

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Controlling im Bundesschulwesen;  
Follow-up-Überprüfung**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	336
Abkürzungsverzeichnis _____	337

**BMBF****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Bildung und Frauen****Controlling im Bundesschulwesen;  
Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____	339
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	343
Ausgestaltung des Controllingsystems _____	344
Schnittstelle zwischen Ressortleitung und Verwaltung _____	346
Zuständigkeiten _____	349
Kosten _____	351
IT-Unterstützung _____	352
Controllingkonzept _____	353
Budgetcontrolling _____	354
Bildungscontrolling _____	355
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	357

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Planungs- und Steuerungssystem	347
Tabelle 1: Controllingkonzept	353
Tabelle 2: SQA – Schulqualität Allgemeinbildung	356

## Abkürzungsverzeichnis

BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMBF bzw.	Bundesministerium für Bildung und Frauen beziehungsweise
EUR	Euro
i.d.g.F. IT	in der geltenden Fassung Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
RH	Rechnungshof
SQA	Schulqualität Allgemeinbildung
TZ	Textzahl(en)
z.B.	zum Beispiel



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen

### Controlling im Bundesschulwesen; Follow-up-Überprüfung

Das BMBF setzte von den ausgewählten Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2011 zum Controlling im Bundesschulwesen veröffentlicht hatte, die Hälfte um. Es führte ein Qualitätsmanagementsystem an den allgemein bildenden Schulen ein, vereinheitlichte die Abläufe und Methoden des Budgetcontrolling und wird mit Beginn des Schuljahrs 2014/2015 ein einheitliches elektronisches Verwaltungsprogramm an allen Bundesschulen in Österreich einsetzen.

Weiterhin offen waren der Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Verantwortungsträgern in der Verwaltung, die Errichtung einer Stabstelle der Bundesministerin zur Wahrnehmung der zentralen Koordinierung und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben sowie die Erfassung der Ressourcen nach Leistungen.

#### KURZFASSUNG

##### Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung zum Controlling im Bundesschulwesen war es, die Umsetzung von ausgewählten Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsprüfung (RH Reihe Bund 2011/1) abgegeben hatte. (TZ 1)

##### Ausgestaltung des Controllingsystems

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, für eine umfassende Steuerung der Bundesschulen ein einheitliches und für alle Ebenen verbindliches Controllingsystem zu erarbeiten, teilweise um. Es entwarf ein „Controlling-Weißbuch“, welches – einheitlich und verbindlich anzuwenden – alle wesentlichen Punkte zur Stärkung des Controllingverständnisses innerhalb des BMBF enthielt. Es fehlte jedoch noch die Fertigstellung des „Controlling-Weißbuchs“ und die Approbation durch die Bundesministerin für Bildung und Frauen. (TZ 2)

### Schnittstelle zwischen Ressortleitung und Verwaltung

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, die Implementierung der politischen Vorgaben für die Bundesschulen verbindlich zu konkretisieren, um. Im Zuge der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung erarbeitete es ein Planungs- und Steuerungssystem, welches die politischen Vorgaben in Sektionsplänen auf höchster Ebene der Verwaltung verbindlich definierte. (TZ 3)

Die Empfehlung des RH, auf der Grundlage von lang- und mittelfristigen Zielen jährliche detaillierte Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Verantwortungsträgern in der Verwaltung abzuschließen, setzte das BMBF nicht um. Schriftliche Ziel- und Leistungsvereinbarungen – auf Basis der jährlichen Sektionspläne – zwischen den Sektionsleitern und den Organisationseinheiten des BMBF (z.B. Landesschulräte, Abteilungen des BMBF) fehlten weitgehend. (TZ 3)

### Zuständigkeiten

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, zur Wahrnehmung der zentralen Koordinierung und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben eine Stabstelle der Bundesministerin einzurichten, nicht um. (TZ 4)

Die Empfehlung des RH, inhaltlich gleich gelagerte Aufgaben zusammenzuführen, setzte das BMBF teilweise um. Es zentralisierte im Jahr 2010 die meisten inhaltlich gleich gelagerten Controllingaufgaben im Bundesschulwesen in der Budgetsektion. Lediglich die Investitionssteuerung für die berufsbildenden mittleren und höheren Bundesschulen (Stabstelle II/E) und die Budgetbewirtschaftung der Bundesanstalten für Leibeserziehung (Abteilung II/8) verblieben dezentral. (TZ 4)

### Kosten

Das BMBF führte keine Auswertungen über die eingesetzten Ressourcen bzw. Kosten für die Durchführung des Bundesschulcontrolling durch. Die Empfehlung des RH, in einem künftigen umfassenden Controllingsystem die Ressourcen nach Leistungen zu erfassen, um damit einen laufenden Überblick über die eingesetzten Ressourcen sowie die damit verbundenen Kosten zu erhalten, setzte das BMBF somit nicht um. (TZ 5)

### IT-Unterstützung

Aufgrund der Empfehlung des RH wird das BMBF ab Beginn des Schuljahrs 2014/2015 an allen Bundesschulen in Österreich – inklusive den Land- und Forstwirtschaftlichen Bundesschulen – einheitliche elektronische Verwaltungsprogramme für alle Vorgänge der Schulorganisation (Schüler-, Lehrer- und Unterrichtsverwaltung) haben. (TZ 6)

