

Bericht des Rechnungshofes

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	117
Abkürzungsverzeichnis _____	119

Oberösterreich**Wirkungsbereich des Landes Oberösterreich****Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

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

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

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

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

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

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	allgemein bildende höhere Schule(n)
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
B(M)HS	berufsbildende (mittlere) und höhere Schule(n)
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BSI	Berufsschulinspektor(en)
BVA	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
BVG	Bundesverfassungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EUR	Euro
f(f).	und folgend(e)
GP	Gesetzgebungsperiode
HIS	Haushaltsinformationssystem
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
LSI	Landesschulinspektor(en)
LSR	Landesschulrat(-räte)
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)

Abkürzungen

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

Wirkungsbereich des Landes Oberösterreich

Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

Organe

Präsident (Landeshauptmann) und Amtsführender Präsident des Landesschulrats

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

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

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

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

Vizepräsident des Landesschulrats

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

Kollegium des Landeschulrats

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Organisationsstrukturen

Organigramme

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

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

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

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

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

Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Umsetzung in Oberösterreich und Tirol

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

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

Homepages der Landesschulräte

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

Ausgaben

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

IT-Ausgaben

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

Kosten- und Leistungsrechnung

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



Bestellwesen

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

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

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

Zuteilung der Schulbudgets an die Landesschulräte

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

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

Zuteilungsmodell laufender Sachaufwand an Schulen

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

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

Personal

Personalplan des Bundes

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

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

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



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

Tatsächlich eingesetztes Personal

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

Bundes- und Landeslehrer im Verwaltungsdienst

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

Beschäftigung von Verwaltungsbediensteten des Landes

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

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

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

Schulaufsichtsbedienstete

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

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

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

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

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



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

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

Besetzung der Leitungsfunktionen

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

Personalausgaben

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

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

Zusätzliche Vergütungen der Länder

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

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

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

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

Abgeltung für die Vorsitzenden der Bezirksschulräte

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



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

Sonstige Feststellungen

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

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

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

Kenndaten Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

Schulbehörden des Bundes (Stand Mai 2014)	Oberösterreich Landesschulrat für Oberösterreich (Amt des Landesschulrats für Oberösterreich einschließlich sechs Beratungsstellen des schulpсихologischen Dienstes) 18 Bezirksschulräte
	Tirol Landesschulrat für Tirol (Amt des Landesschulrats für Tirol einschließlich zehn Beratungsstellen des schulpсихologischen Dienstes) zehn Bezirksschulräte
Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> – Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. – Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (Bezügebegrenzungs-BVG), BGBl. I Nr. 64/1997 i.d.g.F. – Bundes-Schulaufsichtsgesetz, BGBl. Nr. 240/1962 i.d.g.F. – Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz 2013, BGBl. I. Nr. 164/2013 – Aufgabenprofil der Schulaufsicht, Ministerial-VBl. Nr. 64/1999 – Oö. Schulaufsichtsgesetz 1998, LGBl. Nr. 79/1998 i.d.g.F. – Oö. Bezügegesetz 1995, LGBl. 1976/1995 i.d.g.F. – Oö. Landeslehrerdiensthoheitsgesetz 1986, LGBl. Nr. 18/1986 i.d.g.F. – Tiroler Schulaufsichts-Ausführungsgesetz, LGBl. Nr. 32/1963 i.d.g.F. – Tiroler Landes-Bezügegesetz 1998, LGBl. Nr. 23/1998 i.d.g.F. – Tiroler Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1998, LGBl. Nr. 74/1998 i.d.g.F.

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

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

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

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

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

¹ jeweils per 31. Dezember

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

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

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

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

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

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

der Landesschulräte als Schulbehörden des Bundes in den Ländern.

