen arbeitsrechtlicher Bedenken und schließlich aufgrund des Direktorenwechsels im Jahr 2014 und der seit damals bestehenden Interimsdirektion.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Die Anzahl der Bediensteten des gesamten BIFIE und die entsprechenden Aufwendungen entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 2: Entwicklung Personalstand und Personalaufwand BIFIE 2010 bis 2015

jeweils zum 31.12.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2010 bis 2015
in VBÄ						in %	
Angestellte	55	107	125	137	133	135	145
Vertragsbedienstete	3	3	2	2	2	2	-33
refundierte Beamtinnen und Beamte und Vertragsbedienstete	16	24	21	18	16	15	-6
Lehrlinge	5	4	4	5	4	2	-60
Summe Personal in VBÄ	80	138	152	162	155	154	93
in 1.000 EUR							
Refundierung Beamtinnen und Beamte	1.690,0	1.867,3	1.989,9	1.712,9	1.503,5	1.232,9	-27
Personalaufwand Bedienstete	3.868,8	5.690,6	7.257,9	7.981,1	8.493,1	8.504,1	120
Summe Personalaufwand	5.558,8	7.557,9	9.247,8	9.694,0	9.996,6	9.737,0	75

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BIFIE

Der Personalstand des BIFIE erhöhte sich im Zeitraum 2010 bis 2015 um rd. 93 %. Die Reduktion der Werkverträge mit den Universitäten (siehe **TZ 19**) bedingte zum Teil einen Anstieg des Personalstands, weil externe Leistungen nicht mehr zugekauft, sondern im BIFIE selbst erbracht wurden.

Der stärkste Anstieg betraf das Jahr 2011 (von rd. 80 VBÄ auf rd. 138 VBÄ), weil zu dieser Zeit intensiver Personalbedarf für die Implementierung der Bildungsstandards und der standardisierten Reifeprüfung bestand. Nach Erreichen eines Höchststands im Jahr 2013 (162 VBÄ) verringerte er sich im Jahr 2014 – nach Vorgaben des Aufsichtsrats und des BMB – um sieben VBÄ. Die Personalaufwendungen erhöhten sich im Zeitraum 2010 bis 2015 um rd. 75 %.

b) Mit Beginn 2017 wurde die Zuständigkeit für die standardisierte Reifeprüfung in das BMB überführt. Hintergrund dafür war das Ergebnis einer externen Evaluierung durch die Lenkungsgruppe BIFIE-Reform (siehe **TZ 2**). Die Lenkungsgruppe empfahl dazu, die standardisierte Reifeprüfung in den kommenden Jahren im derzeitigen Format durchzuführen. Mittelfristig sei allerdings der testtheoretische Ansatz durch einen sichtbaren Ausbau der bestehenden Beteiligung der Lehrpersonen bei der Entwicklung von Aufgaben für die standardisierte Reifeprüfung unter hoheitlicher Aufsicht abzulösen. Eine Verlagerung der Aufgaben-Erarbeitung vom BIFIE zu den Lehrpersonen sollte bereits 2015 eingeleitet und ab 2017/2018 umgesetzt werden.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Das mit 31. Dezember 2016 mit Aufgaben der standardisierten Reifeprüfung betraute Personal des BIFIE Wien war berechtigt, mit 1. Jänner 2017 in ein Dienstverhältnis zum Bund zu wechseln. Dabei musste nicht das übliche Aufnahmeverfahren in den Bundesdienst durchlaufen werden. Das BMB hatte mit den wechselnden Bediensteten Sonderverträge gemäß § 36 Vertragsbedienstetengesetz 1948¹⁰ abzuschließen. Dabei hatte es auf die bestehenden Arbeitsverhältnisse Bedacht zu nehmen und eine dienst- und besoldungsrechtliche Schlechterstellung zu vermeiden.

Der Begutachtungsentwurf zur BIFIE-Novelle im Jahr 2015 sah die Übernahme von 65 Bediensteten (VBÄ) des BIFIE Wien vor, einschließlich der Bediensteten in den Bereichen Ressourcen- und Personalmanagement sowie Finanz- und Rechnungswesen. Die übernommenen Bediensteten sollten sich bis zum Jahr 2019 auf 61 verringern.

Im August 2016 war die Übernahme von 52 beim BIFIE Wien tätigen Bediensteten in das BMB geplant. Weiters suchte das BIFIE Wien zu diesem Zeitpunkt sechs neue Bedienstete, u.a. für die Leitungsposition IT; zwei weitere Ausschreibungen waren vor der Eingliederung in das BMB noch geplant. Die späten Ausschreibungen, insbesondere die Leitungsposition IT, begründete das BIFIE mit der fehlenden budgetären Bedeckung: Die durch die Trennung anfallenden Auszahlungen (z.B. IT-Trennung, allfällige Doppelbesetzungen) konnten aufgrund der späten Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015 (Datum der Kundmachung des Bundesgesetzblattes: 28. Dezember 2015) nicht im Budget des BIFIE für das Jahr 2016 berücksichtigt werden.

Insgesamt waren 60 – nicht wie im Begutachtungsentwurf angeführt 65 – Personen (VBÄ) von der Übernahme ins BMB betroffen. Die Diskrepanz von fünf Bediensteten war nicht nachvollziehbar.

Zum Zeitpunkt der Übernahme der Agenden der standardisierten Reifeprüfung in das BMB (1. Jänner 2017) war die standardisierte Reifeprüfung österreichweit zweimal an den AHS und einmal an den BHS durchgeführt worden. Nach Angaben des BIFIE waren dennoch alle 60 Bediensteten für die Abwicklung der standardisierten Reifeprüfung erforderlich.

14.2

a) Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH insofern nur teilweise um, als trotz Einführung eines zentralen Personalcontrollings weiterhin ein einheitliches Gehaltschema offen war und mit dem Anstieg des Personalstands (93 %) steigende Personalaufwendungen (75 %) einhergingen. Der Personalanstieg war v.a. auf die zunehmende Umsetzung der Kernaufgaben Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung zurückzuführen.

¹⁰ BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Der RH empfahl dem BMB, vor Übernahme aller bestehenden und neuen Bediensteten des BIFIE Wien in den öffentlichen Dienst den tatsächlichen Bedarf zu evaluieren und gegebenenfalls personelle Einsparungen durchzuführen. Schließlich wäre vor dem Hintergrund des Übertritts in den öffentlichen Dienst eine Bewertung der erbrachten Leistungen der neuen Bediensteten als Übernahmekriterium heranzuziehen.

