

Bericht des Rechnungshofes

**Finanzierung der Landeslehrer;
Follow-up-Überprüfung**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	110
Abkürzungsverzeichnis _____	111

BMBF
BMFWirkungsbereich der Bundesministerien für
Bildung und Frauen
Finanzen

Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG _____	113
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	120
Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungs- verantwortung _____	120
Elektronischer Stellenplan _____	121
Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen _____	122
Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen _____	130
Stellenplanüberschreitungen _____	132
Maßnahmencontrolling _____	135
Vergaben _____	137
Schlussempfehlungen _____	138

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht zweckgebundene Zuschläge im Schuljahr 2013/2014 _____	125
Tabelle 2:	Entwicklung der zweckgebundenen Zuschläge Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 _____	126
Tabelle 3:	Entwicklung der Schülerzahlen und Planstellen berufsbildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 _____	131
Tabelle 4:	Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014__	134

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMBWF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FAG	Finanzausgleichsgesetz
f(f).	(und) folgende
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
LiA	Landeslehrpersoneninformation Austria
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
z.B.	zum Beispiel

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Bildung und Frauen
Finanzen**

**Finanzierung der Landeslehrer;
Follow-up-Überprüfung**

Das BMBF setzte einen Teil der Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2012 zur Finanzierung der Landeslehrer veröffentlicht hatte, um. Da sich die grundlegende Struktur im Schulwesen nicht verändert hatte, war die Empfehlung zur Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand weiterhin offen. Das BMBF setzte Maßnahmen, um die Verwaltungsabläufe in Bezug auf die Landeslehrer zu vereinfachen und das Landeslehrer-Controlling zu verbessern.

Zwei Versuche zur Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung scheiterten letztlich am Widerstand der Länder. Der Rückforderungsanspruch des BMBF aus den Mehrkosten aufgrund der Überschreitung der Planstellen im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen hätte sich im Schuljahr 2013/2014 bei Heranziehung der vom RH empfohlenen durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 29 Mio. EUR bzw. für den überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 121 Mio. EUR erhöht.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung Finanzierung der Landeslehrer war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung an das BMBF und das BMF abgegeben hatte. (TZ 1)

Kurzfassung

Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

Die Empfehlung, auf die Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken, wurde nicht umgesetzt. Die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen erforderte ein Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und jener der Länder; der dadurch bewirkte Koordinationsaufwand begünstigte das Entstehen von Ineffizienzen. (TZ 2)

Elektronischer Stellenplan

Das BMBF setzte die Empfehlung, den elektronischen Stellenplan auch für die berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen, aufgrund budgetärer Restriktionen nicht um. Durch Einsatz des elektronischen Stellenplans könnten die Arbeitsabläufe zur Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne beschleunigt und effizienter gestaltet werden. (TZ 3)

Planstellen – allgemein bildende Pflichtschulen

Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen

Die empfohlene Evaluation der seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen (Anzahl der Schüler je Landeslehrer-Planstelle) für die Ermittlung der Planstellen der allgemein bildenden Pflichtschulen führte das BMBF durch. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. Aussagekräftige Daten für allfällige Reformbemühungen (Bildungsreformkommission) waren insofern wichtig, als den geltenden Verhältniszahlen keine bildungspolitisch begründbaren Parameter zugrunde lagen. (TZ 4)

Maßzahl für den sonderpädagogischen Förderbedarf

Das BMBF setzte die Empfehlung, die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs¹ im Rahmen einer Evaluation der bestehenden Verhältniszahlen zu berücksichtigen, um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. (TZ 5)

¹ Ein sonderpädagogischer Förderbedarf lag dann vor, wenn ein Kind zwar schulfähig war, jedoch infolge körperlicher oder psychischer Behinderung dem Unterricht in der Volks- oder Haupt- bzw. Neuen Mittelschule oder in der Polytechnischen Schule ohne sonderpädagogische Förderung nicht folgen konnte.

Zweckgebundene Zuschläge

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, die zweckgebundenen Zuschläge² an allgemein bildenden Pflichtschulen mit dem Ziel der Konsolidierung zu überprüfen, insofern um, als es Maßnahmen veranlasste, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und als es grundsätzliche Überlegungen zur Konsolidierung der zweckgebundenen Zuschläge anstellte. Wegen Verlängerung des Finanzausgleichs ohne vorherige Verhandlungen bis 2016 blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. (TZ 6)

Die durch die Vielzahl an zweckgebundenen Zuschlägen bedingten Ergänzungen bzw. Erläuterungen in den Stellenplan-Richtlinien hinsichtlich der verschiedenen Berechnungs- und Abrechnungsmethoden erhöhten zum einen den Verwaltungsaufwand der Länder. Zum anderen verursachten sie neben verminderter Transparenz auch einen Mehraufwand für die Kontrolltätigkeit des BMBF. (TZ 6)

Die Anzahl der zweckgebundenen Zuschläge blieb im überprüften Zeitraum beinahe unverändert. Im überprüften Zeitraum stieg der Anteil der zweckgebundenen Zuschläge an den gesamten Landeslehrer-Planstellen von 11,4 % im Schuljahr 2010/2011 (6.792 Planstellen) auf 13,2 % im Schuljahr 2013/2014 (7.687 Planstellen). (TZ 6)

Das BMBF setzte die Empfehlung um, vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge den aktuellen Bedarf auch bei den Ländern zu erheben. Es zog als Basis für die Zuteilung die aktuellen Schüler- bzw. Klassenzahlen heran, womit eine systemimmanente Bedarfserhebung einherging. (TZ 7)

Evaluation der Strukturprobleme

Die Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen (25 Mio. EUR pro Schuljahr im überprüften Zeitraum) war ursprünglich als befristete Maßnahme eingeführt und eine Verlängerung vom Weiterbestehen der Strukturprobleme abhängig gemacht worden. Die Strukturmittel wurden über Jahre verlängert, obgleich die vorgesehene Evaluation nicht durchgeführt wurde. Das BMBF und das BMF setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem die interministerielle Arbeitsgruppe zwischen BMBF und BMF unter anderem auch die Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden

² Das BMBF stellte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zusätzlich zum Grundkontingent weitere Planstellen in Form zweckgebundener Zuschläge zur Verfügung.