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

**Historische
Entwicklung**

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

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

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

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

Organe des Landesschulrats

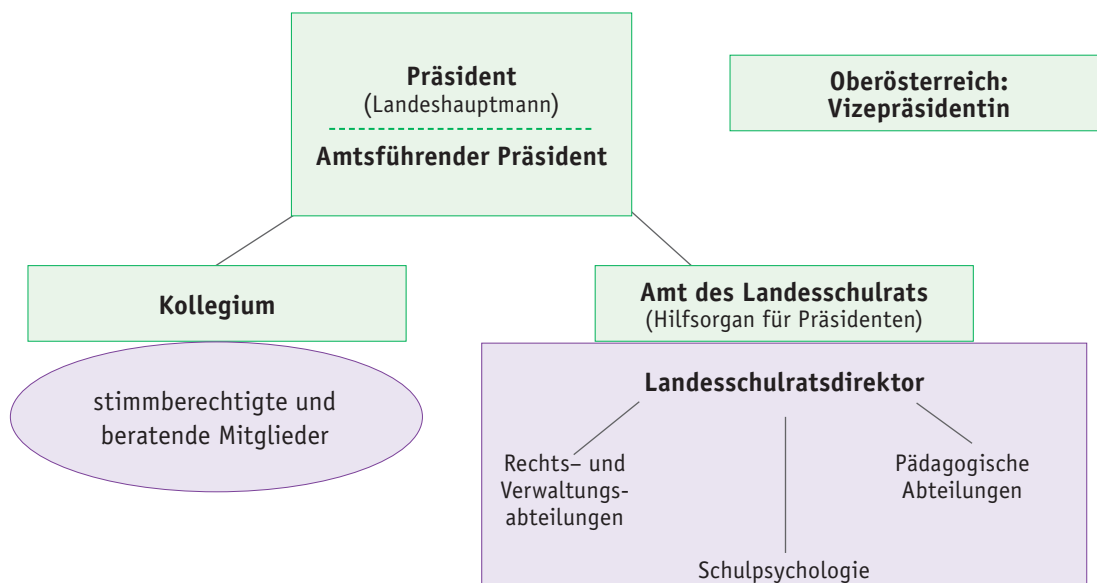
Überblick

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

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

Die Organe der Landesschulräte sind in nachfolgender Abbildung dargestellt:

Abbildung 1: Organe des Landesschulrats



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



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

Präsident (Landeshauptmann) und Amtsführender Präsident des Landesschulrats

Funktion und Aufgaben

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

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

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

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

¹ LGBl. Nr. 10/1998 i.d.g.F.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Dienstwagen und Reisekosten

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

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

² LGBl. Nr. 23/1998 i.d.g.F.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Repräsentationsaufwendungen

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

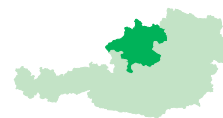
(2) Im Jahr 2013 betrugen diese für den Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats für Oberösterreich insgesamt rd. 19.700 EUR, wobei er Aufwendungen in Höhe von rd. 7.200 EUR vom Land Oberösterreich gegen Vorlage der Belege ersetzt bekam. Im Landesschulrat für Oberösterreich war der Repräsentationsaufwand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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Organe des Landesschulrats

Vizepräsident des Landesschulrats

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

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

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

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

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

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

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

³ LGBl. Nr. 10/1998 i.d.g.F.



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte

Kollegium des Landesschulrats

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

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

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

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

Quellen: Landesschulrat für Oberösterreich; Darstellung RH

Kollegium des Landesschulrats

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

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

Quellen: Landesschulrat für Tirol; Darstellung RH

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

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

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

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



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

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

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

Aufgaben

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

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

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

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

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

- 10.3** *Das BMBF führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine Einheitlichkeit der Organisationen auf Basis der derzeit geltenden Rechtslage durch das BMBF nicht gewährleistet werden könne. Die Folge seien bis zu neun unterschiedliche Geschäftsverteilungspläne bzw. Organisationsstrukturen. Auch der Bestellung zum Landesschulratsdirektor liege ein Dreier-vorschlag des Kollegiums zugrunde, der für das BMBF verbindlich sei.*
- 10.4** Der RH erwiderte, dass es sich bei den Landesschulräten – ungeachtet der zur Zeit der Gebarungsprüfung geltenden Rechtslage – ausschließlich um Bundesbehörden handelt, weshalb gerade deswegen der aktiven Steuerung durch das BMBF besondere Bedeutung zukommt, um die Einheitlichkeit der Organisation sicherzustellen. Er vermisste diesbezüglich ein aktives Agieren des BMBF.