14.3

(1) Laut Stellungnahme des BIFIE durchlaufe jede Stellenausschreibung einen Prüfprozess durch das Personal- und Ressourcenmanagement, bei dem auch eine mögliche Gehaltsspanne für die Stelle festgelegt werde. Dies erscheine als wirkungsvoll, um zu gewährleisten, dass das Gehalt der neuen Stelle vergleichbar und marktkonform sei.

(2) Laut Stellungnahme des BMB müsse die Produktion der Prüfungsaufgaben für jeden der drei Prüfungstermine pro Jahr und die dazugehörigen Kompensationsprüfungen neu erfolgen und Qualitätssicherungsprozessen unterzogen werden.

Hinsichtlich der hohen Anzahl an zu übernehmenden Bediensteten merkte das BMB an, dass die bisher im BIFIE für die Agenden der standardisierten Reifeprüfung zuständige Abteilung bereits äußerst effizient organisiert gewesen sei und keinerlei Redundanzen vorgelegen hätten. Eine Personalreduktion sei nur als Folge einer Reduktion der Anzahl der standardisierten Prüfungsfächer möglich. Die nunmehrigen Bediensteten des BMB würden nicht nur die Arbeit der etwa 200 an der Aufgabenerstellung beteiligten Lehrpersonen koordinieren, sondern u.a. auch Qualitäts sicherungsmaßnahmen umsetzen, für die barrierefreie Aufbereitung für Blinde und Sehbehinderte sorgen sowie gemäß gesetzlichem Auftrag die Übersetzung von Prüfungsaufgaben ins Slowenische sowie ins Englische (für Schulen, die das International Baccalaureate anbieten) veranlassen. Weiters obliege den nunmehrigen Bediensteten der Abteilung II/9 des BMB die Bereitstellung von Reservepaketen, Sicherheitsmaßnahmen sowie die gesicherte Übermittlung fehlerfreier Aufgaben an die Schulen.

Das BMB verwies schließlich auf die gesetzlich geregelte Berechtigung des mit Aufgaben der standardisierten Reifeprüfung betrauten Personals des BIFIE Wien, in ein Dienstverhältnis zum Bund zu wechseln.

14.4

(1) Der RH entgegnete dem BIFIE, dass sich seit 1. Jänner 2017 die Rahmenbedingungen – insbesondere durch den Wegfall des Standorts Wien – für ein einheitliches Gehaltsschema wesentlich verändert hatten. Der RH erachtete ein einheitliches Gehaltsschema als zweckmäßige Ergänzung eines effektiven Personalcontrollings zur Steuerung der Personalkosten.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BIFIE aufrecht, in Anbetracht des überproportionalen Personalanstiegs mit effektivem Personalcontrolling die Personalkosten zu steuern.

b) Im Hinblick auf die geplante Übernahme des BIFIE Wien in das BMB bewertete der RH die Anzahl der zu übernehmenden 65 Bediensteten (VBÄ) aus folgenden Gründen als zu hoch:

- Nach Ansicht des RH waren Effizienzsteigerungen durch Erfahrungswissen bei der standardisierten Reifeprüfung mittelfristig realisierbar, weil diese zur Zeit der Übernahme in das BMB bereits für die AHS zweimal und für die BHS einmal österreichweit durchgeführt worden war.
- Die Lenkungsgruppe BIFIE-Reform hatte empfohlen, bei der standardisierten Reifeprüfung mittelfristig die Beteiligung der Lehrpersonen bei der Entwicklung der Aufgaben zu erhöhen. Die Verlagerung der Aufgaben-Erarbeitung vom BIFIE zu den Lehrpersonen sollte bereits 2015 eingeleitet und ab 2017/2018 umgesetzt werden. Dadurch war nach Ansicht des RH die Übernahme des gesamten fachdidaktischen Personals des BIFIE Wien in das BMB langfristig nicht notwendig.
- Nach Ansicht des RH war der zusätzliche Bedarf an Bediensteten des Personal- und Ressourcenmanagements sowie des Finanz- und Rechnungswesens im BMB aufgrund der dort bereits bestehenden Infrastruktur zu hinterfragen.

Der RH wies weiters kritisch auf die nicht nachvollziehbare Diskrepanz zwischen den 60 aus dem BIFIE Wien ins BMB zu übernehmenden Bediensteten und den 65 im Begutachtungsentwurf angegebenen neuen Planstellen hin.

Schließlich erachtete der RH die im Herbst 2016 vom BIFIE geplante Aufnahme von acht neuen Bediensteten aufgrund des äußerst kurzen Zeitraums bis zur endgültigen sondervertraglichen Übernahme in den öffentlichen Dienst als sehr spät für eine umfassende Leistungsbeurteilung. Er wies kritisch darauf hin, dass durch den Entfall des üblichen Aufnahme- und Ausschreibungsverfahrens für den Bundesdienst insbesondere Bedienstete für höherwertige Tätigkeiten, wie etwa für die zu besetzende Leitungsfunktion im IT-Bereich, mit sondervertraglichen Konditionen übernommen werden, obwohl sie nur etwa drei Monate im BIFIE Wien tätig waren. Zudem wies der RH kritisch darauf hin, dass die Auszahlungen für den Trennungsprozess aufgrund der späten Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015 nicht budgetiert werden konnten. Daher konnten wichtige Positionen erst kurz vor der Übernahme in das BMB besetzt werden.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



(2) Der RH erwiderte dem BMB, dass bei einer Verlagerung der Aufgabenentwicklung zu Lehrpersonen die Argumentation des BMB, eine Personalreduktion setze eine Reduktion der standardisierten Prüfungsfächer voraus, nicht nachvollziehbar war. Er verblieb bei seiner Ansicht, dass die Übernahme des gesamten fachdidaktischen Personals des BIFIE Wien in das BMB langfristig nicht notwendig ist; dies insbesondere vor dem Hintergrund der Empfehlung der Lenkungsgruppe, wonach mittelfristig der testtheoretische Ansatz durch einen sichtbaren Ausbau der bestehenden Beteiligung der Lehrpersonen bei der Entwicklung von Aufgaben für die standardisierte Reifeprüfung unter hoheitlicher Aufsicht abzulösen sei.