### Controllingkonzept

Der Empfehlung des RH folgend aktualisierte das BMBF im November 2013 sein Controllingkonzept nach den Vorgaben der Controllingverordnung. (TZ 7)

### Budgetcontrolling

Das BMBF vereinheitlichte nach Empfehlung des RH die Abläufe und Methoden des Budgetcontrolling für alle Bundesschulen. Diese einheitliche Vorgehensweise ermöglichte dem BMBF in der Folge eine transparente Steuerung der Budgetmittel. Handlungsbedarf bestand noch im Hinblick auf die Sicherstellung der bedarfsgerechten Verteilung der Budgetmittel auf die Bundesschulen. (TZ 8)

### Bildungscontrolling

Entsprechend der Empfehlung des RH führte das BMBF stufenweise ein Qualitätsmanagementsystem „SQA – Schulqualität Allgemeinbildung“ an den allgemein bildenden Schulen ein. Diese Initiative ermöglichte eine permanente pädagogische Qualitätsentwicklung und -sicherung, die auch zu besseren Lernbedingungen für die Schüler beitragen. (TZ 9)

### Kenndaten zum Controlling im Bundesschulwesen

Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.</li> <li>- Bundesgesetz vom 25. Juli 1962 über die Organisation der Schulverwaltung und Schulaufsicht des Bundes (Bundes-Schulaufsichtsgesetz), BGBl. Nr. 240/1962 i.d.g.F.</li> <li>- Bundesgesetz über die Ordnung von Unterricht und Erziehung in den im Schulorganisationsgesetz geregelten Schulen (Schulunterrichtsgesetz – SchUG), BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.</li> <li>- Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über das Budgetcontrolling (Controllingverordnung 2013), BGBl. II Nr. 500/2012 i.d.g.F.</li> </ul>					
Personal- und Sachausgaben	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
allgemein bildende höhere Schulen	1.276,62	1.346,21	1.377,51	1.403,97	1.492,36	16,90
technische und gewerbliche Lehranstalten	526,32	549,95	555,34	566,47	586,70	11,47
Lehranstalten für Tourismus, sozial- und wirtschaftliche Berufe	407,83	430,56	439,67	451,07	465,92	14,24
Handelsakademien und Handelsschulen	367,56	385,68	388,40	392,31	404,06	9,93
Bundeslehranstalten für Kindergarten- und Sozialpädagogik	76,63	81,73	83,81	88,01	93,46	21,96
Schüler	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	Veränderung 2008/2009 bis 2012/2013
	Anzahl					in %
allgemein bildende höhere Schulen	209.394	208.274	207.847	207.704	207.352	- 0,98
technische und gewerbliche Lehranstalten	61.357	62.810	62.923	62.996	63.743	3,89
Lehranstalten für Tourismus, sozial- und wirtschaftliche Berufe	61.046	61.490	62.448	61.139	59.740	- 2,14
Handelsakademien und Handelsschulen	55.769	55.991	54.657	53.408	51.596	- 7,48
Bundeslehranstalten für Kindergarten- und Sozialpädagogik	8.840	9.221	9.941	10.511	10.877	23,04

Fortsetzung: Kenndaten zum Controlling im Bundesschulwesen						
Lehrer	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	Veränderung 2008/2009 bis 2012/2013
	Anzahl					in %
allgemein bildende höhere Schulen	20.003	20.351	20.678	21.019	21.296	6,46
technische und gewerbliche Lehranstalten	6.770	6.889	6.986	7.102	7.152	5,64
Lehranstalten für Tourismus, sozial- und wirtschaftliche Berufe	6.909	6.989	7.126	7.261	7.217	4,46
Handelsakademien und Handelsschulen	5.350	5.381	5.411	5.464	5.380	0,56
Bundeslehranstalten für Kindergarten- und Sozialpädagogik	1.314	1.357	1.429	1.501	1.513	15,14

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2013 beim BMBF die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2011/1 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet. Von den 18 im Vorbericht abgegebenen Empfehlungen wählte der RH für die Follow-up-Überprüfung die strategisch relevanten Empfehlungen aus.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei der überprüften Stelle nachgefragt. Das Ergebnis des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2012/13 veröffentlicht.

Die Prüfung umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2012 bzw. die Schuljahre 2008/2009 bis 2012/2013.

Zur leichteren Lesbarkeit verwendete der RH einheitlich die gemäß Bundesministerengesetz (i.d.F. BGBl. I Nr. 11/2014) ab 1. März 2014 in Geltung stehenden Bezeichnungen der Bundesministerien (insbesondere BMBF), unabhängig von im Zeitablauf eingetretenen Änderungen der Bezeichnung.

Zu dem im Februar 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMBF im Mai 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2014.

## Ausgestaltung des Controllingystems

**2.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 3) dem BMBF für eine umfassende Steuerung der Bundesschulen empfohlen, gemeinsam mit den Landesschulräten und Vertretern der Schulen ein einheitliches und für alle Ebenen verbindliches Controllingssystem zu erarbeiten, um das gemeinsame Controllingverständnis zu stärken. Dieses System wäre – den Anforderungen entsprechend – regelmäßig zu aktualisieren und sollte jedenfalls enthalten:

- eine ressortweite Controllingstrategie mit einheitlichen und verbindlichen Controllingvorgaben;
- eine Definition der Controllingbereiche;
- die zu erreichenden strategischen und operativen Ziele für die Bundesschulen, die damit verbundenen Maßnahmen sowie die Instrumente und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung (siehe TZ 3);
- eine klare Zuordnung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten im BMBF, in den Landesschulräten und in den Bundesschulen (siehe TZ 4);
- die Verknüpfung der Budgetverantwortlichkeit mit der Steuerung der Qualität;
- eine (einheitliche) IT-Unterstützung (siehe TZ 6).