Abwicklung der Aufgaben des Kollegiums

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

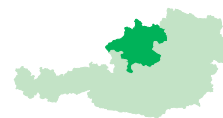
Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich würden wesentliche, die Schule betreffende Angelegenheiten, wie z.B. die Erlassung von Verordnungen und allgemeinen Weisungen, die Bestellung von Funktionären, die Erstattung von Ernennungsvorschlägen sowie Gutachten zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen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

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

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

Auswahlverfahren für schulische Leitungsfunktionen und Schulaufsicht

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Auswahlverfahren in Oberösterreich

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

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

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

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

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



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

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

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

Auswahlverfahren in Tirol

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Verfahrensdauer der Besetzungen

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

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

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

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

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

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

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

Organisationsstrukturen

Übertragung
Diensthoheit

16 (1) Gemäß Art. 14 Abs. 1 B-VG⁶ kommt dem Bund auf dem Gebiet des Schulwesens die generelle Kompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung zu. Art. 14 Abs. 2 B-VG schränkt diese Generalklausel insofern ein, als in Angelegenheiten des Dienstrechts der Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen (Landeslehrer) nur die Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung hingegen Landessache ist. Art. 14 Abs. 4 B-VG legt die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit (Dienstgeberfunktion) über die Landeslehrer fest. In den Landesgesetzen konnte vorgesehen werden, dass die Diensthoheit über die Landeslehrer von der jeweiligen Schulbehörde des Bundes auszuüben ist (im Folgenden Übertragung der Diensthoheit), die dabei an die Weisungen der Landesregierung gebunden ist.

(2) Das Land Oberösterreich machte von der Möglichkeit, die Diensthoheit über die Landeslehrer den Schulbehörden des Bundes zu über-

⁶ BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

tragen, in weitgehender Weise Gebrauch. Das Oö. Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1986⁷ enthielt eine Generalklausel zugunsten des Landesschulrats. Es wurden der Landesschulrat, die Bezirksschulräte sowie deren Kollegien in die Pflicht genommen. Bei der Landesregierung verblieben Restkompetenzen, z.B. die Festsetzung des Dienstpostenplans, die Bewilligung des Dienstaustausches und die Ausübung des Gnadenrechts.