Im Hinblick auf die gesetzlich geregelte Berechtigung des Personals des BIFIE Wien, in ein Dienstverhältnis zum Bund zu wechseln, erachtete der RH die im Herbst 2016 vom BIFIE geplante Aufnahme von acht neuen Bediensteten aufgrund des äußerst kurzen Zeitraums bis zur endgültigen sondervertraglichen Übernahme als sehr spät für eine umfassende Leistungsbeurteilung. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMB, vor Übernahme aller bestehenden und neuen Bediensteten des BIFIE Wien in den öffentlichen Dienst den tatsächlichen Bedarf zu evaluieren und gegebenenfalls personelle Einsparungen durchzuführen.

Personalverwaltung

15.1

(1) Nach den Feststellungen des Vorberichts hatte es innerhalb des BIFIE – wie regelmäßig bei Ausgliederungen – eine Vielfalt von dienstrechtlichen und besoldungsmäßigen Unterschieden gegeben, die eine komplexe Personalverwaltung bedingten. Der RH hatte daher dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 31) empfohlen, die Anzahl der selbst angeforderten refundierten Beamtinnen und Beamten gering zu halten.

(2) Laut Mitteilung des BIFIE im Nachfrageverfahren sei es bestrebt, die Anzahl der selbst angeforderten refundierten Beamtinnen und Beamten sowohl aus Kostengründen als auch aus Gründen der Gehaltsbalance zwischen den unterschiedlichen Bediensteten möglichst gering zu halten. Für die Implementierung der Bildungsstandards und der standardisierten Reifeprüfung seien jedoch die organisatorische Erfahrung, die fachliche Expertise und die Legitimationsfunktion erfahrener Lehrpersonen von großer Bedeutung. Die betreffenden Personen seien häufig nur im Rahmen einer Refundierung für eine Mitarbeit am BIFIE zu gewinnen. Mit zunehmendem Implementierungsgrad der Bildungsstandards und der standardisierten Reifeprüfung sollte die Anzahl der refundierten Beamtinnen und Beamten jedoch verringert werden können.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Anzahl der refundierten Beamtinnen und Beamten um rd. 6 % von 16 (2010) zunächst auf 24 (2011) angestiegen und sodann kontinuierlich auf 15 (2015) zurückgegangen war (siehe Tabelle 2 in **TZ 14**).

Das BIFIE baute im Laufe des Jahres 2016 weitere drei refundierte Beamtinnen und Beamte ab. Durch die Übernahme der standardisierten Reifeprüfung in das BMB mit 1. Jänner 2017 wird sich deren Anzahl um fünf weitere verringern, wodurch insgesamt sieben am BIFIE verbleiben werden. Dies bedeutete eine Reduktion der refundierten Beamtinnen und Beamten um rd. 56 %.

15.2 Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH um, weil es von 2010 bis Anfang 2017 die Anzahl der refundierten Beamtinnen und Beamten um rd. 56 % von 16 auf insgesamt sieben reduzieren wird.

16.1 (1) Der RH hatte dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 31) empfohlen, die in der Personalverwaltung festgestellten Mängel umgehend zu beheben. Dies vor dem Hintergrund, dass zur Zeit des Vorberichts Aufzeichnungen zur Lohn- und Gehaltsverrechnung nicht mit dem Bedienstetenstand der vom BIFIE geführten Liste übereingestimmt hatten sowie das Risiko von nicht vollständigen Personalrückstellungen bestanden hatte.

(2) Das BIFIE hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es für alle am BIFIE beschäftigten Personen (auch refundierte Beamtinnen und Beamte und Vertragsbedienstete) mittlerweile einen zufriedenstellenden Wissensstand gebe. Es sei mit den Refundierungsstellen (Ämter der Landesregierungen, Landesschulräte) ein transparenter Informationsaustausch hergestellt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BIFIE mit allen refundierten Beamtinnen und Beamten bzw. Vertragsbediensteten Vereinbarungen (z.B. zu den Dienstzeiten, Urlaub) abgeschlossen hatte. Die Dokumentation im Personalbereich bot zudem einen ausreichenden Überblick auch für die Bildung der Personalrückstellungen.

16.2 Das BIFIE setzte durch eine umfassende Dokumentation im Personalbereich die Empfehlung des RH um.

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Verträge Direktorinnen bzw. Direktoren

17.1

(1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 32) dem Aufsichtsrat des BIFIE empfohlen, die Verhandlungen zu den Anstellungsverträgen der Direktorinnen bzw. Direktoren umgehend voranzutreiben und die Verträge abzuschließen. Dies vor dem Hintergrund, dass schriftliche Anstellungsverträge gefehlt hatten und daher Erfolgsprämien intransparent waren.

(2) Wie das BIFIE im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, habe der Aufsichtsrat die Anstellungsverträge mit den neuen Direktorinnen bzw. Direktoren am 9. Juli 2013 abgeschlossen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Aufsichtsrat – bis auf einen Fall (siehe dazu sogleich) – mit sämtlichen Direktorinnen bzw. Direktoren schriftliche Anstellungsverträge abgeschlossen hatte, wodurch vereinbarte Leistungen auch schriftlich fixiert wurden.

Das BMB und der Aufsichtsrat konnten mit jenem Direktor, der zur Zeit des Vorberichts tätig war, nachträglich keine schriftliche Vereinbarung mehr erzielen, wodurch sich das BMB in den folgenden arbeitsgerichtlichen Verfahren zum Teil auf mündliche Vereinbarungen stützen musste. Unter anderem weil Ziel- und Leistungsvorgaben nicht schriftlich vereinbart worden waren, erkannte das Arbeits- und Sozialgericht, dass der Anspruch auf die Jahresprämie für 2011 und für 2012 anteilig (rd. 31.000 EUR und 4 % Zinsen) zu Recht bestand.

17.2

Der Aufsichtsrat des BIFIE setzte die Empfehlung des RH durch den Abschluss von schriftlichen Anstellungsverträgen mit den Direktorinnen bzw. Direktoren um. Der RH verwies kritisch auf die mangels schriftlichen Anstellungsvertrags schwierige Beweisführung des BMB im arbeitsgerichtlichen Verfahren mit dem ehemaligen Direktor des BIFIE; unter anderem wegen des fehlenden Nachweises von Ziel- und Leistungsvorgaben unterlag es in diesem Verfahren. Der RH betonte daher die Notwendigkeit der Dokumentation bzw. von schriftlichen Verträgen, schon allein aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz.

