

REIHE STEIERMARK 1996/7

Republik Österreich

TÄTIGKEITSBERICHT DES RECHNUNGSHOFES

in bezug auf das
Bundesland Steiermark

Verwaltungsjahr 1995

WIEN 1996
ÖSTERREICHISCHE STAATSDRUCKEREI

Hinweis für die Staatsdruckerei

Bitte auf der Innenseite des Umschlagbogens drucken:

Bisher sind erschienen:

REIHE STEIERMARK

1996/1

Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf das Bundesland Steiermark
Verwaltungsjahr 1994 (Wiedereinbringung)

1996/2

Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf die Stadtgemeinde Leoben

1996/3

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Stadtwerke Leoben
(inhaltsgleich mit 1996/2)

1996/4

Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf den Sozialhilfeverband Liezen

1996/5

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über den Sozialhilfeverband Liezen
(inhaltsgleich mit 1996/4)

1996/6

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Planung und die Errichtung
der Karawankenautobahn

Auskünfte

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon: (00 43 1) 711 71-8466 oder 8225

Fax: (00 43 1) 712 49 17

**Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes
in bezug auf das
Bundesland Steiermark**

Verwaltungsjahr 1995

Inhaltsverzeichnis

Absatz/Seite

ALLGEMEINER TEIL

Vorbemerkungen 1, 2/1

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle in allen Bundesländern

Projektmanagement in der kommunalen Verwaltung

Problemstellung 3.1/2

Projektmanagement in der Stadt Wels

 Entwicklung 3.2/3

 Tiefgarage Kaiser-Josef Platz 3.3/3

Ausblick 3.4/4

BESONDERER TEIL

Bereich des Bundeslandes Steiermark

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren 4/5

Verwirklichte Empfehlungen 5/10

Prüfungsergebnisse

**Trassenfindung für einen Abschnitt der A 9
Pyhrn Autobahn in Oberösterreich**

Allgemeines 6.1/13

Ersuchen um Beurteilung 6.2/13

Nutzwertanalyse 6.3/13

Unterflurlösung 6.4/14

Landesschulrat für Steiermark

Kurzfassung des Prüfungsergebnisses	–/15
Prüfungsablauf und -gegenstand	7.1/15
Kostensätze	
Allgemeines	7.2/16
Kostensätze an das Land Steiermark	7.3/18
Organisation	
Zuständigkeitsverteilung	7.4/18
Verfahren bei der Bestellung von Schulleitern	7.5/19
Lehrerpersonalangelegenheiten	
Ruhestandsversetzungen der Landeslehrer	7.6/20
Schulverbund	7.7/20
Weitere Feststellungen	
Behördenaufwand	7.8/21
Sonstiges	7.9/22
Personalangelegenheiten der Pflichtschullehrer – Landesvollziehung	
Stellenplan	7.10/22
Lehrpflichtermäßigung aus gesundheitlichen Gründen	7.11/22
Besonderer Pensionsbeitrag	7.12/22
Anweisung der Dauermehrdienstleistungen	7.13/23
Doppelschulen	7.14/23
Schlußbemerkungen	7.15/24

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz, Absätze
AG	Aktiengesellschaft
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BM ...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMUK	für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
Pkw	Personenkraftwagen
rd	rund
RH	Rechnungshof
S	Schilling (nachgestellt)
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	und andere
udgl	und dergleichen
usw	und so weiter
WB	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes (Erscheinungsjahr, Gegenstand)
zB	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf das Bundesland Steiermark

Verwaltungsjahr 1995

ALLGEMEINER TEIL

Vorbemerkungen

1. Der RH erstattet gemäß Artikel 127 Abs 6 erster Satz B-VG dem Steiermärkischen Landtag über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr Bericht. In den folgenden Bericht wurden die bis zum 2. September 1996 berichtsreif gewordenen Ergebnisse der vom RH in den Bereichen des Bundeslandes Steiermark durchgeführten Gebarungsüberprüfungen aufgenommen, sofern nicht bereits über einzelne Fälle gesondert Wahrnehmungen berichtet worden sind. Über die Gebarungsüberprüfungen Trassenfindung für einen Abschnitt der A 9 Pyhrn Autobahn und Landesschulrat für Steiermark wird infolge gemeinsamer Kapitalbeteiligungen oder Finanzierungsmaßnahmen je nach Wirkungsbereich dem Nationalrat sowie den jeweiligen Landtagen zeit- und inhaltsgleich berichtet.
2. Nachstehend werden in der Regel punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der dritten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2) sowie *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* aneinandergereiht. Bei dem in diesem Bericht enthaltenen Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle in allen Bundesländern

Projektmanagement in der kommunalen Verwaltung

Problemstellung

- 3.1 Der RH hat - beginnend mit den Tätigkeitsberichten des Verwaltungsjahres 1993 - für alle Bundesländer gleichlautende Bemerkungen zu Hauptproblemen der öffentlichen Finanzkontrolle im Rahmen seiner jährlichen Berichterstattungen veröffentlicht. Die diesjährige Problemstellung befaßt sich mit der Tatsache, daß der RH bei seiner bundesweiten Prüfungstätigkeit bei Gemeinden unterschiedliche Organisationsformen von Projektmanagement feststellte. Vor allem bei örtlichen Bauvorhaben war ersichtlich, daß nicht immer bestmögliche Projektumsetzungen vorhanden waren. Die örtlichen Verschiedenheiten führten vielfach zu Problemen bei der Projektvorbereitung, -planung und -umsetzung (ansatzweise Zielerreichung, umfassende Finanzierungs- und Terminschwierigkeiten).

Das Projektmanagement ist als geeignete Organisations- und Führungsform zur Lösung komplexer und vielschichtiger Aufgabenstellungen anzusehen. Dabei werden fachbereichsübergreifend die Prozesse der Planung, Steuerung und Kontrolle des Projektes koordiniert. Bei der Umsetzung erleichtern standardisierte Abläufe die Vorgangsweise. Nach Hinterfragung der Projektwürdigkeit (Bewertungssystem nach Umfang, Komplexität, Risiko, Kosten ua) und Vorliegen einer Projektplanung ist ein Projektauftrag zu formulieren und dessen Genehmigung durch die zuständigen Gremien herbeizuführen. In Abhängigkeit von den Inhalten kann eine Untergliederung in Projektphasen (Planung, Realisierung) vorgenommen werden. Die Ziele und Nichtziele sind exakt festzulegen, um ungewollte Ausgrenzungen oder Überschneidungen zu vermeiden. Alle sachlichen, zeitlichen und sozialen Einflußfaktoren werden im Rahmen einer Analyse erfaßt. Dadurch wird zB die Nichteinbindung zukünftiger Nutzer oder das Fehlen behördlicher Bewilligungen vermieden.

Für die Darstellung des Projektablaufes eignet sich der Projektstrukturplan, in dem die einzelnen Aufgaben aufgelistet und - wie erwähnt - in Phasen untergliedert werden. Die Festlegung von Projektmeilensteinen und Fristen sowie deren graphische Darstellung ist Gegenstand der Terminplanung. Die Personaleinsatzplanung soll die Anzahl der Mitarbeiter und das Ausmaß ihrer Inanspruchnahme erfassen. Die mit fortschreitendem Projektverlauf zunehmend detaillierter und genauer zu führende Kostenplanung sowie das für die Zielerreichung unverzichtbare Projektcontrolling sind weitere grundlegende Elemente. Im Rahmen der Projektorganisation werden die Aufgabenverteilungen, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen klar geregelt. Berichte, die zu vorgegebenen Zeitpunkten (Meilensteine) vorzulegen sind, ermöglichen es dem Auftraggeber, die Entwicklungen zu verfolgen, stufenweise vorzugehen oder allenfalls ein Projekt auch abbrechen. Allgemeine Regeln für den internen Ablauf sowie eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation stellen weitere maßgebliche Faktoren dar.

Diese obigen Ausführungen mögen an dem folgenden Beispiel des Projektmanagements in der Stadt Wels veranschaulicht werden.

Projektmanagement in der Stadt Wels

Entwicklung

- 3.2 Die Stadt Wels nahm eine Empfehlung des RH anlässlich einer Gebarungsüberprüfung des Jahres 1983, die Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung von Bauprojekten aufgezeigt hatte, zum Anlaß, nach neuen Organisationsformen zu suchen. Zu diesem Zweck setzte die Stadt eine interne Projektgruppe zur Einführung von Projektmanagement ein. Das vorerst auf den Hochbau beschränkte Anwendungsfeld wurde kurzfristig auf den gesamten Magistrat ausgeweitet und betraf neben dem Baubereich daher auch andere Anwendungsgebiete wie Organisation oder EDV. Mit Unterstützung eines Fachberaters aus dem Universitätsbereich wurden im Jahr 1989 Grundlagen erarbeitet und für ausgewählte Mitarbeiter Schulungen durchgeführt.