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es die Empfehlung des RH zur Kenntnis nehme. Allerdings stelle Controlling seiner Auffassung nach keine bloß zentral zu erfüllende Aufgabe dar, sondern auch die Landesschulräte müssten ihre Controllingaufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF im April 2011 ein „Controlling-Weißbuch“ entworfen hatte, welches laufend adaptiert wurde.

Dieser Entwurf enthielt folgende Schwerpunkte:

- Leitbild für das Controlling: Umsetzung der bildungs-, kultur- und kunstpolitischen Zielvorgaben auf effiziente und effektive Weise;
- Controllingverständnis: einheitliches Ressortverständnis von Controlling durch die Einbeziehung sämtlicher Verwaltungseinheiten auf allen Planungs- und Steuerungsebenen;
- Steuerung innerhalb der Zentralstelle: ergebnisorientierte Steuerung zwischen Politik und Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung; wirkungsorientierte Folgenabschätzung; Ressourcensteuerung (Steuerung des Budgets und des Personals);
- Steuerung von nachgeordneten Dienststellen: Ergebnis- und Ressourcensteuerung;
- Beteiligungsmanagement von ausgegliederten Einheiten (z.B. BIFIE);
- Organisation des Controlling: Rollen und Verantwortlichkeiten sowie Schnittstellen.

Mit diesen Schwerpunkten entsprach der Entwurf allen vom RH empfohlenen Anforderungen für ein einheitliches und verbindliches Controllingsystem. Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung stand der Entwurf kurz vor der Fertigstellung durch die Abteilung III/6<sup>1</sup> des BMBF.

**2.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil es einen Entwurf zu einem „Controlling-Weißbuch“ erstellt hatte. Dieser Entwurf sah ein einheitliches und verbindliches Controllingsystem auf allen Ebenen des BMBF vor. Es enthielt alle wesentlichen Punkte, um das Controllingverständnis innerhalb des BMBF zu stärken. Es fehlte jedoch noch die Fertigstellung und die Approbation durch die Bundesministerin für Bildung und Frauen. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, für eine umfassende Steuerung der Bundesschulen ein einheitliches und für alle Ebenen verbindliches Controllingsystem zu erarbeiten, um das gemeinsame Controllingverständnis zu stärken.

<sup>1</sup> Abteilung III/6 – LehrerInnenpersonal-Controlling

**Schnittstelle  
zwischen Ressort-  
leitung und  
Verwaltung**

**2.3** *Laut Stellungnahme des BMBF seien die Arbeiten an einem „Controlling-Weißbuch“ zwar unter der vormaligen Ressortleitung auf Anregung des RH begonnen worden, aber derzeit noch nicht abgeschlossen.*

**2.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, für eine umfassende Steuerung der Bundesschulen ein einheitliches und für alle Ebenen verbindliches Controllingssystem zu erarbeiten, um das gemeinsame Controllingverständnis zu stärken.

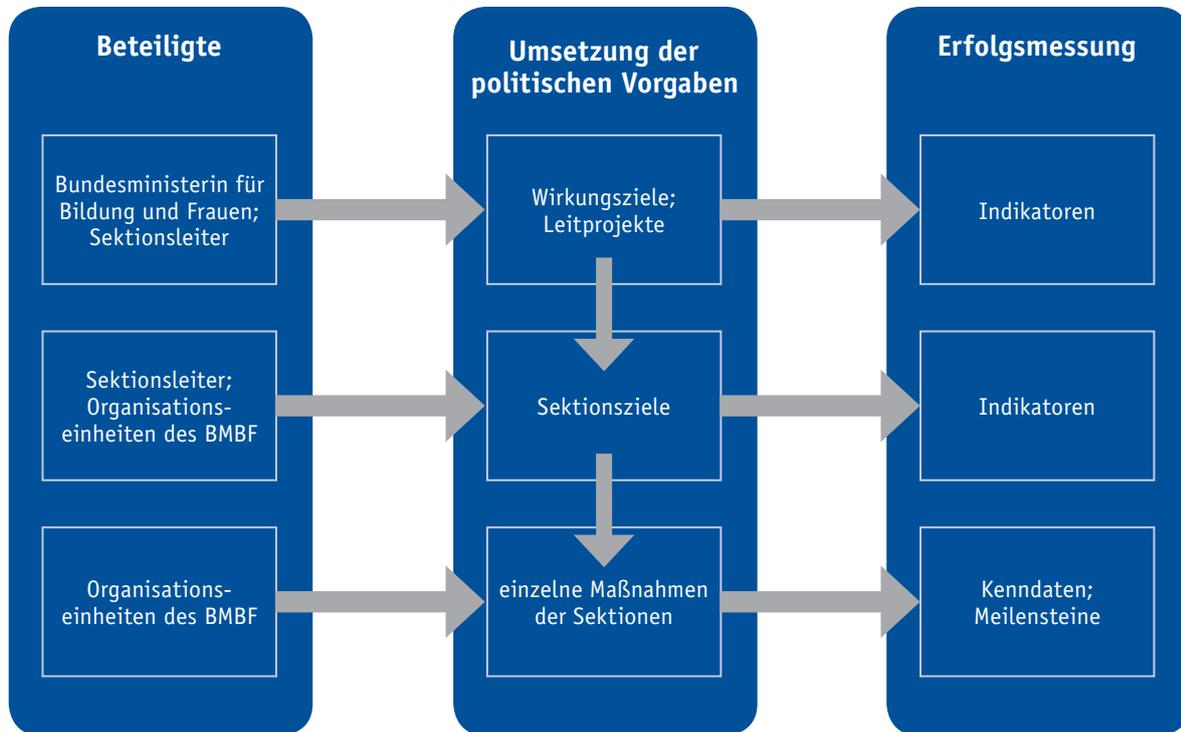
**3.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 4) dem BMBF empfohlen, die Umsetzung der politischen Vorgaben für die Bundesschulen verbindlich zu konkretisieren. Weiters hatte er dem BMBF empfohlen, auf der Grundlage von lang- und mittelfristigen Zielen jährliche detaillierte Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Verantwortungsträgern in der Verwaltung abzuschließen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es die Ausführungen und Empfehlungen des RH zur Kenntnis nehme. Sie würden sich mit bereits eingeleiteten Maßnahmen decken.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF im Zuge der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung ein einheitliches Planungs- und Steuerungssystem für die Umsetzung der politischen Vorgaben an den Bundesschulen erarbeitet hatte. Es setzte dieses Modell erstmals für das Bundesfinanzgesetz 2013<sup>2</sup> und in der Planungsphase für das Bundesfinanzgesetz 2014 ein:

<sup>2</sup> Bundesgesetz über die Bewilligung des Bundesvoranschlages für das Jahr 2013 (Bundesfinanzgesetz 2013 – BFG 2013), BGBl. I Nr. 103/2012 i.d.g.F.

Abbildung 1: Planungs- und Steuerungssystem



Quellen: BMBF; RH

Das System ging von Planungssitzungen der Bundesministerin für Bildung und Frauen mit ihren Sektionsleitern aus, in denen die wesentlichen strategischen Schwerpunkte des BMBF in Form von Wirkungszielen festgelegt wurden. Das BMBF hatte folgende Wirkungsziele:

- Erhöhung des Bildungsniveaus der Schülerinnen und Schüler;
- Verbesserung der Chancen- und Geschlechtergerechtigkeit im Bildungswesen;
- stärkere Verankerung von Kunst und Kultur in der Gesellschaft.

Zusätzlich wurden in den Planungssitzungen Leitprojekte (z.B. flächendeckende Einführung der Neuen Mittelschule an Hauptschulen oder Implementierung und flächendeckende Umsetzung der standardisierten kompetenzorientierten Reifeprüfung an den allgemein bildenden höheren Schulen) beschlossen. Die Wirkungsziele und die Leitprojekte

## Schnittstelle zwischen Ressortleitung und Verwaltung

wurden dabei anhand von Indikatoren messbar gemacht (z.B. Anteil der Schülerinnen und Schüler in geschlechtsuntypischen Schulformen).

Diese strategischen Festlegungen waren die Planungsgrundlagen für die Sektionen, die in Sektionsplänen ihre Beiträge zu den Wirkungszielen und den Leitprojekten darstellten. Jede Sektion des BMBF leitete bis zu fünf Sektionsziele von den Wirkungszielen und Leitprojekten ab (z.B. Weiterentwicklung des Lernens und Lehrens in Richtung Individualisierung und Kompetenzorientierung). Die Sektionsziele wurden ebenfalls mit Indikatoren messbar gemacht (z.B. Anzahl der Unterrichtseinheiten zum Schwerpunkt Genderkompetenz).

Die Sektionen planten einzelne Maßnahmen (z.B. Durchführung einer effizienten Ressourcenbewirtschaftung oder die Weiterentwicklung der Pädagogischen Hochschulen) zur Umsetzung der Sektionsziele. Die Erfolgsmessung der einzelnen Maßnahmen erfolgte durch Meilensteine bzw. Kennzahlen (z.B. Erhöhung der Betreuungsplätze bei der schulischen Tagesbetreuung um 7 % an Pflichtschulen und an der Unterstufe der allgemein bildenden höheren Schulen).

Schriftliche Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen den Sektionsleitern und den einzelnen Organisationseinheiten (z.B. Landesschulräte, Abteilungen des BMBF), welche die Sektionsziele auf die zuständigen Verwaltungsträger herunterbrachen, fehlten mit Ausnahme der Pädagogischen Hochschulen.

- 3.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, die Implementierung der politischen Vorgaben für die Bundesschulen verbindlich zu konkretisieren, um. Im Zuge der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung erarbeitete es ein Planungs- und Steuerungssystem, welches die politischen Vorgaben in Sektionsplänen auf höchster Ebene der Verwaltung verbindlich definierte.

Die Empfehlung des RH, auf der Grundlage von lang- und mittelfristigen Zielen jährliche detaillierte Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Verantwortungsträgern in der Verwaltung abzuschließen, setzte das BMBF nicht um. Schriftliche Ziel- und Leistungsvereinbarungen – auf Basis der jährlichen Sektionspläne – zwischen den Sektionsleitern und den Organisationseinheiten des BMBF fehlten weitgehend. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, auf der Grundlage von lang- und mittelfristigen Zielen jährliche detaillierte Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Verantwortungsträgern in der Verwaltung abzuschließen.