Bedienstete Standort Klagenfurt

18.1

(1) Da am Standort Klagenfurt öffentliche Bedienstete ohne adäquate Beschäftigungsmöglichkeit für das BIFIE tätig waren, hatte der RH dem BMB und dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 33) empfohlen, die Bemühungen für eine anderweitige Verwendung der Klagenfurter Bediensteten – unter Auslotung von dienststellen- und ressortübergreifenden Verwendungsmöglichkeiten – zu intensivieren.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



(2) a) Das BMB hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es nicht mehr versuche, die Bediensteten außerhalb des BIFIE zu beschäftigen. Vielmehr würden sowohl die Grazer als auch die Klagenfurter Bediensteten in sinnvoller Weise im BIFIE beschäftigt werden (Einbeziehung in die Begleitforschung, Evaluationsprojekte, administrative Tätigkeiten).

b) Laut Mitteilung des BIFIE im Nachfrageverfahren habe es die Klagenfurter Bediensteten dem Bereich ZMS zugeordnet. Neben ihren bisherigen Aufgaben in der Logistik für den Standort Wien und den Standort Salzburg (z.B. Transkribieren von Sprechtests) würden sie nun für organisatorische und administrative Aufgaben im Rechnungswesen eingesetzt werden (z.B. Prüfung der Zeiterfassung, Anlegen von Wochenmodellen).

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im Jahr 2016 eine Bedienstete am Standort Klagenfurt in den Ruhestand versetzt wurde. Die zwei verbleibenden Bediensteten setzte das BIFIE für organisatorische und administrative Aufgaben im Finanz- und Rechnungswesen ein.

- 18.2** Das BMB und das BIFIE setzten die Empfehlung des RH um, weil sie eine adäquate Beschäftigungsmöglichkeit für die BIFIE-Bediensteten am Standort Klagenfurt schufen.

Werkverträge

- 19.1** (1) Der RH hatte dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 34) empfohlen, die Werkverträge mit den Universitäten (v.a. im Bereich der Aufgabenentwicklung) zu reduzieren, um eine Kostenreduktion zu erreichen.

(2) Das BIFIE hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, bereits einen Prozess angestoßen zu haben zur verbesserten Kontrolle des Leistungsfortschritts bei Werkverträgen und zur zielgenaueren Unterscheidung, welche Leistungen von Stammpersonal erledigt werden könnten und welche extern zugekauft werden müssten. Mit der Etablierung eines zentralen Ressourcen-Managements würde auch die Kontrolle im Bereich der Werkverträge intensiviert werden.

Insgesamt seien die Kosten für Werkverträge mit den Universitäten von 1,9 Mio. EUR im Jahr 2010 auf 1,5 Mio. EUR im Jahr 2012 gesunken; eine weitere Reduktion der Werkverträge werde angestrebt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BIFIE sowohl die Anzahl als auch die Kosten der mit Universitäten abgeschlossenen Werkverträge seit dem Jahr 2012 reduzierte:

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Tabelle 3: Aufwendungen für Werkverträge mit Universitäten 2012 bis 2015

	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2012 bis 2015
Anzahl					
laufende Werkverträge Universitäten	21	17	15	7	-14
in 1.000 EUR					
Kosten für laufende Werkverträge Universitäten	1.477,6	694,1	386,5	92,9	-94

Quelle: BIFIE

19.2 Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH um, indem es die laufenden Werkverträge mit den Universitäten von 21 im Jahr 2012 auf sieben im Jahr 2015 verringerte. Gleichzeitig gingen auch die Kosten für die Werkverträge um rd. 94 % zurück.

20.1 (1) Das BIFIE schloss Werkverträge – so der Vorbericht – für die Entwicklung der Bildungsstandards und der standardisierten Reifeprüfung v.a. mit Universitätsinstituten, Lehrpersonen und Hilfspersonal ab. Der RH hatte dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 34) empfohlen, die Überwachung der Werkverträge, welche die größte Kostenposition darstellten, sicherzustellen.

(2) Das BIFIE hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es im Organisationshandbuch die Kriterien der sachlichen Prüfung der Werkverträge und der Leistungen definiert und verbindlich festgehalten habe. Zusätzlich zur eigenen Softwarelösung zur Kontrolle der laufenden Werkverträge werde es eine stärkere Kontrolle bei der Erstellung von neuen Werkverträgen über 15.000 EUR einrichten. Diese müssten vor Abschluss durch die Rechtsabteilung des ZMS vorkontrolliert und freigegeben werden. Die Bewertung der Leistungserbringung solle gleichfalls stärker standardisiert und anhand verbindlicher Kriterien transparent gemacht werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BIFIE–Organisationshandbuch klare Regelungen für das Erstellen von Verträgen festlegte. Zur Vereinheitlichung und besseren Kontrolle von Werkverträgen war eine Werkvertragsvorlage verbindlich zu verwenden. Das BIFIE setzte zudem ein eigenes Softwaretool zur Überwachung der Werkverträge ein; dieses Tool dokumentierte Informationen u.a. zur Bezeichnung der Vertragspartnerin bzw. des Vertragspartners, zum Gegenstand des Werkvertrags, zu Datum des Abschlusses und Laufzeit des Vertrags sowie zu geleisteten und noch offenen Zahlungen.

Weiters verwendete das BIFIE ein elektronisches Aktenlaufsystem (Acta Nova); für das Sachgebiet Werkverträge war ein Prozesslauf hinterlegt, der die nötigen Genehmigungsschritte in der Vertragserstellung enthielt.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Das BIFIE setzte Aufgabenentwicklerinnen und –entwickler teilweise auch per Werkvertrag ein. Für diese Personen waren für die zu erbringenden Werke einheitliche Qualitätskriterien durch vorgegebene Richtlinien (Itemwriter-Guidelines) definiert.

- 20.2** Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH um, indem es die laufenden Werkverträge durch ein eigenes Softwaretool überwachte sowie durch eine Werkvertragsvorlage einheitliche Bedingungen für alle Vertragspartnerinnen bzw. Vertragspartner schuf.