Pflichtschulen erörterte und ein gemeinsames Papier (Stand Jänner 2015) erarbeitete. Die Länder waren jedoch nicht in die Arbeitsgruppe involviert. (TZ 8)

Darüber hinaus wäre bei Einführung einer langfristigen Maßnahme – was die Strukturmittel schlussendlich waren – die Zuweisung über die Stellenplan-Richtlinien des BMBF zweckmäßiger. Dadurch könnte eine höhere Transparenz und Vergleichbarkeit dieser Finanzmittel für die Besoldung von Landeslehrern sichergestellt werden. (TZ 8)

Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, die bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen an den berufsbildenden Pflichtschulen unter Berücksichtigung des allgemeinen Zuschlags von 10 %³ zu evaluieren, teilweise um. Es nahm eine „Abschätzung“ der Planstellenentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Zuschlags von 10 % vor. Eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen führte es nicht durch. Wie schon im Vorbericht stellte der RH abermals für den überprüften Zeitraum fest, dass sich die Reduktion der Schülerzahlen lediglich im abgeschwächten Ausmaß bei den Planstellen widerspiegelte. (TZ 9)

Stellenplanüberschreitungen

Die Empfehlung des RH, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden, setzten das BMBF und das BMF nicht um. Die derzeitige Berechnung der Rückforderungsansprüche des BMBF bewirkte, dass die Länder bei Nichteinhalten der Stellenplan-Richtlinien bzw. bei Stellenplanüberschreitungen lediglich die (niedrigeren) Normkosten statt der tatsächlichen Kosten zu tragen hatten, wodurch falsche Anreize gesetzt, keine Kostenwahrheit und keine effiziente Ressourcenverteilung gewährleistet wurden. Das BMBF initiierte im überprüften Zeitraum zweimal eine Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung, die letztlich beide scheiterten. Das BMBF teilte mit, dass die Möglichkeit zur Änderung des Kostensatzes derzeit nicht gegeben sei, weil sich die Länder auf den geltenden Finanzausgleich bis Ende 2016 und den Stabilitätspakt beriefen. (TZ 10)

³ Zu der – aufgrund der Schlüsselzahlen ermittelten – Anzahl der Planstellen wird in langjähriger Gepflogenheit ein allgemeiner Zuschlag in Höhe von 10 % addiert.

Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014				
Schuljahr	2010/2011	2011/2012 ¹	2012/2013 ¹	2013/2014
	in EUR			
berechnete Besoldungskosten für eine Planstelle (Normkosten)	38.143,45	39.309,84	39.201,38	40.038,30
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis Normkosten)	71,40	74,88	72,02	71,33
	in EUR			
durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten Landeslehrer	54.040,16	55.711,32	56.385,85	56.070,75
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten)	101,15	106,12	103,59	99,89
Differenz	29,75	31,24	31,57	28,56

¹ bereinigt um Stellenplanüberschreitungen betreffend die Neue Mittelschule

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Die vom BMBF gemäß der Landeslehrer-Controllingverordnung berechneten Besoldungskosten (im Sinne von Normkosten) für eine Planstelle waren im Schuljahr 2013/2014 gegenüber den tatsächlichen durchschnittlichen österreichweiten Besoldungskosten je Landeslehrer um rd. 16.000 EUR zu gering. Der Rückforderungsanspruch des BMBF im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen hätte sich in diesem Schuljahr bei Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 29 Mio. EUR bzw. für den überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 121 Mio. EUR erhöht. (TZ 10)

Im überprüften Zeitraum kam es an den berufsbildenden Pflichtschulen im Schuljahr 2013/2014 für das Burgenland zu einer Überschreitung des Stellenplans und zu einem Rückforderungsanspruch des BMBF in der Höhe von rd. 21.000 EUR. Ansonsten gab es österreichweit ausschließlich Stellenplanunterschreitungen und damit keine Rückforderungsansprüche des BMBF. Durch die halbe Kostenverantwortung (50 % Bund, 50 % Land) hatten die Länder einen Anreiz, die Stellenpläne einzuhalten, wodurch die aus dem Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung resultierenden Ineffizienzen teilweise abgefangen wurden. (TZ 10)

Kurzfassung

Maßnahmencontrolling

Da das BMBF das Maßnahmencontrolling im überprüften Zeitraum selbst durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH, künftig dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen. (TZ 11)

Das BMBF setzte die Empfehlung, wegen der verspäteten Lieferung eines Endberichts zur Durchführung des Maßnahmencontrollings beim beauftragten Institut auf eine Preisminderung zu drängen, nicht um. Laut Angaben des BMBF hätte die verspätete Abnahme des Endberichts einen wesentlich höheren Detaillierungsgrad gebracht, weshalb es auf eine Preisminderung verzichtete. (TZ 12)

Vergaben

Die Empfehlung, bei Direktvergaben die Preisangemessenheit der Angebote nachvollziehbar sicherzustellen, setzte das BMBF um, indem es Vergleichsangebote einholte. (TZ 13)

Da das BMBF im überprüften Zeitraum keine pädagogischen Evaluationen im Bereich der Landeslehrer durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH, bei künftigen pädagogischen Evaluationen verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen. (TZ 14)

Kenndaten zur Finanzierung der Landeslehrer

Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. - Bundesverfassungsgesetz vom 18. Juli 1962, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens abgeändert wird, BGBl. Nr. 215/1962 - Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen, BGBl. Nr. 390/1989 - Finanzausgleichsgesetz 2005 – FAG 2005, BGBl. I Nr. 156/2004 - Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008, BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F. - Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz – LDG 1984, BGBl. Nr. 302/1984 i.d.g.F. - Verordnung betreffend Informationen über den Personalaufwand und das Controlling im Bereich der Landeslehrer (Landeslehrer-Controllingverordnung), BGBl. II Nr. 390/2005 i.d.g.F. - jährliche Stellenplan-Richtlinien des BMBF
-------------------------	---

allgemein bildende Pflichtschulen

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung in %
	in Mio. EUR				
Ausgaben (Bund)	3.235,48	3.286,54	3.288,80	3.296,71	+ 1,9
	in VBÄ				
genehmigte Planstellen ¹	59.442	58.541	57.894	58.432	- 1,7
Stellenplanüberschreitungen ²	1.872	1.905	1.837	1.781	- 4,9
	Anzahl				
Schüler	586.642	580.165	571.545	568.157	- 3,2
Klassen	31.932	31.592	31.138	30.886	- 3,3
	Anzahl Schüler je Lehrer				
Schüler/Lehrer-Verhältnis	9,57	9,60	9,57	9,44	- 1,4

berufsbildende Pflichtschulen

	in Mio. EUR				in %
Ausgaben					
Bund	150,45	153,30	154,75	154,42	+ 2,6
Länder ³	150,45	153,30	154,75	154,42	+ 2,6
	in VBÄ				
genehmigte Planstellen	5.917	5.816	5.694	5.571	- 5,9
Stellenplanunterschreitungen ⁴	505	482	410	354	- 29,9
	Anzahl				
Schüler	136.483	134.213	131.141	127.821	- 6,4
Klassen	6.666	6.583	6.516	6.516	- 2,3
	Anzahl Schüler je Lehrer				
Schüler/Lehrer-Verhältnis	25,22	25,16	24,82	24,50	- 2,9

¹ inklusive sonstige Privatschulen gemäß § 21 Privatschulgesetz, BGBl. Nr. 244/1962 i.d.g.F.

