

TE Vfgh Erkenntnis 2013/10/3 A11/2012

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 03.10.2013

Index

30/02 Finanzausgleich

Norm

B-VG Art137 / Klage zw Gebietsk

B-VG Art14 Abs2

F-VG 1948 §2

FAG 2008 §4 Abs1

SchulverfassungNov 1962 ArtIV

Vereinbarung gemäß Art15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen [...], BGBl 390/1989 Art1

VfGG §41

Leitsatz

Abweisung einer Klage des Landes Salzburg gegen den Bund auf Ersatz von Besoldungskosten für Landeslehrer an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen für das Schuljahr 2010/2011; Beilage zum Finanzausgleichspaktum 2008 keine Anspruchsgrundlage für den Ersatz der aus der Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen resultierenden Kosten; kein rechtsverbindlicher Charakter von Rundschreiben über die Planstellenberechnung nach einer Bund-Länder-Vereinbarung; Genehmigungskriterien in den Stellenplanrichtlinien nicht unsachlich

Spruch

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Kosten werden nicht zugesprochen.

Begründung

Entscheidungsgründe

I. Klage und Vorverfahren

1. Mit seiner auf Art137 B-VG gestützten Klage begehrt das Land Salzburg, den Bund schuldig zu erkennen, dem klagenden Land € 2.784.471,85 samt 4% Zinsen ab 1. Oktober 2012 als Ersatz von Besoldungskosten für Landeslehrer an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen für das Schuljahr 2010/2011 zu ersetzen. Das klagende Land beruft sich hiezu insbesondere auf ArtIV des Bundesverfassungsgesetzes vom 18. Juli 1962, mit dem das Bundesverfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens geändert wird, BGBl 215/1962, (im Folgenden: Schulverfassungsnovelle 1962) sowie auf §4 Abs1 Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl I 103/2007, (im

Folgenden: FAG 2008), wonach der Bund den Ländern von den Kosten der Besoldung (Aktivitätsbezüge) der unter der Dienstherrschaft der Länder stehenden Lehrer einschließlich der Landesvertragslehrer (Landeslehrer) an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen 100% zu ersetzen habe.

2. Die Klage des Landes Salzburg enthält in einem großen Ausmaß Ausführungen zu dem Land im Zusammenhang mit der Besoldung von Lehrern an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen entstandenen Mehrkosten, die letzten Endes nicht eingeklagt wurden (vgl. unten Pkt. IV.1.). Da diese Ausführungen aber in einem untrennbaren Zusammenhang mit jenen zum letztlich eingeklagten Teil stehen, werden sie im Folgenden zur Gänze wiedergegeben.

2.1. Im Einzelnen bringt das Land Salzburg Folgendes (die Beweisanbote werden nicht wiedergegeben) vor:

"II.2

Die Erstellung der für die Refundierung des Personalaufwandes im Bereich der öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen maßgeblichen Stellenpläne erfolgt jeweils für ein Schuljahr auf der Basis der vom zuständigen Bundesministerium jährlich neu herausgegebenen Stellenplanrichtlinie. Für den Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wurde der grundlegende Prozess der Stellenplanerstellung, die im intensiven Zusammenwirken zwischen den jeweils zuständigen Behörden des Bundes und der Länder erfolgt, im Rahmen einer Vereinbarung gemäß Art15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen, bei der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung sowie bei der Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, BGBl Nr 390/1989, geregelt. Deren Art1 lautet: 'Der Bund und die Länder kommen überein, gemeinsam Maßnahmen zu setzen, die eine strenge Kontrolle der Stellenplanbewirtschaftung sicherstellen. Dies soll insbesondere durch folgende Vorgangsweise erreicht werden:

Die für die Erstellung des jeweiligen Landesstellenplans für allgemeinbildende Pflichtschulenmaßgeblichen Rundschreiben des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport werden unter Bedachtnahme auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen laufend überprüft und erforderlichenfalls im Einvernehmen mit den Ländern rechtzeitig angepasst, wobei auf die bestehende Schulorganisation Rücksicht zu nehmen ist. ...'

(Anmerkung: Hervorhebungen im eben zitierten Text sind im Original nicht enthalten, sondern wurden von der klagenden Partei vorgenommen.)

Das österreichische Schulrecht von Jonak/Kövesi (Hrsg), Österreichischer Bundesverlag Schulbuch GmbH & Co. KG, 12. Auflage, stellt auf Seite 88 den Konnex dieser Festlegung zur einleitend zitierten B-VG-Novelle 1962 hinsichtlich Schulwesen her, indem es darauf verweist, dass ArtIV Abs2 dieser Novelle mit der Vereinbarung gemäß Art15a B-VG aus 1989 'im Zusammenhang steht'.

Auf Grund des obzitierten ArtIV des Bundesverfassungsgesetzes vom 18. Juli 1962, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens geändert wird, gehört zum Wirkungsbereich des Bundes eindeutig auch die Vollziehungszuständigkeit zur Erteilung der Zustimmung zu den von den Ländern zu erstellenden Dienstpostenplänen. Der Bund ist auf Grund des Art15a B-VG berechtigt, im Rahmen dieses Wirkungsbereiches die Verpflichtung zur Herstellung des Einvernehmens mit den Ländern betreffend Änderungen der Rundschreiben, welche die Grundlage für die Erstellung des jeweiligen Landesstellenplans für allgemeinbildende Pflichtschulen bilden, in einer Vereinbarung vertraglich festzulegen.

Das Institut der Bund/Länder-Vereinbarung ermöglicht statt einseitigen Maßnahmen des Bundes jene freiwillige Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, die der bundesstaatlichen Idee angemessener ist. Es sollen damit Forderungen auf Kompetenzerweiterung des Bundes unter dem Prätext, die erforderliche Einheitlichkeit könne auf andere Weise nicht hergestellt werden, unterlaufen werden: Bund-Länder-Vereinbarungen ermöglichen die erforderliche Einheitlichkeit ohne gleichzeitig die Autonomie der Partner einzuschränken. Das markiert das Schlagwort des kooperativen Föderalismus (vgl Öhlinger, Verträge im Bundesstaat, Band 9 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung GesmbH, Wien 1978, Seite 9 f mit weiteren Literaturverweisen).

II.3

Abrechnungsgrundlage der Länder für die Refundierung der Personalkosten sind gemäß §5 Landeslehrer-Controllingverordnung, BGBl II Nr 390/2005 idGF, die vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen auf Grund der Bestimmungen des ArtIV Abs2 und 3 BVG

1962, BGBl Nr 215/1962, sowie des Art1 Z2 der Vereinbarung gemäß Art15a B-VG über die gemeinsamen Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen, bei der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung sowie der Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, BGBl Nr 390/19891, genehmigten Stellenpläne (definitiver Stellenplan). Für die von den Ländern abgerechneten Planstellen, die im genehmigten (definitiven) Stellenplan keine Deckung finden, gebührt dem Bund ein finanzieller Ausgleich; sie sind also grundsätzlich vom jeweils überziehenden Land selbst zu finanzieren. Das dabei einzuhaltende Procedere sowie die Basis für den finanziellen Ausgleich an den Bund regelt §7 Landeslehrer-Controllingverordnung, BGBl II Nr 390/2005 idgF.

II.4

In die Berechnung der Zahl der im Stellenplan ausgewiesenen Planstellen für die allgemein bildenden Pflichtschulen fließen folgende Parameter ein: das Grundkontingent, der sonderpädagogische Förderbedarf und die zweckgebundenen Zuschläge. Das Planstellen-Grundkontingent errechnet sich aus den Schülerzahlmeldungen je Schulform – abzüglich des Anteils für den sonderpädagogischen Förderbedarf – geteilt durch die Verhältniszahl. Die Verhältniszahlen, auch Maßzahlen genannt (Schülerzahlen je Landeslehrer-Planstelle) betragen, unverändert seit dem Paktum zum Finanzausgleich 2001, für die Volksschulen 14,5, die Hauptschulen 10, die Polytechnischen Schulen 9 sowie die Sonderpädagogik 3,2. Zur Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs wurde vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur eine pauschale Maßzahl von 2,7% aller Schüler festgelegt, die aus der Berechnung des Planstellen-Grundkontingentes herausgerechnet wird. Unter dem Titel 'zweckgebundene Zuschläge' werden zusätzliche Planstellen etwa für Sprachförderkurse, Tagesbetreuung etc zur Verfügung gestellt, wobei es im maßgeblichen Schuljahr 2010/11 insgesamt zehn verschiedene anerkannte Zuschläge gab. Auch die Planstellen für die Senkung der Klassenschülerzahl auf den Wert 25 wurden den Ländern als Abrufkontingente im Rahmen der zweckgebundenen Zuschüsse zur Verfügung gestellt (siehe dazu Punkt II.5).