Finanzierung

Bedarfsgerechte Finanzierung

- 21.1**
- (1) Das BIFIE hatte zur Zeit des Vorberichts über eine zu hohe Mittelausstattung verfügt, die zum Aufbau von Bankguthaben und zu einer Überliquidität des BIFIE geführt hatte. Daher hatte der RH dem BMB im Vorbericht (TZ 36, TZ 38) empfohlen, die Basiszuwendungen des BMB an das BIFIE derart festzulegen, dass sie eine bedarfsgerechte Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE abbilden.
 - (2) Das BMB hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Rahmen der Änderung des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2013 die bedarfsgerechte Finanzierung des BIFIE nunmehr gesetzlich fixiert sei. In der Praxis werde dies so geregelt, dass das BIFIE zusätzliche Mittel gemäß BIFIE-Gesetz nur bei nachgewiesenem Bedarf anfordern könne. Dies habe etwa dazu geführt, dass das BIFIE für das 3. Quartal 2013 um 500.000 EUR weniger Mittel angefordert habe, als im Liquiditätsplan für 2013 vorgesehen gewesen sei.
 - (3) a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMB ab dem Jahr 2011 eine bedarfsorientierte Finanzierung insofern sicherstellte, als es zu jedem Quartalsende den Finanzbedarf des BIFIE für das jeweilige Folgequartal erhab. Einem geringeren Mittelbedarf des BIFIE begegnete das BMB durch geringere Auszahlungen im letzten Quartal eines Kalenderjahres. Darüber hinaus behielt das BMB in den Jahren 2011, 2012 und 2015 Teile des Bilanzgewinns des BIFIE ein. Demzufolge entwickelte sich die Höhe der Zahlungen des BMB an das BIFIE in den Jahren 2010 bis 2015 wie folgt:

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Tabelle 4: Zahlungen BMB an BIFIE 2010 bis 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	gesamt	Veränderung 2010 bis 2015
in 1.000 EUR							in %	
Dreijahresplan	15.120,0	15.140,0	14.539,0	21.380,0	22.982,0	18.000,0	107.161,0	19
Auszahlungen BMB								
Basiszuwendung	13.000,0	12.674,5	13.000,0	11.916,7	13.000,0	12.555,4	76.146,6	-3
zusätzliche Mittel	2.120,0	0,0	1.332,0	7.700,0	6.599,0	4.500,0	22.251,0	112
gesamt	15.120,0	12.674,5	14.332,0	19.616,7	19.599,0	17.055,4	98.397,6	13
Differenz	0,00	2.465,5	207,0	1.763,3	3.383,0	944,6	8.763,4	-

Quelle: BMB

Im Zeitraum 2010 bis 2015 erhielt das BIFIE um rd. 8,76 Mio. EUR geringere Zuwendungen als in den Dreijahresplänen vorgesehen, dadurch verringerten sich auch die liquiden Mittel des BIFIE (siehe Tabelle 5 in **TZ 22**).

b) Die Novelle des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015 regelte die Finanzierung des BIFIE neu: Ab 2017 waren Höchstbeträge für die Basiszuwendung im BIFIE-Gesetz festgelegt. Die konkrete Festlegung der Höhe der Basiszuwendung für die einzelnen Jahre erfolgt hinkünftig vom BMB im Zuge der Genehmigung der Dreijahrespläne, u.a. unter Berücksichtigung allfälliger Bilanzgewinne. Zusätzlich kann das BMB dem BIFIE für die Jahre 2017 bis 2019 weitere Mittel in der Höhe von höchstens 800.000 EUR für zusätzliche unvorhergesehene Projekte gewähren, für die die Direktorin einen detaillierten Projektplan zu erstellen hat, der vom Aufsichtsrat und dem BMB zu genehmigen ist.

21.2

Das BMB setzte die Empfehlung um, indem es seit 2011 eine bedarfsoorientierte Finanzierung des BIFIE praktizierte und die Novelle des BIFIE-Gesetzes im Jahr 2015 diese explizit normierte.

Planung und Berichterstattung

22.1

(1) Nach den Feststellungen des Vorberichts hatten die Dreijahres- und Jahrespläne keine realistische Situation der Aufwandsentwicklung dargestellt und die jährlichen Abweichungen daher zur Überliquidität des BIFIE geführt. Der RH hatte daher dem BIFIE im Vorbericht (TZ 38, TZ 41) empfohlen, die Planungsgenauigkeit zu erhöhen sowie das Planungs- und Berichterstattungssystem zu verbessern.

(2) Laut Mitteilung des BIFIE im Nachfrageverfahren habe es das Planungs- und Berichtssystem mittlerweile deutlich verbessert und in Zusammenhang mit der Erstellung des Jahresplans für 2014 sowie des Dreijahresplans 2014 bis 2016 in seiner Qualität und Aussagekraft weiter optimiert.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Die Vereinheitlichung der Quartalsberichte sowie der Planungsunterlagen (Jahres-, Dreijahresplan) sei bereits 2012 durch Abstimmung zwischen Direktorium und Aufsichtsrat des BIFIE sowie des BMB erfolgt. Weitere inhaltliche und strukturelle Verbesserungen in der Jahres- und Dreijahresplanung sowie dem darauf Bezug nehmenden Berichtssystem sollen u.a. durch eine präzisere Darstellung der erforderlichen Humanressourcen und des geplanten Aufwands im Bereich der Begleitforschung und der begleitenden Evaluationen erfolgen. In Ergänzung zu den Quartalsberichten werde nun auch regelmäßig über die Entwicklung der liquiden Mittel an den Aufsichtsrat berichtet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BIFIE die Jahres- und Dreijahrespläne rechtzeitig erstellte (siehe Tabelle 1 in **TZ 13**). Der Jahres- bzw. Dreijahresplan enthielt auch eine Liquiditätsplanung. Weiters vereinheitlichte das BIFIE die Quartalsberichte an den Aufsichtsrat und das BMF.

Die Entwicklung der Höhe der liquiden Mittel bzw. der Verbindlichkeiten des BIFIE im Zeitraum 2010 bis 2015 ist nachfolgender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 5: Liquide Mittel und Verbindlichkeiten des BIFIE 2010 bis 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2010 bis 2015
in 1.000 EUR						in %	
Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten	8.493,1	5.393,4	379,7	1.329,4	3.753,2	2.863,7	-66
Verbindlichkeiten	1.290,7	1.477,7	1.161,1	1.582,3	1.912,7	1.596,5	24

Quelle: BIFIE

Nach einer starken Reduktion der liquiden Mittel bis zum Jahr 2012 erhöhten sie sich in den Folgejahren wieder. Den liquiden Mitteln standen Verbindlichkeiten gegenüber, die bspw. im Jahr 2015 rd. 56 % der liquiden Mittel ausmachten.