Die praktische Anwendung dieser theoretischen Ansätze erprobte die Stadt Wels in mehreren Pilotprojekten. Anlässlich einer weiteren Gebarungsüberprüfung durch den RH im Jahr 1991 anerkannte der RH zwar die vorliegenden Ergebnisse, stellte jedoch fest, daß Projektmanagement nicht nur auf genehmigungspflichtige Einzelprojekte beschränkt werden, sondern als Werkzeug des täglichen Handelns, den jeweiligen Aufgabenstellungen angepaßt, Anwendung finden sollte. Die Stadt Wels hat in den Jahren 1989 bis 1996 rd 30 Projekte in den unterschiedlichsten Bereichen, wie "Neue Behörde", "Ausgliederung Kanal", "Computergestützte Aktenverfolgung und -bearbeitung", "Welser Messe", "Gebäude-Management", "Geographisches-Informationssystem" und die noch nachstehend erläuterte Errichtung der Tiefgarage "Kaiser-Josef Platz" durchgeführt oder in Angriff genommen. Der Einsatz von Projektmanagement wurde in Form einer speziellen Dienstanweisung und in einem laufend weiterzuentwickelnden Handbuch standardisiert.

Tiefgarage Kaiser-Josef Platz

- 3.3 Als ein Beispiel erfolgreich angewandten Projektmanagements sei das Projekt zur Errichtung einer zweigeschoßigen Tiefgarage für 323 Pkw-Stellplätze auf dem Kaiser-Josef Platz im Zentrum von Wels angeführt. Das Vorhaben wurde in drei Stufen ausgeführt und begann im Juni 1991 mit dem Vorprojekt. Dieses enthielt in Vorbereitung des eigentlichen Planungsprojektes neben einer auf dem vorliegenden Innenstadtkonzept aufbauenden Machbarkeitsstudie eine erste Kostenschätzung, Überlegungen hinsichtlich der Finanzierbarkeit, eine Erfassung sämtlicher erforderlicher Bewilligungen, eine Akzeptanzprüfung bezüglich der Anrainer und Nutzer, Emissions- und Immissionsüberlegungen für Lärm und Luftgüte sowie einen groben Zeitplan.

Nach Vorlage im Dezember 1992 faßte der Gemeinderat den Grundsatzbeschluß und gab im März 1993 das Planungsprojekt (zweite Stufe) frei. Da die Tiefgarage den Gemeindehaushalt nicht belasten sollte, war auf der Basis eines baureifen und bewilligten Projektes ein Errichter- und Betreibervertrag mit einem privaten Unternehmer zu schließen. Weiters war für die Oberflächengestaltung des Platzes ein Architektenwettbewerb zu veranstalten und die Planung ebenfalls baureif auszuarbeiten. Besonderes Augenmerk wurde auch der externen und internen Umweltanalyse zur Erfassung aller beteiligten Stellen und der vom Bauvorhaben Betroffenen geschenkt. Im März 1994 lagen die Durchführungsbeschlüsse des Gemeinderates vor, so daß mit dem Realisierungsprojekt (dritte Stufe) begonnen werden konnte. Der Stadt Wels oblag die Baufeldfreimachung,

die von der Beseitigung der Altlasten (alte Tankstellenbehälter), über archäologische Grabungen bis zur Neuverlegung verschiedenster Ver- und Entsorgungsleitungen reichte. Ein weiterer Bereich umfaßte die Oberflächengestaltung, bestehend aus verschiedenen Hochbauten, Pflasterungen ua.

Die Tiefgarage wurde nach Abwicklung der rechtlichen Voraussetzungen von einer privaten GesmbH errichtet und von dieser als Eigentümerin betrieben, was einer echten Privatisierung entsprach. Die Koordination aller Maßnahmen, wie Aufrechterhaltung des Bus- und Geschäftsverkehrs, die lückenlose Sicherstellung der Leitungsinfrastruktur für Ver- und Entsorgung und die Beweissicherung des Baubestandes waren hingegen vom Projektteam zu bewältigen. Trotz dieser komplexen Aufgabenstellung gelang es der Stadt Wels, im November 1995 unter Einhaltung der festgesetzten Termine (einen Monat früher) und des Kostenrahmens (Einsparung von 1,4 Mill S) dieses Vorhaben bei hoher Akzeptanz durch die Bevölkerung abzuschließen.

Besonders auffallend war die außerordentlich gute Vorbereitung, die eine klare Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen umfaßte, die umfassende und nachvollziehbare Projektdokumentation, das Controlling und die für dieses Projekt besonders wichtigen Bemühungen im Bereich des Marketings. Der dreijährigen Vorbereitungszeit stand letztlich eine kurze Bauzeit von 16 Monaten bei einem Bauvolumen (einschließlich Planungs- und Projektmanagementkosten) von insgesamt 190 Mill S gegenüber.

A u s b l i c k

- 3.4 Die Einführung von Projektmanagement verlangt ein anpassungsfähiges Vorgehen, um eine größtmögliche Akzeptanz zu erreichen. Weiters bedarf es der erforderlichen Entwicklungszeit, die jedoch bei Anstrengung aller Beteiligten und externer Starthilfe durch erfahrene Anwender minimiert werden kann. Bei gezielter Projektauswahl beurteilt der RH ein mit Sachkenntnis durchgeführtes und spezifisch dem Grundsatz "so wenig wie möglich, aber so viel wie notwendig" angepaßtes Projektmanagement als ein geeignetes Instrument zum bestmöglichen Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen.

BESONDERER TEIL

Bereich des Bundeslandes Steiermark

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

4. Nicht bzw nicht zur Gänze verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Auseinandersetzung mit dem System und dem Aufbau der Besoldung, weil ehemalige Mitarbeiter aus den Büros der Regierungsmitglieder nach ihrem dortigen Ausscheiden und der Betrauung mit leitenden Funktionen in der Landesverwaltung ihre Zulagen aus früheren Funktionen beibehielten. Eine Umgestaltung könnte nur im Zusammenhang mit anderen organisatorischen Rahmenbedingungen verfolgt werden (WB 1992 Gebarung des Bundeslandes Steiermark in den Jahren 1985 bis 1988 sowie der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH in den Jahren 1985 bis 1990 Abs 3.3.4, TB Steiermark 1993 Abs 4 (2), TB Steiermark 1994 Abs 4 (2)).

Der RH erhielt dazu keine Stellungnahme der Landesregierung.

- (2) Verrechnung der Aufwandsentschädigungen für Kontrolltätigkeiten bei Landesbeteiligungen zu Lasten des Personalaufwandes anstatt im Sachaufwand; die Wahrnehmung von Aufsichtsratsfunktionen durch Beamte des Ruhestandes ist unzweckmäßig, weil die Kenntnis der Landesinteressen und deren Wahrnehmung eine gewisse Verbindung zur Landesverwaltung voraussetzt (WB 1992 Gebarung des Bundeslandes Steiermark in den Jahren 1985 bis 1988 sowie der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH in den Jahren 1985 bis 1990 Abs 3.4.2, TB Steiermark 1993 Abs 4 (3), TB Steiermark 1994 Abs 4 (3)).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei betreffend die Verrechnung der Aufwandsentschädigungen für Kontrolltätigkeiten bei Landesbeteiligungen keine Änderung in der mit den Stellungnahmen der vergangenen Jahre dargelegten Auffassung des Landes eingetreten. Die Wahrnehmung von Aufsichtsratsfunktionen durch Beamte des Ruhestandes werde sukzessive abgebaut. Die Anzahl derartiger Funktionen schwanke jedoch aufgrund der Tatsache, daß der Zeitpunkt des Pensionsübertritts in nahezu allen Fällen nicht mit dem Auslaufen einer Funktionsperiode ident wäre.

- (3) Zuordnung des gesamten Bereiches des Wasserrechtes aus Gründen der besseren Kommunikation und Koordination sowie zur Vermeidung möglicher Zielkonflikte nur an ein einziges Mitglied der Landesregierung (WB 1993 Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes im Land Steiermark Abs 3.2, TB Steiermark 1993 Abs 4 (4), TB Steiermark 1994 Abs 4 (4)).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei eine Kompetenzänderung auf politischer Ebene bisher nicht erfolgt. Nach wie vor seien für den Vollzug des Wasserrechtes zwei politische Referenten zuständig.

- (4) Beseitigung der finanziellen und technischen Hindernisse für eine Übernahme der bestehenden Wasserbuchdaten in die automationsunterstützte Wasserbuchführung (WB 1993 Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes im Land Steiermark Abs 12.2, TB Steiermark 1993 Abs 4 (5), TB Steiermark 1994 Abs 4 (5)).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei die Übernahme der Wasserbuchdaten in die EDV und damit bis Sommer 1999 die vollständige Erfassung des gesamten Altdatenbestandes plangemäß in Realisierung. Derzeit seien bereits 19 811 Anlagen erfaßt.