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

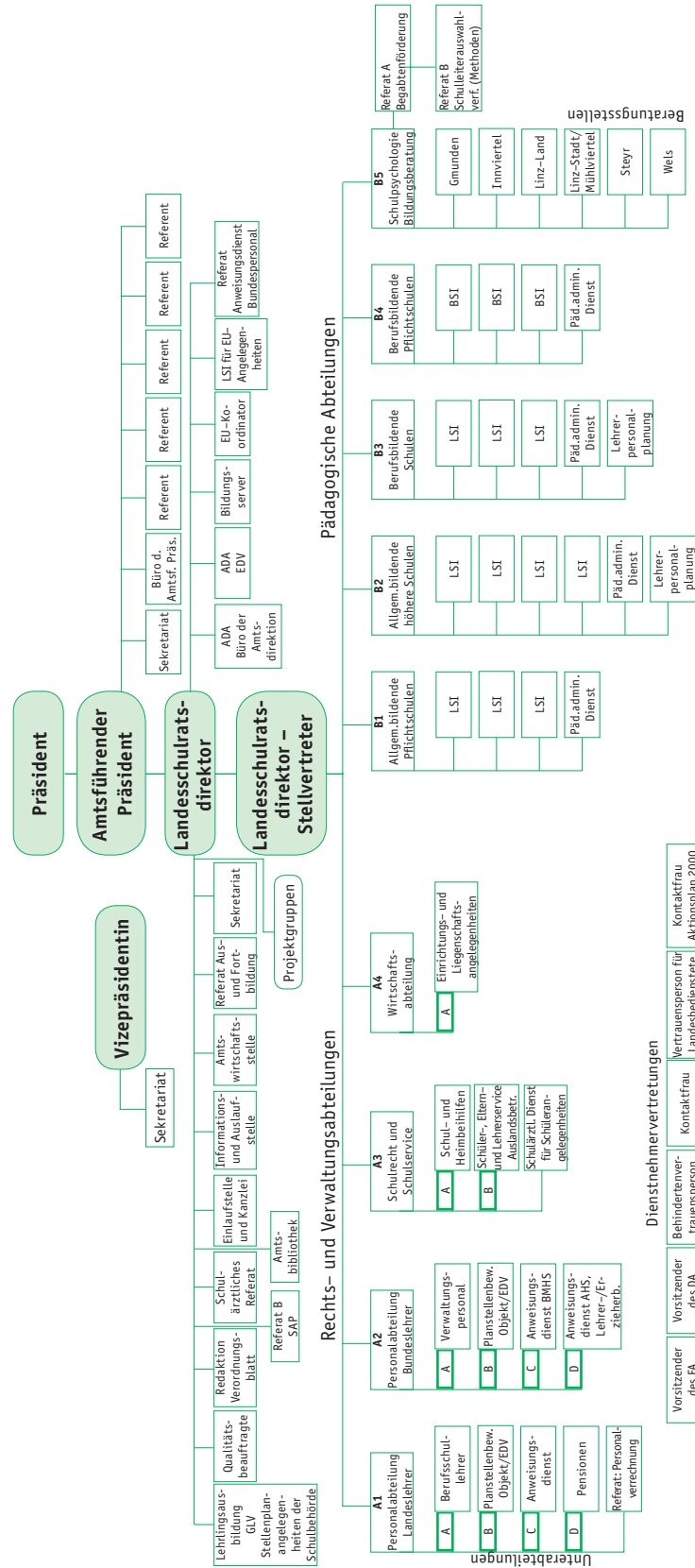
Organigramme

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

⁷ LGBl. Nr. 18/1986 i.d.g.F.

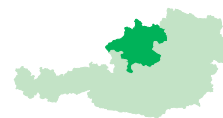
⁸ LGBl. Nr. 74/1998 i.d.g.F.

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



ADA – Büro der Amtsdirektion DA – Dienststellenausschuss GLV – Geistige Landesverteidigung LSI – Landesschulinspektor(en)
 BSI – Berufsschulinspektor(en) FA – Fachausschuss Lehrlingsausb. – Lehrlingsausbildung Objektiv. – Objektivierung Päd.admin.-Dienst – Pädagogisch administrativer Dienst
 Planstellenbew. – Planstellenbewirtschaftung