² Die Stellenplanüberschreitungen errechneten sich aus der Differenz zwischen der Planstellen-Basis für die Schuljahresabrechnung und den tatsächlich besetzten Planstellen; nicht berücksichtigt sind die Überschreitungen aus der Neuen Mittelschule.

³ Seit dem FAG 1948 bestand die Kostentragung 50 % Bund und 50 % Länder.

⁴ Die Stellenplanunterschreitungen errechneten sich aus der Differenz zwischen den genehmigten und den tatsächlich besetzten Planstellen.

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2015 beim BMBF und beim BMF die Umsetzung der Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung („Finanzierung der Landeslehrer“) abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2012/4⁴ veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2013/13⁵ veröffentlicht.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2014 bzw. die Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014.

Zu dem im Mai 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMBF und das BMF im Juli 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2015.

Konzentration der Aufgaben-, Ausga- ben- und Finanzie- rungsverantwortung

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 2, 5, 17, 19, 20) dem BMBF im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen empfohlen, auf die Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken. Sachliche Zusammenhänge erforderten ein Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und jener der Länder; der dadurch bewirkte Koordinationsaufwand begünstigte nach Ansicht des RH das Entstehen von Ineffizienzen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Innerhalb des Ressorts seien die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches Controllingssystem eingerichtet, das mit einer Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aktualisiert und in Bezug auf die Datenlieferungen der Länder an den Bund gestrafft worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich im überprüften Zeitraum die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen nicht verändert hatte.

⁴ Reihe Kärnten 2012/1, Reihe Niederösterreich 2012/2 und Reihe Salzburg 2012/4

⁵ Reihe Kärnten 2013/9, Reihe Niederösterreich 2013/6 und Reihe Salzburg 2013/10

Das BMBF teilte mit, dass bezüglich der Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer die Ergebnisse der mit Jänner 2015 gestarteten Bildungsreformkommission abzuwarten seien.

2.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil sich die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen nicht verändert hatte. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen fest.

2.3 *Das BMBF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Trotz der dadurch gegebenen begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten seien innerhalb des Ressorts die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches, straffes Controllingssystem eingerichtet worden, das mit einer Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aktualisiert und in Bezug auf die Datenlieferungen der Länder an den Bund gestrafft worden sei.*

2.4 Der RH verwies erneut darauf, dass die aufgezeigten Hauptprobleme in der Schulverwaltung und die damit verbundenen Folgewirkungen (z.B. Stellenplanüberschreitungen, siehe TZ 10) überwiegend auf die komplexe Kompetenzverteilung und die dadurch bedingte Zuständigkeitsverteilung auf Bundes- und Länderbehörden zurückzuführen waren. Eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer würde daher bestehende Ineffizienzen in der Schulverwaltung abbauen.

Elektronischer Stellenplan

3.1 (1) Da der elektronische Stellenplan seit dem Schuljahr 2010/2011 ausschließlich für die allgemein bildenden Pflichtschulen im Einsatz war, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 6) dem BMBF empfohlen, den elektronischen Stellenplan auch für die berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Länder eine Realisierung des elektronischen Stellenplans für berufsbildende Pflichtschulen nicht prioritär sähen. Darüber hinaus hätten unverbindliche Preisauskünfte zur Umsetzung des elektronischen Stellenplans für berufsbildende Pflichtschulen Kosten ergeben, deren finanzielle Bedeckung nicht gegeben sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass für die berufsbildenden Pflichtschulen kein elektronischer Stellenplan existierte. Auch war ein solcher aufgrund budgetärer Restriktionen nicht in absehbarer Zukunft geplant.

3.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH nicht um. Er hielt an seiner Empfehlung fest, den elektronischen Stellenplan im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen. Dadurch könnten die Arbeitsabläufe zur Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne beschleunigt und effizienter gestaltet werden.

3.3 *Das BMBF informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass von Seiten der Länder die Realisierung eines elektronischen Stellenplans für Berufsschulen derzeit als nicht vordringlich gesehen werde.*

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

Evaluation der
Verhältniszahlen für
allgemein bildende
Pflichtschulen

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 7) dem BMBF empfohlen, eine Evaluation der seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen (Anzahl der Schüler je Landeslehrer-Planstelle)⁶ für die allgemein bildenden Pflichtschulen vorzunehmen, um einem Anpassungsbedarf aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen im Schulwesen gerecht zu werden.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Adaptierung der sich im Zeitverlauf veränderten Rahmenbedingungen über die zweckgebundenen Zuschläge erfolge, die jährlich in den Stellenplan-Richtlinien angepasst würden. Eine Änderung der Verhältniszahlen aus dem Grundkontingent sei den Finanzausgleichspartnern vorbehalten. Sollte ein diesbezüglicher Beschluss zustande kommen, werde sich das BMBF mit seiner Expertise gerne einbringen, wiewohl es in diesem Gremium nicht Partei sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF eine Evaluation der Verhältniszahlen für die allgemein bildenden Pflichtschulen durchführte. Bisher fanden die Ergebnisse jedoch aufgrund der Verlängerung des Finanzausgleichs ohne Verhandlungen bis Ende 2016⁷ keine Berücksichtigung.

Das BMBF teilte mit, dass die Ergebnisse der mit Jänner 2015 gestarteten Bildungsreformkommission abzuwarten seien. Aus dieser Bund-Länder-Arbeitsgruppe könnte ein Auftrag zur Neukonzeptionierung des

⁶ Verhältniszahlen: Volksschule: 14,5 Schüler, Hauptschule: zehn Schüler, Polytechnische Schule: neun Schüler und Sonderpädagogik: 3,2 Schüler

⁷ nach den Verlängerungen mit BGBl. I Nr. 56/2011 und BGBl. I Nr. 17/2015

Zuteilungsmodells im Bereich der Ressourcenbewirtschaftung resultieren.

4.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. Der RH betonte die Wichtigkeit von aussagekräftigen Daten für allfällige Reformbemühungen (Bildungsreformkommission), weil den geltenden Verhältniszahlen keine bildungspolitisch begründbaren Parameter zugrunde lagen.