3.3 Laut Mitteilung des BMBF werde die Frage der Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Verantwortungsträgern in der Verwaltung in die weiteren Überlegungen miteinbezogen werden.

3.4 Der RH wies nochmals auf die Wichtigkeit des Herunterbrechens der Sektionsziele auf die zuständigen Verwaltungsträger hin und verblieb bei seiner Empfehlung.

## Zuständigkeiten

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 5) dem BMBF empfohlen, zur Wahrnehmung der zentralen Koordinierung und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben eine Stabstelle der Bundesministerin einzurichten. Weiters wäre nicht nur das Zusammenspiel der Organisationseinheiten zu verbessern, sondern auch die Organisation des BMBF im Sinne einer Zusammenführung inhaltlich gleich gelagerter Aufgaben zu überdenken.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Abteilung III/6 des BMBF neben dem Lehrpersonalcontrolling auch für das Budgetcontrolling der Personalausgaben zuständig sei. Die weiteren Controllingaufgaben würden die Haushaltsführenden Stellen in der Budgetsektion<sup>3</sup> wahrnehmen. Mit einer eigenen Stabstelle würde eine Doppelstruktur geschaffen werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF keine Stabstelle der Bundesministerin zur Wahrnehmung der zentralen Koordinierung und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben eingerichtet hatte.

Weiters stellte er fest, dass das BMBF die inhaltlich gleich gelagerten Controllingaufgaben für die Bundesschulen im Jahr 2010 zentralisiert hatte. Die pädagogischen Sektionen I<sup>4</sup> und II<sup>5</sup> wurden großteils vom Budget- und Personalcontrolling befreit. Folgende Organisationseinheiten des BMBF waren seitdem mit Controllingaufgaben betraut:

<sup>3</sup> Budgetsektion – Organisationsangelegenheiten der Zentralstelle; Budget, Raum, Öffentlichkeitsarbeit; Approbation von Unterrichtsmitteln; zentrale Förderkoordination

<sup>4</sup> Sektion I – Allgemein bildendes Schulwesen; Qualitätsentwicklung und -sicherung; BIFIE; Pädagogische Hochschulen

<sup>5</sup> Sektion II – Berufsbildendes Schulwesen, Erwachsenenbildung und Schulsport

## Zuständigkeiten

- Abteilung B/2<sup>6</sup>: Gesamtverantwortung für das Budgetcontrolling,
- Abteilung III/6: Gesamtverantwortung für das Personal- und Personalbudgetcontrolling.

Lediglich die Investitionssteuerung für die berufsbildenden mittleren und höheren Bundesschulen (Stabstelle II/E) und die Budgetbewirtschaftung der Bundesanstalten für Leibeserziehung (Abteilung II/8) verblieben dezentral in der Sektion II.

- 4.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, eine Stabstelle der Bundesministerin einzurichten, nicht um. Daher hielt er seine Empfehlung an das BMBF aufrecht, zur Wahrnehmung der zentralen Koordinierung und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben eine Stabstelle der Bundesministerin einzurichten.

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, inhaltlich gleich gelagerte Aufgaben zusammenzuführen, teilweise um. Das BMBF zentralisierte im Jahr 2010 die meisten inhaltlich gleich gelagerten Controllingaufgaben im Bundesschulwesen. Die Aufgaben der Organisationseinheiten Stabstelle II/E und Abteilung II/8 des BMBF verblieben jedoch dezentral. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, nicht nur das Zusammenspiel der Organisationseinheiten zu verbessern, sondern auch die Organisation des BMBF im Sinne einer Zusammenführung inhaltlich gleich gelagerter Aufgaben zu überdenken.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMBF gelte es, zunächst die Ziele und Verfahren zu klären. Im nächsten Schritt seien dann institutionelle Fragen, wie die Gründung einer Stabstelle, zu beurteilen. Weiters teilte das BMBF mit, dass es die Empfehlung des RH teile, inhaltlich gleich gelagerte Aufgaben zusammenzuführen; es nehme darauf bei organisatorischen Überlegungen Rücksicht.*

- 4.4** Der RH betonte erneut die Wichtigkeit einer Stabstelle der Bundesministerin zur Wahrnehmung der zentralen Koordinierung und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben. Weiters unterstrich der RH die Notwendigkeit der Zusammenführung inhaltlich gleich gelagerter Aufgaben und verblieb bei seinen Empfehlungen.

<sup>6</sup> Abteilung B/2 – Budgetangelegenheiten Unterricht; Gesamtkoordination aller budgetrelevanten Maßnahmen

**Kosten**

**5.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 6) dem BMBF empfohlen, in einem künftigen umfassenden Controllingsystem die Ressourcen nach Leistungen zu erfassen, um damit einen laufenden Überblick über die eingesetzten Ressourcen sowie die damit verbundenen Kosten zu erhalten. Sowohl das BMBF als auch die Landesschulräte und Schulen hatten keine regelmäßigen Auswertungen über die eingesetzten Ressourcen bzw. Kosten für die Durchführung des Bundesschulcontrolling.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es regelmäßige Aufzeichnungen, wie vom RH verlangt, deswegen nicht gegeben habe, weil die Definition des RH von Controlling nicht in allen Fällen mit jener des BMBF übereinstimme.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF zwar weiterhin den Lehrereinsatz an den Bundesschulen einem detaillierten und regelmäßigen Controlling unterzogen hatte. Es erfolgte jedoch nicht das vom RH empfohlene Controlling der eingesetzten Ressourcen bzw. Kosten für die Durchführung dieses Bundesschulcontrolling.