Das BIFIE begründete allfällige Planabweichungen – und damit den Aufbau von liquiden Mitteln – mit dem hohen Innovationsgrad seiner Projekte, weswegen noch kaum Erfahrungswerte für die Planung vorlagen. Weiters führte es Abweichungen auf geänderte Vorgaben des BMB (z.B. Absage der internationalen Studie „Trends in International Mathematics and Science Study“, Wechsel von einem Dreijahres- auf einen Fünfjahreszyklus bei der Bildungsstandardüberprüfung, Übernahme des Projekts Sprachstandsfeststellung), geforderte Einsparungen und durch das BMB angeordnete Überprüfungen (z.B. Sicherheits- und Datenschutzaudit) zurück.

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

22.2 Durch die Verbesserungen im Planungs- und Berichterstattungssystem und den damit einhergehenden Abbau von liquiden Mitteln setzte das BIFIE die Empfehlung um. Die Begründungen des BIFIE für die Abweichungen von den Planungsrechnungen waren für den RH nachvollziehbar.

Internes Kontrollsystem

23.1 (1) Der RH hatte dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 40) empfohlen, das Interne Kontrollsystem (**IKS**) auf alle Unternehmensbereiche auszudehnen und für die noch fehlenden Bereiche (z.B. Anlageninventur) eine detaillierte schriftliche Dienstanweisung zu erstellen.

(2) Das BIFIE hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung des RH mit der Neufassung des mit 1. September 2013 in Kraft gesetzten Organisationshandbuchs umgesetzt zu haben. Im neuen Organisationshandbuch seien die bestehenden Regelungen und Richtlinien grundlegend überarbeitet worden.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

a) Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuelle BIFIE-Organisationshandbuch (**IKS – Internes Kontrollsystem**)¹¹ sowie der Anhang zum BIFIE-Organisationshandbuch deckten folgende Geschäftsbereiche ab:

- Unterschriftenordnung,
- Haushaltsgebarung,
- Beschaffungswesen,
- Personalwesen,
- Regulativ für die Benutzung der Informations- und Kommunikationstechniken,
- Dienstreiseordnung und
- Anlageninventur.

¹¹ Richtlinien des Direktoriums, Version 3.1; seit 21. März 2016 als Dienstverordnung für alle Bediensteten des BIFIE in Kraft

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Das ZMS überarbeitete und aktualisierte das BIFIE-Organisationshandbuch mindestens einmal jährlich und stellte die jeweils aktuelle Version allen Bediensteten im Intranet des BIFIE zur Verfügung. Weitere Regelungen und Richtlinien galten für die Bediensteten hinsichtlich Sicherheit und Korruption.

b) Das BIFIE wurde seit dem Jahr 2011 neben den obligatorischen Jahresabschlussprüfungen auch weiteren externen Überprüfungen/Audits unterzogen (siehe **TZ 2**):

- Zwei im Jahr 2012 durchgeführte externe Revisionen zu den Schwerpunkten Inventarisierung und Eingangsrechnung attestierte dem BIFIE einen positiven Eindruck.
- Das Ergebnis des TÜV-Gesamtsicherheitsaudits über den IT-Bereich im Jahr 2014 fiel ebenfalls positiv aus.

c) Das BIFIE implementierte Ende 2013 den elektronischen Akt (Acta Nova), wodurch es Geschäftsfälle nachvollziehbar und durchgängig abbilden konnte. Acta Nova deckte insbesondere die Bereiche Beschaffung, Personal, Organe und Berichtswesen ab.

23.2 Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH um, indem es das BIFIE-Organisationshandbuch (IKS) auf noch fehlende Unternehmensbereiche ausweitete, detaillierte schriftliche Dienstanweisungen erstellte sowie flankierende Maßnahmen (externe Audits, elektronischer Akt) veranlasste.

24.1 (1) Der RH hatte dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 40) empfohlen, die familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnisse zwischen den Bediensteten des BIFIE explizit ad personam im IKS auszuschließen und andere Zeichnungskonfigurationen sicherzustellen.

(2) Das BIFIE hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, im BIFIE-Organisationshandbuch eine Befangenheitsregel definiert zu haben, die sicherstelle, dass Personen, die sich in einem familiären und/oder wirtschaftlichen Naheverhältnis befänden, nicht gemeinsam zeichnungsberechtigt seien.

Der Anhang des BIFIE-Organisationshandbuchs führe zusätzlich alle am BIFIE beschäftigten Personen namentlich auf, die der Befangenheitsregel unterliegen. Diese Beschäftigten sei es ad personam untersagt, gemeinsam Genehmigungsprozesse durchzuführen bzw. ohne weitere Unterschrift gemeinsam Geschäftsfälle abzuzeichnen.

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BIFIE das IKS hinsichtlich der Handhabung von familiären bzw. wirtschaftlichen Naheverhältnissen der Bediensteten adaptierte. Private Verbindungen (Lebensgemeinschaften, Geschwister, andere Verwandtschaftsbeziehungen etc.) von Bediensteten waren in Form einer Befangenheitstabelle im Anhang zum BIFIE–Organisationshandbuch tabellarisch aufgelistet. Das ZMS aktualisierte dieses Dokument mindestens einmal jährlich und brachte es jeweils in seiner neuesten Version im Intranet den Bediensteten des BIFIE zur Kenntnis.

Weiters enthielt das BIFIE–Organisationshandbuch eine Liste der jeweiligen Zeichnungsberechtigten (Handlungsbevollmächtigte, Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter und deren Kurzunterschriften) für bestimmte Wert– bzw. Verantwortungsgrenzen, die das ZMS in regelmäßigen Abständen (mindestens halbjährlich) auf Aktualität prüfte.

Im elektronischen Akt Acta Nova waren die entsprechenden Berechtigungen der jeweiligen Benutzerinnen und Benutzer, die familiäre und/oder wirtschaftliche Naheverhältnisse ausschlossen, hinterlegt.

24.2 Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH um, indem es Naheverhältnisse von Bediensteten tabellarisch im BIFIE–Organisationshandbuch anführte, eine entsprechende Regelung der Zeichnungskonfigurationen erstellte und diese im elektronischen Akt hinterlegte.