Maßzahl für den
sonderpädagogischen
Förderbedarf

5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) dem BMBF empfohlen, die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs⁸ im Rahmen einer Evaluation der bestehenden Verhältniszahlen zu berücksichtigen. Er hatte festgestellt, dass im überprüften Zeitraum der tatsächliche Anteil der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf österreichweit über der festgesetzten Maßzahl lag.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die geltende Maßzahl entsprechend dem Beschluss der Finanzausgleichspartner im gültigen Finanzausgleich jedenfalls bis Ende 2014 verlängert worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass durch Verlängerung des Finanzausgleichs bis Ende 2016 die Maßzahl von 2,7 % nach wie vor in Geltung stand. In der interministeriellen Arbeitsgruppe (unter anderem zu Strukturproblemen) zwischen BMBF und BMF wurden die Problembereiche des sonderpädagogischen Förderbedarfs aufgezeigt, Lösungsalternativen dargelegt und die finanziellen Auswirkungen bei Erhöhung der Maßzahl dargestellt.

Das BMBF teilte dazu mit, dass diesbezüglich die Ergebnisse der mit Jänner 2015 gestarteten Bildungsreformkommission abzuwarten seien. Aus dieser Bund-Länder-Arbeitsgruppe könnte ein Auftrag zur Neukonzeptionierung des Zuteilungsmodells im Bereich der Ressourcenbewirtschaftung resultieren (siehe TZ 4).

⁸ Ein sonderpädagogischer Förderbedarf lag dann vor, wenn ein Kind zwar schulfähig war, jedoch infolge körperlicher oder psychischer Behinderung dem Unterricht in der Volks- oder Haupt- bzw. Neuen Mittelschule oder in der Polytechnischen Schule ohne sonderpädagogische Förderung nicht folgen konnte.

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

5.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH zur Evaluation der Maßzahl für den sonderpädagogischen Förderbedarf um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. Der RH betonte die Wichtigkeit von aussagekräftigen Daten für allfällige Reformbemühungen (Bildungsreformkommission).

Zweckgebundene Zuschläge

Überprüfung der zweckgebundenen Zuschläge

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 9) dem BMBF empfohlen, die zweckgebundenen Zuschläge⁹ an allgemein bildenden Pflichtschulen mit dem Ziel der Konsolidierung zu überprüfen und etwaiges Optimierungspotenzial bei einer Evaluation der Verhältniszahlen zu berücksichtigen. Die durch die Vielzahl an zweckgebundenen Zuschlägen bedingten Ergänzungen bzw. Erläuterungen in den Stellenplan-Richtlinien hinsichtlich der verschiedenen Berechnungs- und Abrechnungsmethoden erhöhten zum einen den Verwaltungsaufwand der Länder. Zum anderen verursachten sie neben verminderter Transparenz auch einen Mehraufwand für die Kontrolltätigkeit des BMBF.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass der Vorteil der zweckgebundenen Zuschläge in der Möglichkeit einer treffsicheren Zuteilung liege, die auf den betroffenen Schüler und die spezifische bildungspolitische Maßnahme ausgerichtet sei. Das BMBF habe sich bemüht, die bestehenden Zuschläge in ihrer Merkmalsausprägung in die Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aufzunehmen, um eine verwaltungsökonomische Bearbeitung zu gewährleisten.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

- Die Anzahl der zweckgebundenen Zuschläge blieb im überprüften Zeitraum beinahe unverändert. Im Rahmen der Evaluation der Verhältniszahlen für die allgemein bildenden Pflichtschulen wurden auch die zweckgebundenen Zuschläge berücksichtigt. Wegen der Verlängerung des Finanzausgleichs ohne Verhandlungen bis 2016 konnte keine Konsolidierung der zweckgebundenen Zuschläge erfolgen. Weiters teilte das BMBF mit, dass für den Fall einer Neukonzeptionierung zumindest jene Zuschläge für Maßnahmen, die flächendeckend und in allen Schulstufen umgesetzt sind (z.B. Tagesbetreuung), in einen geänderten Zuteilungsmodus zu integrieren sind.

⁹ Das BMBF stellte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zusätzlich zum Grundkontingent weitere Planstellen in Form zweckgebundener Zuschläge zur Verfügung.

- Das BMBF stellte folgende zweckgebundene Zuschläge zur Verfügung:

Tabelle 1: Übersicht zweckgebundene Zuschläge im Schuljahr 2013/2014		
zweckgebundene Zuschläge	Anwendungsbereiche/Befristungen	Planstellen in VBÄ (Schuljahr 2013/2014)
Mehrbedarf für das Minderheitenschulwesen in Burgenland und Kärnten	Burgenland und Kärnten/unbefristet	287
Unterricht an Kliniken und Spitälern mit besonderen Schwerpunkten	in allen Ländern möglich/unbefristet	126
Religionsunterricht für Schüler „kleiner“ Glaubensgemeinschaften	in allen Ländern möglich/unbefristet	178
Initiative Sprachförderkurse und besonderer Zuzug von Kindern mit nicht ausreichenden Kenntnissen der Unterrichtssprache	in allen Ländern möglich/jeweils befristet für zwei Schuljahre	385
Besuchsschullehrer ¹	in allen Ländern möglich/unbefristet	101
Realschule	Steiermark/unbefristet	56
Tagesbetreuung	in allen Ländern möglich/unbefristet	795
Umstellung PM-SAP	Niederösterreich und Wien/unbefristet	269
Pädagogisches Sonderprojekt „Unterricht und Lernhilfe in den Justizeinrichtungen“	in allen Ländern möglich/unbefristet	2
Maßnahme zur Senkung der KlassenschülerInnenhöchstzahl auf den Richtwert 25	in allen Ländern möglich/Einführung im Schuljahr 2007/2008 – unbefristet	4.498
Sprachförderkurse Haupt- bzw. Neue Mittelschule und Polytechnische Schule	in allen Ländern möglich/jeweils befristet für zwei Schuljahre	57
Abrufkontingent Neue Mittelschule (6 Wochenstunden)	in allen Ländern möglich/Einführung im Schuljahr 2013/2014	933
Summe		7.687

¹ Klassenlehrer, in deren Klassen die Studierenden ihre Schulpraxis absolvieren

Quellen: BMBF; Darstellung RH

Verglichen mit dem Schuljahr 2009/2010 (Vorbericht Tabelle 7) fielen im überprüften Zeitraum zwei zweckgebundene Zuschläge (Nachhaltige Integration, Sprach- und Begabungsförderung bzw. Tagesbetreuung Neu) weg, dafür kam das Abrufkontingent Neue Mittelschule (zweckgebundener Zuschlag) hinzu.

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

Das Abrufkontingent für die Neue Mittelschule enthielt jene Planstellen, wo Landeslehrer anstelle von Bundeslehrern die sechs zusätzlich vom Bund zur Verfügung gestellten Wochenstunden unterrichteten.