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass der Bund zusätzlich zu den schuljahresbezogenen Planstellen laut genehmigtem Stellenplan zur Abgeltung des Mehraufwandes aus Strukturproblemen gemäß obzitiertem §4 Abs8 FAG 2008 jährlich kalenderjahresbezogenen Strukturmittel zur Verfügung stellt, deren Einsatz die Länder über Aufforderung des Bundes gesondert nachweisen und deren Verwendung zweckgebunden ist (Strukturprobleme durch sinkende Schülerzahlen und im Bereich des Unterrichts für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen).

II.5

Aufsteigend, beginnend mit den jeweiligen 1. Klassen, wurde für den Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen ab dem Schuljahr 2007/08 die Klassenschülerhöchstzahl gesenkt. Dies geschah im Wege der gesetzlichen Verankerung eines 'Richtwertes 25' für die Klassenschülerzahlen an Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen im Rahmen einer Novelle zum Schulorganisationsgesetz (BGBl I Nr 116/2008), die für die Landesausführungsgesetzgebung auch ein entsprechendes 'schuljahrgangswaises' Inkrafttreten der Senkung bis 1. September 2010 vorsieht. Das Gesetzesvorhaben des Bundes, das stellenplanrelevante – also auch kostenrelevante – Auswirkungen zeitigt, ist auch seitens der Länder grundsätzlich außer Streit gestanden. Dies freilich deshalb, da klargestellt worden ist, dass die damit verbundenen Mehrkosten vom Bund übernommen werden. Dies wurde ausdrücklich in der Beilage zum 'Paktum Finanzausgleich 2008', das von den Finanzausgleichspartnern am 10.10.2007 unterzeichnet wurde, festgehalten:

'Der Bund finanziert ab dem Schuljahr 2008/09 die Umsetzung der Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen auf einen Richtwert von 25 im Ausmaß des tatsächlichen Bedarfes, nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.' (Anmerkung: Hervorhebungen im eben zitierten Text sind im Original nicht enthalten, sondern wurden von der klagenden Partei vorgenommen.)

Diese Beilage bildet einen integrierenden Bestandteil des 'Paktum Finanzausgleich 2008' (siehe letzter Satz im Text des Paktums).

Zudem hat das Land Salzburg in seiner Stellungnahme an das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur vom 15.4.2008, Zahl 2001-BG-71/25-2008, zum damaligen Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Schulorganisationsgesetz geändert wird (BMUKK-12.690/1-III/2/2008), also genau jener Novelle, welche die Verankerung des Richtwertes 25 für die Klassenschülerhöchstzahl in Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen vorsah (= später unter BGBl I Nr 116/2008 kundgemachte SchOG-Novelle) im Hinblick auf die obzitierte Festlegung in

der Beilage zum 'Paktum Finanzausgleich 2008' Folgendes ausgeführt: 'Zu dem im Gegenstand bezeichneten Gesetzentwurf teilt das Amt der Salzburger Landesregierung mit, dass dagegen von seinem Standpunkt aus keine grundsätzlichen Bedenken bestehen, wenn – und davon wird ausgegangen – der Bund die aus der Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen resultierenden Mehrkosten trägt' Dem wurde auch in der Folge von Bundesseite nicht widersprochen.

[Wiedergabe von §§8 litk, 14 Abs1, 21 und 33 SchOG (s. Pkt. II.4.)]

II.6

Der Legislativ- und Verfassungsdienst des Amtes der Salzburger Landesregierung schickte am 9.9.2008 den Entwurf einer Novelle zum Salzburger Schulorganisations-Ausführungsgesetz 1995, mit dem die unter Punkt II.4 beschriebene Novelle zum Schulorganisationsgesetz, BGBl I Nr 116/2008, ausgeführt werden sollte, zur Begutachtung aus. Die einschlägige Bestimmung betreffend die Klassenschülerzahlen lautete:

'§25. (1) Die Zahl der Schüler in einer Volksschulklasse, Vorschulklassen ausgenommen, hat als Richtwert 25 zu betragen und darf zehn nicht unterschreiten. ...

(2) Die Zahl der Schüler in einer Hauptschulklasse hat als Richtwert 25 zu betragen und soll 20 nicht unterschreiten. ...

....

(4) Die Zahl der Schüler in einer Klasse der Polytechnischen Schule hat als Richtwert 25 zu betragen und soll 20 nicht unterschreiten. ... '

Der Landesgesetzgeber wollte hier der Landesverwaltung bewusst die im Grundsatzgesetz eingeräumte Flexibilität in der 'Bewirtschaftung' des vom Bund finanzierten 'Lehrerkontingentes' im vollen Umfang eröffnen.

In der Stellungnahme des Bundes vom 1.10.2008 zum übermittelten Entwurf bemängelte das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur die bloße Übernahme des Richtwertes mit der Zahl 25 und vertrat die Rechtsansicht, dass der Landesgesetzgeber den Auftrag hat, 'den Richtwert mit einer Zahl zu konkretisieren'.

Nachdem der Salzburger Gesetzesentwurf einen mit einer Zahl (nämlich 25) konkretisierten Richtwert bereits aufwies, konnte die Kritik des Bundes nur so verstanden werden, dass der Landesausführungsgesetzgeber verpflichtet sei, den vom Bundesgesetzgeber definierten 'Richtwert' durch einen 'Höchstwert' zu konkretisieren. Auf Grund dieser Stellungnahme erfolgte, um einem Einspruch der Bundesregierung gemäß Art98 Abs2 B-VG vorzubeugen, die geforderte 'zusätzliche' Konkretisierung im Rahmen des Landesausführungsgesetzes (LGBl Nr 74/2009) dann tatsächlich in der Weise, dass die Zahl 25 nicht als Richtwert, sondern als Höchstzahl normiert wurde.

Auch andere Bundesländer haben offenkundig im Rahmen der ausführungsgesetzlichen Umsetzung der SchOG-Novelle 2008, BGBl I Nr 116/2008 den Bund ebenfalls in diesem Sinne verstanden und für den Bereich der Volks- und Hauptschule sowie der Polytechnischen Schule eine Festschreibung der Zahl 25 als Klassenschülerhöchstzahl vorgenommen. Beispielhaft sei auf die einschlägigen Bestimmungen in Oberösterreich, Tirol oder Vorarlberg verwiesen: So sieht das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsausführungsgesetz 1992, LGBl Nr 35/1992 idGF, in §11 für die Volksschulen, in §15 für die Hauptschulen und in §23 für die Polytechnische Schule vor, dass 'die Zahl der Schüler in einer ... Klasse 25 nicht übersteigen darf (Klassenschülerhöchstzahl)'. Das Tiroler Schulorganisationsgesetz 1991, LGBl Nr 84/1991 idGF, normiert in §17 für die Volksschulen, in §33 für die Hauptschulen und in §62 für die Polytechnischen Schulen Selbiges ('Die Zahl der Schüler in einer Klasse darf 25 nicht übersteigen.'). Schließlich sieht in Vorarlberg das Gesetz über den Aufbau, die Organisationsformen und die Klassenschülerzahlen der öffentlichen Pflichtschulen, LGBl Nr 17/1984 idGF, für den Bereich der Volksschule in §5, den Bereich der Hauptschule in §8 und den Bereich der Polytechnischen Schule in §14 jeweils vor, dass 'soweit in den folgenden Absätzen nichts anderes bestimmt ist, die Zahl der Schüler in einer ... Klasse 25 nicht übersteigen darf'.