25.1 (1) Der RH hatte dem BIFIE in seinem Vorbericht (TZ 40) – aufgrund mehrfach festgestellter familiärer und wirtschaftlicher Naheverhältnisse zwischen Bediensteten des BIFIE – empfohlen, umgehend eine Richtlinie zur Neuaufnahme von Bediensteten zu erlassen, die ein objektives Aufnahmeverfahren sicherstellt.

(2) Wie das BIFIE im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, plane das ab 1. April 2013 tätige Direktorium im Bereich des Personalmanagements eine Erhöhung der Transparenz und Effizienz. Dies solle einerseits durch die Erarbeitung und Etablierung einer Richtlinie zur Neuaufnahme von Personen am BIFIE erfolgen, andererseits werde im ZMS ein zentrales Personalmanagement installiert werden.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, verfügte das BIFIE über ein im ZMS angesiedeltes, für alle Organisationseinheiten zuständiges Personalmanagement. Die administrativen Schritte zur Neuaufnahme von Bediensteten – sowohl für den Standort Salzburg als auch für den Standort Wien – wickelte das Personalmanagement ab.

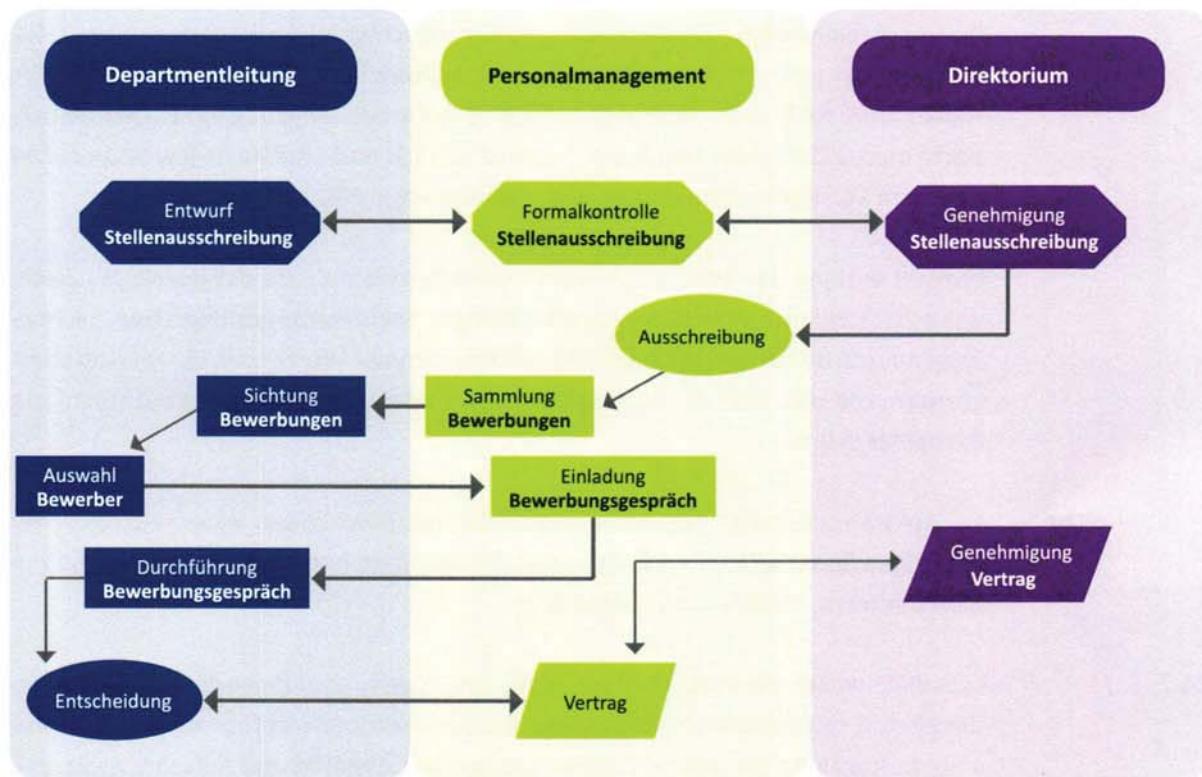
Der genaue Prozess der Personalaufnahme war in der Richtlinie Personalmanagement im Anhang zum BIFIE–Organisationshandbuch festgelegt. Die folgende Abbildung stellt die einzelnen Schritte im Prozess der Neuaufnahme von Bediensteten am BIFIE dar:

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

R
H

Abbildung 2: Genehmigungsprozess zur Neuaufnahme von Bediensteten



Quellen: BIFIE; RH

Die Sortierung/Auswahl der eingelangten Bewerbungen – je nach Art der ausgeschriebenen Stelle langten zwischen fünf und 150 Bewerbungen ein – erfolgte in der Regel durch die Departmentleitungen; die Durchführung der Bewerbungsgespräche¹² oblag allein den Departmentleitungen.

25.2 Das BIFIE setzte die Empfehlung des RH dahingehend um, dass es durch eine Richtlinie zur Neuaufnahme von Bediensteten ein objektives Aufnahmeverfahren sicherstellte.

Der RH wies allerdings darauf hin, dass das BIFIE die Expertise des Personalmanagements nicht durchgängig bei der Eignungsfeststellung von potenziellen neuen Bediensteten einsetzte.

Der RH empfahl daher dem BIFIE, das Personalmanagement bei der Vorselektion der Bewerbungen und bei der Durchführung von Bewerbungsgesprächen unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Aspekten einzubinden.

¹² Eine Ausnahme bildeten Administrativkräfte; für sie bestand ein standardisiertes Textverfahren.