**5.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil es keine Auswertungen über die eingesetzten Ressourcen bzw. Kosten für die Durchführung des Bundesschulcontrolling hatte. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, in einem künftigen umfassenden Controllingsystem die Ressourcen nach Leistungen zu erfassen, um damit einen laufenden Überblick über die eingesetzten Ressourcen sowie die damit verbundenen Kosten zu erhalten.

**5.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde die Empfehlung des RH zwar zur Kenntnis genommen, jedoch nicht als prioritäre Aufgabe im Rahmen der geplanten Weiterentwicklungen angesehen. Bei den Arbeiten an einer besseren Verankerung der Kosten- und Leistungsrechnung werde die Empfehlung des RH jedoch miteinbezogen werden.*

**5.4** Der RH erwiderte, dass die Erfassung der eingesetzten Ressourcen bzw. Kosten größte Relevanz hat. Das BMBF würde dadurch einen Überblick über die Kosten erhalten und könnte darauf aufbauend eine Kosten-Nutzen-Analyse des Bundesschulcontrolling durchführen.

## IT-Unterstützung

**6.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 7) dem BMBF empfohlen, für alle Vorgänge der Schulorganisation, insbesondere die Schüler-, Lehrer- und Unterrichtsverwaltung sowie das elektronische Klassenbuch, unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Aspekts eine einheitliche Software für alle Bundesschulen zu entwickeln und einzusetzen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es seit längerer Zeit die Modernisierung der Schulverwaltung verfolge. Es werde künftig die Aktivitäten zur Vereinheitlichung der im Bundesschulbereich eingesetzten Schülerverwaltungsprogramme fortsetzen. Ziel wäre eine einheitliche Systemplattform zu Zwecken der Schulverwaltung sowie schlussendlich eine gemeinsame Applikation für alle Verwaltungsbereiche an den Bundesschulen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die zuständige Bundesministerin für Bildung und Frauen im April 2012 einen Projektauftrag an die Abteilung IT/1<sup>7</sup> zur Vereinheitlichung der elektronischen Verwaltungsprogramme für alle Bundesschulen erteilt hatte. Die Bundesbeschaffung GmbH führte im Auftrag des BMBF und des BMLFUW ein Vergabeverfahren zur Beschaffung einer entsprechenden Software durch. Im Juni 2013 wurde mit einer Herstellerfirma ein Rahmenvertrag für ein Verwaltungsprogramm (inklusive eines mehrjährigen Wartungsvertrags) für ein Schülerverwaltungsprogramm abgeschlossen.

Ein Pilotbetrieb der neuen Software erfolgte in zwei Phasen im Schuljahr 2013/2014 an ausgewählten Bundesschulen. In der ersten Phase erprobten mit Beginn des Schuljahrs zehn Bundesschulen das neue System, in der zweiten Phase setzten ab Mitte November 2013 weitere 50 Bundesschulen das Programm ein. Die Pilotschulen sollten mit ihrer Testung die Qualität und Funktionsvollständigkeit des Verwaltungsprogramms sicherstellen. Der flächendeckende Umstieg aller Bundesschulen auf das neue System war schrittweise ab Februar 2014 bis Ende des Schuljahrs 2013/2014 geplant. Nach flächendeckender Einführung des Schülerverwaltungsprogramms werden die Bundesschulen über einheitliche Programme in den Bereichen Schüler-, Lehrer- und Unterrichtsverwaltung verfügen.

**6.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH um: Ab Beginn des Schuljahrs 2014/2015 wird das BMBF an allen Bundesschulen in Österreich – inklusive der Land- und Forstwirtschaftlichen Bundesschulen – einheitliche Verwaltungsprogramme für alle Vorgänge der Schulorganisation haben.

<sup>7</sup> Abteilung IT/1 – Bildungsstatistik, -dokumentation; IT-Verwaltungsapplikationen

**Controllingkonzept**

**7.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 10) dem BMBF empfohlen, nach den Vorgaben der Controllingverordnung<sup>8</sup> das Controllingkonzept des BMBF so rasch wie möglich zu aktualisieren.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren eine Aktualisierung des Controllingkonzepts im Zuge der Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 zugesagt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF das Controllingkonzept überarbeitet hatte. Die Bundesministerin für Bildung und Frauen approbierte das Konzept während der Gebarungüberprüfung. Daraufhin setzte die Abteilung B/2 des BMBF alle Dienststellen des Ressorts mittels Rundschreiben darüber in Kenntnis.