Nicht unerwähnt bleiben soll, dass der im Sinne der obzitierten Stellungnahme des Bundes vom 1.10.2008 geänderte Novellierungsentwurf zum Salzburger Schulorganisations-Ausführungsgesetz, der mit Schreiben vom 11.3.2009, Zahl 2001-LG-600/85-2008 in die neuerliche Begutachtung versandt wurde, in seinen Erläuterungen zum Punkt '4. Kosten' ausführte, dass dem Land aus dem Gesetzesvorhaben durch die Punkte 2, 3, 5 bis 8 keine Mehrkosten entstünden. Der Punkt 7 bezog sich dabei auf die vom Bund verlangte Präzisierung der grundsatzgesetzlichen Vorgabe des

Richtwertes von 25 durch eine Höchstzahl. Dies im Hinblick auf die bereits zitierte Festlegung in der Beilage zum 'Paktum Finanzausgleich 2008'. Dem wurde auch in der dazu ergangenen Stellungnahme des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur vom 7.4.2009, BMUKK-13.031/0002-III/2/2009, nicht widersprochen.

II.7

Der Bund hat bereits in seiner Stellenplanrichtlinie für das Schuljahr 2009/10 einseitig (dh ohne Einvernehmen mit den Ländern) eine Kürzung aller Planstellen zuerst um 0,6%, dann – aufgrund der eingelangten Länderproteste – modifiziert, aber wiederum einseitig, um 0,4%, angeordnet. Hintergrund dessen war, dass man nach Ansicht des Bundes generell für zweckgebundene Zuschläge – oder allenfalls konkreter für den zweckgebundenen Zuschlag für die Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen auf den Richtwert von 25 – nicht mehr so viele Lehrer zusätzlich benötigte, weil die Supplerverpflichtung pro Lehrer von 10 auf 20 Stunden ausgeweitet worden wäre.

Ein Nachweis, wie besagte Ausweitung der Supplerverpflichtung einen Abzug in Höhe von 0,6% oder sodann 0,4% aller Lehrerplanstellen rechtfertigen könne, wurde von Seiten des Bundes nie erbracht. Erst im Rahmen einer Ergänzung zu den Stellenplanrichtlinien für APS für das Schuljahr 2009/10, 3. Teil vom 14. September 2009 und der Stellenplanrichtlinie für das Schuljahr 2010/11 wurde von Seiten des Bundes versucht, die Kürzung zumindest nachvollziehbar zu machen. Dabei wurde davon ausgegangen, dass der Anteil von 0,6% an den gesamten Planstellen sich aus dem tatsächlichen Aufkommen an Supplierstunden für die Schuljahre 2007/08 und 2008/09 ergäbe, die bis zu 10 Stunden geleistet und abgegolten wurden. Den Einwänden der Länder im Hinblick auf den in der Praxis oftmals nicht möglichen Einsatz an Supplierstunden im Ausmaß von 20 Stunden habe der Bund dadurch Rechnung zu tragen versucht, als er diese Schwierigkeit für den Bereich der Volksschulen anerkannt habe und einen Abschlag in der Höhe von 0,2% vorgenommen hätte. Diese nachgereichte Begründung ist jedoch nicht schlüssig, da Schwierigkeiten hinsichtlich der Ausschöpfbarkeit der erhöhten Supplerverpflichtung nicht nur im Bereich der Volksschulen bestehen, sondern – wenn auch in abgeschwächter Form – auch im Bereich der Hauptschulen und Polytechnischen Schulen. Insgesamt ist daher weder ein Abschlag von 0,6% noch ein solcher von 0,4% der gesamten Planstellen nach Auffassung der klagenden Partei in dieser pauschalen Form sachlich gerechtfertigt.

Für das Land Salzburg handelt es sich bei dem Abschlag für die Anhebung der Supplerverpflichtung – bezogen auf den Abschlag in der Höhe von 0,4% – um eine Reduktion von rund 16,5 Planstellen. Durch die Anhebung der Supplerverpflichtung von 10 auf 20 Stunden pro Schuljahr kommt es tatsächlich zu einer Entlastung bezüglich der Einhaltung des Stellenplanes, da weniger schnell auf die Lehrerreserve gegriffen werden muss beziehungsweise zu einer Entlastung im Bereich der Mehrdienstleistungen, die wiederum im Rahmen des Grundkontingentes in den Stellenplan 'einzustellen' sind. Ob sich durch diese Anhebung der Supplerverpflichtung aber der Abzug von derzeit ca 16,5 Planstellen auf Dauer rechtfertigen lässt, kann nicht dezidiert gesagt werden, da die Frage, wie weit Supplerverpflichtungen überhaupt ausgeschöpft werden können, von nicht planbaren Komponenten (zB die krankheitsbedingte Abwesenheit von Lehrern) abhängt. Tatsache ist, dass im klagsgegenständlichen Schuljahr 2010/11 der besagte Abzug zu keinem finanziellen Nachteil für das Land Salzburg geführt hat; beim ursprünglich vom Bund in Aussicht genommenen Abzug von 0,6% wäre dies aber bereits nicht mehr der Fall gewesen, und es ist auch nicht gesagt, dass dies in künftigen Jahren bei einem Abzug von 0,4% weiterhin der Fall sein wird (siehe Punkt II/11). Weder über die sachlich nicht gerechtfertigte Gegenrechnung der behaupteten Einsparungen auf Grund der Erhöhung der Supplerverpflichtung mit dem zweckgebundenen Zuschlag für die Senkung der Klassenschülerzahl auf 25 noch über die Berechnungsweise wurde von Seiten des Bundes mit den Ländern ein Gespräch geführt, geschweige denn, dass er versucht hätte, darüber Einvernehmen mit den Ländern herzustellen. Davon abgesehen wurde von Seiten des Bundes in Besprechungen signalisiert, dass diese Entlastung bei den Ländern verbleiben und die Erhöhung der Supplerverpflichtung nicht zu einer Kürzung des Lehrerkontingentes führen soll. So stellte etwa Herr SL Mag Stelmüller in der Besprechung am 23. April 2009 im Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur fest, dass die durch den 'Maßnahmenmix' im Rahmen einer Novelle zum Landeslehrerdienstrechtsgesetz, der auch die Erhöhung der Supplerverpflichtung umfasste, erzielten Einsparungen, den Schulen für eine Ressourcenausweitung im Bereich der Tagesbetreuung sowie der Ausweitung der Sprachförderung zugute kommen sollen.

In Verfolgung geltenden Rechtes befasste sich daher die Landesfinanzreferentenkonferenz in ihrer Tagung am 13. November 2009 mit obiger Angelegenheit und dem Thema Klassenschülerzahl 25 und fasste folgenden Beschluss:

'Die Landesfinanzreferentenkonferenz fordert die Frau Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur auf, bei der Zuteilung und Finanzierung der Lehrer die Klassenschülerhöchstzahl 25 nicht als Richtwert, sondern als Fixwert den Berechnungen zugrunde zu legen und den Ländern die entsprechenden Mitteln zur Verfügung zu stellen.

Die Landesfinanzreferentenkonferenz ersucht, darüber mit den Ländern in Verhandlung zu treten. Die Landesfinanzreferentenkonferenz fordert weiters den Bund auf, die nicht im Einvernehmen mit den Ländern erfolgte Abänderung der Stellenplanrichtlinie für den Bereich der allgemein bildenden Schulen für das Jahr 2009/10 in der Form, dass ein Planstellenabzug im Ausmaß von zuletzt 0,4% der Summe der Gesamtplanstellen vorgesehen wurde, zurückzunehmen.

Die Landesfinanzreferentenkonferenz fordert vom Bund auch die Einhaltung der Vereinbarung gemäß Art15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen der Bundes und der Länder beim Personalaufwand der Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen, die vorsieht, dass Änderungen der Stellenplanrichtlinie nur im Einvernehmen mit den Ländern erfolgen darf. '

Dieser Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz wurde auch durch einen entsprechenden Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 27.11.2009 bekräftigt.