Quelle: Landesschulrat für Oberösterreich



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

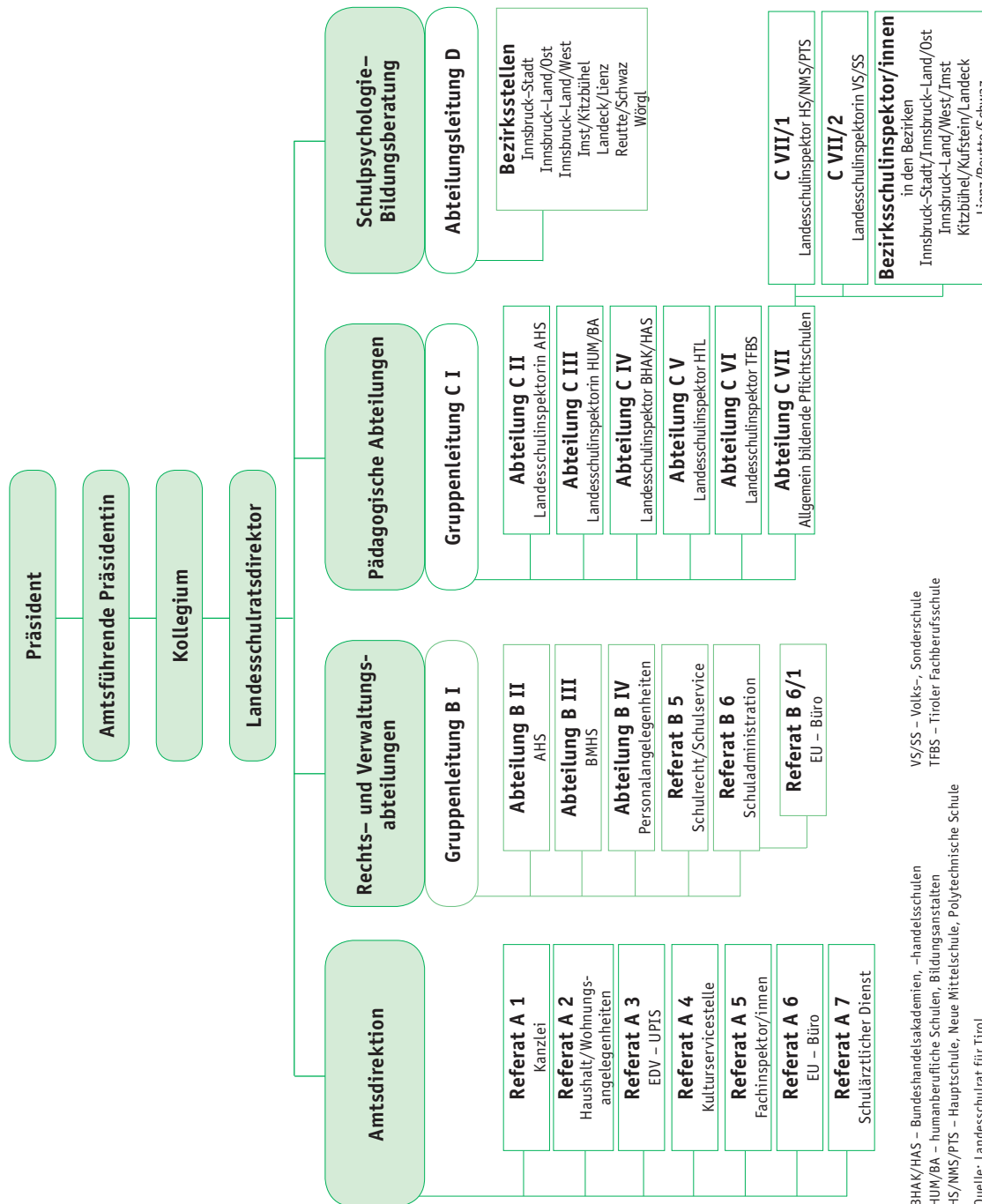
Dem Landesschulratsdirektor war eine Reihe von Unterabteilungen (z.B. EDV, Einlaufstelle und Kanzlei, Informations- und Anlaufstelle) und Projektgruppen direkt unterstellt. Im Jahr 2011 forderte das BMBF die Einrichtung einer „Koordinierungsfunktion“ auf Ebene der Amtsdirektion, die eine schulartenübergreifende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

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

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

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

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





Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schulbehörden-Verwaltungsreform 2013