Der RH hatte in seinem Bericht „Modellversuche Neue Mittelschule“ (Reihe Bund 2013/12) in TZ 47 wegen der aufwändigen Ab- und Verrechnung der Personalressourcen für den verschränkten Lehrereinsatz empfohlen, als Übergangslösung in die jährlichen Stellenplan-Richtlinien der allgemein bildenden Pflichtschulen einen zweckgebundenen Zuschlag für den verschränkten Lehrereinsatz an den Neuen Mittelschulen einzuführen. Als langfristige Lösung hatte der RH seine Empfehlung wiederholt, im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen weiter darauf hinzuwirken, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu konzentrieren (siehe dazu auch TZ 2 des vorliegenden Beitrags).

Die jährliche Gesamtsumme der Planstellen ergab sich aus dem Grundkontingent und den zweckgebundenen Zuschlägen. Im überprüften Zeitraum stieg der Anteil der zweckgebundenen Zuschläge:

Tabelle 2: Entwicklung der zweckgebundenen Zuschläge Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014					
Schuljahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung 2010/2011 bis 2013/2014
	in VBÄ				in %
Planstellen					
Grundkontingent	52.649,8	51.781,8	51.139,6	50.745,0	- 3,6
zweckgebundene Zuschläge	6.792,1	6.758,7	6.754,7	7.687,1	13,2
Summe	59.441,9	58.540,5	57.894,3	58.432,1	- 1,7
	in %				
Anteil zweckgebundene Zuschläge	11,4	11,6	11,7	13,2	15,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Der starke Anstieg im Schuljahr 2013/2014 war auf das Abrufkontingent für die Neue Mittelschule zurückzuführen.

Dem BMBF zufolge war durch die neu implementierte Landeslehrer-Controllingdatenbank (Landeslehrpersoneninformation Austria – LiA) eine laufende Überprüfung der zweckgebundenen Zuschläge möglich (z.B. Einsatznachweis der Planstellen für Sprachförderung oder Tagesbetreuung).

6.2 (1) Das BMBF setzte die Empfehlung des RH insofern um, als es Maßnahmen veranlasste, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und grundsätzliche Überlegungen zur Konsolidierung der zweckgebundenen Zuschläge anstellte. Wegen der Verlängerung des Finanzausgleichs ohne vorherige Verhandlungen bis 2016 blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt.

(2) Hinsichtlich des als Übergangslösung vom RH empfohlenen zweckgebundenen Zuschlags für den verschränkten Lehrereinsatz an den Neuen Mittelschulen verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 2, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu konzentrieren.

6.3 *Das BMBF verwies erneut auf seine Stellungnahme zu TZ 2, wonach die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Trotz der dadurch gegebenen begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten seien innerhalb des Ressorts die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches, straffes Controllingssystem eingerichtet worden, das mit einer Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aktualisiert und in Bezug auf die Datenlieferungen der Länder an den Bund gestrafft worden sei.*

6.4 Der RH verwies erneut darauf, dass die aufgezeigten Hauptprobleme in der Schulverwaltung und die damit verbundenen Folgewirkungen (z.B. Stellenplanüberschreitungen, siehe TZ 10) überwiegend auf die komplexe Kompetenzverteilung und die dadurch bedingte Zuständigkeitsverteilung auf Bundes- und Länderbehörden zurückzuführen waren. Eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer würde daher bestehende Ineffizienzen in der Schulverwaltung abbauen.

Bedarfserhebung vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge

7.1 (1) Da die Planstellen des zweckgebundenen Zuschlags Sprachförderkurse von den Ländern nicht ausgeschöpft wurden, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 10) dem BMBF empfohlen, vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge den aktuellen Bedarf auch bei den Ländern zu erheben.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit dem Schuljahr 2013/2014 ein zweckgebundener Zuschlag für die Neue Mittelschule in den Stellenplan-Richtlinien abgebildet werde. Die Bemes-

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

sung dieses Abrufkontingents erfolge vorab vom BMBF nach Berechnung des individuellen Bedarfs in den Ländern.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF als Basis der Zuteilung die aktuellen, zweimal jährlich von den Ländern gemeldeten Schüler- bzw. Klassenzahlen heranzog, womit eine systemimmanente Bedarfserhebung gegeben war. Die Zuteilung des zweckgebundenen Zuschlags für die zusätzlichen Personalressourcen an der Neuen Mittelschule erfolgte nach der Anzahl der pro Schuljahr gebildeten Klassen an Neuen Mittelschulen je Land.

7.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH um, indem es nunmehr als Basis für die Zuteilung die aktuellen Schüler- bzw. Klassenzahlen heranzog, womit eine systemimmanente Bedarfserhebung einherging.

Evaluation der Strukturprobleme

8.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 13) dem BMBF und dem BMF empfohlen, die bereits im Paktum zum Finanzausgleich 2005 vorgesehene Arbeitsgruppe (zwischen Bund und Ländern) einzurichten und eine Evaluation der Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchzuführen. Die Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen war ursprünglich als befristete Maßnahme (für die Jahre 2005 und 2006) eingeführt und eine Verlängerung vom Weiterbestehen der Strukturprobleme abhängig gemacht worden. Der RH kritisierte im Vorbericht die Verlängerung der Strukturmittel, obgleich keine Evaluation durchgeführt wurde. Darüber hinaus vertrat er die Ansicht, dass bei einer – offenbar langfristigen – Maßnahme die Zuweisung der dafür vorgesehenen Strukturmittel über die Stellenplan-Richtlinien des BMBF zweckmäßiger wäre und die operative Handhabbarkeit erhöht.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

a) Das BMBF hatte mitgeteilt, dass laufend interministerielle Arbeitsgruppen – insbesondere in Hinblick auf die erforderliche Zusammenarbeit im Zuge der Haushaltsrechtsreform – zu allen Belangen der Stellenplanbewirtschaftung für Landeslehrer stattfinden würden.

b) Das BMF informierte darüber, dass zur Evaluation der Strukturprobleme an allgemein bildenden Pflichtschulen derzeit von den Finanzausgleichspartnern kein Auftrag bekannt sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im überprüften Zeitraum die Strukturmittel an die Länder jeweils 25 Mio. EUR je Schuljahr betragen. Gemäß § 4 Abs. 8 Finanzausgleichsgesetz ist dieser Kostenersatz

bis Ende 2016 vorgesehen. Die interministerielle Arbeitsgruppe zwischen BMBF und BMF erörterte unter anderem auch die Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen und erarbeitete ein gemeinsames Papier (Stand Jänner 2015). Die Länder waren dabei jedoch nicht involviert.

Das BMF verwies darauf, dass die im seinerzeitigen Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2005 vorgesehene Evaluation mit dem Ziel, Entscheidungsgrundlagen für die Verlängerung der Mittelauszahlung für das Jahr 2007 vorzubereiten, obsolet sei, weil im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2008 für die Jahre 2008 bis 2016 keine Evaluation der Strukturprobleme vorgesehen sei. Nichtsdestotrotz werde das BMF dem Thema Strukturprobleme durch sinkende Schülerzahlen sowie im Bereich des Unterrichts für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen bei den Verhandlungen zum nächsten Finanzausgleich die entsprechende Aufmerksamkeit – einschließlich der Vorbereitung aussagekräftiger Datengrundlagen – widmen.