Trotz des Art1 Abs1 Z1 der Art15a B-VG-Vereinbarung aus 1989, der bei Anpassungen der Stellenplan-Rundschreiben ein Einvernehmen mit den Ländern verlangt (siehe oben) hat Herr SL Mag Stelzmüller vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur unter Bezugnahme auf den Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 13. November 2009 in einem Schreiben vom 18.1.2010 klargestellt, dass er sich der Rechtsauffassung des Finanzministeriums anschließe, wonach Abzüge von zweckgebundenen Zuschlägen auch ohne Herstellung des Einvernehmens mit den Ländern zulässig seien. Die Einbindung der Länder sei nur dort erforderlich, wo eine Änderung der im Zuge des derzeit gültigen Finanzausgleichs paktierten Grundlagen und Berechnungsmodi intendiert wäre. Zudem hielt er fest, dass durch den Abzug von 0,4% aller Planstellen als Ausgleich für die Erhöhung der Supplieverpflichtung ein realer Planstellenverlust nicht gegeben sei, wobei er jedoch den schlüssigen Nachweis der Kostenneutralität der Maßnahme schuldig blieb.

Hinsichtlich der Problematik der Umsetzung der Klassenschülerzahl von 25 als Richt- oder Höchstwert führte er lediglich aus, dass den Ländern in der derzeitigen Ausgestaltung eine Flexibilität im Ressourceneinsatz zukomme, die mit einer gesetzlichen Festschreibung (gemeint wohl eines Höchstwertes) bei Weitem nicht gegeben wäre. Diese Sicht wurde und wird auch vom Land Salzburg geteilt, wie sich aus dem ersten Entwurf des Landesausführungsgesetzes, das ja die Festschreibung eines Richtwertes vorsah, eindeutig ergibt. Sie steht jedoch im krassen Widerspruch zur seinerzeitigen Stellungnahme des Bundes vom 1.10.2008 zum Entwurf eines Salzburger Schulorganisations-Ausführungsgesetzes, in der der Bund die bloße Übernahme des Richtwertes von 25 aus dem Bundesgrundsatzgesetz bemängelte und dessen Konkretisierung mit einer Zahl verlangte, was nur so verstanden werden konnte, dass er einer Festschreibung eines Höchstwertes das Wort redete (siehe oben unter Punkt II.6).

Die Rechtsansicht des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, wonach Abzüge von zweckgebundenen Zuschlägen auch ohne Herstellung des Einvernehmens mit den Ländern zulässig seien, ist nicht nachvollziehbar. Auch eine Nachsicht in den Erläuterungen zur Art15a B-VG-Vereinbarung (Nr 946 der Beilagen zum Stenographischen Protokoll des Nationalrates, XVII. Gesetzgebungsperiode) hat keinen Hinweis darauf ergeben, dass sich das Einvernehmensefordernis mit den Ländern nur auf bestimmte Regelungsdetails der Rundschreiben beziehen sollte. Das Ziel der Vereinbarung besteht darin, nicht erforderlichen Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen zu vermeiden, und um dieses Ziel zu erreichen, enthält Art1 konkrete Maßnahmen auf dem Gebiet der Stellenplanbewirtschaftung. Speziell zum Einvernehmensefordernis sagen die Erläuterungen im 'Besonderen Teil' zu Art1 (Landeslehrer) ebenso umfassend wie der Vereinbarungstext:

'Im Zusammenhang mit dem Stellenplan werden die einschlägigen Rundschreiben des Bundes unter Bedachtnahme auf die gesetzlichen Grundlagen überprüft und erforderlichenfalls im Einvernehmen mit den Ländern angepasst (Z1).

Diese Überprüfung und Anpassung soll in Zukunft auch laufend erfolgen.

Am Rechtscharakter dieser Rundschreiben wird durch die Vereinbarung nichts geändert.'

Es ist aus dem Wortlaut der Art15a B-VG-Vereinbarung auch kein Zusammenhang mit irgendwelchen Festlegungen im Finanzausgleichsgesetz bzw dem dazu abgeschlossenen Paktum abzuleiten. Unbeschadet dessen ist im Übrigen die

Finanzierung der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl ohnedies im Finanzausgleich geregelt. Nach der obzitierten Beilage zum 'Paktum Finanzausgleich 2008' finanziert der Bund ab dem Schuljahr 2008/09 die Umsetzung der Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen auf einen Richtwert von 25 im Ausmaß des tatsächlichen Bedarfes, nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

Die Bezeichnung 'für die Erstellung des jeweiligen Landesstellenplans maßgebliche Rundschreiben' ist nach Ansicht der klagenden Partei jedenfalls im materiellen Sinne zu verstehen, sodass nicht nur das zweiseitige Dokument mit dem Titel 'Stellenplanrichtlinie aufgrund des Finanzausgleichs 2008', sondern auch die dazu ergangenen Ergänzungen (Teile 2, 3 und 4) Gegenstand der einschlägigen Regelung in der Art15a B-VG-Vereinbarung sind. Diese Dokumente sind eine Einheit und bilden in Summe die für die Erstellung des jeweiligen Landesstellenplans maßgeblichen Rundschreiben, und ihre Anpassung erfordert deshalb das Einvernehmen mit den Ländern.

Herrn SL Mag Stelmüllers Argument, wonach die Einbindung der Länder nur dort zu erfolgen hat, wo eine Änderung der im Zuge des FAG paktierten Grundlagen und Berechnungsmodi intendiert wäre, geht daher ins Leere, da genau das bei einer Reduzierung des Zuschlages 'Maßnahme zur Senkung der Klassenschülerhöchstzahl auf den Richtwert 25' der Fall ist. Im Übrigen ist zu bemerken, dass es keinerlei sachlichen Zusammenhang zwischen der Erhöhung der Supplerverpflichtung und einem Abschlag auf die zweckgebundenen Zuschläge gibt.

Ein weiteres Argument für diese Rechtsansicht liefert das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur selbst: Die Stellenplanrichtlinie wird bereits seit Jahren in mehreren Teilen übermittelt: Teil 1 umfasst lediglich die laut FAG festgelegten Maßzahlen, die Berechnungs- und Abrechnungsmethode der zweckgebundenen Zuschläge wird im 2. Teil der Stellenplanrichtlinie festgelegt. Im entsprechenden Schreiben der gemeinsam übermittelten Teile der Richtlinie wurde von Seiten des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur stets dezidiert darauf hingewiesen, dass 'die Stellenplanrichtlinien' bis auf weiteres anzuwenden sind und eine allfällige Abänderung dem Regime der Art15a B-VG-Vereinbarung aus 1989 unterliegt. Außerdem ist im jährlichen Schreiben des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur unter dem Titel 'Schuljahr : Stellenplanrichtlinie für die allgemein bildenden Pflichtschulen' selbst explizit klargestellt, dass die Richtlinie als 'Beilage' zu diesem Schreiben übermittelt wird, die 'sich aus drei Bestandteilen (1. Teil: Umsetzung der Ergebnisse der Verhandlungen zum Finanzausgleich 2008; 2. Teil: Ergänzungen zur Stellenplanrichtlinie für das Schuljahr, insbesondere die Zuschläge und die Erläuterungen; 3. Teil: Alle Beilagen für die Datenmeldungen) zusammensetzt'. Schließlich wird in den Schriftstücken des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur bezüglich der Teile 2, 3 und 4 stets von 'Ergänzungen' zur Stellenplanrichtlinie gesprochen, woraus zu schließen ist, dass alle Teile in ihrer Summe 'die Stellenplanrichtlinien' und somit die maßgeblichen Rundschreiben im Sinne der Art15a B-VG-Vereinbarung bilden. Demzufolge deckte sich bis zu dem Schreiben von Herrn SL Mag Stelmüller vom 18.1.2010 offenbar die hiesige Rechtsmeinung mit der des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur.