Struktur und Aufgaben der Bezirksschulräte

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

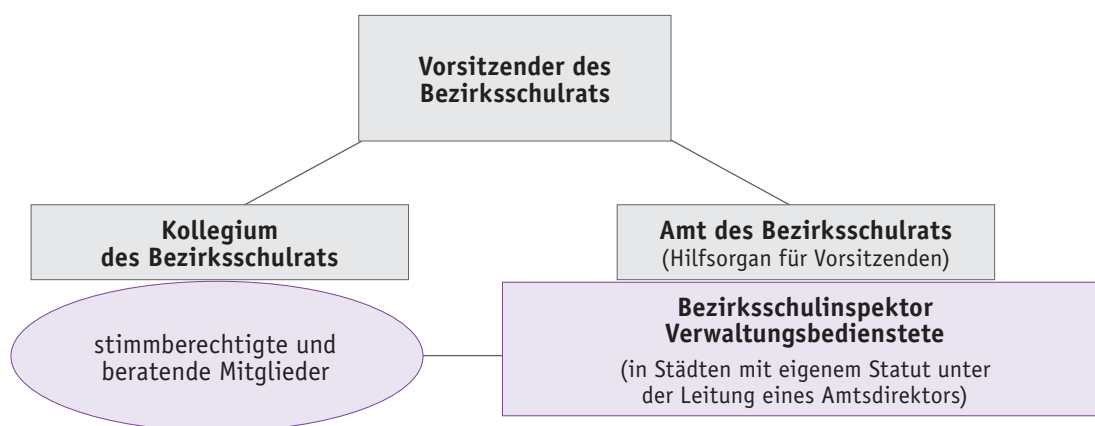
⁹ Das Kollegium des Bezirksschulrats hatte grundsätzlich den Leiter der Bezirksverwaltungsbehörde als Vorsitzenden, Mitglieder mit beschließender Stimme: vom Land und den Ortsgemeinden (in Städten mit eigenem Statut von der Stadtgemeinde) des politischen Bezirks zu bestellende Mitglieder (unter denen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



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

Die folgende Abbildung verdeutlicht die Organisationsstruktur der Bezirksschulräte:

Abbildung 4: Organe des Bezirksschulrats



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

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

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

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

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

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

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

Bezirksschulräte in Oberösterreich und Tirol

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

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

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

¹ ohne Personalausgaben Schulaufsichtsorgane

² für allgemein bildende Pflichtschulen

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

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

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

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

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

Verwaltungsreform

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

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

¹³ BGBl. I Nr. 164/2013



Tabelle 4: Betreuungsrelationen – Bezirksschulinspektoren

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

Quellen: BMBF; Darstellung RH

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

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

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

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

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

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

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

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

Umsetzung in Oberösterreich und Tirol

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

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

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

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

**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

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

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

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

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

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

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

Exkurs: Neugestaltung der Schulverwaltung des Landes Tirol

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

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

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

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

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

¹⁶ LGBl. Nr. 75/2014 i.d.g.F.



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

Homepages der
Landesschulräte

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

Finanzielle Entwicklung

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

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

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

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

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



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

IT-Ausgaben

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

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

¹⁷ Vereinbarung aus 1996 zwischen Land Oberösterreich und Landesschulrat für Oberösterreich

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

Tabelle 6: Ausgaben je IT-Arbeitsplatz an den Landesschulräten für Oberösterreich und Tirol

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

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

² IT-Arbeitsplätze gesamt minus IT-Arbeitsplätze für Landeslehrerpersonalverwaltung

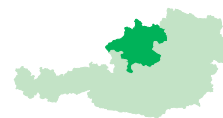
Quellen: Landesschulrat für Oberösterreich; Landesschulrat für Tirol; Berechnungen RH

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

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

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

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



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

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

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

Kosten- und
Leistungsrechnung

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

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

¹⁹ gegliedert in Amt des Landesschulrats, schulpsychologische Beratungsstellen und Bezirksschulräte

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

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

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

Bestellwesen

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

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

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

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



des Landesschulratsdirektors zwingend vorgesehen ist, eingeführt werden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zuteilung der Schulbudgets an die Landesschulräte