Das BMBF legte aufbauend auf das „Controlling-Weißbuch“ (siehe TZ 2) im Controllingkonzept – in Entsprechung der Controllingverordnung – insbesondere folgende Grundsätze und Regelungen fest:

Tabelle 1: Controllingkonzept	
Inhalte des Controllingkonzepts	
Ziele und Funktionen des Controlling	<ul style="list-style-type: none"> <li>– frühzeitiges Erkennen der finanziellen Auswirkungen von Planungs-, Entscheidungs- und Vollzugsprozessen</li> <li>– frühzeitiges Erkennen von Änderungen der Entwicklung der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben</li> </ul>
Beteiligte und Controllingverantwortliche	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufgaben des Haushaltsleitenden Organs, der Haushaltsführenden Stelle, der Anordnenden Organe, der sonstigen Organe und der Controllingverantwortlichen</li> </ul>
Instrumente des Budgetcontrolling	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beschreibung der einzelnen Instrumente, wie z.B. der Controllingberichte, der Finanzpläne, der Berichte über Inventardaten sowie Vergabeberichte</li> </ul>
Durchführung des Budgetcontrolling	<ul style="list-style-type: none"> <li>– strategisches und operatives Budgetcontrolling</li> <li>– laufend wahrzunehmende Aufgaben, wie z.B. Controlling in den Bereichen Personal- und Sachaufwand, Investitionen sowie Förderungen</li> </ul>

Quelle: BMBF

**7.2** Das BMBF hatte ab November 2013 ein aktualisiertes Controllingkonzept nach den Vorgaben der Controllingverordnung und setzte somit die Empfehlung des RH um.

<sup>8</sup> § 9 Controllingverordnung 2013, BGBl. II Nr. 500/2012 i.d.g.F.

## Budgetcontrolling

**8.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 11) dem BMBF empfohlen, gemeinsam mit den Landesschulräten die Methoden und Abläufe des Budgetcontrolling für alle Bundesschulen zu vereinheitlichen, um eine vergleichbare Steuerung der Budgetmittel zu erlauben und eine größere Transparenz zwischen den Schulen zu schaffen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sich die Ausführungen und Empfehlungen des RH mit seinen eigenen Intentionen decken würden. Allerdings müsse die Budgetallokation und -steuerung schulartenspezifischen, aufgabenorientierten und standortbezogenen Besonderheiten Rechnung tragen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF die Methoden und Abläufe des Budgetcontrolling vereinheitlicht hatte. Im Jahr 2010 wurden die pädagogischen Sektionen I und II des BMBF vom Budget- und Personalcontrolling entlastet und die Aufgaben in der Abteilung B/4<sup>9</sup> der Budgetsektion konzentriert.

Die Abteilung B/4 vereinheitlichte im Jahr 2011 die Formblätter und die Kenndaten für die Zuteilung der Jahresausgabenhöchstbeträge. Seitdem erfolgte die Bereitstellung der Beträge an die Landesschulräte für sämtliche Bundesschulen nach einem einheitlichen Modell. Darüber hinaus führte die Abteilung B/2 regelmäßig zentrale Controllingauswertungen durch.

**8.2** Indem die Abläufe und Methoden des Budgetcontrolling für alle Bundesschulen vereinheitlicht wurden, setzte das BMBF die Empfehlung des RH um. Diese einheitliche Vorgehensweise ermöglichte dem BMBF nunmehr eine transparente Steuerung der Budgetmittel. Handlungsbedarf bestand noch im Hinblick auf die Sicherstellung der bedarfsgerechten Verteilung der Budgetmittel auf die Bundesschulen.

**8.3** *Laut Mitteilung des BMBF obliege die bedarfsgerechte Verteilung der Budgetmittel an die Bundesschulen den Landesschulräten. Über die zur Ermittlung der Ausgabenhöchstbeträge der Schulen herangezogenen Werte hinausgehend erhielten die Landesschulräte keine Vorgaben durch das BMBF dazu, wie die Mittel an die Bundesschulen weiterverteilt werden sollten. Das BMBF vertrete die Auffassung, dass die Landesschulräte die zur Verfügung gestellten Mittel aktiv zu managen hätten. Im Rahmen eines dezentralen Budgetmanagements könnten etwa standortbezogene Bedürfnisse berücksichtigt und punktuelle bzw. vorübergehende Schwerpunktsetzungen der Schulen für laufende Projekte aufgegriffen werden.*

<sup>9</sup> Abteilung B/4 – Budgetplanung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling

**8.4** Der RH entgegnete, dass er die schulartenspezifischen, aufgabenorientierten und standortbezogenen Besonderheiten der Budgetallokation und der Budgetsteuerung nicht in Abrede stellt. Er betonte jedoch die Bedeutung einer transparenten Steuerung der Budgetmittel. Da dem BMBF die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung hinsichtlich der Bundesschulen zukommt, hat das BMBF sowohl bei sich als auch bei den nachgeordneten Dienststellen dafür zu sorgen, dass es zur Erfüllung dieser Aufgaben sämtliche steuerungsrelevante Informationen erhält. Die Tatsache, dass Aufgaben von den Landes- schulräten wahrgenommen werden, kann das BMBF nicht davon ent- binden, die Letztverantwortung zu übernehmen.

### Bildungscontrolling

**9.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 16) dem BMBF empfohlen, für die allgemein bildenden Schulen ein einheitliches Qualitätsma- nagementssystem – ähnlich wie für die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen – einzuführen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es in einer jüngst eingerichteten Arbeitsgemeinschaft zur Neuordnung der Schul- aufsicht über ein einheitliches Qualitätsmanagementsystem im öster- reichischen Schulwesen berate.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF zur Zeit der Follow- up-Überprüfung das Qualitätsmanagementsystem „SQA – Schulqua- lität Allgemeinbildung“ (SQA) stufenweise an den allgemein bilden- den Schulen einführte.