Selbst wenn man – gemäß der nunmehrigen Rechtsauffassung des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur – einen Konnex zwischen den FAG-Vereinbarungen und der Art15a B-VG-Vereinbarung aus 1989 annimmt, ist von einem Verstoß gegen die Art15a B-VG-Vereinbarung auszugehen. Gemäß dem strittigen Punkt 1 des dritten Teils der Stellenplanrichtlinie für das Schuljahr 2009/10 werden 0,4 % von allen Planstellen von der Summe der zweckgebundenen Zuschläge abgezogen. Diese Reduktion berührt sowohl die zitierte Vereinbarung bezüglich der Klassenschülerrichtzahl 25, als auch die Maßzahlen selbst, da sich die 0,4 % nicht von der Summe der zweckgebundenen Zuschläge, sondern von der Summe aller Planstellen errechnen.

Die Landesfinanzreferentenkonferenz hat am 23.4.2010 daher folgenden Beschluss gefasst:

'Die Landesfinanzreferentenkonferenz fordert den Bund auf, die nicht im Einvernehmen mit den Ländern erfolgte Abänderung der Stellenplanrichtlinie im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen für das Schuljahr 2009/10 zurückzunehmen ... und in Hinkunft die aus der Art15a B-VG-Vereinbarung aus 1989, BGBl Nr 390, folgenden Verpflichtungen einzuhalten. Widrigenfalls behalten sich die Länder die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes gemäß Art137 B-VG oder Art138a B-VG vor.'

Der fortlaufenden Kritik des rechtswidrigen Abschlages von 0,4% aller Planstellen für die Erhöhung der Supplerverpflichtung entspricht auch die Praxis des Landes Salzburg, im Rahmen der jährlichen Übermittlung sowohl des vorläufigen als auch des definitiven Stellenplans, die Bewilligung der Planstellen ohne entsprechenden Abschlag für die Anhebung der Supplerverpflichtung zu beantragen.

II.8

Wesentlich gravierender für das Land Salzburg stellt sich jedoch die vom Bund abermals einseitig (dh ohne das geforderte Einvernehmen mit den Ländern) vorgenommene Änderung der Stellenplanrichtlinie für das Schuljahr 2010/11 dar, die bei den zweckgebundenen Zuschlägen zur Herabsetzung der Klassenschülerzahl im letzten Umsetzungsjahr eine massive Kürzung der für dieses Schuljahr in Aussicht gestellten Dienstpostenzahl vornahm.

In diesem Zusammenhang darf auch auf den jüngsten Rechnungshofbericht 'Finanzierung der Landeslehrer' vom April 2012 (Reihe Bund 2012/4) Bezug genommen werden, in welchem das Prüfororgan unter Punkt 3 (Seite 30) zunächst ausführte, eine Vereinbarung gemäß Art15a B-VG aus dem Jahr 1989 legte unter anderem fest, 'dass die Rundschreiben des BMUKK zur Erstellung des Stellenplans (Stellenplan-Richtlinien) bei Bedarf im Einvernehmen mit den Ländern angepasst werden', um dann unter Punkt 9.1 (Seite 43 vorletzter Absatz) dezidiert festzustellen: 'In Ergänzungen der Stellenplan-Richtlinien wurden die Berechnung, Verwendung und Abrechnung der zweckgebundenen Zuschläge durch das BMUKK einseitig festgelegt.' (Anmerkung: Hervorhebungen im eben zitierten Text sind im Original nicht enthalten, sondern wurden von der klagenden Partei vorgenommen.)

Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur hat für das Schuljahr 2010/11 selbst errechnet, dass im Endausbau der Absenkung der Klassenschülerzahlen auf den Richtwert 25 österreichweit ein tatsächlicher Bedarf von 5.429 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten (APS-Lehrer) besteht. Aufgeteilt auf die einzelnen 'Kohorten' (im SJ 2010/11 umfasst die 1. Kohorte die Schüler der 4. und 8. Schulstufe und der Polytechnischen Schule, die 2. Kohorte die Schüler der 3. und 7. Schulstufe, die 3. Kohorte die Schüler der 2. und 6. Schulstufe und die 4. Kohorte die Schüler der 1. und 5. Schulstufe) errechnet sich der Mehrbedarf konkret für besagtes Schuljahr wie folgt (gerundet):

- o 1. Kohorte: + 1453,8 Lehrer
 - o 2. Kohorte: + 1347,27 Lehrer
 - o 3. Kohorte: + 1302,87 Lehrer
 - o 4. Kohorte: + 1325,29 Lehrer
- in Summe: + 5429,23 Lehrer

Der Bund hat jedoch in seinen jeweiligen Stellenplan-Rundschreiben – entgegen der Zusage im Paktum zum Finanzausgleich 2008, die Mehrkosten im Ausmaß des tatsächlichen Bedarfes zu finanzieren – einseitig (dh wieder ohne Einvernehmen mit den Ländern) Jahr für Jahr bezüglich jeder Kohorte eine Obergrenze eingezogen, die von den oben erwähnten bedarfsorientierten Berechnungen des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur deutlich nach unten abweicht, mit dem Ziel, österreichweit die Zahl der zusätzlichen Lehrerstellen bei 4.500 zu plafondieren. Auf die einzelnen Kohorten teilt sich dies auf wie folgt:

- o 1. Kohorte: + 1470 Lehrer
 - o 2. Kohorte: + 1100 Lehrer
 - o 3. Kohorte: + 1000 Lehrer
 - o 4. Kohorte: + 900 Lehrer
- in Summe: + 4.470 Lehrer (+ 30 extra für Sonderschulklassen)

Die Festschreibung von nicht den Bedarf deckenden konkreten Obergrenzen widerspricht der Zusage des Bundes in der Beilage zum Paktum des FAG 2008, die Mehrkosten im Ausmaß des tatsächlichen Bedarfes zu finanzieren. Oder anders ausgedrückt: Das 'Herunterrechnen' des tatsächlichen Bedarfs der einzelnen Länder so lange, bis irgendwelche schon Jahre im Vorhinein festgeschriebene Obergrenzen an bereit zu stellenden zusätzlichen Dienstposten für die Absenkung der Klassenschülerhöchstzahlen auf den Richtwert 25 nicht mehr überschritten werden, drückt nur noch einen rein theoretischen rechnerischen Bedarf aus, hat aber mit dem Ausmaß des tatsächlichen Bedarfs unter Rücksichtnahme auf die bestehende Schulorganisation im Sinne der weiter oben bereits zitierten Vereinbarung gemäß Art15a B-VG, BGBl Nr 390/1989, nichts mehr zu tun. Diese Obergrenzen wurden offenkundig unverändert den Erläuterungen zur in Punkt II.5 dargestellten Novelle zum Schulorganisationsgesetz, BGBl I Nr 116/2008, betreffend die Schätzung der finanziellen Auswirkungen des Vorhabens entnommen. Es ist evident, dass in einem derart dynamischen, von zahlreichen, zum erheblichen Teil nicht steuerbaren Variablen abhängigen Bereich der

Personalmessung, zum Zeitpunkt der Gesetzeserlassung eine realistische Abschätzung des tatsächlichen Bedarfes für ein erst schrittweise aufzubauendes und sich über mehrere Jahre veränderndes System im Endausbau nicht wirklich leistbar ist. Dennoch hat man von Seiten des Bundes diese Obergrenzen in den Stellenplänen über all die Jahre absolut gestellt und keine grundsätzliche Überprüfung hinsichtlich ihrer Haltbarkeit bezüglich der Verpflichtung zur bedarfsgerechten Finanzierung vorgenommen. Eine solche Deckelung pro futuro war daher nach Auffassung der klagenden Partei keinesfalls sachgerecht. Die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebotes wird jedoch auch vom Verfassungsgerichtshof selbst als Prüfmaßstab im Zusammenhang mit der Genehmigung von Dienstpostenplänen angesprochen (vgl. Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 26.9.2011 zum Kostenersatz des Bundes im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens).

Zugleich gab es jedoch in der jahrelangen Praxis der Zuteilung der zweckgebundenen Zuschläge für die Klassenschülerzahl 25 von Seiten des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur zahlreiche Signale, dass der tatsächliche Bedarf auch tatsächlich gedeckt werden sollte (siehe dazu unten Punkt II.9).