- (5) Erstellung einer lückenlosen Übersicht über alle Emittenten (WB 1993 Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes im Land Steiermark Abs 16.2, TB Steiermark 1993 Abs 4 (6), TB Steiermark 1994 Abs 4 (6)).

Laut Mitteilung der Landesregierung werde die Registrierung der Emissionswerte aller steirischen Kläranlagen mit mehr als 500 Einwohnergleichwerten laufend fortgeführt. Die Erfassung der betrieblichen Emittenten werde im Zusammenhang mit einer umfassenden "Gewässerdatenbank" erfolgen. Die Auftragsvergabe an den Bestbieter sei im November 1995 erfolgt. Die Realisierung des Projektes sei plangemäß im Gange; vorgesehen sei die Aufnahme des Probetriebes für September 1996 und die endgültige Übernahme im November 1996.

- (6) Änderung der organisatorischen Zwitterstellung der Bezirksnaturschutzbeauftragten in Richtung einer lückenlosen Unterstellung unter die Fachstelle Naturschutz (TB Steiermark 1993 Abs 6.3, TB Steiermark 1994 Abs 4 (7)).

Laut Mitteilung der Landesregierung seien diesbezügliche Initiativen bisher am Widerstand der Baubezirksleitungen gescheitert.

- (7) Erlassung von Förderungsrichtlinien für den Naturschutz, welche inhaltliche Vorgaben und Verfahrensregelungen beinhalten (TB Steiermark 1993 Abs 6.5, TB Steiermark 1994 Abs 4 (8)).

Laut Mitteilung der Landesregierung erarbeite die zuständige Rechtsabteilung derzeit derartige Richtlinien und werde sie dem Begutachtungsausschuß des Naturschutzbeirates zur Beschlußfassung vorlegen.

- (8) Schaffung einer verbindlichen Arbeitsgrundlage für den Begutachtungsausschuß des Naturschutzbeirates (TB Steiermark 1993 Abs 6.6, TB Steiermark Abs 4 (9)).

Laut Mitteilung der Landesregierung habe der Naturschutzbeirat seinen Geschäftsführer mit der Erarbeitung eines diesbezüglichen Entwurfes betraut.

- (9) Festlegung eines neuen - der geänderten Struktur der EDV-Bereiche (EDV-Organen) des Landes angepaßten - Aufgabenprofils des Automationsbeirates. Demnach sollte der Beirat neben der Vorbegutachtung der EDV-Projekte für die Landesregierung einerseits gemeinsam mit der EDV-Koordinierungsstelle für eine bereichsübergreifende Koordination der Projekte sorgen, andererseits die Gesamtziele der Automatisierung des Landes festlegen und ihre Erreichung überwachen. Die sorgfältige Erfüllung der vielfältigen Aufgaben des Beirates wäre durch von den politischen Parteien namhaft gemachte Ver-

treter künftig ebensowenig gewährleistet wie bisher (TB Steiermark 1993 Abs 6.10, TB Steiermark 1994 Abs 4 (10)).

Laut Mitteilung der Landesregierung habe sie mit Beschluß vom 1. März 1993 die EDV-Struktur und die Zusammensetzung des Automationsbeirates neu geregelt. Das Aufgabenprofil des Automationsbeirates erstreckte sich nunmehr darauf, Anträge und Berichte, welche von der Landesregierung zu genehmigen sind, vorzubereiten und eine Stellungnahme abzugeben. Die Beiratsmitglieder würden entsprechend diesem Regierungsbeschuß von den politischen Parteien nominiert.

Der RH vertrat hiezu die Auffassung, die Nominierung der Beiratsmitglieder durch die politischen Parteien sei nicht zweckmäßig.

- (10) Zentrale Führung der Programmierung der EDV-Bereiche; die Programmierung wäre entsprechend den Anforderungen der EDV-Bereiche zu strukturieren und ihre Leitungsfunktion zu besetzen (TB Steiermark 1993 Abs 6.12, TB Steiermark 1994 Abs 4 (11)).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei mit der im März 1993 beschlossenen Strukturreform eine verstärkte Verlagerung der Programmierfähigkeiten in Richtung zentraler Programmierung fixiert worden. Die Funktion eines Leiters der Anwendungsprogrammierung sei inzwischen ausgeschrieben worden. Es sei damit zu rechnen, daß im Laufe des Jahres 1996 dieser Posten besetzt werde.

- (11) Erfassung der Zeiten für Organisation/Programmierung eines EDV-Projektes und Verwendung für eine Nachkalkulation, weil das umfangreiche Projektgenehmigungsverfahren für eine Kostenkontrolle nicht wirksam war, solange die tatsächlich anfallenden Personalkosten weder begrenzt noch zeitlich erfaßt werden (TB Steiermark 1993 Abs 6.15, TB Steiermark 1994 Abs 4 (12)).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei ein Konzept zur Einführung einer Kostenrechnung in den EDV-Stellen des Landes erarbeitet worden. Zuzufolge von Bestrebungen, eine landesweite Kostenrechnung einzuführen, werde mit der Umsetzung bis zum Bekanntwerden derartiger Grundlagen zugewartet, um einen unvermeidbaren Aufwand aufgrund von Überschneidungen und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.

Inzwischen liege ein Entwurf einer Detailorganisation zur Leistungserfassung für die EDV-Stellen vor. Damit werde es möglich sein, die EDV-Personalkosten den empfangenden Kostenstellen und Projekten zuzuordnen.

- (12) Aufarbeitung der Meldungen über bestehende oder neue EDV-Projekte im Sinne der Landesdatenschutzverordnung 1989 und Einholung der Genehmigung der Landesregierung. Nachholen der Meldungen der politischen Büros über ihre EDV-Projekte (TB Steiermark 1993 Abs 6.16, TB Steiermark 1994 Abs 4 (13)).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei die Abteilung Verfassungsdienst bemüht, alle neuen EDV-Projekte rasch zu beurteilen und die Genehmigung der Landesregierung einzuholen. Die Aufarbeitung bereits früher erstatteter Meldungen erfolge nach Maßgabe freier Kapazitäten; es werde zugestanden, daß noch nicht alle Projekte genehmigt wurden, weil Rückfragen bei den einzelnen Abteilungen die Aufarbeitung verzögern.

Ebenso seien noch nicht von allen politischen Büros umfassende Meldungen betreffend ihre EDV-Projekte erstattet worden.

- (13) Festlegung von betriebsorganisatorischen Vorgaben durch die Landesbuchhaltung betreffend die Personenkonten im Projekt "Haushaltsverrechnung" sowie Herstellen der Schnittstelle zum Projekt der landesweiten Auftragnehmerverwaltung. Damit sollte die vom RH bereits oftmals als unerlässlich angesehene automationsunterstützte Nachvollziehbarkeit der Zahlungsströme sowie die summarische Darstellung von Zahlungen an einen Empfänger ermöglicht werden (TB Steiermark 1993 Abs 6.26, TB Steiermark 1994, Abs 4 (14)).

Laut Mitteilung der Landesregierung seien betriebsorganisatorische Vorgaben durch die Landesbuchhaltung zur Führung von Personenkonten im Projekt Haushaltsverrechnung zur Zeit nicht vorhanden; aufgrund des elektronischen Zahlungsverkehrs können derzeit - mit Ausnahme von Massendaten wie zB Wohnbeihilfen, Annuitätenzuschüsse, die mit externen Datenträgern übermittelt werden - alle Zahlungen an Geldempfänger ausgewertet werden. Eine exakte Führung von Personenkonten könne erst durch den vollständigen Einsatz der abteilungsinternen Kreditevidenz bzw individueller Kreditevidenzen und der damit verpflichtenden Verwendung der Daten aus der landesweiten Auftragnehmerverwaltung gewährleistet werden.

- (14) Neugestaltung der Automationsunterstützung zu einem integrierten Personalverwaltungs- und Abrechnungssystem. Aufgrund der knappen Ressourcen wäre die Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften bei der Entwicklung oder Anschaffung eines integrierten Personalverwaltungs- und Abrechnungssystems zweckmäßig (TB Steiermark 1993 Abs 6.29, TB Steiermark 1994 Abs 4 (16)).

Laut Mitteilung der Landesregierung seien - aufgrund der Preis- und Leistungssituation sowie der gegebenen Wartungszusagen - die Beschaffung und Installation des vom Land Salzburg entwickelten integrierten Personalverwaltungs- und -informationssystems vorgesehen gewesen. Nachdem unvorhergesehene Probleme aufgetreten wären, hätte das Land Salzburg seine Bereitschaft zur Wartung der Software zurückgezogen, womit ein wesentlicher Vorteil für dieses Produkt weggefallen und eine grundsätzlich neue Situation entstanden sei. Ein neues Softwarepaket werde getestet; im Falle der Verwendbarkeit könnte es ab 1998 eingesetzt werden.