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

- 25.3** Laut Stellungnahme des BIFIE sei unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Aspekten die Teilnahme eines Bediensteten des Personalmanagements in jedem Bewerbungsgespräch nicht zielführend. Bei der Sammlung und Vorselektion eingehender Bewerbungen sei das Personalmanagement bereits involviert. Zur Dokumentation und Sicherstellung des standardisierten Ablaufs von Bewerbungsgesprächen erstelle es einen Leitfaden.
- 25.4** Der RH entgegnete dem BIFIE, dass aufgrund der seit 1. Jänner 2017 bestehenden lokalen Konzentration des Personals am Hauptstandort Salzburg neue Gegebenheiten hinsichtlich Kosten und Nutzen vorliegen. Eine neuerliche Analyse zur Befasung des Personalmanagements in jedem Bewerbungsgespräch wäre somit in Be- tracht zu ziehen.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Schlussempfehlungen

26

Der RH stellte zusammenfassend fest:

- Das **BMB** setzte von den insgesamt sieben ausgewählten Empfehlungen fünf um, eine teilweise und eine nicht um.
- Das **BIFIE** setzte von den insgesamt 17 ausgewählten Empfehlungen 14 um, zwei teilweise und eine nicht um.
- Der **Aufsichtsrat des BIFIE** setzte die zwei an ihn gerichteten Empfehlungen vollständig um.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2012/11			
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	Umsetzungsgrad
BMB			
3	Erledigung der dem BIFIE übertragenen Aufgaben durch das BMB	2	umgesetzt
4	Operationalisierung der Ziele des BIFIE	3	nicht umgesetzt
5, 30	Einbeziehung des Personalbereichs des BIFIE in die Aufsichtsaktivitäten	4	umgesetzt
23	Einführung einer Betragsgrenze für aufsichtsratspflichtige Verträge	9	umgesetzt
28	Festlegung einer Leitlinie zur Erstellung der Dreijahrespläne	13	teilweise umgesetzt
33	anderweitige Verwendung der BIFIE-Bediensteten am Standort Klagenfurt	18	umgesetzt
36, 38	Festlegung der Basiszuwendungen mit dem Ziel der bedarfsgerechten Finanzierung der Kernaufgaben	21	umgesetzt

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2012/11			
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	Umsetzungsgrad
BIFIE			
6	Erstellung eines an den Zielvorgaben und den geänderten Rahmenbedingungen orientierten Unternehmenskonzepts	5	nicht umgesetzt
12, 15	Installierung eines effektiven Projektcontrollings	6	umgesetzt
21	Anpassung der Institutsordnung an das BIFIE-Gesetz	7	umgesetzt
24	Weiterleitung der Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats an das BMB	10	umgesetzt
25, 27	Zusammenlegung der Kernaufgaben an einem Hauptstandort	11	umgesetzt
26, 27	Reduzierung der Doppelstrukturen zwischen BIFIE Salzburg und BIFIE Wien	12	umgesetzt
28	Festlegung einer Leitlinie zur Erstellung der Dreijahrespläne	13	teilweise umgesetzt
30	Steuerung der Personalkosten durch effektives Personalcontrolling	14	teilweise umgesetzt
31	Beschränkung der Anzahl angeforderter refundierter Beamtinnen bzw. Beamter	15	umgesetzt
31	Behebung festgestellter Personalverwaltungsmängel	16	umgesetzt
33	anderweitige Verwendung der BIFIE-Bediensteten am Standort Klagenfurt	18	umgesetzt
34	Reduzierung der Werkverträge	19	umgesetzt
34	Überwachung der Werkverträge	20	umgesetzt
38, 41	Erhöhung der Planungsgenauigkeit und Verbesserung des Planungs- und Berichterstattungssystems	22	umgesetzt
40	Ausdehnung des Internen Kontrollsysteams auf alle Unternehmensbereiche	23	umgesetzt
40	Ausschluss von familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnissen durch Internes Kontrollsysteem	24	umgesetzt
40	Erlassung einer Richtlinie zur Sicherstellung eines objektiven Aufnahmeverfahrens	25	umgesetzt
Aufsichtsrat des BIFIE			
22	Intensivierung der Überwachung der Geschäftstätigkeit des BIFIE	8	umgesetzt
32	Abschluss der Verhandlungen über die Anstellungsverträge der Direktorinnen bzw. Direktoren	17	umgesetzt

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMB

- (1) Die bei der Ausgliederung des BIFIE verfolgten Ziele wären umgehend zu operationalisieren. (TZ 3)
- (2) Vor Übernahme aller bestehenden und neuen Bediensteten des BIFIE Wien in den öffentlichen Dienst wären der tatsächliche Bedarf zu evaluieren und gegebenenfalls personelle Einsparungen durchzuführen. Schließlich wäre vor dem Hintergrund des Übertritts in den öffentlichen Dienst eine Bewertung der erbrachten Leistungen der neuen Bediensteten als Übernahmekriterium heranzuziehen. (TZ 14)

BIFIE

- (3) Ein an den Zielvorgaben orientiertes Unternehmenskonzept wäre zu erstellen und dem Aufsichtsrat zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen. (TZ 5)
- (4) In Anbetracht des überproportionalen Personalanstiegs wären die Personalkosten mit effektivem Personalcontrolling zu steuern. (TZ 14)
- (5) Das Personalmanagement wäre bei der Vorselektion der Bewerbungen und bei der Durchführung von Bewerbungsgesprächen unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Aspekten einzubinden. (TZ 25)

BMB und BIFIE

- (6) Eine Leitlinie für die Abstimmung zwischen BMB und BIFIE zur Erstellung der Dreijahrespläne wäre festzulegen, um den Charakter der Verbindlichkeit zu erhöhen und um qualitätsvolle Planungsarbeiten zu gewährleisten. (TZ 13)

Bericht des Rechnungshofes



Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung

Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
in **Fettdruck**

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

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dkfm. Ferdinand Lacina (1. Jänner 2008 bis 31. Dezember 2012)
ao. Univ. Prof. Dr. Arthur Mettinger (seit 1. Jänner 2013)

Stellvertretung

Prof. Dr. Rudolf Bretschneider (1. Jänner 2008 bis 6. September 2011)
Dr. Elisabeth Hirschbichler (7. September 2011 bis 31. Dezember 2013)
Mag. Anna Steiger (seit 1. Dezember 2014)

Geschäftsleitung/Vorstand

Mag. Josef Lucyshyn	(1. April 2008 bis 29. März 2012)
DDr. Günter Haider	(1. April 2008 bis 31. März 2013)
Mag. Dipl.-Ing. Dr. Christian Dorninger	(30. März 2012 bis 31. März 2013)
Mag. Martin Netzer, MBA	(1. April 2013 bis 31. Juli 2014)
MMag. Christian Wiesner	(1. April 2013 bis 31. Juli 2014)
Mag. Jürgen Horschinegg	(1. August 2014 bis 31. Dezember 2016)
Mag. Dr. Claudia Schreiner	(seit 1. August 2014)

Bericht des Rechnungshofes

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung
des österreichischen Schulwesens (BIFIE); Follow-up-Überprüfung



Wien, im Oktober 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