Die Zusage einer bedarfsgerechten Finanzierung einerseits, wie sie in der Beilage zum Paktum zum FAG 2008 festgeschrieben wurde, und die Festschreibung von absoluten Obergrenzen hinsichtlich der zu finanzierenden Planstellen andererseits, insbesondere wenn diese nicht bedarfsgerecht sind, widersprechen also einander grundsätzlich. Daher wurde diese einseitige Festlegung des Bundes von Seiten des Landes Salzburg wiederholt kritisiert. Beispielsweise wurde anlässlich der Übermittlung der endgültigen Stellenplanrichtlinien für das Schuljahr 2010/11 von Seiten des Landes Salzburg am 4.11.2010 dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur ausdrücklich schriftlich mitgeteilt: 'Die vom BMUKK in der 'Summe Planstellen' ermittelte Zahl entspricht nicht den Vorgaben des Finanzausgleiches. Dies wurde vom Land Salzburg im Hinblick auf den Abzug von 0,4% der Planstellen als Abschlag für die Suppliererhöhung und der Berechnung der Maßnahmen zur Senkung der Klassenschülerhöchstzahl auf 25 bereits mehrfach schriftlich dargelegt.' Und im Zuge der Schuljahresabrechnung 2010/11 wurde dem BMUKK mit Schreiben vom 13.10.2011 wiederum ausdrücklich mitgeteilt: 'Es darf wiederholt festgehalten werden, dass die vom BMUKK genehmigte Planstellenhöhe nicht das Einvernehmen des Landes Salzburg findet.[']

Eine zeitlich noch frühere Kritik war angesichts des Umstandes, dass die Novelle zum Schulorganisationsgesetz (BGBl I Nr 116/2008) hinsichtlich der Klassenschülerzahlen erst am 9.8.2008, also knapp vor Beginn des zweiten Jahres der Projektumsetzung (Schuljahr 2008/09) in Kraft trat, insbesondere aber angesichts der zunächst bedarfsorientierten Genehmigungspraxis des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur (dazu siehe unten Punkt II.9) nicht zumutbar.

Die Kürzung der als zweckgebundener Zuschlag in Aussicht gestellten Planstellen begründete der Bund für das Schuljahr 2010/11 damit, dass laut Beilage zum FAG-Paktum die Absenkung der Klassenschülerhöchstzahl auf 25 ja nur einen 'Richtwert' darstelle. Allerdings ist das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur seinerzeit (siehe oben unter Punkt II.6) dem Versuch des Landes Salzburg, in seinem Landesausführungsgesetz besagten Wert von 25 auch tatsächlich lediglich als bloßen "Richtwert" zu verankern, entschieden entgegen getreten und hat verlangt, dass der Landesgesetzgeber den im Bundesgrundsatzgesetz genannten 'Richtwert' mit einem bestimmten fixen Zahlenwert konkretisieren müsse (gemeint war somit die Festlegung einer Höchstzahl). Dabei hätte es dem Land Salzburg aber gar nichts geholfen, diesen Wert zB mit 28 oder 27 festzulegen, weil es dann Gefahr gelaufen wäre, die Zuschläge des Bundes für die Absenkung auf 25 nicht oder zumindest nicht in voller Höhe zu erhalten. Laut Teil 2 der Stellenplan-Richtlinien für das Schuljahr 2010/11, Punkt 10.4, sind nämlich die 'Ressourcen ... prioritär für die Reduktion der Klassen mit einer gemessen am Richtwert von 25 Schüler/innen je Klasse gemäß §§14, 21 und 33 Schulorganisationsgesetz 1962 hohen Schüler/innenzahl, speziell in Ballungszentren zu verwenden'. Nur ausnahmsweise, nämlich in jenen Fällen, in denen eine Teilung pädagogisch nicht sinnvoll erscheint, können auch für Klassen mit mehr als 25 Schüler/innen 'Fördermaßnahmen' zugestanden werden, allerdings mit 0,6 Planstellen (Volksschule) bzw 0,9 Planstellen (Hauptschule) limitiert und lediglich subsidiär (siehe Beilage 9). Dem Land Salzburg ist also gar nichts anderes übrig geblieben, als die besagte 25er-Zahl als Klassenschülerhöchstzahl zu fixieren. De facto handelt es sich somit um keinen 'Richtwert', sondern um eine echte Höchstzahl (mit bestimmten engen, schon bisher im Grundsatzgesetz vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten), die den Handlungsspielraum des Landes Salzburg erheblich einengt.

Auch von Seiten der Bundespolitik wurde die Richtzahl offenkundig in diesem Sinne verstanden. So stellte Frau

Bundesministerin Schmid anlässlich der Einleitung des Begutachtungsverfahrens zur SchOG-Novelle in einer Presseaussendung am 31.3.2008 klar, dass 'durch die gesetzliche Verankerung der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl diese wichtige Maßnahme auch langfristig abgesichert' wird und 'bereits im Schuljahr 2007/08 in neun von zehn Klassen der Volksschule, Hauptschule und AHS 25 oder weniger Kinder' sitzen. Ferner führte sie – ohne eine Deckelung der für die Maßnahme zur Verfügung zu stellenden Ressourcen anzusprechen – dabei aus, dass 'für Volks- und Hauptschulen ein 'Richtwert 25' festgeschrieben wird, der den Ländern Flexibilität ermöglicht. Der Teiler '25' ist die Basis für die Ressourcenzuteilung durch den Bund.(Anmerkung: Die Hervorhebung im eben zitierten Text ist im Original nicht enthalten, sondern wurde von der klagenden Partei vorgenommen.)

Die Deckelung der Ressourcen widerspricht aber offenkundig der Allgemeingültigkeit der Ankündigung, dass der 'Teiler '25' die Basis für die Ressourcenzuteilung durch den Bund' ist.

Darauf hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang ferner, dass im Rahmen der Definition des Richtwertes in § 8 lit k der Novelle zum Schulorganisationsgesetz, BGBl I Nr 116/2008, explizit festgehalten ist, dass 'der Richtwert' – und zwar des Grundsatzgesetzes – 'zugleich eine der Grundlagen für die im Rahmen der Stellenpläne vom Bund zur Verfügung zu stellenden Ressourcen' bildet. Die landesausführungsgesetzliche – auch abweichende – Umsetzung des Richtwertes kann somit keine Auswirkung auf die Kostenersatzpflicht des Bundes haben, da dafür ohnedies der grundsatzgesetzliche Richtwert '25' Ausschlag gebend ist. Das bedeutet konkret: Hätte das Land Salzburg beispielsweise den 'Richtwert' von 25 durch Fixierung einer Klassenschülerhöchstzahl von 27 oder 28 konkretisiert, hätte es in der Folge aus dem einschlägigen zweckgebundenen Zuschlag im Rahmen der Stellenplangenehmigung noch weniger Lehrerstellen zuerkannt bekommen.

Auch in den Erläuterungen zum ursprünglichen Entwurf zum Budgetbegleitgesetz 2009, BGBl I Nr 52/2009, das im Rahmen einer geplanten Novelle des Landeslehrerdienstrechtsgesetzes unter anderem ein Maßnahmenbündel zur Erhöhung der Lehrverpflichtung enthielt und letztlich (nur mehr) die Erhöhung der Supplerverpflichtung von 10 auf 20 Jahresstunden normierte, wird unter direkter Bezugnahme auf die SchOG-Novelle, BGBl I Nr 116/2008 dargelegt, dass 'diese Ressourcensteigerungen für die Fortführung bestehender Maßnahmen (im Zuge der SchOG-Novelle BGBl I Nr 116/2008) sowie zur Umsetzung der im Regierungsübereinkommen vereinbarten zusätzlichen Förderungsmaßnahmen in das System einfließen, wodurch eine Verbesserung des Angebotes am Schulstandort erreicht wird'. Ferner ging man davon aus, dass 'die Umsetzung der Maßnahmen gemäß SchOG-Novelle BGBl I Nr 116/2008 die nahezu flächendeckende Einführung der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl auf 25 bis zum Vollausbau im Schuljahr 2010/11 ermöglicht'. In diesen Erläuterungen kommt die wahre Intention des Bundes betreffend Senkung der Klassenschülerhöchstzahl explizit zum Ausdruck, zumal hier nicht die Rede von einem 'Richtwert 25' ist.