Die rechtlichen Grundlagen des Qualitätssicherungssystems bildeten § 18 des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes<sup>10</sup> und § 56 des Schulunter- richtsgesetzes<sup>11</sup>. Diese gesetzlichen Vorgaben zur schulischen Qualitäts- entwicklung und -sicherung setzte das BMBF durch SQA wie folgt um:

<sup>10</sup> BGBl. Nr. 240/1962 i.d.g.F.

<sup>11</sup> BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.

<b>Tabelle 2: SQA – Schulqualität Allgemeinbildung</b>	
<b>§ 18 Bundes–Schulaufsichtsgesetz sieht vor</b>	<b>Umsetzung durch SQA</b>
eine Definition und Beschreibung von Schulqualität	– Kriterien von Schul– und Unterrichtsqualität; Leittext zu Lernen und Lehren, Individualisierung, Kompetenzorientierung
ein periodisches Planungs– und Berichtswesen auf allen Ebenen	– Entwicklungspläne
periodische Zielvereinbarungen auf allen Ebenen	– Bilanz– und Zielvereinbarungsgespräche
Instrumente zur Steuerung und (Selbst–)Evaluation	– Leitfäden für die Entwicklungspläne sowie die Bilanz– und Zielvereinbarungsgespräche – Instrument zur (Selbst–)Evaluierung: SQA–Online; Instrumente für Individualfeedback – Einbeziehung externer Daten (z.B. Reifeprüfungsergebnisse) – persönliche Rückmeldungen (z.B. Peers, Experten)
Unterstützungsangebote für Schulen	– SQA–Workshops für Schulaufsicht und Schulleiter – EBIS – Entwicklungsberatung in Schulen – Evaluationsinstrumente – Portal <a href="http://www.sqa.at">www.sqa.at</a>
<b>§ 56 Schulunterrichtsgesetz sieht vor</b>	<b>Umsetzung durch SQA</b>
Schulleitung und –management, Qualitätsmanagement, Schul– und Unterrichtsentwicklung, Führung und Personalentwicklung (...) als Aufgaben der Schulleitung	– Schulleiter sind für die Entwicklungsarbeit an der Schule und deren Ergebnisse letztverantwortlich – Schulleiter führen periodisch Bilanz– und Zielvereinbarungsgespräche mit der Schulaufsicht; Basis dafür sind die Entwicklungspläne der Schulen – Schulleiter treffen Vereinbarungen mit den Lehrpersonen

Quelle: BMBF

Im Schuljahr 2012/2013 führte das BMBF ein Pilotjahr mit dem Ziel einer stufenweisen Einführung an allen allgemein bildenden Schulen durch.

**9.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH um, indem es ein Qualitätsmanagementsystem stufenweise an den allgemein bildenden Schulen einführte. Nach Ansicht des RH ermöglichte die Initiative SQA eine permanente pädagogische Qualitätsentwicklung und –sicherung, die auch zu besseren Lernbedingungen für die Schüler beitragen.

**Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

10 Der RH stellte fest, dass das BMBF von zehn überprüften Empfehlungen des Vorberichts fünf umgesetzt, zwei teilweise umgesetzt und drei nicht umgesetzt hatte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2011/1					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
3	Erarbeitung eines einheitlichen und für alle Ebenen verbindlichen Controllingsystems	2		X	
4	Verbindliche Konkretisierung der politischen Vorgaben	3	X		
4	Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen	3			X
5	Einrichtung einer Stabstelle der Bundesministerin zur zentralen Koordinierung und Steuerung aller Controllingaufgaben	4			X
5	Zusammenführung inhaltlich gleich gelagerter Aufgaben	4		X	
6	Erfassung der Ressourcen nach Leistungen	5			X
7	Entwicklung einer einheitlichen Software für alle Vorgänge in der Schulorganisation	6	X		
10	Aktualisierung des Controllingkonzepts	7	X		
11	Vereinheitlichung des Budgetcontrolling für alle Bundesschulen	8	X		
16	Einführung eines Qualitätsmanagementsystems für die allgemein bildenden höheren Schulen	9	X		

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen an das BMBF hervor:

(1) Für eine umfassende Steuerung der Bundesschulen wäre ein einheitliches und für alle Ebenen verbindliches Controllingsystem zu erarbeiten, um das gemeinsame Controllingverständnis zu stärken. (TZ 2)

(2) Auf der Grundlage von lang- und mittelfristigen Zielen wären jährliche detaillierte Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Verantwortungsträgern in der Verwaltung abzuschließen. (TZ 3)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(3) Zur Wahrnehmung der zentralen Koordinierung und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben wäre eine Stabstelle der Bundesministerin einzurichten. (TZ 4)

(4) Es wäre nicht nur das Zusammenspiel der Organisationseinheiten zu verbessern, sondern auch die Organisation des BMBF im Sinne einer Zusammenführung inhaltlich gleich gelagerter Aufgaben zu überdenken. (TZ 4)

(5) In einem künftigen umfassenden Controllingsystem wären Ressourcen nach Leistungen zu erfassen, um damit einen laufenden Überblick über die eingesetzten Ressourcen sowie die damit verbundenen Kosten zu erhalten. (TZ 5)