- 8.2** Das BMBF und das BMF setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem die interministerielle Arbeitsgruppe zwischen BMBF und BMF auch die Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen erörterte und ein gemeinsames Papier (Stand Jänner 2015) erarbeitete, die Länder waren jedoch nicht in die Arbeitsgruppe involviert. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, eine Arbeitsgruppe unter Einbindung der Länder einzurichten und eine Evaluation der Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchzuführen. Der RH betonte, dass bei Einführung einer langfristigen Maßnahme – was die Strukturmittel schlussendlich waren – die Zuweisung über die Stellenplan-Richtlinien des BMBF zweckmäßiger wäre. Dadurch könnte eine höhere Transparenz und Vergleichbarkeit dieser Finanzmittel für die Besoldung von Landeslehrern sichergestellt werden.
- 8.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass laufend interministerielle Arbeitsgruppen zu allen Belangen der Stellenplanbewirtschaftung und für Landeslehrer stattfinden würden.*

Das BMF verwies auf seine im Zuge der Gebarungsüberprüfung abgegebene Stellungnahme, wonach eine Evaluation obsolet sei, weil im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2008 für die Jahre 2008 bis 2016 eine solche nicht mehr vorgesehen sei. Dennoch werde das BMF das Thema Strukturprobleme bei den Verhandlungen zum nächsten Finanzausgleich entsprechend berücksichtigen.

Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

- 8.4** Der RH verwies gegenüber dem BMBF und dem BMF mit Nachdruck darauf, dass die Erläuterungen zum Finanzausgleichsgesetz 2005 zur Evaluierung der Strukturprobleme eine gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen Bund und Ländern vorsahen.

Unabhängig vom Vorliegen bzw. Weiterbestehen von Strukturproblemen in den Ländern war die offenbar langfristige Bereitstellung der zusätzlichen Mittel ohne zugrundeliegende Datenauswertung jedenfalls nicht plausibel.

Die augenscheinlich unbefristete Bereitstellung der Strukturmittel bekräftigte die Sichtweise des RH, dass bei Vorliegen einer langfristigen Maßnahme ein Transfer der Strukturmittel in das bestehende Grundsystem für die Planstellenberechnung überprüft werden sollte.

Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen

- 9.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 14) dem BMBF empfohlen, an den berufsbildenden Pflichtschulen eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen unter Berücksichtigung des allgemeinen Zuschlags von 10 %¹⁰ durchzuführen, um einem systembezogenen Änderungs- und operativem Anpassungsbedarf gerecht zu werden. Anlass zur Kritik bot insbesondere die undifferenzierte Anwendung des allgemeinen Zuschlags in Höhe von 10 %, um sämtliche Mehraufwendungen abzudecken.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die bestehenden Schlüsselzahlen weiterhin zur Anwendung gelangen. Alle bisherigen Änderungen im Zusammenhang mit der modularen Ausbildung fänden – nicht zuletzt aufgrund der 50 %igen Kostentragung seitens der Länder – ihre Deckung. Bei keinem Land komme es zu einem Überzug des genehmigten Stellenplans.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF eine „Abschätzung“ der Planstellenentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Zuschlags von 10 % zur Ermittlung der Planstellen bei den berufsbildenden Pflichtschulen durchführte. Die bestehenden Schlüsselzahlen waren nicht Gegenstand der „Abschätzung“. Da sich die Planstellenunterschreitungen im Zeitablauf (überprüfter Zeitraum rd. 30 %) reduzierten und diese Entwicklung in Zukunft anhält, behielt das BMBF den Zuschlag von 10 % bei.

¹⁰ Zu der – aufgrund der Schlüsselzahlen ermittelten – Anzahl der Planstellen wird in langjähriger Gepflogenheit ein allgemeiner Zuschlag in Höhe von 10 % addiert.

Das BMBF teilte dazu mit, dass die Weiterführung des 10 %igen Zuschlags zur Ermöglichung von flexiblen bildungspolitischen Schwerpunktsetzungen im berufsbildenden Pflichtschulwesen durchaus angezeigt sei.

Die Schülerzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen sanken im überprüften Zeitraum um rd. 6,4 %. Der Anteil an Integrationslehrlingen stieg jedoch überproportional (rd. 15,8 %).

Tabelle 3: Entwicklung der Schülerzahlen und Planstellen berufsbildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014

Schuljahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung 2010/2011 bis 2013/2014 in %
	Anzahl Schüler				
Österreich	136.483	134.213	131.141	127.821	- 6,4
<i>davon</i> <i>Integrationslehrlinge</i>	5.074	5.395	5.532	5.875	15,8
	in VBÄ				
Planstellen ¹	5.412	5.334	5.285	5.217	- 3,6

Rundungsdifferenzen möglich

¹ besetzte Planstellen inklusive Religionsunterricht und Integrationsklassen

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Die Entwicklung der Planstellen zeigte ebenfalls einen Rückgang (rd. 3,6 %), der unter dem im Bereich der Schülerzahlen lag (rd. 6,4 %).

- 9.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es eine Abschätzung der Planstellenentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Zuschlags von 10 % vornahm. Eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen führte es nicht durch. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest, an den berufsbildenden Pflichtschulen eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen durchzuführen. Wie schon im Vorbericht stellte der RH abermals für den überprüften Zeitraum fest, dass sich die Reduktion der Schülerzahlen lediglich im abgeschwächten Ausmaß bei den Planstellen widerspiegelte.
- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMBF sei aus den aktuellen Stellenplänen der berufsbildenden Pflichtschulen ersichtlich, dass die bestehenden Schlüsselzahlen weiterhin zur Anwendung kommen können. Alle bisherigen Änderungen im Zusammenhang mit der modularen Ausbildung seien – nicht zuletzt aufgrund der 50 %igen Kostentragung seitens der*

Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen

Länder – gedeckt. Bei keinem Land komme es zu einem Überzug des genehmigten Stellenplans.

- 9.4 Ungeachtet einer systemimmanenten Kostenkontrolle durch die 50 %ige Kostentragungspflicht der Länder trug auch der Unterricht an berufsbildenden Pflichtschulen den bildungspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung (z.B. Individualisierung des Unterrichts). Eine Evaluierung des bestehenden Systems (insbesondere Schlüsselzahlen) würde zur zeitnahen Identifizierung eines etwaigen Änderungsbedarfs beitragen und eine bedarfsorientierte sowie zielgerichtete Anpassung erlauben.