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Finanzielle Entwicklung

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

Zuteilungsmodell
laufender Sach-
aufwand an Schulen

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

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

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

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

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

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

Tabelle 8: Kennzahlen Fremdreinigungskosten 2012

	allgemein bildende höhere Schulen	technisch gewerbliche mittlere/höhere Schulen	humanberufliche mittlere/höhere Schulen	Handelsakademien und Handelsschulen	Bildungsanstalten für Kindergarten- bzw. Sozialpädagogik ¹
	je m ² in EUR				
Österreich					
Maximum	41,12	20,89	43,25	24,80	17,72
Durchschnitt	9,56	9,50	11,90	10,01	12,60
Oberösterreich					
Maximum	30,73	15,02	19,12	17,47	–
Durchschnitt	9,12	10,67	10,66	13,72	–
Tirol					
Maximum	15,08	13,39	14,10	14,98	–
Durchschnitt	5,59	12,35	8,30	4,62	–

¹ keine Länderwerte aufgrund der geringen Anzahl an Schulen

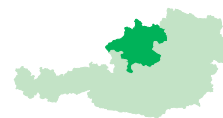
Quellen: BMBF; Darstellung RH

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Personal

Einleitung

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

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

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

Personalplan des Bundes

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

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

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



**Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol:
Landesschulräte**

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

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

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

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

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

¹ laut Detailbudget im Teilheft

² ohne zehn Lehrerplanstellen

Quellen: BMF; Darstellung RH

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

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

²⁶ gemäß Ministerratsbeschluss vom 6. März 2012

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

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

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

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

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

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

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

²⁷ mit dem Pflegegeldreformgesetz ab 1. Jänner 2012



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 10: Genehmigte und besetzte Planstellen der Ämter der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol (einschließlich Bezirksschulräte) 2009 bis 2013

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

Soll – genehmigte Planstellen laut Personalplan, Ist – besetzte Planstellen

¹ laut Angabe BMBF

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

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

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

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

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

Tatsächlich eingesetztes Personal

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

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

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

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

Rundungsdifferenzen

¹ inkl. Lehrer (für Verwaltungstätigkeiten und pädagogische Angelegenheiten)