- (15) Schaffung einer zeitgemäßen gesetzlichen Grundlage für die Haushaltsvorschriften im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Haushaltsverrechnung (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 6.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung werde ein einheitliches Länderhaushaltsrecht derzeit zwischen allen Bundesländern diskutiert, so daß das Ergebnis dieser Beratungen abzuwarten sei.

- (16) Änderung der Richtlinien zur Förderung der ambulanten Dienste dahingehend, daß künftig nicht das Bestehen von Dienstposten in der Hauskrankenpflege, sondern ein leistungsbezogener Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung die Voraussetzung für die Zuerkennung von Förderungsmitteln bildet (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 14.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei eine Änderung der Richtlinien zur Förderung der ambulanten Dienste von Dienstposten auf leistungsbezogene Nachweise bisher deswegen noch nicht erfolgt, weil von den Trägerorganisationen und der Gewerkschaft ARGE Soziale Berufe bis heute noch keine Einigung über die Definition des Berufsbildes und der Kollektivvertragsfähigkeit ausverhandelt worden sei. Erst danach könne von der Dienstpostenförderung zur leistungsbezogenen Förderung übergegangen werden.

- (17) Künftige Absicherung der Versorgung der Bevölkerung - nach Erstellung eines landesweiten Konzeptes - mit Angeboten im Bereich der sozialen Dienste durch Verträge mit den Wohlfahrtsorganisationen. In diesen Verträgen wäre auch eine Nachweispflicht der Förderungsempfänger über die widmungsgemäße, wirtschaftliche und zweckmäßige Mittelverwendung festzuschreiben (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 15.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung bestünden Vereinbarungen mit den einzelnen Trägerorganisationen über die Förderungshöhe. Es sei geplant, aufgrund der Studie "Zur Lage der Hauskrankenpflege in der Steiermark" ein entsprechendes landesweites Konzept für alle sozialen Dienste zu entwickeln.

- (18) Abschluß leistungsbezogener Vereinbarungen bei Gewährung von Subventionen auf dem Gebiet der freien Wohlfahrt. Eindeutige Festlegung der zu erbringenden Leistungen und in der Folge Überprüfung ihrer Erfüllung (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 20.2).

Die Landesregierung gab dazu keine Stellungnahme ab.

- (19) Organisationsänderung in der Landesbaudirektion durch Schaffung je einer Hochbauabteilung für den Bund einerseits sowie Land und Gemeinden andererseits zur wirtschaftlicheren und zweckmäßigeren Bearbeitung der Hochbauangelegenheiten unter Beachtung durchgängiger Projektverantwortlichkeit (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 22.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung werde der gesamte Hochbau in absehbarer Zeit neu strukturiert, wobei die Empfehlungen des RH berücksichtigt werden würden.

- (20) Erstellung von umfassenden Bauprogrammen als Grundlage für Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sowie Personaleinsatzplanungen. Einführung einer projektbezogenen Kosten- und Leistungsrechnung im Hochbau für Kostenanalysen, Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Personalentscheidungen (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 25.2 und 26.2).

Die Landesregierung erstattete hiezu eine inhaltsgleiche Mitteilung wie zu Abs 4 (19).

- (21) Verbesserung des Projektmanagements und sorgsamere Vorbereitung der Bauvorhaben. Überprüfung der Leistungen der Hochbauabteilungen für Dritte auf ihre Notwendigkeit (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 24.2 und 27.2).

Die Landesregierung erstattete hiezu eine inhaltsgleiche Mitteilung wie zu Abs 4 (19).

Verwirklichte Empfehlungen

5. Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Einführung von Personenkonten in der Landesbuchhaltung sowie eines Voranschlags- und Rechnungsquerschnittes (WB 1992 Gebarung des Bundeslandes Steiermark in den Jahren 1985 bis 1988 sowie der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH in den Jahren 1985 bis 1990 Abs 1.7.2, TB Steiermark 1993 Abs 4 (1), TB Steiermark 1994 Abs 4 (1)).

Laut Mitteilung der Landesregierung ist der vom RH geforderte Voranschlags- und Rechnungsquerschnitt erstmals für die Budgets 1996 und 1997 erstellt und als Übersicht dem Band I der Landesvoranschläge 1996 und 1997 beigelegt worden.

- (2) Widerspruch zwischen der Gewährung einer Mehrleistungszulage einerseits und einer Verwendungszulage bzw der Funktionszulage andererseits; die Beibehaltung dieser Zulagen in unveränderter Form entspricht nicht dem Gesetz (WB 1992 Gebarung des Bundeslandes Steiermark in den Jahren 1985 bis 1988 sowie der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH in den Jahren 1985 bis 1990 Abs 3.1.2.2, TB Steiermark 1993 Abs 4 (2), TB Steiermark 1994 Abs 4 (2)).

Laut Mitteilung der Landesregierung hat der Steiermärkische Landtag am 2. Juli 1996 mit Wirksamkeit vom 1. November 1996 eine Novellierung des § 30a des Gehaltsgesetzes 1956 beschlossen. Der jahrelangen Kritik des RH, wonach einzelne Zulagenbezieher durch eine Kumulierung von verschiedenen Zulagen über 100 % Zulagen erhielten, sei durch entsprechende Beschränkungen im Gesetz Rechnung getragen worden.

- (3) Anpassung der den Buchhaltungsdienst betreffenden Dienstanweisungen, um neben der dialogorientierten Verrechnung weitere Verbesserungen in der Ablauforganisation zu erreichen. Außerdem sollten - auch im Hinblick auf das Vorhaben der Landesregierung, das Kostenbewußtsein in der Verwaltung zu verstärken - Vorgaben für eine Verwaltungskostenrechnung entwickelt werden (TB Steiermark 1993 Abs 6.28, TB Steiermark 1994 Abs 4 (15)).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei eine "Zahlungs- und Verrechnungsanordnung des Landes Steiermark" fertiggestellt. Darin sei der Buchhaltungsdienst für die gesamte Landesverwaltung (Landesbuchhaltung, kreditbewirtschaftende Stellen, nachgeordnete anordnungsbefugte Dienststellen und verlagsführende Dienststellen) geregelt. Die betreffende Verordnung sei mit 1. August 1996 in Kraft getreten. Eine spezielle Dienstanweisung für die Abteilung Landeshaushaltsverrechnung der Landesbuchhaltung sei ebenfalls mit 1. August 1996 in Kraft getreten. Eine Kostenrechnung für die Landesbuchhaltung werde ausgearbeitet.

- (4) Beachtung der zunehmenden Einschränkung der Budgetbeweglichkeit. Mit Hilfe der Aufgabenkritik wären Zweck und Wirksamkeit staatlicher Aufgaben zu prüfen (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 5.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung seien einschneidende Maßnahmen zur Konsolidierung des Landeshaushaltes gesetzt worden. Ein Ressortsparmodell sah vor, die

Nettoneuverschuldung wieder auf ein Limit von 1 Mrd S zu senken. Nach diesem Modell sollte es bei der Budgeterstellung den Regierungsmitgliedern überlassen sein, wie sie das vom Landesfinanzreferat für jedes Ressort festgelegte Sparziel in ihrem Bereich durch Kürzungen sowohl von Pflicht- als auch von Ermessensausgaben erreichen. Die auf Basis des Ressortsparmodells ausgearbeiteten Voranschläge 1996 und 1997 sind vom Steiermärkischen Landtag am 25. April 1996 mit einer Nettoverschuldung von 1 040,8 Mill S für 1996 und 841,1 Mill S für 1997 zusammen mit den erforderlichen Gesetzesänderungen (insbesondere im Sozialbereich) und neuen Gesetzen (hinsichtlich Landesabgaben) beschlossen worden.

- (5) Weitergabe ausreichender Informationen von den Sozialhilfeverbänden über ihre Aktivitäten im Sozialbereich an das Amt der Landesregierung, um dort als Grundlage für landesweite Konzepte und Planungen dienen zu können (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 7.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung würden legislative Schritte im Hinblick auf eine Neuorganisation der Sozialhilfe unter Einschluß der Frage der Abschaffung der Sozialhilfeverbände noch in den Landtagsgremien verhandelt. Für die Zeit der Weiterregelung der derzeitigen Organisationsvorschriften werde jedoch dafür gesorgt, daß die Sozialhilfeverbände sozialpolitische Aktivitäten gemeinsam mit dem Land durchführen bzw das Amt der Steiermärkischen Landesregierung hierüber ausreichend informieren.