Stellenplan- überschreitungen

- 10.1 (1) Im Rahmen der Schuljahresabrechnung verglich das BMBF die genehmigten Planstellen mit den tatsächlich – durch die Länder – besetzten Landeslehrer-Planstellen. Hatten die Länder über den genehmigten Stellenplan hinaus Landeslehrer im Einsatz, kam es zu Stellenplanüberschreitungen. Die Besoldungskosten für diese Stellenplanüberschreitungen hatten die Länder selbst zu tragen. Da jedoch aufgrund der Abrechnungsmodalitäten diese Überschreitungen das BMBF vorab zur Gänze trug, entstanden Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern. Gemäß § 7 Abs. 2 Landeslehrer-Controllingverordnung erfolgte der Ausgleich der Stellenplanüberschreitungen der Länder zu Normkosten der Entlohnungsgruppe 12a2. Diese waren jedoch wesentlich geringer als die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 18) dem BMBF und dem BMF empfohlen, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

- a) Das BMBF hatte mitgeteilt, dass die Berechnung des Rückforderungsanspruchs auf Basis der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten im Entwurf der Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung vorgesehen gewesen sei. Die Zurückstellung des Verordnungsentwurfs im Herbst 2010 sei aufgrund massiver Länderproteste, die sich unter anderem auf den geltenden Finanzausgleich und den Stabilitätspakt beriefen, erfolgt. Das BMBF sei unabhängig davon um eine Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung bemüht, die inhaltlich aktualisiert und bezüglich der Datenlieferungen der Länder an den Bund zur Verwaltungsvereinfachung gestrafft werde.

b) Das BMF begrüßte die Empfehlung des RH, weil diese zu einer größeren Kostenwahrheit und zu einem effizienteren Ressourceneinsatz beitragen könne.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF im überprüften Zeitraum zweimal eine Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung initiierte. Der erste Verordnungsentwurf wurde im Herbst 2010 zurückgezogen. Zuletzt wurde mit BGBl. II Nr. 81/2014 eine diesbezügliche Novelle der Landeslehrer-Controllingverordnung erlassen, die jedoch durch BGBl. II Nr. 118/2014 ohne nähere Begründung wieder aufgehoben wurde. Das BMBF teilte ferner mit, dass die Möglichkeit zur Änderung des Kostensatzes derzeit nicht gegeben sei, weil sich die Länder auf den geltenden Finanzausgleich bis Ende 2016 und den Stabilitätspakt beriefen.

Der RH stellte weiters zu den Stellenplanüberschreitungen Folgendes fest:

Bei den allgemein bildenden Pflichtschulen blieben die Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern im überprüften Zeitraum in etwa gleich: rd. 71,40 Mio. EUR (im Schuljahr 2010/2011) zu rd. 71,33 Mio. EUR (im Schuljahr 2013/2014).

Der RH verglich die Rückforderungsansprüche anhand der berechneten Besoldungskosten im Sinne von Normkosten für eine Planstelle mit den Rückforderungsansprüchen basierend auf den durchschnittlichen tatsächlichen österreichweiten Besoldungskosten der Landeslehrer und kam für den überprüften Zeitraum zu folgendem Ergebnis:

Stellenplanüberschreitungen

Tabelle 4: Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014				
Schuljahr	2010/2011	2011/2012 ¹	2012/2013 ¹	2013/2014
		in EUR		
berechnete Besoldungskosten für eine Planstelle (Normkosten)	38.143,45	39.309,84	39.201,38	40.038,30
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis Normkosten)	71,40	74,88	72,02	71,33
	in EUR			
durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten Landeslehrer	54.040,16	55.711,32	56.385,85	56.070,75
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten)	101,15	106,12	103,59	99,89
Differenz	29,75	31,24	31,57	28,56

¹ bereinigt um Stellenplanüberschreitungen betreffend die Neue Mittelschule

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Die Tabelle zeigt, dass die berechneten Besoldungskosten (Normkosten) für das Schuljahr 2013/2014 um rd. 16.000 EUR geringer waren als die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten für einen Landeslehrer. Der Rückforderungsanspruch des BMBF hätte sich in diesem Schuljahr bei Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 28,56 Mio. EUR bzw. für den überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 121,12 Mio. EUR erhöht.

Im überprüften Zeitraum kam es an den berufsbildenden Pflichtschulen im Schuljahr 2013/2014 für das Burgenland zu einer Überschreitung des Stellenplans um 1,03 Planstellen und somit zu einem Rückforderungsanspruch des BMBF in der Höhe von rd. 21.000 EUR. Ansonsten gab es österreichweit ausschließlich Stellenplanunterschreitungen und damit keine Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern.

- 10.2** Das BMBF und das BMF setzten die Empfehlung des RH nicht um. Der RH anerkannte jedoch die Bemühungen des BMBF zur Änderung des Kostensatzes für die Rückforderungsansprüche, die letztlich am Widerstand der Länder scheiterten. Die derzeitige Berechnung der Rückforderungsansprüche des BMBF bewirkte, dass die Länder bei Nichteinhalten der Stellenplan-Richtlinien bzw. bei Stellenplanüberschreitungen lediglich die (niedrigeren) Normkosten statt der tatsächlichen Kosten zu tragen hatten, wodurch falsche Anreize gesetzt wurden. Eine Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten je Land

würde das Kostenbewusstsein der Länder in Bezug auf ihre Landeslehrer stärken und die Steuerung des Personaleinsatzes optimieren. Der RH bekräftigte daher aus Gründen der Kostenwahrheit und der effizienten Ressourcenverteilung weiterhin seine Empfehlung, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden.

Ferner betonte der RH seine Ansicht, dass die Kostentragung (50 % Bund, 50 % Land) bei den berufsbildenden Pflichtschulen unter anderem ein Grund für die in diesem Bereich beobachtbare Planstellendisziplin der Länder war. Durch die halbe Kostenverantwortung hatten die Länder einen Anreiz, die Stellenpläne einzuhalten, wodurch die aus dem Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung resultierenden Ineffizienzen teilweise abgefangen wurden.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMBF bedürfe eine Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans einer Bund-Länder-Vereinbarung. Die Bereitschaft zur Änderung des Kostensatzes sei von Seiten der Länder derzeit nicht gegeben. Unabhängig davon sei das BMBF um mehr Effizienz und eine Reduzierung der Komplexität bemüht. So sei mit der letzten Novelle der Landeslehrer-Controllingverordnung neben einer inhaltlichen Aktualisierung eine Straffung der Datenlieferungen von den Ländern an den Bund erfolgt.*

Das BMF hielt seine im Zuge der Gebarungsüberprüfung abgegebene Stellungnahme aufrecht, wonach es die Empfehlung des RH begrüße, weil diese zu einer größeren Kostenwahrheit und zu einem effizienteren Ressourceneinsatz beitragen könne.