Ziel des Landes Salzburg war stets, eine möglichst effiziente Bewirtschaftung des vom Bund zur Verfügung gestellten 'Lehrerkontingentes' entsprechend den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sicherzustellen und mit diesem das Auslangen zu finden. Dass dies keine leere Behauptung ist, bescheinigt auch der Rechnungshof in seinem Bericht 'Finanzierung der Landeslehrer' vom April 2012 (Reihe Bund 2012/4) unter TZ18.1 (2), wenn er dort ausführt: 'Die Stellenplanüberschreitungen betragen im Schuljahr 2009/2010 österreichweit 2.063,2 VBÄ (rd. 3,5 %); in allen Ländern kam es zu Stellenplanüberschreitungen und somit zu Rückforderungsansprüchen des BMUKK in Höhe von rd. 78 Mill EUR. Das Land Kärnten überzog den Stellenplan um 679,3 Planstellen (rd. 17,4 %), Niederösterreich um 358,9 (rd. 3,2 %) und Salzburg um 29,2 (rd. 0,7 %) Planstellen.' Von den untersuchten Ländern hatte somit Salzburg die mit Abstand geringste Überschreitung (sowohl absolut wie relativ) zu verzeichnen, die im Übrigen weniger als 1 % seiner genehmigten Planstellen ausmachte.

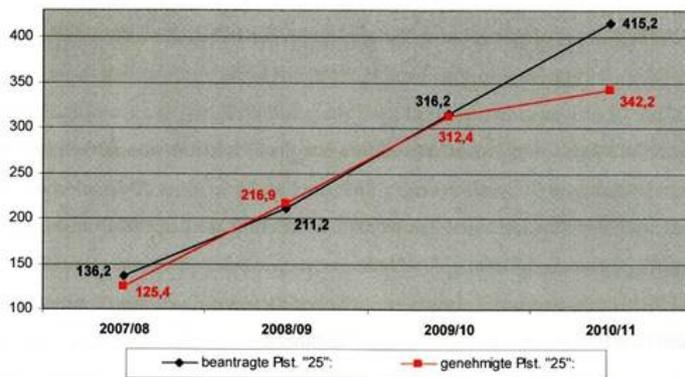
Generell ist festzustellen, dass – wie sich insbesondere aus der Erfahrung aus zahlreichen Besprechungen in den letzten Jahren deutlich zeigt – sich die Länder in einer 'Doppelschere' zwischen den Interessen des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur[,] das verständlicherweise pädagogisch möglichst viel realisiert wissen möchte (im Konkreten: 25 grundsätzlich als Höchstzahl und nicht als unverbindlicher Richtwert)[,] und den Interessen des Bundesministeriums für Finanzen, das sich vor etlichen Jahren in das 'Landeslehrercontrolling' hineinreklamiert hat und den Ländern möglichst wenig an Dienstposten ersetzen möchte, befinden. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass der Rechnungshof im obzitierten Bericht festgestellt hat, dass kein einziges Bundesland im Schuljahr 2009/10 den genehmigten Stellenplan einhalten konnte, obwohl die Länder die Kosten solcher Überschreitungen selbst tragen müssen, indem der Bund Abzüge von den laufenden Landeslehrer-Kostenersätzen vornimmt, und diese Rückforderungsansprüche des BMUKK 'im überprüften Zeitraum ... von 36,16 Mill. EUR (im

Schuljahr 2006/2007) auf 77,84 Mill. EUR (im Schuljahr 2009/2010) stiegen; 'dies entsprach einer Steigerungsquote von rd. 115,3 %' (TZ18.1(2)).

II.9

Die Praxis des Bundes bei der definitiven Genehmigung der Anzahl der für die Erreichung des Zieles der Klassenschülerzahl von 25 dem Land Salzburg zur Verfügung gestellten Vollzeitäquivalenten lässt einen im letzten Umsetzungsjahr 2010/11 sachlich nicht nachvollziehbaren, einseitig gesetzten Bruch erkennen, der auch unter dem Gesichtspunkt des im Rahmen des verfassungsrechtlich gewährleisteten Gleichheitsgrundsatzes verbürgten Vertrauensschutzes zu bewerten ist. Diese Praxis darf zur Erhöhung der Übersichtlichkeit und zur leichteren Nachvollziehbarkeit in Form einer Grafik sowie in der angeschlossenen Beilage 32 zusätzlich tabellarisch dargestellt werden:

Verlauf der vom Land Salzburg beantragten Planstellen im Vergleich zu den vom Bund genehmigten Planstellen (unter Berücksichtigung späterer Kürzung im Rahmen des 'Maßnahmencontrollings' im SJ 2007/08) in Bezug auf den zweckgebundenen Zuschlag 'Senkung der Klassenschüler/innenhöchstzahl auf den Richtwert 25':



Anmerkungen:

Beim Schuljahr 2007/08 wurden die im definitiven Stellenplan zunächst zuerkannten 133,8 Planstellen nachträglich im Rahmen des 'Maßnahmencontrollings' um 8,4 Planstellen für Mehrstufenklassen reduziert, weshalb in obiger Tabelle nur noch 125,4 genehmigte Planstellen aufscheinen.

Beim Schuljahr 2008/09 wurden dem Land Salzburg wegen des Erreichens des Österreichmedians als 'Belohnung' einmalig 31,4 'Bonusplanstellen' zuerkannt, die allerdings nicht explizit aus dem definitiven Stellenplan, sondern aus einem eigenen früheren E-Mail des BMUKK hervorgehen; sie wurden von den genehmigten 248,3 Planstellen abgezogen ($248,3 - 31,4 = 216,9$), um den Vergleich zwischen den Schuljahren nicht zu verzerren.

Die Zahlen ergeben sich aus dem einschlägigen Schriftverkehr zwischen dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur und dem Land Salzburg betreffend die bewilligten definitiven Stellenpläne bzw die Ergebnisse des Maßnahmencontrollings (SJ 2007/08).

Mit Ausnahme des Schuljahres 2010/11 ergibt sich ein Bild, dass die dem Land Salzburg definitiv zur Verfügung gestellten Planstellen nicht gravierend von der Zahl der vom Land Salzburg entsprechend dem bei bestehender Schulorganisation tatsächlich bestehenden Bedarf und unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit beantragten Planstellen abweichen². Die Überschreitung der bewilligten Planstellen für den zweckgebundenen Zuschlag Klassenschülerhöchstzahl 25 im ersten Jahr der Umsetzung, im Schuljahr 2007/08, im Ausmaß von 10,8 VBÄ erklärt sich vornehmlich daraus, dass sich zu diesem Zeitpunkt die Umsetzung des Vorhabens noch in Entwicklung befunden hat, die Stellenplanrichtlinien noch zu unbestimmt waren und deren Auslegung auch von Seiten des BMUKK noch unklar und teilweise strittig war. Daher konnte die Überziehung des Stellenplanes in diesem Bereich im Land Salzburg durch eine in Erwartung der damit verbundenen Schwierigkeiten besonders restriktive Planstellenbewirtschaftung ausgeglichen werden. Mit jährlich zunehmender Schärfung des Vollzugsrahmens durch zunehmende Klarstellungen in den Stellenplanrichtlinien stieg freilich auch die Planbarkeit der Umsetzung der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl und damit auch das Vertrauen des Landes auf die Verlässlichkeit dieses Rahmens. Nach drei Viertel der Umsetzung des Vorhabens, also im Schuljahr 2009/10, wich die Zahl der für den zweckgebundenen Zuschlag für die Klassenzahl 25 beantragten Dienstposten (316,2) von der Zahl