- (6) Anpassung der Ressourcen innerhalb der Rechtsabteilung 9 entsprechend der Mehrbelastung im Behindertenbereich an den tatsächlichen Arbeitsanfall (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 8.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung seien die Ressourcen in der Rechtsabteilung 9 im Rahmen der Möglichkeiten weitgehend an den Arbeitsanfall in den einzelnen Referaten angepaßt worden und würden auch künftig den durch Gesetzesänderungen geschaffenen Gegebenheiten angeglichen.

- (7) Verwirklichung einer regionalen Planung und einer laufenden Bedarfsermittlung sowie eine Festlegung von Qualitätskriterien hinsichtlich der Einrichtungen im Behindertenbereich (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 17.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung habe ein in der Rechtsabteilung 9 geschaffenes Referat für Qualitätswesen umfassende Kriterien entwickelt, die hinsichtlich des Bewilligungsverfahrens bereits seit zwei Jahren angewendet würden. Für die Aufsicht über die Einrichtungen der Behindertenhilfe seien ebenfalls neue Kriterien und Methoden entwickelt worden, die ab Mitte 1996 zum Tragen kämen.

- (8) Geltendmachung der nach Ansicht des Landes gerechtfertigten Ansprüche aus der Abwicklung von ASFINAG-finanzierten Bauvorhaben gegenüber dem Bund (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 28.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei die Forderung des Landes gegenüber dem Bund zwischenzeitlich beglichen worden.

- (9) Verstärkte Bemühungen um Ansiedlung dezentraler Kompostieranlagen für Kleinregionen. Verstärkter Einsatz von Produkten aus Recycling-Kunststoff im landeseigenen Beschaffungsbereich (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 34.2 und 35.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei unter Mitwirkung der Montanuniversität Leoben ein Abfallwirtschaftskonzept für alle von den einschlägigen Bestimmungen des Abfallwirtschaftsgesetzes betroffenen Dienststellen der Steiermärkischen Landesverwaltung geschaffen worden. Die Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen sei bereits eingeleitet. Zur weiteren Umsetzung der dezentralen Kompostierung und aller anderen im Abfallwirtschaftskonzept genannten Maßnahmen sei in jeder Dienststelle ein(e) Abfallbeauftragte(r) namhaft gemacht worden, der (die) nach gezielter Aus- und Weiterbildung die ordnungsgemäße Abfallvermeidung, -verwertung und -entsorgung in seinem (ihrem) Umkreis voranzutreiben hat.

Recyclingkunststoffe könnten im Hoch- und Tiefbau nur in geringerem Ausmaß eingesetzt werden. Hinsichtlich der Beschaffung von Büromaterialien sei entsprechend den Zielsetzungen des Abfallwirtschaftskonzeptes für die Dienststellen der Steiermärkischen Landesregierung ins Auge gefaßt worden, grundsätzlich auf den Einsatz von Kunststoffen, vor allem aber auf PVC¹-hältige Produkte, zu verzichten und umweltfreundlichen Materialien den Vorzug zu geben.

- (10) Nachdrückliche Einforderung der Baurestmassennachweise durch die öffentlichen Auftraggeber und die Kollaudierungsbehörden sowie Weiterleitung an die zuständigen Fachabteilungen (WB 1995 Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark Abs 36.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung werde seitens des Landes österreichweit die Forderung erhoben, bei Bauvorhaben im Zuge der Vorlage der Schlußrechnungen auch das sogenannte Baurestmassennachweisformular zu verlangen und mit der Schlußrechnung auf Übereinstimmung zu überprüfen. Dies soll eine Voraussetzung zur Auszahlung der Schlußrechnung sein. Von den Fachbereichen Straßen-, Hoch- und Wasserbau würden die Baurestmassennachweise von deren Auftragnehmern mit der Schlußrechnung eingefordert; dies sei bereits in den Ausschreibungen vorgesehen und werde von den Bauaufsichten überprüft.

P r ü f u n g s e r g e b n i s s e

Trassenfindung für einen Abschnitt der A 9 Pyhrn Autobahn in Oberösterreich

A l l g e m e i n e s

- 6.1 Die A 9 Pyhrn Autobahn ist in Oberösterreich noch nicht zur Gänze fertiggestellt. Mit der Planung bzw dem Bau des zur Zeit noch offenen 35 km-Teilstückes zwischen Inzersdorf/Kirchdorf und Windischgarsten ist die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG (als Rechtsnachfolgerin der Pyhrn Autobahn AG) beauftragt.

E r s u c h e n u m B e u r t e i l u n g

- 6.2 Weil sich bei einem 6 km langen Abschnitt der noch in Planung befindlichen Strecke im Bereich von Micheldorf die Trassenfindung besonders schwierig gestaltete, ersuchte der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, Dr Wolfgang Schüssel, den RH im März 1994 um eine kritische Beurteilung des laufenden Planungsvorganges.

Der RH entsprach diesem Ersuchen auf Basis der vorgelegenen Planungsergebnisse.

N u t z w e r t a n a l y s e

- 6.3.1 Eine Nutzwertanalyse über die damals diskutierten Trassenvarianten hat eine Trasse mit einem 2,2 km langen Hangtunnel in geologisch schwierigem Gelände mit geschätzten Investitionskosten von 1,1 Mrd S am günstigsten bewertet. Auch die von der Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen AG in den Planungsprozeß einbezogene Arbeitsgruppe, in welche örtliche Interessenvertreter eingebunden waren, befürwortete diese Trasse.
- 6.3.2 Der RH beanstandete, daß diese Nutzwertanalyse mit mehreren methodischen Mängeln behaftet war. Insbesondere aber vermißte er die Befassung mit einer im Talboden geführten Unterflurvariante durch Ackerland, welche aufgrund ihrer einfachen Bauweise und des optimalen Umweltschutzes (längste Überdeckung der Autobahn, Wiederherstellung der Ackerbewirtschaftung nach Bauende) ein optimales Nutzen-Kosten-Verhältnis versprach. Allein der Kostenvorteil einer derartigen Variante gegenüber der Hangvariante hätte rd 190 Mill S betragen.
- 6.3.3 *Die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG hielt die Unterflurlösung aufgrund des entschiedenen Widerstandes betroffener Landwirte für nicht durchsetzbar.*

U n t e r f l u r l ö s u n g

- 6.4.1 Auf Initiative anderer Betroffener sprach sich schließlich der Gemeinderat der Gemeinde Micheldorf in Oberösterreich im März 1996 für eine langgestreckte Unterflurlösung im Sinne der RH-Überlegungen für diesen Abschnitt der A 9 aus.

Seither werden die Planungen für diesen Abschnitt der A 9 auf Grundlage der Unterflurlösung fortgeführt. Ein endgültiges Ergebnis ist damit für diesen Planungsvorgang aber noch nicht erzielt, zumal die fertiggestellte Detailplanung vor ihrer endgültigen Festlegung noch der gesetzlich vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muß.

- 6.4.2 Der RH steht der nunmehr eingeschlagenen Vorgangsweise positiv gegenüber. Zur Einbeziehung der Betroffenen in den Planungsprozeß empfahl er jedoch, bei der personellen Besetzung von "Arbeitsgruppen" zur Verbesserung des Planungsergebnisses künftig besonderes Augenmerk auf eine ausgewogene Repräsentation der Betroffenen zu legen.

Landesschulrat für Steiermark

Kurzfassung des Prüfungsergebnisses

(1) Der vollständige Ersatz der Personalausgaben für die Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen durch den Bund stellt für die Länder keinen Anreiz zum Sparen dar und führt beim Bund und bei den Ländern zu einem hohen Verwaltungsaufwand.

(2) Die Altersstruktur des Lehrerstandes läßt in Zukunft überdurchschnittliche Steigerungen der Personalausgaben erwarten.

(3) Die Verteilung der Zuständigkeiten im Pflichtschullehrerbereich auf die Landesregierung und die Schulbehörden des Bundes (Landesschulrat und Bezirksschulräte) hatte Verzögerungen, Doppelgleisigkeiten sowie einen Verwaltungsmehraufwand zur Folge. Der RH empfahl, zusammengehörige Aufgaben bei einer Stelle zusammenzufassen.

	1993	1994	1995
Personalstand¹		Anzahl	
Landeslehrer aktiv	11 908	11 894	11 675
Landeslehrer im Ruhestand ²	4 421	4 442	4 509
Pflichtschulen³	870	867	863
¹ Anzahl der Personen (unabhängig vom Beschäftigungsmaß) ² einschließlich Versorgungsgenüßbezieher udgl ³ einschließlich Privatschulen			
Personalausgaben		in Mill S	
Ausgaben für aktive Landeslehrer	5 111,7	5 318,2	5 441,7

Prüfungsablauf und -gegenstand

7.1 Der RH überprüfte von November 1994 bis Februar 1995 die Gebarung des Landesschulrates für Steiermark (Landesschulrat). Zu den im Jänner 1996 zugestellten Prüfungsmitteilungen haben der Landesschulrat im April 1996 und das BMUK im Mai 1996 Stellung genommen. Der RH erstattete im Mai (Landesschulrat) und Juni 1996 (BMUK) seine Gegenäußerungen.