Maßnahmencontrolling

Termingerechte
Vorlage von
Endberichten

- 11.1** (1) Das BMBF beauftragte im Jahr 2010 zwei Institute mit der Durchführung des Maßnahmencontrollings für zweckgebundene Zuschläge. Beide beauftragten Institute hielten die vereinbarten Termine zur Vorlage der Endberichte nicht ein. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 21) dem BMBF empfohlen, künftig dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling¹¹ termingerecht vorlegen.

¹¹ Dieses diente zur Evaluation der Zielerreichung sowie zur Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der zweckgebundenen Zuschläge an allgemein bildenden Pflichtschulen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, es werde auf die Einhaltung der Terminvorgaben bei allfälligen künftigen Vergaben achten. Derzeit bestünden im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF das Maßnahmencontrolling im überprüften Zeitraum selbst durchführte (z.B. Neue Mittelschule Schuljahr 2013/2014, Senkung der Klassenschülerhöchstzahl jeweils in den Schuljahren 2010/2011 bis 2013/2014), wodurch keine externen Vergaben im Maßnahmencontrolling anfielen.

11.2 Da das BMBF das Maßnahmencontrolling im überprüften Zeitraum selbst durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH. Der RH hielt seine Empfehlung, künftig dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen, aufrecht.

11.3 *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bei allfälligen künftigen Vergaben weiterhin auf die Einhaltung der Terminvorgaben achten werde.*

Preisminderung
wegen verspäteter
Lieferung

12.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 21) dem BMBF empfohlen, wegen der verspäteten Lieferung eines Endberichts zur Durchführung des Maßnahmencontrollings beim beauftragten Institut auf eine Preisminderung zu drängen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, auf die Einhaltung der Terminvorgaben werde bei allfälligen künftigen Vergaben geachtet. Derzeit bestünden im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF keine Preisreduktion vorgenommen hatte. Laut Angaben des BMBF hätte die verspätete Abnahme des Endberichts einen wesentlich höheren Detaillierungsgrad gebracht, weshalb es auf eine Preisminderung verzichtet hatte.

12.2 Da das BMBF keine Preisminderung erwirkte, setzte es die Empfehlung des RH nicht um. Der RH verwies auf die grundlegende Empfehlung in TZ 11, wonach künftig dafür zu sorgen wäre, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen.

12.3 *Das BMBF bekräftigte erneut, dass es bei allfälligen künftigen Vergaben weiterhin auf die Einhaltung der Terminvorgaben achten werde.*

Vergaben

Direktvergaben

13.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 6, 21, 22) dem BMBF empfohlen, bei Direktvergaben die Preisangemessenheit der Angebote nachvollziehbar sicherzustellen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, der Empfehlung des RH zur Einholung von Angeboten zur Nachvollziehung der Preisangemessenheit bei Direktvergaben werde nachgekommen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF im Jahr 2013 bzw. 2014 bei der Direktvergabe der webbasierten „Landeslehrpersonen-Controllingdatenbank neu“ vier Unternehmen zur Angebotsabgabe einlud, wovon zwei Angebote abgaben. Das BMBF vergab den Auftrag zu rd. 101.000 EUR (inklusive USt).

13.2 Da das BMBF bei Direktvergaben Vergleichsangebote einholte, setzte es die Empfehlung des RH um.

Eigenes Expertenwissen

14.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 22) hatte der RH dem BMBF empfohlen, bei künftigen pädagogischen Evaluationen verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass derzeit im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben bestünden, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im überprüften Zeitraum keine pädagogischen Evaluationen im Bereich der Landeslehrer durchgeführt wurden.¹²

14.2 Da das BMBF im überprüften Zeitraum keine pädagogischen Evaluationen im Bereich der Landeslehrer durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH. Er hielt seine Empfehlung aufrecht, bei künftigen pädagogischen Evaluationen verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen.

¹² Eine Ausnahme stellte die Evaluation der Neuen Mittelschule dar, die jedoch bereits vor dem überprüften Zeitraum in Auftrag gegeben wurde (siehe Bericht des RH „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, TZ 27 ff.).

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMBF bestünden derzeit im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.*

Schlussempfehlungen

- 15** Der RH stellte fest, dass das BMBF von 13 Empfehlungen des Vorberichts fünf umgesetzt, zwei Empfehlungen teilweise umgesetzt und vier nicht umgesetzt hatte. Bei zwei Empfehlungen war kein Anwendungsfall gegeben.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2012/14)					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BMBF					
2, 5, 19, 20	Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand	2			X
6	elektronischer Stellenplan für berufsbildende Pflichtschulen	3			X
7	Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen	4	X		
8	Berücksichtigung der geltenden Maßzahl für sonderpädagogischen Förderbedarf bei Evaluation der Verhältniszahlen	5	X		
9	Überprüfung der zweckgebundenen Zuschläge an allgemein bildenden Pflichtschulen	6	X		
10	Bedarfserhebung vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge	7	X		
13	Einrichtung einer Arbeitsgruppe und Evaluierung von Strukturproblemen	8		X	
14	Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen	9		X	
18	Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten für Rückforderungsanspruch bei Stellenplanüberschreitungen	10			X
21	termingerechte Vorlage von Endberichten zum Maßnahmencontrolling durch Auftragnehmer	11	kein Anwendungsfall		
21	Geltendmachung einer Preisminderung aufgrund verspäteter Lieferung	12			X
6, 21, 22	Nachvollziehbarkeit der Preisangemessenheit von Angeboten bei Direktvergaben	13	X		
22	Zugriff auf Expertenwissen der Fachabteilung des BMBF	14	kein Anwendungsfall		

Schlussempfehlungen

Der RH stellte weiters fest, dass das BMF von den zwei abgegebenen Empfehlungen eine teilweise umgesetzt und eine nicht umgesetzt hatte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2012/14)					
Vorbericht			Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BMF					
13	Einrichtung einer Arbeitsgruppe und Evaluierung von Strukturproblemen	8		X	
18	Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten für Rückforderungsanspruch bei Stellenplanüberschreitungen	10			X

Der RH hielt folgende Empfehlungen aufrecht:

BMBF und BMF

(1) Eine Arbeitsgruppe unter Einbindung der Länder wäre einzurichten und eine Evaluation der Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchzuführen. (TZ 8)

(2) Die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung wäre dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden. (TZ 10)

BMBF

(3) Im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen wäre auf die Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken. (TZ 2, 6)

(4) Der elektronische Stellenplan wäre auch im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen. (TZ 3)

(5) Die bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen an den berufsbildenden Pflichtschulen wären zu evaluieren. (TZ 9)

(6) Künftig wäre dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen. (TZ 11, 12)

(7) Bei künftigen pädagogischen Evaluationen wäre verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen. (TZ 14)