der tatsächlich bewilligten (312,4) nur um ca 1,2% ab, bezogen auf die insgesamt beantragten Dienstposten ist dies eine Abweichung unterhalb der Promillegrenze. Im letzten Umsetzungsjahr (Schuljahr 2010/11), in dem sich an der restriktiven Beantragungspraxis des Landes Salzburg nichts gegenüber den Vorjahren geändert hat, betrug die Abweichung bezüglich des Zuschlages für die 25er-Zahl jedoch rund 17,6% (-73 DP gegenüber den beantragten 415,2), was binnen Jahresfrist einer Steigerung der Abweichung von rund 1800% (von 3,8 auf 73 DP) entspricht. Auch wird in der unteren Tabelle der Beilage 41 ersichtlich, dass die Kürzung des bewilligten definitiven Stellenplanes für das Schuljahr 2010/11 gegenüber dem definitiv bewilligten Stellenplan des Schuljahres 2009/10 zwar nicht die 1. Kohorte (also die 4. und 8. Schulstufe samt Polytechnischer Schule) betrifft, sondern ganz massiv die 2. Kohorte (also die 3. und 7. Schulstufe) - hier wurde der für das Schuljahr 2009/10 anerkannte Personalaufwand ungeachtet des tatsächlichen Bedarfes um 17,5 Vollzeitäquivalente gekürzt (dh die Kürzung beträgt rund 22,6% der genehmigten 77,5 DP) - und die 3. Kohorte (also die 2. und 6. Schulstufe) - hier wurde der für das Schuljahr 2009/10 anerkannte Personalaufwand ungeachtet des tatsächlichen Bedarfes um 26,1 Vollzeitäquivalente verringert (dh die Kürzung beträgt rund 39,6% der genehmigten 65,9 DP). Eine derart massive rückwirkende Kürzung, die zu einem wesentlichen Teil auch bereits mehrjährig laufende zusätzliche Klassen berührt, war nicht vorherzusehen, selbst wenn man die in den Stellenplanrichtlinien pro Kohorte vorgesehenen Höchstzahlen von Seiten des Landes Salzburg anerkannt hätte (diese sahen im letzten Umsetzungsjahr nur mehr eine Kürzung der zusätzlich zur Verfügung zu stellenden Planstellen von 1000 auf 900 vor). Besonders problematisch ist der Umstand, dass bezüglich der Umsetzung der 25er-Zahl hinsichtlich der letzten und 4. Kohorte (also der 1. und 5. Schulstufe) eine Unterdeckung des Bedarfes um 44,8 Planstellen besteht.

Sachlich nicht gerechtfertigt und auch nicht nachvollziehbar ist ferner der Umstand, dass der Planstellenersatz bezüglich der 1. Kohorte – auch über den tatsächlichen Bedarf hinaus – über alle vier Umsetzungsjahre konstant blieb, während hinsichtlich der 2. und 3. Kohorten ein flexibler, im letzten Jahr der Umsetzung jedoch bei weitem nicht mehr bedarfsgerechter Planstellenersatz erfolgte.

II.10

Mit Schreiben vom 25.10.2011 stellte der Bund für Salzburg eine Überschreitung des Stellenplanes für das Schuljahr 2010/11 im Ausmaß von 98,3 Planstellen fest.

Auf Grund der Stellungnahme des Landes Salzburg gemäß §7 Abs3 Landeslehrer-Controllingverordnung vom 3.11.2011 wurde mit Schreiben vom 24.11.2011 die endgültige Überschreitung des Stellenplanes für das Schuljahr 2010/11 im Ausmaß von nunmehr 97 Planstellen festgestellt.

Salzburg hat für das Schuljahr 2010/11 4.193,7 Planstellen beantragt und laut Schuljahresabrechnung 4.203,4 VZÄ verbraucht. Es wurden fast ausschließlich auf Grund der oben geschilderten Kürzungen nur 4.106,4 Planstellen genehmigt. Die Differenz von 97 Planstellen teilt sich wie folgt auf:

0,4%-Abzug wegen Erhöhung der Supplerverpflichtung (s.o.) - 16,5 Planstellen

Abzug der Zuschläge für Klassenschülerzahl 25 auf 4.500 Stellen ö-weit - 73 Planstellen

Summe sonst. Veränderungen (Grundkontingent, sonst. Zuschläge etc) - 7,5 Planstellen

Saldo - 97 Planstellen

II.11

Für das klagsgegenständliche Schuljahr 2010/11 ist auf Grund des 0,4%-Abzuges für die Erhöhung der Supplerverpflichtung für das Land Salzburg tatsächlich keine zusätzliche Belastung entstanden, da es in diesem Schuljahr gelungen ist, die Supplerverpflichtung im für den Abschlag erforderlichen Ausmaß auszuschöpfen. Dies wäre nicht der Fall gewesen, wenn es beim ursprünglich geplanten Abschlag im Ausmaß von 0,6% der gesamten Planstellen geblieben wäre. Dieser Planstellenabschlag wird daher im Rahmen dieser Klage nicht geltend gemacht. Dies bedeutet aber nicht, dass es hinkünftig nicht zu ungerechtfertigten Kürzungen von Planstellen kommen kann. Das Land Salzburg behält es sich daher vor, gegebenenfalls aus diesem Titel künftig gegen den Bund Klage gemäß Art137 B-VG zu führen. Ebenfalls wird von Seiten des Landes der 'sonstige Planstellenabschlag' im Ausmaß von insgesamt 7,5 Planstellen anerkannt.

Nicht anerkannt wird jedoch der Abschlag von 73 Planstellen im Bereich des zweckgebundenen Zuschlages für die Absenkung der Klassenschülerhöchstzahl auf 25 gegenüber den beantragten Planstellen. Zur Ermittlung der dem

Bundesland Salzburg zustehenden Planstellen für die Maßnahme 'Senkung der KlassenschülerInnenhöchstzahl auf 25' wurde seitens des Landes Salzburg genau die vom Bund als Handreichung zur Verfügung gestellte Richtlinie angewendet. Auf dieser Basis wurden sämtliche Klassen auf die Zuschlagsfähigkeit landesintern geprüft und aufgelistet. Dabei wurde von einer Zuschlagshöhe von 1,8 Planstellen im Bereich der Hauptschulen und Polytechnischen Schulen sowie 1,2 Planstellen im Bereich der Volksschulen ausgegangen. Besagte 1,8 (Hauptschulen/Polytechnische Schulen) bzw 1,2 Planstellen (Volksschulen) sind sogar schon in den Stellenplanrichtlinien für das Schuljahr 2007/08 erwähnt worden, wenn dort davon die Rede ist, dass grundsätzlich pro zusätzlicher Volksschulklasse 1,2 Planstellen, pro zusätzlicher Hauptschulklasse 1,8 Planstellen, pro zusätzlicher Klasse an einer Polytechnischen Schule 1,8 Planstellen abgerufen werden können (Teil 2, Punkt 2 lit j; siehe Beilage 16). Genau diese Planstellenbemessung pro Klasse wurde vom Bund von Beginn der Einführung der Maßnahme 'Senkung der KlassenschülerInnenhöchstzahl auf 25' im Schuljahr 2007/2008 an laut Handreichung zugeteilt, in weiterer Folge jeweils der Berechnung der Planstellen für die Einreichung durch das Land Salzburg zugrunde gelegt sowie anschließend vom Bund auf dieser Grundlage, ggf mit geringfügigen Abweichungen, auch genehmigt. Offensichtlich ist der Bund somit von einem Planstellenbedarf pro zusätzlicher Klasse in dieser genannten Höhe ausgegangen. Dies entsprach für das Land Salzburg auch dem tatsächlichen Bedarf. Die landesinterne Auflistung ergab gemäß dieser Methode für das Schuljahr 2010/11 genau die beantragte Planstellenhöhe von 415,2.

Unbeschadet dessen hat der Bund bereits einleitend in der erwähnten Handreichung unter Punkt 2. ('Maximalausmaß an Planstellen') zum Ausdruck gebracht, dass auch bei höheren Zahlenwerten, die sich nach der obgenannten, am tatsächlichen Bedarf ausgerichteten Berechnungsmethode ergeben, österreichweit dennoch nur 4.470 Planstellen (davon 1470 für die 1. Kohorte, 1100 für die 2., 1000 für die 3. und nur noch 900 für die 4.) zur Verfügung stehen.

Gleichzeitig gab es für das Schuljahr 2010/11 ers

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2025 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at