² Fachinspektoren mit Stammschule im Bereich des Stadtschulrats für Wien

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

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

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

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

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

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

²⁹ davon 12,5 VBÄ karenziert

³⁰ davon 4,5 VBÄ karenziert



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

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

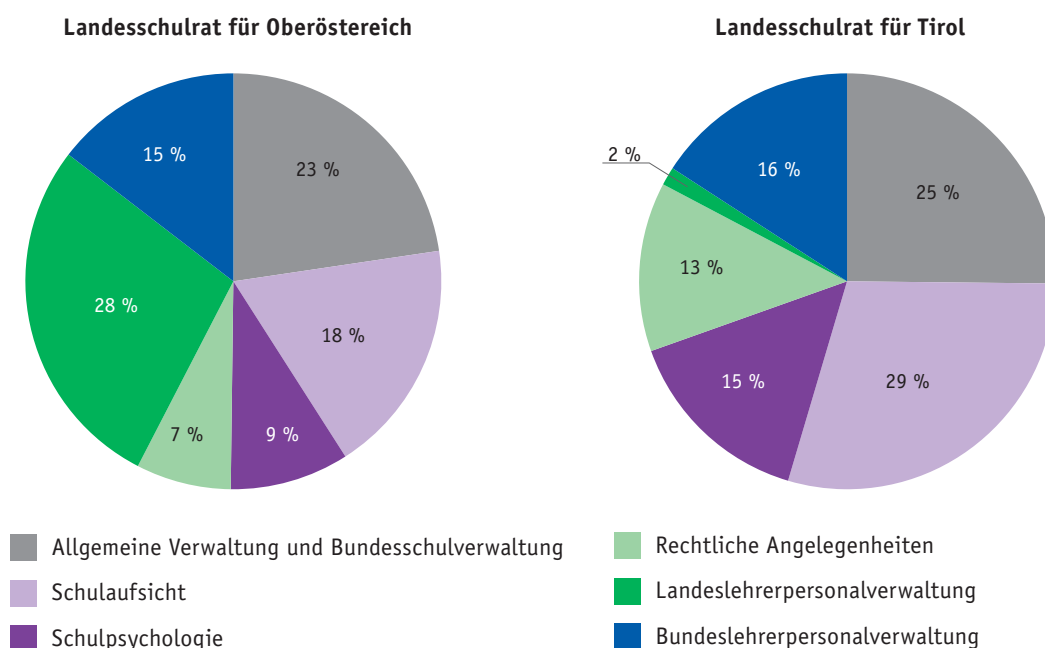
Personal

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

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

35.1 Das Personal der Landesschulräte war in folgenden Bereichen tätig:

Abbildung 5: Personaleinsatz der Landesschulräte für Oberösterreich und Tirol



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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

Bundes- und Landeslehrer im Verwaltungsdienst

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

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

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

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

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

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

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

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

- 36.3** *Das BMBF führte in seiner Stellungnahme aus, dass es den in der Empfehlung eingenommenen Standpunkt teile. In diesem Zusammenhang sei es weiter bemüht, den längerfristigen Einsatz von Lehrpersonen in der Verwaltung nachhaltig zu reduzieren.*
- 36.4** Der RH erachtete die Bemühungen des BMBF, den längerfristigen Einsatz von Lehrpersonen in der Verwaltung nachhaltig zu reduzieren, für positiv, betonte jedoch die Notwendigkeit der aktiven Steuerung durch den BMBF, um die operative Umsetzung des angestrebten Ziels voranzutreiben.

Beschäftigung von
Verwaltungsbediensteten
des Landes

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

³¹ TB 1980, TZ 17



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

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

³² Nr. 281/1983

³³ mit Zustimmung des BMBF

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

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

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

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

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

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Schulaufsichts-
bedienstete

Betreuungsrelationen

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

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

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

Personal

Tabelle 12: Betreuungsrelationen Landesschulinspektoren mittlere und höhere Schulen

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

LSI – Landesschulinspektor(en)

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

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

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

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

Tabelle 13: Betreuungsrelationen Berufsschulinspektoren (einschließlich Landesschulinspektoren)

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

¹ inkl. neun Landesschulinspektoren

² inkl. ein Landesschulinspektor

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Tabelle 14: Fachinspektoren in Oberösterreich und Tirol

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

¹ auch für Salzburg zuständig

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Betraute Schulaufsichtsbedienstete

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

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

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

³⁴ mit Ausnahme der Fachinspektoren mit Restlehrverpflichtung



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

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

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

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

Karriereverläufe

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

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

³⁶ BGBl. Nr. 133/1967 i.d.g.F.



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

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

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

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

Besetzung der Leitungsfunktionen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Landesschulrat für Oberösterreich

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zusätzliche Vergütungen der Länder

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

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

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

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

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

³⁷ auch an Fachinspektoren für Religion



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

schaftlichen und Effizienzgründen ehestmöglich abzusehen und die Zahlungen einzustellen.⁴²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abteilung für die
Vorsitzenden der
Bezirksschulräte

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

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

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

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

Sonstige
Feststellungen

Bewirtschaftung der Planstellen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

Unterschiede bei den Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen

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

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

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

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

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



Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

50 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMBF

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Landesschulrat für
Oberösterreich**

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

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

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

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

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

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

**Landesschulrat für
Tirol**

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

BMBF und Landesschulrat für Oberösterreich

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

Landesschulrat für Oberösterreich und Landesschulrat für Tirol

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

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

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

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

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

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

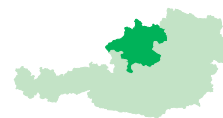
Land Oberösterreich

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

Land Tirol

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

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



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

**Land Oberösterreich
und Land Tirol**

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

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

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