Im Zusammenhang damit überprüfte der RH beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung die Personalangelegenheiten der Pflichtschullehrer. Zu den diesbezüglichen Prüfungsmitteilungen des RH vom März 1996 hat die Steiermärkische Landesregierung im Juni 1996 Stellung genommen. Der RH erstattete im Juli 1996 seine Gegenäußerung.

Soweit die Feststellungen bei dieser Gebarungsprüfung Angelegenheiten betreffen, die das Land dem Landesschulrat oder den Bezirksschulräten zur Vollziehung übertragen hat, hat sie der RH unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des BMUK, des Landesschulrates und der Steiermärkischen Landesregierung in den vorliegenden Bericht aufgenommen.

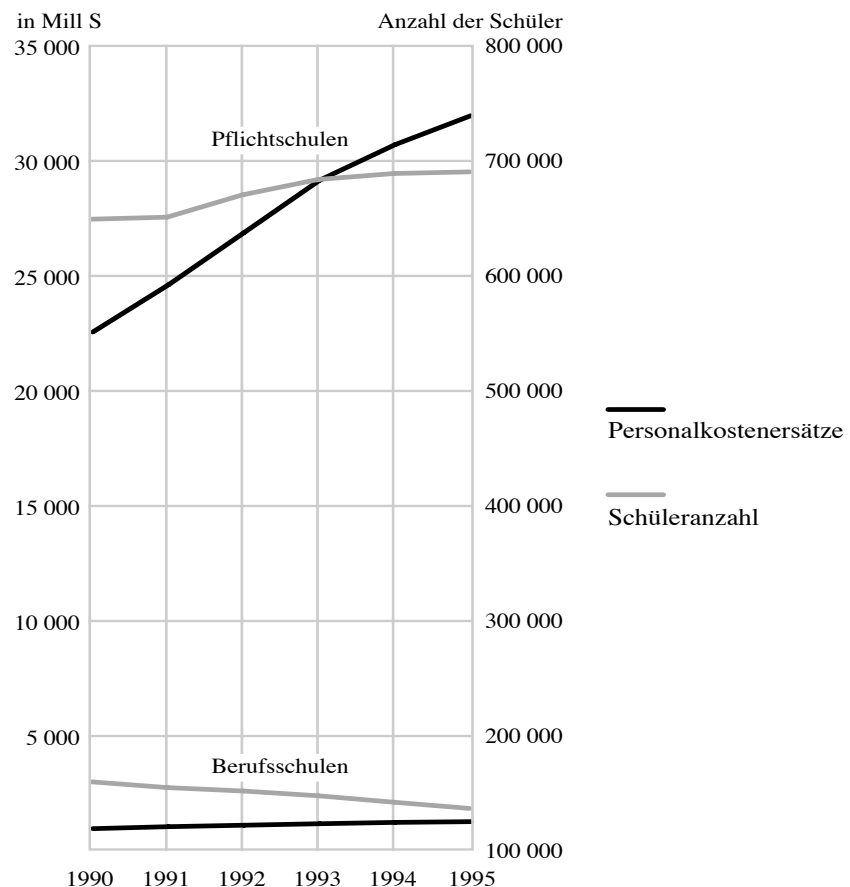
Kostenersätze

Allgemeines

7.2.1 In den Angelegenheiten des Dienstrechtes der Lehrer für öffentliche Pflichtschulen ist die Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung Landessache. Die Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit über die Lehrer für öffentliche Pflichtschulen obliegen dem Land.

Aufgrund der jeweiligen Finanzausgleichsgesetze ersetzt der Bund den Ländern die Kosten der Besoldung (Aktivitätsbezüge) der Lehrer an den öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen (Pflichtschulen) zu 100 % und an Berufsschulen zu 50 %.

Die gesamtösterreichische Steigerung dieser Ersätze seit 1990, im Vergleich dazu die Entwicklung der Schülerzahlen, ist der folgenden Grafik zu entnehmen:



7.2.2 Der RH beurteilte die Regelung der Kostentragung für Landeslehrer weder als wirtschaftlich noch als sparsam.

Die Tatsache, daß der Bund den Ländern die Ausgaben für die Lehrer an Pflichtschulen zur Gänze ersetzt, stellt keinen Anreiz für die Länder zum Sparen dar. Die Länder können diese ihnen vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nur für die Personalausgaben für die ihrer Diensthöhe unterstehenden Lehrer verwenden. Eingesparte Mittel können nicht für andere Maßnahmen des jeweiligen Landes von allenfalls höherer Priorität verwendet werden.

Außerdem muß der Bund die von den Ländern erstellten Stellenpläne überprüfen, genehmigen und ihre Einhaltung überwachen. Die im freien Ermessen liegenden Maßnahmen der Länder über solche Lehrer bedürfen der Zustimmung des BMUK und des BMF. Die derzeitige Regelung des Kostenersatzes hat daher sowohl für den Bund als auch für die Länder einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand zur Folge.

Überproportionale Ausgabensteigerungen sind in Zukunft aufgrund der Altersstruktur des Lehrerstandes zu erwarten.

Nach Ansicht des RH sollten daher künftige Maßnahmen auf dem Gebiet der Schulautonomie, der Regionalisierung und Deregulierung des Schulwesens auch eine Neuregelung der Frage der Kostentragung der Personalausgaben für die Landeslehrer umfassen.

Neben der bei den Berufsschullehrern praktizierten Kostenteilung zwischen dem Bund und den Ländern käme auch eine gänzliche Kostenübernahme durch die Länder mit gleichzeitiger Erhöhung der Ertragsanteile der Länder im Finanzausgleich in Betracht. Eine solche Regelung wäre allerdings nur sinnvoll, wenn der Bund darauf verzichtet, einseitig kostenerhöhende Maßnahmen (vor allem auf dem Gebiet der Schulorganisation und des Dienst- und Besoldungsrechtes der Landeslehrer) zu setzen. Solche Maßnahmen wären dann an die Zustimmung der Länder zu binden. Dies würde allerdings entsprechende verfassungsgesetzliche Änderungen erfordern.

Im Rahmen des geltenden Verfassungsrechtes hingegen könnte der Handlungsspielraum der Länder dadurch erhöht werden, daß sich der Bund bei der ihm zukommenden Grundsatzgesetzgebung über die äußere Organisation der öffentlichen Pflichtschulen nur auf die Normierung von Grundsätzen beschränkt. Dies sollten vor allem jene sein, welche die Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens gewährleisten. Die bisherigen grundsatzgesetzlichen Regelungen eröffnen den Ländern nur selten einen wirklichen Gestaltungsspielraum, zumal es kaum möglich ist, in der Ausführungsgesetzgebung sparsamere Lösungen vorzusehen, wenn der Bund ohnehin die gesamten Personalkosten trägt.

7.2.3 *Das BMUK teilte grundsätzlich die Auffassung des RH, bezweifelte aber, daß sich die volle Kostentragung der Länder für die Personalausgaben der Pflichtschullehrer verwirklichen lasse. Aber schon eine Kostenteilung hält das BMUK für ein natürliches Regulativ. Eine Änderung der Kompetenzverteilung zieht das BMUK nicht in Betracht.*

Laut Stellungnahme der Landesregierung hätten die Ausführungen des RH Gültigkeit für alle Länder. Die Ausführungsgesetzgebung gewähre den Ländern tatsächlich einen nur sehr geringen Gestaltungsspielraum.

Kostenersätze an das Land Steiermark

- 7.3.1 Der Anteil des Landes Steiermark an den Kostenersätzen des Bundes für die Pflichtschullehrer betrug rd 16 %.

Die Ersätze des Bundes für die Lehrer an Pflichtschulen erhöhten sich von 1991 bis 1995 um 29,9 %, für die Berufsschulen um 20,6 %. Der Anteil des Landes Steiermark stieg im gleichen Zeitraum um 24,2 % (Pflichtschulen) bzw um 18,7 % (Berufsschulen).

Die Schüler- und Lehrerzahlen betragen in der Steiermark:

	Volksschulen		Hauptschulen		Polytechnische Lehrgänge	
	Anzahl					
	1990/91	1994/95	1990/91	1994/95	1990/91	1994/95
Schüler	57 902	56 349	41 176	43 129	3 352	2 799
Lehrer	4 584	4 637	5 579	5 594	304	264

- 7.3.2 Der RH anerkannte, daß die Steigerungsraten insbesondere bei den Personalkostenersätzen für die Lehrer an Pflichtschulen erheblich unter dem Bundesdurchschnitt lagen. Allerdings sind mit Ausnahme der Hauptschulen auch die Schülerzahlen gesunken.

- 7.3.3 *Die Landesregierung bemerkte dazu, daß nunmehr 75 % aller Volksschüler in eine Hauptschule übertreten. Wegen der geographischen Struktur der Steiermark müsse der Stellenplan voll ausgeschöpft werden. Viele der 566 öffentlichen Volksschulen lägen im ländlichen Siedlungsgebiet. In den Ballungsräumen würden 211 Volksschulklassen mit mehr als 25 und 880 mit 21 bis 25 Schülern geführt.*

Organisation

Zuständigkeitsverteilung

- 7.4.1 Die Diensthoheit über die Landeslehrer in der Steiermark übt die Landesregierung aus. Sie hat die Vollziehung der auf einem gesetzlichen Anspruch beruhenden Personalmaßnahmen den Schulbehörden des Bundes in der Steiermark (Landesschulrat und Bezirksschulräte) übertragen. Bei Ernennungen hatte die Landesregierung einen Vorschlag des Kollegiums der Schulbehörde erster Instanz (Landesschulrat oder Bezirksschulrat) einzuholen. Ermessensentscheidungen blieben weitgehend der Landesregierung vorbehalten.

Diese Festlegung der Zuständigkeiten hatte eine Aufsplitterung der Arbeitsabläufe zwischen der Landesregierung und dem Landesschulrat zur Folge. Dies führte zu beträchtlichen Verzögerungen, Doppelgleisigkeiten und Unklarheiten im Verwaltungsablauf und dadurch zu einem Verwaltungsmehraufwand.

7.4.2 Der RH empfahl, die Zuständigkeit für die einzelnen Angelegenheiten aus Gründen der Verwaltungsökonomie weitestgehend bei einer Gebietskörperschaft zusammenzufassen.

7.4.3 *Laut Mitteilung des Landesschulrates sei er als Schulaufsichtsbehörde von Gesetzes wegen zur Qualitätssicherung berufen, weswegen er schon früher - allerdings erfolglos - dem Land eine Generalklausel zu seinen Gunsten vorgeschlagen habe.*

Nach Ansicht der Landesregierung widersprechen weitere Zuständigkeiten der Schulbehörden des Bundes den Grundsätzen des Föderalismus und der Regionalität. Das Land Steiermark gehe im Vergleich mit anderen Ländern einen Mittelweg; es habe weniger Kompetenzen als die westlichen, aber mehr als die östlichen Bundesländer. Die vom RH aufgezeigte Aufsplitterung der Arbeitsabläufe bewirke aber auch die gegenseitige Kontrolle der einzelnen Behörden. Eine stärkere Zuordnung von Kompetenzen an die Landesregierung würde der in Diskussion stehenden Bundesstaatsreform entsprechen.

Verfahren bei der Bestellung von Schulleitern

7.5.1 Die Bestellung von Schulleitern erfolgte in einem Verfahren, das nicht weniger als zehn Stufen umfaßte.

7.5.2 Der RH empfahl, das Bestellungsverfahren zu straffen. Nach Auffassung des RH werde eine rasche und sachlich richtige Entscheidung bei der Leiterbestellung am ehesten dadurch zu erreichen sein, daß das vom Landesschulrat ausgearbeitete Objektivierungsverfahren für die Leiterbestellungen durch ein umfassendes Personalentwicklungskonzept ergänzt wird.

7.5.3 *Auch der Landesschulrat hält eine Vereinfachung des Verfahrens für geboten. Durch das vom Landesschulrat nunmehr praktizierte Assessmentverfahren verfügten die Kollegien über hochwertige Entscheidungshilfen. Es würden daher künftig kaum mehr Verzögerungen eintreten.*

Die Landesregierung hingegen sah nicht in der Vielschichtigkeit des Verfahrens die Hauptursache für die Verzögerungen bei den Schulleiterbestellungen. Es sei vielmehr gesetzlich eine einmonatige Bewerbungsfrist vorgeschrieben. Das anschließende Aufnahmeverfahren in Form eines Assessmentcenters verlängere wesentlich die Zeitdauer. Bei Vorliegen von weniger als drei Bewerbungen werde die Leiterstelle neu ausgeschrieben. Die Zeit der Hauptferien sei nicht in die Fristen einzurechnen. Außerdem sei aufgrund einer Absprache jede Landtagspartei berechtigt, einen Tagesordnungspunkt einmal zurückstellen zu lassen. Die Landesregierung selbst sei gleichfalls bestrebt, daß Schulleiter möglichst einstimmig bestellt werden. Auch dies verzögere das Verfahren.

Lehrpersonalangelegenheiten

Ruhestandsversetzungen der Landeslehrer

- 7.6.1 Von 1990 bis 1994 traten 555 Landeslehrer (187 Männer, 368 Frauen) in den Ruhestand.

40 % der männlichen und 75 % der weiblichen Landeslehrer wurden wegen Dienstunfähigkeit vor Vollendung des 60. Lebensjahres in den Ruhestand versetzt. Das Durchschnittsalter der im angeführten Zeitraum in den Ruhestand getretenen Landeslehrer betrug bei den Männern 57,6 und bei den Frauen 52,4 Jahre.

Die Landeslehrerinnen in der Steiermark waren bei ihrer Versetzung in den Ruhestand deutlich jünger als in anderen Bundesländern, und die Landeslehrer traten nur in Wien ihre Pension noch früher an als in der Steiermark.

- 7.6.2 Die Bundesregierung hat 1995 für die Bundesbeamten die Dienstunfähigkeitsuntersuchungen der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten übertragen. Der RH empfahl daher, auch für die Landeslehrer in der Steiermark diesen Weg zu beschreiten und zu beobachten, ob auf diese Weise die Anzahl der vorzeitigen Ruhestandsversetzungen vermindert werden kann. Da jedoch nicht auszuschließen ist, daß zwar die vorzeitigen Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit sinken, die Krankenstände der in Betracht kommenden Altersgruppe hingegen steigen, sollte der Landesschulrat die Entwicklung der Krankenstände vor allem was ihre Anzahl, Dauer und Häufigkeit betrifft, genau beobachten, um gegebenenfalls rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können.

- 7.6.3 *Laut Mitteilung des Landesschulrates wende er der Entwicklung der Krankenstände erhöhtes Augenmerk zu. Eine kurzfristige Verbesserung des Zustandes sei unwahrscheinlich.*

Laut Stellungnahme der Landesregierung habe sie die von ihr befaßten Vertrauensärzte zu einer gewissenhaften und kritischen Gutachtertätigkeit verhalten. Sie werde prüfen, ob die Dienstunfähigkeitsuntersuchungen künftig von der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten durchgeführt werden können.

Schulverbund

- 7.7.1 Im Jahr 1991 schlossen sich vier Grazer Hauptschulen und das neu gegründete Bundes(real)gymnasium Klusemannstraße zum Schulverbund Graz-West zusammen, um den Schulversuch "Neue Mittelschule" zu erproben. Die Einführung dieses Schulversuches trug dazu bei, daß der Anteil der Volksschulabgänger, welche in eine Hauptschule eintraten, in Graz von 38,6 % (1990/91) auf 41,0 % (1991/92) angestiegen ist.

Im Schuljahr 1993/94 unterrichteten 15 Landeslehrer insgesamt rd 270 Wochenstunden am Bundes(real)gymnasium Klusemannstraße. Sie wurden weiterhin vom Land bezahlt. Im Gegenzug unterrichteten 24 Bundeslehrer im Ausmaß von insgesamt rd 370 Wochenstunden an den vier Schulverbund-Hauptschulen. Diese 24 Lehrer wurden im Personalstand des Bundes(real)gymnasiums Klusemannstraße geführt.

Der Landesschulrat und das Amt der Steiermärkischen Landesregierung beachteten jedoch nicht, daß Landeslehrer einer niedrigeren Verwendungsgruppe angehören als Bundeslehrer. Auch ihre Lehrverpflichtung ist anders geregelt. Während Hauptschullehrer je nach Gegenstand mit 19 bis 23 Wochenstunden die Vollbeschäftigung erreichen, beträgt die Lehrverpflichtung von Bundeslehrern 20 Werteinheiten, was 18 bis 21 Wochenstunden entspricht.

- 7.7.2 Der RH bemängelte, daß dieser Schulversuch begonnen wurde, ohne die maßgeblichen dienst- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen zu beachten oder die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen. Er beanstandete weiters, daß 24 Bundeslehrer ständig unterwertig verwendet wurden; darüber hinaus war ihr Einsatz an Hauptschulen im Rahmen ihres Bundesdienstverhältnisses unzulässig.

In diesem Zusammenhang wies der RH darauf hin, daß in der Steiermark auch im Schulversuch "Realschule" Bundeslehrer an Pflichtschulen verwendet werden. Der RH empfahl, die am Bundes(real)gymnasium Klusemannstraße verwendeten Landeslehrer der Rechtslage entsprechend im Ausmaß der Lehrverpflichtung der Bundeslehrer zu verwenden. Die Bundeslehrer, welche an Pflichtschulen unterrichten, wären zu karenzieren und von der Landesregierung mit Sondervertrag anzustellen.

- 7.7.3 *Die Landesregierung bestätigte die Kritik des RH. Sie sei aber bestrebt, so rasch wie möglich einen rechtlich einwandfreien Zustand herzustellen. Anstelle von Bundeslehrern, welche von der Hauptschule wieder an eine weiterführende Schule versetzt werden, nehme sie entsprechend ausgebildete Sondervertragslehrer auf.*

Der Landesschulrat wendet nunmehr auf die am Bundes(real)gymnasium Klusemannstraße unterrichtenden Landeslehrer die für Bundeslehrer geltenden Vorschriften an. Ein sofortiger Abzug aller Bundeslehrer von den Hauptschulen würde am Widerstand der Öffentlichkeit scheitern und wäre das Ende des Schulverbundes.

Das BMUK teilt die Auffassung des RH vollinhaltlich. Es hat jedoch noch keine konkreten Maßnahmen ergriffen.

Weitere Feststellungen

Behördenaufwand

- 7.8.1 Das Land Steiermark hat dem Bund jene Personal- und Sachausgaben zu ersetzen, die dem Bund aus der Übertragung von Aufgaben der Landesvollziehung erwachsen. 1960 war zwischen Bund und Land vereinbart worden, daß das Land die Personal- und Sachausgaben für die Bezirksschulräte (mit Ausnahme der Personalausgaben für die Bezirksschulinspektoren) trägt. Der Bund hatte die Personal- und Sachausgaben für den Landesschulrat zu tragen. Abweichend von dieser Vereinbarung ersetzte der Bund der Stadt Graz auch die Personalausgaben für den Bezirksschulrat Graz-Stadt.

Der RH hatte schon 1979 dem BMUK empfohlen, mit dem Land Steiermark eine Vereinbarung wie mit anderen vergleichbaren Ländern abzuschließen, welche dem Bund 40 % der Personal- und Sachausgaben des Landesschulrates und der Bezirksschulräte ersetzen.

- 7.8.2 Der RH ersuchte nunmehr das BMUK neuerlich, seine Bemühungen um den Abschluß einer neuen Vereinbarung mit dem Land Steiermark zu intensivieren. Der derzeitige Zustand in der Steiermark könnte negative Beispielsfolgen für jene Länder haben, welche dem Bund 40 % des Behördenaufwandes ersetzen.
- 7.8.3 *Laut Stellungnahme des BMUK befinde es sich in der schwierigen Lage, für das jeweilige Land Leistungen zu erbringen und erst nachträglich den Ersatz fordern zu können. Es ist aber weiterhin bemüht, die finanziellen Interessen des Bundes zu wahren.*

Sonstiges

- 7.9 Weitere Beanstandungen des RH betrafen die langjährige Dienstzuteilung von Lehrern an das Amt des Landesschulrates.

Personalangelegenheiten der Pflichtschullehrer – Landesvollziehung

Stellenplan

- 7.10.1 Das Land hat im Schuljahr 1992/93 den Stellenplan für die Pflichtschullehrer um 18 Planstellen überschritten. Diese Überschreitung hatte zusätzliche Personalausgaben von rd 7 Mill S zur Folge.
- 7.10.2 Der RH empfahl im Hinblick auf die gebotenen Sparmaßnahmen, den Stellenplan genau einzuhalten.
- 7.10.3 *Die Landesregierung wies auf die geographisch bedingten Schwierigkeiten bei der Schulorganisation hin, sagte aber zu, künftig den Stellenplan einzuhalten.*

Lehrpflichttermäßigung aus gesundheitlichen Gründen

- 7.11.1 Das Land gewährte Lehrpflichttermäßigungen aus gesundheitlichen Gründen nur, wenn erwartet werden konnte, daß nach längstens zwei Jahren die Dienstfähigkeit wieder erlangt wird. Dadurch sank die Zahl der Lehrpflichttermäßigungen von 55 (Schuljahr 1990/91) auf sechs (Schuljahr 1995/96).
- 7.11.2 Der RH verwies auf die dadurch erzielten Einsparungen von 14 Mill S jährlich.
- 7.11.3 *Die Landesregierung teilte mit, daß dieser Einsparung höhere Krankenstände gegenüberstünden.*

Besonderer Pensionsbeitrag

- 7.12.1 Von 1991 bis 1994 wurden im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen 391 Lehrer in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis übernommen. 147 Lehrer hatten besondere Pensionsbeiträge von insgesamt 8 Mill S zu entrichten.

Das Amt der Landesregierung konnte diese Pensionsbeiträge erst dann vorschreiben, wenn der bisherige Sozialversicherungsträger jene Zeiten bekanntgegeben hatte, für welche er einen Überweisungsbetrag leistet. In 121 Fällen beantragte das Amt der Landesregierung den Überweisungsbetrag innerhalb von sechs Monaten, in 223 Fällen dauerte die Antragstellung bis zu zwölf Monate und in 47 Fällen noch länger. Die Verzögerung trat vor allem dadurch ein, weil das Amt der Landesregierung den Lehrern eine Frist von drei Monaten einräumte, um die für die Antragstellung notwendigen Unterlagen beizubringen.

7.12.2 Wegen der langen Erledigungsdauer standen dem Land beträchtliche Geldmittel (41 Mill S an Überweisungsbeträgen und 8 Mill S an besonderen Pensionsbeiträgen) erst wesentlich später zur Verfügung. Der RH empfahl, den Lehrern für die Beibringung der Unterlagen nur mehr eine Frist von einem Monat einzuräumen und die Anträge rascher zu erledigen.

7.12.3 *Die Landesregierung sagte dies zu.*

Anweisung der Dauermehrdienstleistungen

7.13.1 Die Dauermehrdienstleistungen (Überstundenvergütungen) erhielten die Landeslehrer bereits am Ersten des Monats im vorhinein ausbezahlt.

7.13.2 Der RH wies darauf hin, daß das tatsächliche Ausmaß der Mehrdienstleistungen erst am Monatsende feststeht. Er empfahl daher, die Dauermehrdienstleistungen erst im nachhinein anzuweisen.

7.13.3 *Die Landesregierung ist ab dem Schuljahr 1995/96 dieser Empfehlung gefolgt.*

Doppelschulen

7.14.1 In zahlreichen größeren Orten waren zwei oder drei gleichartige Schulen in einem Gebäude untergebracht. Jede dieser Schulen verfügte über einen eigenen Leiter. Bei der Zusammenlegung dieser Schulen könnten Planstellen für bis zu 35 Volksschul- und 18 Hauptschuldirektoren eingespart werden. Dadurch würden sich die Ausgaben für die Leiterzulagen verringern. Der Leiter der dann verbleibenden größeren Schule würde allerdings eine höhere Leiterzulage erhalten. Durch die Einsparung der Schulleiterplanstellen an vier vom RH angeführten Doppelvolksschulen würden sich die jährlichen Personalausgaben um rd 2,5 Mill S verringern.

7.14.2 Der RH hat daher empfohlen, freiwerdende Leiterstellen in Doppelschulen nicht grundsätzlich nachzubeseetzen, sondern in jedem Fall zu überlegen, ob eine Zusammenlegung nicht kostengünstiger wäre.

7.14.3 *Die Landesregierung hat ein Konzept ausgearbeitet und mit dessen Umsetzung begonnen.*

S c h l u ß b e m e r k u n g e n

7.15 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Die Behördenzuständigkeit für die Personalangelegenheiten der Pflichtschullehrer wäre aus Gründen der Verwaltungsökonomie weitestgehend bei einer Gebietskörperschaft zusammenzufassen.
- (2) Künftige Maßnahmen auf dem Gebiet der Schulautonomie, der Regionalisierung und Deregulierung des Schulwesens sollten auch eine Neuregelung der Frage der Kostentragung der Personalausgaben für die Landeslehrer umfassen.
- (3) Der Entwicklung der Ruhestandsversetzungen und der Krankenstände bei Landeslehrern wäre erhöhtes Augenmerk zu schenken.
- (4) Vor der Nachbesetzung freier Leiterstellen an Doppelschulen sollte überprüft werden, ob eine Zusammenlegung dieser Schulen nicht kostengünstiger wäre.

Wien, im November 1996

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler