

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten
Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder
Dr. Markus ACHATZ,
Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
DDr. Christoph GRABENWARTER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Helmut HÖRTENHUBER,
Dr. Claudia KAHR,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Rudolf MÜLLER,
Dr. Johannes SCHNIZER und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein des Schriftführers
DI Dr. Walter FAUNIE,

über die Klage des LANDES SALZBURG gegen den Bund (Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur), vertreten durch die Finanzprokuratur, wegen € 2.784.471,85 s.A. nach der am 24. September 2013 durchgeführten öffentlichen mündlichen Verhandlung, nach Anhörung des Vortrages des Berichterstatters und der Ausführungen der Vertreter des klagenden Landes, Dr. Peter Valentini, Mag. Dr. Günther Kößler und Bettina Huemer, und der Vertreter der beklagten Partei Bund, seitens der Finanzprokuratur Mag. Josef Mikšánek und Mag. Bianka Zengerer, seitens des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur SC Mag. Wolfgang Stelzmüller und Mag. Brigitte Dillinger-Paller, seitens des Bundesministeriums für Finanzen Dr. Viktor Lebloch, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 137 B-VG zu Recht erkannt:

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

Entscheidungsgründe

I. Klage und Vorverfahren

1. Mit seiner auf Art. 137 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 Art. IV 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 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. I 103/2007, (im Folgenden: FAG 2008), wonach der Bund den Ländern von den Kosten der Besoldung (Aktivitätsbezüge) der unter der Diensthöhe der Länder stehenden Lehrer einschließlich der Landesvertragslehrer (Landeslehrer) an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen 100% zu ersetzen habe.

1

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

2.1. Im Einzelnen bringt das Land Salzburg Folgendes (die Beweisanbote werden nicht wiedergegeben) vor: 3

"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 Art 15a 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 Art 1 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 Pflichtschulen **maßgeblichen 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 Art IV Abs 2 dieser Novelle mit der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG aus 1989 'im Zusammenhang steht'.

Auf Grund des obzitierten Art IV 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 Art 15a 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 Art IV Abs 2 und 3 BVG 1962, BGBl Nr 215/1962, sowie des Art 1 Z 2 der Vereinbarung gemäß Art 15a 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.

¹ somit stellt auch die Landeslehrer-Controllingverordnung des Bundes hinsichtlich der Abrechnungsgrundlage der Länder für die Personalkostenrefundierung einen Konnex zur Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG BGBl Nr 390/1989 her, wenngleich hier im konkreten Fall mit Verweis auf deren Art 1 Z 2.

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 Abs 8 FAG 2008 jährlich kalenderjahresbezogen 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 'schuljahrgangsweises' 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 lit. k, 14 Abs. 1, 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 Art 98 Abs 2 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 benötige, weil die Supplieverpflichtung pro Lehrer von 10 auf 20 Stunden ausgeweitet worden wäre.

Ein Nachweis, wie besagte Ausweitung der Supplieverpflichtung 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 Supplieverpflichtung 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 Supplieverpflichtung – bezogen auf den Abschlag in der Höhe von 0,4% – um eine Reduktion von rund 16,5 Planstellen. Durch die Anhebung der Supplieverpflichtung 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 Supplieverpflichtung aber der Abzug von derzeit ca 16,5 Planstellen auf Dauer rechtfertigen lässt, kann nicht dezidiert gesagt werden, da die Frage, wie weit Supplieverpflichtungen 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 Supplieverpflichtung 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 Supplieverpflichtung 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 Supplieverpflichtung 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 Art 15a 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 Art 1 Abs 1 Z 1 der Art 15a 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 Schulorganisationsausführungsgesetzes, 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 Art 15a B-VG-Vereinbarung (Nr 946 der Beilagen zum Stenographischen Protokoll des Nationalrates, XVII. Gesetzgebungsperiode) hat keinen Hinweis darauf ergeben, dass sich das Einvernehmenserfordernis 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 Art 1 konkrete Maßnahmen auf dem Gebiet der Stellenplanbewirtschaftung. Speziell zum Einvernehmenserfordernis sagen die Erläuterungen im 'Besonderen Teil' zu Art 1 (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 (Z 1).

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 Art 15a 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 Art 15a 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 Stelzmüllers 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 Supplienverpflichtung 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 Art 15a 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 klargelegt, 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 Art 15a 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 Art 15a B-VG-Vereinbarung aus 1989 annimmt, ist von einem Verstoß gegen die Art 15a 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 Art 15a B-VG-Vereinbarung aus 1989, BGBl Nr 390, folgenden Verpflichtungen einzuhalten. Widrigenfalls behalten sich die Länder die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes gemäß Art 137 B-VG oder Art 138a B-VG vor.'

Der fortlaufenden Kritik des rechtswidrigen Abschlages von 0,4% aller Planstellen für die Erhöhung der Supplieverpflichtung 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 Supplieverpflichtung 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 Prüforgang unter Punkt 3 (Seite 30) zunächst ausführte, eine Vereinbarung gemäß Art 15a 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) deziert 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 Bedarfes der einzel-

nen 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 Art 15a 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 Personalbemessung, 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 mit-

geteilt: '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 entgegengetreten und hat verlangt, dass der Landesgesetzgeber den im Bundesgrundgesetz 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 Grundgesetz 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 Supplieverpflichtung 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 TZ 18.1 (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

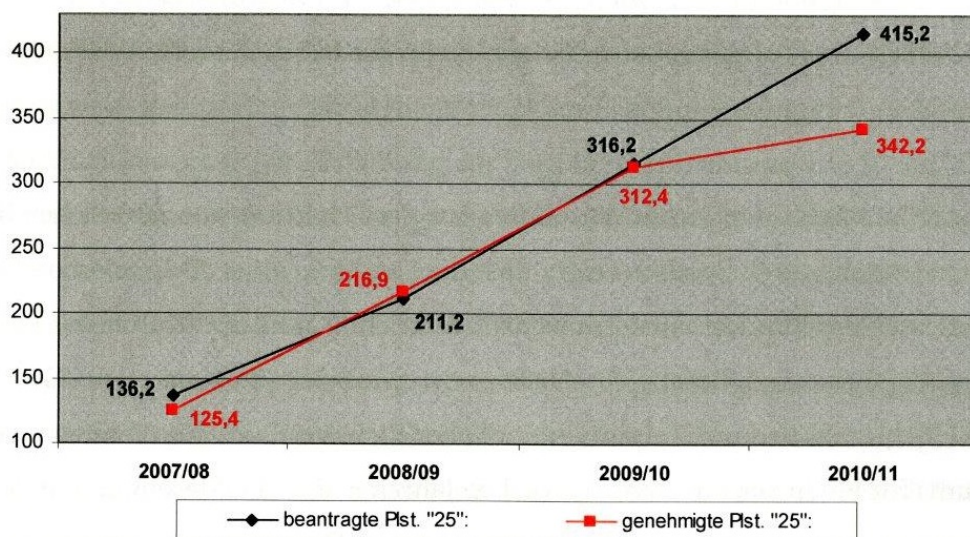
Stellenplanüberschreitungen und somit zu Rückforderungsansprüchen des BMUKK in Höhe von rd. 78 Mill EUR. Das Land Kärnten überzog den Stellenplan um 679,3 Planstellen (rd. 17,4 %), Niederösterreich um 358,9 (rd. 3,2 %) und Salzburg um 29,2 (rd. 0,7 %) Planstellen.' Von den untersuchten Ländern hatte 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 %' (TZ 18.1(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 Stellenbewirtschaftung 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.

² Bei dieser Betrachtung sind zwecks besserer Vergleichbarkeit die dem Land Salzburg im Schuljahr 2008/09 zugestanden 'Bonus'-Planstellen nicht enthalten, die für Bundesländer vorgesehen waren, die gemessen an der Klassenschülerzahl einen höheren Median als den österreichweit errechneten Median bzw den höchsten Median aufgewiesen haben

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 Abs 3 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 Supplieverpflichtung (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 Supplieverpflichtung für das Land Salzburg tatsächlich keine zusätzliche Belastung entstanden, da es in diesem Schuljahr gelungen ist, die Supplieverpflichtung 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 Art 137 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 Zuschlags 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 erstmals die Vorgabe des Bundes, den Stellenplan mittels einer EDV-basierten Anwendung (Datawarehouse) einzureichen. Der im Datawarehouse vorgesehene automatisierte Berechnungsmodus hat dazu geführt, dass die Zuschläge pro Klasse je nach Schulart und Kohorte nunmehr eine völlig unterschiedliche Planstellenhöhe ergeben. Diese unterschiedliche Planstellenzuweisung pro Kohorte und Schulart wurde nach hiesigem Verständnis wohl deshalb fixiert, um die vom Bund eingezogene, unter dem tatsächlichen Bedarf liegende Obergrenze für die jeweilige Kohorte bzw letztendlich bundesweit von in Summe 4.500 Planstellen einhalten zu können; eine sachliche Rechtfertigung für die unterschiedlichen Planstellenausmaße bei den Kohorten und Schularten ist der klagenden Partei in keiner Weise erkennbar.

Um die Abweichungen der tatsächlich genehmigten Planstellen von der Handreichung des BMUKK für Salzburg hinsichtlich der 2. bis 4. Kohorte transparent zu machen (bezüglich der 1. Kohorte wurden die Maßzahlen 1,2 für Volksschulen bzw 1,8 für Hauptschulen/Polytechnische Schulen eingehalten), sei dies übersichtlich in Tabellenform dargestellt:

Vergleich zwischen den vom Bund genehmigten Planstellen und der laut Handreichung für die Berechnung vorgesehenen Zuschlagshöhe pro Klasse:

Salzburg	zusätzliche Klassen	Planstellen endgültig infolge Deckelung	Planstellen pro zusätzl. Klasse infolge Deckelung (Quotient Spalte 3: Spalte 2)	Planstellenausmaß pro zusätzl. Klasse lt Handreichung
2. Kohorte Volksschulen	35	34,3	0,98	1,2
3. Kohorte Volksschulen	37	34,1	0,92	1,2
4. Kohorte Volksschulen	51	41,6	0,82	1,2
2. Kohorte Hauptschulen	24	36,0	1,50	1,8
3. Kohorte Hauptschulen	23	31,8	1,38	1,8
4. Kohorte Hauptschulen	26	31,8	1,22	1,8
+ 1. Kohorte		125,4		
+ Sonderschulen		7,2		
S u m m e genehmigt		342,2		

In der Genehmigung des endgültigen Stellenplanes 2010/2011 wurde dem Land Salzburg die aus dem EDV-basierten Berechnungsmodus errechnete Planstellenhöhe von 342,2 Planstellen zuerkannt, dh es wurden sohin 73 Planstellen (68,6 + 4,4) als nicht stellenplanrichtlinienkonform abgezogen. Hinsichtlich der erwähnten 4,4 Planstellen, die zunächst aufgrund der Überschreitung der 25-er Zahl abgezogen wurden, ist dem BMUKK die geforderte Begründung geliefert worden, sodass auch diese grundsätzlich als beantragt gelten konnten.

Ob die Gesamtsumme der Zuschläge in den vorläufigen Planungen der bundesweit ermittelten Planstellen den vorgesehenen Deckel in Höhe von 4.500 Planstellen überschreitet bzw in welchem Ausmaß, war für die klagende Partei – wie weiter oben bereits angedeutet – nicht vorhersehbar. Insbesondere konnte das Bundesland Salzburg davon ausgehen, dass auf Grund der Zuteilung der vorangegangenen drei Schuljahre (die sich grundsätzlich – abgesehen von wenigen spezifischen Ausnahmen – mit der Höhe der beantragten Planstellen gedeckt hat) auch im vierten Schuljahr 2010/2011 der erhobene Bedarf vom Bund zuerkannt wird. Tatsächlich gab es eine Kürzung von 73 Planstellen (entspricht rund 21,3% der letztlich genehmigten 342,2 Planstellen).

Der vom Bund vorgenommene Abschlag von 73 Planstellen im Bereich des zweckgebundenen Zuschlags für die Absenkung der Klassenschülerhöchstzahl auf 25 kann auch bei äußerst restriktiver Aufteilung der Planstellen und äußerst sparsamer, wirtschaftlicher und zweckmäßiger Bewirtschaftung nicht kompensiert werden, ohne noch massiver, als dies ohnehin schon der Fall ist, in die bestehende Schulorganisation einzugreifen. Letztere steht jedoch gemäß der Art 15a B-VG Vereinbarung 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, im Zusammenhang mit der Stellenplanerstellung grundsätzlich nicht zur Disposition (arg '... wobei auf die bestehende Schulorganisation Rücksicht zu nehmen ist').

Nichtsdestotrotz setzt das Land Salzburg auch laufend Maßnahmen im Bereich der äußeren Schulorganisation, um zu einer möglichst sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Bewirtschaftung beizutragen. So wurden mit Ablauf des Schuljahres 2010/2011 drei Schulstandorte (VS Embach, VS Saalbach, ASO Neukirchen) geschlossen und wird in den Folgejahren die Schließung von mindestens drei weiteren Schulstandorten folgen.

Unbeschadet dessen ist auch auf die zeitliche Komponente hinzuweisen: Bei einer Genehmigung des vorläufigen Stellenplanes für das Schuljahr 2010/11 mit Schreiben vom 23.8.2010 (BMUKK-621/0021-III/7/2010) sowie des definitiven Stellenplanes mit Schreiben vom 21.12.2010 (BMUKK-621/0041-III/7a/2010) wäre es angesichts des Unterrichtsbeginns kurz vor Mitte September auch gar nicht mehr möglich, im Lichte der überraschend hohen Kürzung von Planstellen gegenüber der Einreichung bzw Beantragung noch durch einschneidendere schulorganisatorische Maßnahmen zu reagieren. Der verbleibende Handlungsspielraum beschränkt sich auf möglichst restriktive Zuteilung der Lehrkräfte zu den einzelnen Schulstandorten, möglichst bescheidene Ausstattung der so genannten 'Lehrerreserve' oder Ähnliches, was in der Folge auch umgesetzt wurde.

Mit der Kürzung des zweckgebundenen Zuschlages für die Klassenschülerzahl 25 ergibt sich ferner ein dauerhaftes strukturelles Finanzierungsproblem. Mit der vom Bund verstärkt eingeschlagenen Vorgangsweise, die Anzahl der Planstellen im Grundkontingent zu verringern, zugleich jene im Bereich der zweckgebundenen Zuschläge auszuweiten, Letztere aber dann ohne Abstimmung mit den Ländern wieder zu deckeln, wird den Ländern zusehends ihr Spielraum im Bereich der Planstellenbewirtschaftung genommen, und zwar in einem Ausmaß, das nach Auffassung der klagenden Partei geeignet ist, mittelbar die verfassungsrechtlich verbürgte Zuständigkeit der Länder bezüglich der äußeren Schulorganisation zu unterlaufen.

Der Bund hat nach Ansicht der klagenden Partei durch die einseitige Kürzung des zweckgebundenen Zuschlags zur Senkung der Klassenschülerzahl auf einen Richtwert von 25 im Schuljahr 2010/11 seine Verpflichtung auch aus dem FAG 2008 und insbesondere aus dem Paktum zum Finanzausgleich 2008 verletzt, in dem er – entgegen dem Paktum – die Umsetzung der Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen auf einen Richtwert von 25 **nicht mehr im Ausmaß des tatsächlichen Bedarfes** nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit finanzierte.

Das Land Salzburg ist überdies der Ansicht, dass der Bund – ungeachtet der von den Finanzausgleichspartnern einvernehmlich generell abstrakt formulierten Beilage zum FAG-Paktum – nicht berechtigt ist, in Abweichung von dem in der Art 15a B-VG Vereinbarung aus 1987 verankerten Einvernehmensgebot, einseitig

durch Anpassung seiner Rundschreiben (Stellenplanrichtlinien) irgendwelche Höchstgrenzen, zu fixieren, Zuschläge zu kürzen oder Ähnliches. Das Land Salzburg hatte auf Grund der vom Bund erzwungenen Umsetzung des grundsatzgesetzlichen Richtwertes von 25 als Klassenschülerhöchstzahl keine ausreichende Flexibilität in der Bewirtschaftung des jeweils zugewiesenen Lehrerkontingentes, um die überraschende, einseitige und nicht bedarfsgerechte Kürzung des Zuschlagskontingentes für die 25er-Zahl im Schuljahr 2010/11 – ohne grundlegende Änderung der bestehenden Schulorganisation (etwa Sperrung von Kleinstschulen) – insgesamt zu kompensieren, sodass das Land Salzburg erstmalig nicht mehr mit den vom Bund zur Verfügung gestellten Kostenersätzen (Grundkontingent, Dienstposten für Sonderpädagogik, zweckgebundene Zuschläge und Strukturmittel) die gesetzlich vorgesehene Stundentafel der bestehenden Schulorganisation finanzieren konnte. Allein der Umstand, dass dies dem Land Salzburg – als nahezu einzigem Land – bis zum Schuljahr 2009/10 stets gelang, darf als ausreichender Nachweis einer den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im höchstem Maße verpflichteten Planstellenbewirtschaftung angeführt werden. Immerhin gilt die ausdrückliche Bezugnahme der Beilage zum 'Paktum Finanzausgleich 2008' auf die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit schon seit dem Schuljahr 2007/08, und muss wohl davon ausgegangen werden, dass der Bund bei der Umsetzung seiner Stellenplanrichtlinien auch schon von Beginn an darauf Bedacht genommen hat.

Schließlich konnte das Land Salzburg, auch auf Grund der in den Schuljahren 2007/08, 2008/09 und 2009/10 gemachten Erfahrungen im Rahmen der Umsetzung der 25er-Zahl, darauf vertrauen, dass es im letzten Umsetzungsjahr für die vierte Kohorte nicht zu überproportionalen Kürzungen der Zuschläge für Salzburg kommen würde. Selbst wenn man die in den Stellenplanrichtlinien angeführten, dem in der Beilage zum Paktum zum FAG 2008 festgeschriebenen Bedarfsdeckungsprinzip jedoch widersprechenden, österreichweit anzuwendenden absoluten Obergrenzen an Planstellen zur Anwendung bringen würde, würde dies im letzten Ausbaujahr lediglich eine Kürzung der für die 4. Kohorte zur Verfügung stehenden Planstellen um 10% (von 1000 auf 900 Planstellen) erwarten lassen."

2.2. Zur Höhe der Klagsforderung führt das Land Salzburg Folgendes aus:

4

"Auch unter Hebung sämtlicher Rationalisierungspotentiale im Rahmen der bestehenden Schulorganisation war mit dem zugewiesenen definitiven Lehrerkontingent der Personalbedarf im Schuljahr 2010/11 nicht bedeckbar. Auf Grund der Kürzung des zweckgebundenen Zuschlags für die Klassenschülerhöchstzahl 25 war in diesem klagsgegenständlichen Bereich eine Unterdeckung gegenüber dem tatsächlichen Bedarf um 73 Dienstposten gegeben.

Dem Land Salzburg hätten daher in diesem Bereich im Schuljahr 2010/11 73 Planstellen mehr zugestanden, als im definitiven Stellenplan des Bundes für

diesen zweckgebundenen Zuschlag bewilligt wurden. Der dafür dem Bund gebührende Ausgleich errechnet sich gemäß § 7 Abs 2 Landeslehrer-Controllingverordnung in der für das betreffende Schuljahr jeweils geltenden Fassung. Für das Schuljahr 2010/11 wurde der Jahresaufwand für ein Vollzeit-äquivalent mit € 38.143,45 errechnet. Somit ergab sich für den Bund darstellungsgemäß ein Rückforderungsbetrag in der Höhe von € 2.784.471,85. Dieser wurde durch das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur im November 2011 im Rahmen der Auszahlung der laufenden monatlichen Kostenersätze gemäß § 4 Abs 7 FAG 2008 gegengerechnet und einbehalten.

Um einem allfälligen Vorwurf vorzubeugen, einen zu hohen Betrag einzuklagen, kann seitens der klagenden Partei klargestellt werden, dass es ihr im Falle der Stattgabe dieser Klage hinsichtlich der Mittel gemäß § 4 Abs 8 FAG 2008 möglich ist, unter Zugrundelegung der Genehmigungspraxis des Bundes für die vergangenen Jahre den zusätzlich zu den Kostenersätzen nach § 4 Abs 1 Z 1 für Personalausgaben für Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen sich anteilig errechnenden zusätzlichen Kostenersatz für die Abgeltung des Mehraufwandes aus Strukturproblemen (sinkende Schülerzahlen, Unterricht für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen) von 1.581.530,17 € (Volkszahlanteil Salzburgs an 25 Mio € für das Kalenderjahr 2011) in voller Höhe durch zu Lasten des Landeshaushaltes finanzierte zweckentsprechende Ausgaben nachzuweisen."

3. Der Bund erstattete, vertreten durch die Finanzprokurator, eine Gegenschrift, in der er die Abweisung der Klage beantragt. Soweit erforderlich, wird die Begründung im Rahmen der rechtlichen Erwägungen wiedergegeben. 5

4. Der Verfassungsgerichtshof führte am 24. September 2013 eine mündliche Verhandlung durch, in der die Parteien zu zahlreichen Fragen Stellung nahmen. 6

II. Rechtslage und damit zusammenhängende Feststellungen

1. Das klagende Land stützt seinen Anspruch auf Art. IV Bundesverfassungsgesetz vom 18. Juli 1962, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens abgeändert wird, BGBl. 215/1962, (Schulverfassungsnovelle 1962), der in der hier maßgeblichen Stammfassung folgenden Wortlaut hat: 7

"Artikel IV.

(1) Bis zu einer anderweitigen Regelung durch Bundesgesetz trägt der Bund die Kosten der Besoldung (Aktivitäts- und Pensionsaufwand) der Lehrer für öffentliche Pflichtschulen (Artikel 14 Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 und in der Fassung dieses Bundesverfassungsgesetzes), unbe-

schadet allfälliger gesetzlicher Beitragsleistungen der Länder zum Personalaufwand für diese Lehrer.

(2) Solange der Bund ganz oder teilweise für die Kosten der Besoldung der im Abs. 1 genannten Lehrer aufkommt, haben die Länder jährlich einen Dienstpostenplan für diese Lehrer zu erstellen. Hierbei sind die für die Erstellung der Dienstpostenpläne für die Lehrer des Bundes jeweils geltenden Bestimmungen sinngemäß anzuwenden.

(3) Solange der Bund ganz oder teilweise für die Kosten der Besoldung der im Abs. 1 genannten Lehrer aufkommt, bedürfen der Zustimmung des zuständigen Bundesministeriums im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen:

- a) Die gemäß Abs. 2 zu erstellenden Dienstpostenpläne der Länder. Die Zustimmung kann aus dem Grunde einer zu geringen Landesdurchschnittszahl der Schüler je Klasse nicht verweigert werden, wenn sie bei Volks- und Hauptschulen, polytechnischen Lehrgängen und bei gewerblichen, kaufmännischen oder hauswirtschaftlichen Berufsschulen mindestens 30, bei Sonderschulen mindestens 15 beträgt.
- b) Alle im freien Ermessen liegenden Personalmaßnahmen über die im Abs. 1 genannten Lehrer, die finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen. Das zuständige Bundesministerium hat jedoch im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen jene im freien Ermessen liegenden Personalmaßnahmen festzustellen, die ihrer Geringfügigkeit wegen ohne eine solche Zustimmung getroffen werden können."

2. In den Finanzausgleichsgesetzen wurden zu dieser Bestimmung jeweils Regelungen erlassen; für den Zeitraum, auf den sich die Klage bezieht, bestimmt § 4 Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. 103/2007, (FAG 2008):

8

"Ersatz von Besoldungskosten für die Landes- und Religionslehrer

§ 4. (1) Der Bund ersetzt den Ländern von den Kosten der Besoldung (Aktivitätsbezüge) der unter ihrer Diensthoheit stehenden Lehrer einschließlich der Landesvertragslehrer (im Folgenden Landeslehrer genannt)

1. an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen 100% im Rahmen der vom Bundesminister für Unterricht, Kunst und Kultur im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen genehmigten Stellenpläne,
2. an berufsbildenden Pflichtschulen im Sinne des Schulorganisationsgesetzes, BGBl. Nr. 242/1962, und an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen 50%.

(2) - (5) [...]

(6) Zu den Kosten der Besoldung nach den Abs. 1 und 5 gehören alle Geldleistungen, die auf Grund der für die im Abs. 1 genannten Lehrer, ihre Angehörigen und Hinterbliebenen geltenden dienstrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften zu erbringen sind. Ferner gehören zu diesen Kosten die Dienstgeberbeiträge nach dem Familienlastenausgleichsgesetz 1967, BGBl. Nr. 376. Der Aufwand, der durch die Gewährung von Vorschüssen entsteht, ist von den Ersätzen ausgenommen.

(7) Auf die Ersätze nach den Abs. 1, 2, 3 und 5 sind auf Grund monatlicher Anforderungen der Länder so rechtzeitig Teilbeträge bereitzustellen, dass die Auszahlung der Bezüge zum Fälligkeitstag gewährleistet ist. Zur Kontrolle der Einhaltung der genehmigten Stellenpläne sowie zur Information über die und Kontrolle der Personalausgaben für die Landeslehrer stellen die Länder dem Bund für jeden Monat spätestens bis zum zehnten Tag des zweitfolgenden Monats die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung. Eine Endabrechnung durch den Bund erfolgt nach Vorlage der von den Ländern erstellten Schuljahresabrechnungen. Diese sind bis längstens 10. Oktober des Folgeschuljahres von den Ländern vorzulegen. Festgestellte Abweichungen werden bei der nächsten Mittelbereitstellung ausgeglichen. Die näheren Bestimmungen über die Kontrolle und Abrechnung können vom Bundesminister für Unterricht, Kunst und Kultur und dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft jeweils im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen nach Anhörung der Länder durch Verordnung festgelegt werden.

(8) [...]."

3. Weiters haben Bund und Länder folgende "Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen [...]", BGBl. 390/1989, (im Folgenden nur "Vereinbarung") geschlossen:

9

"Artikel 1

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:

1. Die für die Erstellung des jeweiligen Landesstellenplans für allgemeinbildende Pflichtschulen maßgeblichen Rundschreiben des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport werden unter Beachtung 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.
2. Die vorläufigen Landesstellenpläne werden bis 15. Mai auf Grund der erwarteten Schüler- und Klassenzahlen für das kommende Schuljahr dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport vorgelegt werden. Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport wird die Entscheidung über die vorläufigen Stellenpläne den Ländern bis 31. August mitteilen, andernfalls gelten die eingereichten Stellenpläne – unbeschadet des Abs. 2 – als genehmigt.

Nach Schulbeginn werden die Länder dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport bis spätestens 15. Oktober die tatsächlichen Schüler- und Klassenzahlen zur Überprüfung der vorläufigen Stellenpläne vorlegen. Eine Änderung der genehmigten vorläufigen Stellenpläne ist nur in dem Ausmaß zulässig, als die tatsächlichen Schüler- und Klassenzahlen von den der Erstellung der Stellenpläne zugrundeliegenden Zahlen abweichen. Stichtag ist der 15. September.

3. Es wird einvernehmlich ein Kontrollsystem eingerichtet, das die laufende Überprüfung der Einhaltung der Stellenpläne durch das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport (allenfalls auch die Organe der Schulverwaltung des Bundes in den Ländern) ermöglicht, wobei festgestellte Überschreitungen der Stellenpläne den Ländern jeweils unverzüglich mit den zu treffenden Maßnahmen mitgeteilt werden.
4. Im Rahmen dieses Kontrollsystems werden die Länder dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport ab dem Schuljahr 1989/90 insbesondere folgende Unterlagen jeweils monatlich, nach Tunlichkeit getrennt nach Schularten, vorlegen:
 - die Höhe der ausbezahlten Bildungszulagen im Rahmen der monatlichen Erfolgsmeldungen;
 - die tatsächlich geleisteten dauernden Mehrdienstleistungen und Einzelsupplierungen nach Stunden und Laufzeit bzw. die bereits auf die Laufzeit eines Monats (30 Tage) umgelegten Stundenwerte.
5. Die beim Bundesministerium für Finanzen eingerichtete Beamtenkommission wird im Sinne der Ausführungen unter den Ziffern 1 bis 4 ihre Tätigkeit fortsetzen und in die Verhandlungen auch organisatorische Maßnahmen miteinbeziehen, die durch eine rasche Umsetzung Einsparungen möglich machen."

4. Die maßgeblichen Bestimmungen des Schulorganisationsgesetzes, BGBl. 242/1962, idF der SchOG-Novelle 2008, BGBl. I 116, lauten (auszugsweise):

10

"Begriffsbestimmungen

§ 8. Im Sinne dieses Bundesgesetzes sind zu verstehen:

a) Unter öffentlichen Schulen jene Schulen, die von gesetzlichen Schulerhaltern (Artikel 14 Abs. 6 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 und in der Fassung des Bundesverfassungsgesetzes vom 18. Juli 1962, BGBl. Nr. 215) errichtet und erhalten werden;

b)-j) [...]

k) unter Richtwert jene Klassenschülerzahl, welche durch landesausführungsgesetzliche Regelungen unter Bedachtnahme auf Über- und Unterschreitungen anzustreben ist. Der Richtwert bildet zugleich eine der Grundlagen für die im Rahmen der Stellenpläne vom Bund zur Verfügung zu stellenden Ressourcen, die bei Überschreitung des Richtwertes auch für andere Maßnahmen der Förderung am jeweiligen Schulstandort zum Einsatz kommen können."

"Klassenschülerzahl

§ 14. (1) Die Zahl der Schüler in einer Volksschulklasse – ausgenommen die Vorschulklasse – hat 25 als Richtwert zu betragen und darf 10 nicht unterschreiten. Sofern hievon aus besonderen Gründen (zB zur Erhaltung von Schulstandorten oder der höheren Schulorganisation) ein Abweichen erforderlich ist, hat darüber

die nach dem Ausführungsgesetz zuständige Behörde nach Anhörung des Schulerhalters, des Bezirksschulrates und des Landesschulrates zu entscheiden. Die Ausführungsgesetzgebung hat zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Ausmaß die Klassenschülerhöchstzahl für Klassen, in denen sich Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf befinden, niedriger als der Richtwert ist. Dabei ist auf die Anzahl der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die Art und das Ausmaß der Behinderung sowie das Ausmaß des zusätzlichen Lehrereinsatzes Rücksicht zu nehmen.

(2) Die Zahl der Schüler in einer Vorschulklasse darf 10 nicht unterschreiten und 20 nicht überschreiten."

"Klassenschülerzahl

§ 21. Die Klassenschülerzahl an der Hauptschule hat 25 als Richtwert zu betragen und soll 20 nicht unterschreiten. Sofern hievon aus besonderen Gründen (zB zur Erhaltung von Schulstandorten) ein Abweichen erforderlich ist, hat darüber die nach dem Ausführungsgesetz zuständige Behörde nach Anhörung des Schulerhalters, des Bezirksschulrates und des Landesschulrates zu entscheiden. Die Ausführungsgesetzgebung hat zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Ausmaß die Klassenschülerhöchstzahl für Klassen, in denen sich Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf befinden, niedriger als der Richtwert ist. Dabei ist auf die Anzahl der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die Art und das Ausmaß der Behinderung sowie das Ausmaß des zusätzlichen Lehrereinsatzes Rücksicht zu nehmen."

"Klassenschülerzahl

§ 33. Die Klassenschülerzahl an der Polytechnischen Schule hat 25 als Richtwert zu betragen und soll 20 nicht unterschreiten. Sofern hievon aus besonderen Gründen (zB zur Erhaltung von Schulstandorten) ein Abweichen erforderlich ist, hat darüber die nach dem Ausführungsgesetz zuständige Behörde nach Anhörung des Schulerhalters, des Bezirksschulrates und des Landesschulrates zu entscheiden. Für Polytechnische Schulen, die einer Sonderschule angeschlossen sind, gelten die im § 27 genannten Klassenschülerzahlen entsprechend der Behinderungsart."

"Inkrafttreten, Außerkrafttreten

§ 131. (1)-(20) [...]

(21) Die nachstehend genannten Bestimmungen dieses Bundesgesetzes in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 116/2008 treten wie folgt in Kraft bzw. außer Kraft:

1. § 8 lit. j und k, § 8a Abs. 1 und 2, § 8e samt Überschrift (ausgenommen Abs. 3), § 10 Abs. 3 Z 1, § 16 Abs. 1 Z 1, § 33a Abs. 2, § 43 Abs. 1a, § 56 Abs. 3, § 99 Abs. 3 und § 107 Abs. 3 treten mit 1. September 2008 in Kraft,

2. § 43 Abs. 1 tritt hinsichtlich der 1. und 2. Klassen (5. und 6. Schulstufe) mit 1. September 2008, hinsichtlich der 3. Klassen (7. Schulstufe) mit 1. Septem-

ber 2009 und hinsichtlich der 4. Klassen (8. Schulstufe) mit 1. September 2010 in Kraft,

3. § 37 Abs. 3, § 59 Abs. 1 und § 62a samt Überschrift treten hinsichtlich des 1. Semesters mit 1. September 2009, hinsichtlich des 2. Semesters mit 1. Februar 2010 und hinsichtlich der weiteren Semester jeweils mit 1. September und mit 1. Februar der Folgejahre semesterweise aufsteigend in Kraft,

4. § 9 Abs. 4 und § 10 Abs. 5 treten mit Ablauf des 31. August 2008 außer Kraft,

5. (Grundsatzbestimmung) § 8e Abs. 3, § 12 Abs. 2a und 3, § 14 Abs. 1, § 18a samt Überschrift, § 21 samt Überschrift, § 27 Abs. 1, § 31 samt Überschrift, § 33 sowie der Entfall des § 14a samt Überschrift treten gegenüber den Ländern mit Ablauf des Tages der Kundmachung im Bundesgesetzblatt in Kraft. Die Ausführungsgesetze sind binnen einem Jahr zu erlassen; sie sind hinsichtlich des § 8e Abs. 3, des § 27 Abs. 1 das Berufsvorbereitungsjahr (9. Schulstufe) betreffend und des § 33 für das Schuljahr 2008/09 und im Übrigen klassen- bzw. schulstufenweise aufsteigend so in Kraft zu setzen, dass sie hinsichtlich der §§ 14 und 21 für die 4. Klassen (4. und 8. Schulstufe) mit 1. September 2010 und hinsichtlich des § 27 Abs. 1 für die 4. und 8. Klassen (4. und 8. Schulstufe) mit 1. September 2011 wirksam werden."

5. Diesen Vorschriften – gegen die die Länder den Konsultationsmechanismus gemäß BGBl. I 35/1999 nicht angerufen haben – lag nach den Erläuterungen (RV 548 BlgNR 23. GP) folgende Kostenschätzung zugrunde:

11

"Im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen fallen im Bereich der finanziellen Auswirkungen Personalausgaben an.

Im Schuljahr 2007/08 standen insgesamt 1.500 Planstellen als Abrufkontingent für die Senkung der KlassenschülerInnenhöchstzahl an Volksschulen, Hauptschulen und Polytechnischen Schulen den Ländern zur Verfügung. Diese Planstellen konnten laut Stellenplanrichtlinien nur für die tatsächliche Teilung von Klassen abgerufen werden.

Ab dem zweiten Jahr der Maßnahme fallen zusätzliche Planstellen für die VS und HS an. Im Sinne eines Richtwertes müssen nicht alle Klassen über 25 SchülerInnen geteilt werden. Wenn es pädagogisch sinnvoll erscheint (zB bei Schwerpunktklassen an HS), können andere Maßnahmen der Förderung in den betroffenen Klassen umgesetzt werden. Diese Maßnahmen erfordern nicht das gleiche Ausmaß an Planstellen wie die Errichtung einer neuen Klasse. Zusätzlich ist anzunehmen, dass der noch anhaltende demografisch bedingte SchülerInnenrückgang ein geringeres Ausmaß an in die Maßnahme fallenden Klassen bedingt. Deshalb wird von einem Planstellenbedarf von 1.100 im Schuljahr 2008/09, einem Planstellenbedarf von 1.000 im Schuljahr 2009/10 und einem Planstellenbedarf von 900 im Schuljahr 2010/11 ausgegangen.

An den Sonderschulen fallen ab dem Schuljahr 2008/09 pro Schuljahr 35 zusätzliche Planstellen an, die in der Tabelle nicht gesondert angegeben werden.

	Maßnahme Senkung der Klassenschülerzahl Planstellen-Bedarf/Schuljahr			
	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
1. Klassen VS/HS/PTS	1.500	1.100	1.000	900
2. Klassen VS/HS		1.500	1.100	1.000
3. Klassen VS/HS			1.500	1.100
4. Klassen VS/HS				1.500
Summe Maßnahme	1.500	2.600	3.600	4.500

"

6. Das klagende Land beruft sich zur Begründung seines Anspruchs auch auf sogenannte "Stellenplanrichtlinien", die sie als Rundschreiben im Sinne des Art. 1 Z 1 der unter Pkt. II.3. wiedergegebenen Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG deutet.

12

Da die Richtlinie für das Schuljahr 2010/11 (für das das klagende Land Forderungen geltend macht) für die folgende rechtliche Beurteilung der Klage von Belang ist, wird sie im Folgenden – soweit für die Rechtssache von Bedeutung (Teil 2) – wiedergegeben und festgestellt, dass insoweit ihr Wortlaut nicht bestritten ist:

13

"II. Zweckgebundene Zuschläge

Infolge verschiedener Initiativen der Bundesregierung und aufgrund von Aufgaben und Verpflichtungen, die einzelne Bundesländer für das gesamte Bundesgebiet oder eine größere Region übernehmen, stellt der Bund zusätzliche Planstellen für folgende Bereiche zweckgebunden zur Verfügung:

1. Mehrbedarf für das Minderheitenschulwesen im Burgenland und in Kärnten
2. Unterricht an Kliniken und Spitälern mit besonderen Schwerpunkten, die überregionale Bedeutung haben (z.B. St. Anna - Kinderspital)
3. Religionsunterricht für Schüler/innen 'kleiner' Glaubensgemeinschaften
4. Initiative Sprachförderkurse gem. § 8e (vormals § 14a) SchOG: vorbehaltlich einer gesetzlichen Verlängerung dieser Maßnahme
5. Besuchsschullehrer/innenstunden im Rahmen der Besprechungsstunden an Pädagogischen Hochschulen

6. Realschule
7. Tagesbetreuung
8. Umstellung PM-SAP
9. Pädagogisches Sonderprojekt 'Unterricht und Lernhilfe in Justizeinrichtungen'
10. Maßnahme zur Senkung der Klassenschüler/innenhöchstzahl auf den Richtwert 25 und Sonstige Sonderschulen gemäß § 27 Abs. 1 SchOG

Die Berechnungsmethoden zu den zweckgebundenen Zuschlägen sind in den Erläuterungen dargestellt.

[...]

Erläuterungen zu Teil 2

Berechnungs- und Abrechnungsmethode zu den zweckgebundenen Zuschlägen

Wochenstunden, die sich aufgrund von Planstellen für zweckgebundene Zuschläge ergeben, dürfen entsprechend der Zweckbindung ausschließlich für den jeweiligen besonderen Zweck eingesetzt werden. Eine Umschichtung in andere Bereiche ist nicht zulässig.

Das BMUKK behält sich die Überprüfung des widmungsgemäßen Einsatzes der zweckgebundenen Zuschläge im Rahmen des Controllings vor.

Die in der Folge beschriebenen Berechnungsmodi sind im System des EDV-basierten Stellenplanantrages hinterlegt. Bei Nutzung des EDV gestützten Stellenplanantrages erfolgt die Berechnung daher systemimmanent. Zur Kontinuität sind die inhaltlichen Bestimmungen – wie in den Vorjahren – nochmals deskriptiv dargestellt.

[...]

10. Maßnahme zur Senkung der Klassenschüler/innenhöchstzahl auf den Richtwert 25

10.1. Ziele der Maßnahme

- o Reduzierung der Klassenschüler/innenhöchstzahl auf den Richtwert von 25 Schüler/innen je Klasse.
- o Harmonisierung der Klassengrößen zum Zwecke der Erreichung annähernd gleicher Lehr- und Lernbedingungen für alle Lehrer/innen und Schüler/innen.

10.2. Nicht-Ziel der Maßnahme

- o Ein erklärtes Nichtziel der Maßnahme ist die Aufrechterhaltung einer kleinst-räumigen Schulstruktur.

10.3. Allgemeine Grundsätze

- a) Die Senkung der Klassenschüler/innenhöchstzahl ist keine isolierte Maßnahme, sondern Teil eines Gesamtpakets zur nachhaltigen Sicherung der Unterrichtsqualität.
- b) Die Planstellen für die Senkung der Klassenschüler/innenhöchstzahl werden in Form eines zweckgebundenen Zuschlags im Stellenplan zusätzlich zur Verfügung gestellt.
- c) Ergänzend zur Verkleinerung von zu großen Klassen (insbesondere in Ballungsräumen), sollen Maßnahmen gesetzt werden, die eine angemessene Verteilung der Personalressourcen gewährleisten, mit dem Ziel, österreichweit annähernd vergleichbare und gerechte Unterrichtsbedingungen sowohl für Schüler/innen wie auch für Lehrer/innen sicherzustellen. Wo immer es daher geboten oder möglich erscheint, sollen vorhandene Strukturen optimiert und die Effizienz und Effektivität des Ressourceneinsatzes verbessert werden, mit dem Ziel, dass die vorhandenen Unterrichtsstundenkapazitäten den Schüler/innen in höchstmöglichem Ausmaß und in einer bedarfsgerechten Weise tatsächlich zugute kommen.

Bezüglich der Schulorganisation sind in diesem Zusammenhang mittelfristig insbesondere anzustreben:

- Sinnvolle Mindestgrößen von Volks- und Hauptschulen, sodass ein qualitativ hochwertiges Unterrichts- und Betreuungsangebot (beispielsweise attraktive Angebote an ganztägigen Schulformen) in einer effizienten Form angeboten werden kann.
- Eine Harmonisierung der Klassengrößen zwischen Ballungsräumen und dem ländlichen Raum zur Erreichung des Zieles vergleichbarer Lehr- und Lernbedingungen.
- Größere Wahlfreiheit für die Eltern durch die Flexibilisierung der Sprengelstrukturen seitens der Länder (insbesondere ist von der im § 13 Abs. 3a Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz eröffneten Möglichkeit Gebrauch zu machen).

Bezüglich der Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes mit dem Ziel, die vorhandenen Unterrichtsressourcen den Schüler/innen tatsächlich zugute kommen zu lassen, sind unter anderem anzustreben:

- Nutzung der Möglichkeiten des LDG
- Setzung von Maßnahmen zur Verringerung der Lehrer/innenreserven
- Verlagerung von Fortbildungsmaßnahmen in die unterrichtsfreie Zeit

10.4. Besondere Grundsätze für die Inanspruchnahme von Planstellen

- a) Um eine flexible und im Hinblick auf die Harmonisierung der Lehr- und Lernbedingungen effiziente Ressourcenbewirtschaftung zu unterstützen, können die Mittel für die gegenständliche Maßnahme in jenen Fällen, in denen eine Teilung der betroffenen Klassen pädagogisch nicht sinnvoll erscheint, auch für Fördermaßnahmen, die den Schüler/innen der jeweilig betroffenen Klasse zugute kommen, verwendet werden.

Die Ressourcen sind jedoch 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, bevor andere Fördermaßnahmen in relativ dazu kleineren Klassen gesetzt werden. Der Einsatz von Ressourcen für Fördermaßnahmen kann daher aus diesem Titel lediglich subsidiär erfolgen und ist quantitativ pro Förderklasse mit 0,6 Planstellen in der Volksschule und mit 0,9 Planstellen in der Hauptschule bzw. Polytechnischen Schule beschränkt.

- b) Planstellen für Klassen mit über 25 Schüler/innen, die weder geteilt werden, noch für die Fördermaßnahmen nachgewiesen werden, gelten systemimmanent als nicht beantragt.
- c) Bei Klassenteilungen darf nur die geringst mögliche Anzahl an Klassen gebildet werden. So wäre bei einer Schüler/innenanzahl von 75 nur eine Teilung 25/25/25 möglich und nicht 26/25/24 und dann eine neuerliche Teilung 13/13/25/24.
- d) Für infolge der Maßnahme neu gebildete Klassen an Volksschulen beträgt die Mindestgröße 13 Schüler/innen je Klasse mit Ausnahme von Klassen, in denen ohne Teilung mehrere Schulstufen gemeinsam unterrichtet würden. Für infolge der Maßnahme neu gebildete Klassen an Hauptschulen und Polytechnische Schulen ist weiters die Gruppengröße 12 Schüler/innen je Gruppe (mit Ausnahme der 1-zügigen Klassen) nicht zu unterschreiten. Zur Erreichung dieses Ziels ist eine klassenübergreifende Gruppenbildung zweckmäßig.
- e) Eine Inanspruchnahme der zur Verfügung gestellten Planstellen erfordert den Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung im Rahmen des Maßnahmencontrollings (siehe Punkt 10.6). Die genehmigte Stellenplanobergrenze reduziert sich in dem Umfang, in welchem der widmungsgemäße Einsatz im

Zuge des Maßnahmencontrollings (siehe Punkt 10.6) nicht nachgewiesen werden kann.

- f) Die Inanspruchnahme der Planstellen hat nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erfolgen. Ein über das bewilligte Planstellenausmaß hinausgehender Personalbedarf, der sich auf Basis von Rechtsnormen der Länder und/oder auf Grund der Vollziehung im Bereich der Länder ergibt, ist von diesen selbst zu bedecken.
- g) Die Schulaufsicht ist im Zuge des Maßnahmencontrollings (siehe Punkt 10.6) nachweislich einzubinden.
- h) Jene Länder, die das Kontingent in Anspruch nehmen, sind zur erforderlichen Informationsbereitstellung gemäß Maßnahmencontrolling an das BMUKK verpflichtet.

10.5. Verteilungsmechanismus der Planstellen

Die Zuteilung der Planstellen erfolgt primär auf Basis der im automationsunterstützten Datenverkehr (EDV-basierter Stellenplanantrag) eingebrachten vorläufigen und definitiven Stellenplananträge (übermittelte und freigegebene Inhalte der Datei 'Grunddaten').

Im ersten Jahr der Umstellung auf den EDV-basierten Stellenplanantrag (Stellenplanantrag für das Schuljahr 2010/11) können auf Ansuchen der Ämter der Landesregierungen (im Falle möglicher datentechnischer Umstellungsschwierigkeiten) auch die Daten gemäß Bildungsdokumentationsgesetz, BGBl. I Nr. 12/2002, für die Zuteilung herangezogen werden. Diesfalls gelten die Daten gemäß Bildungsdokumentationsgesetz des Schuljahres 2009/10 mit Stichtag des auf den 15. Mai 2010 folgenden Montags für den vorläufigen Stellenplan und mit Stichtag des auf den 01. Oktober 2010 folgenden Montags für den definitiven Stellenplan 2010/11.

Zuteilung der Planstellen

a) 1. Kohorte (4. und 8. Schulstufe) sowie PTS im Schuljahr 2010/11:

Die für Volksschulen, Hauptschulen und Polytechnischen Schulen aus dem Titel der gegenständlichen Maßnahme bewilligten Planstellen gemäß GZ 621/0041-III/7-2007, GZ 621/0003-III/7-2008, GZ 621/0010-III/7-2008 und GZ 621/0039-III/7-2008, deren widmungsgemäßer Einsatz im Rahmen des im Schuljahr 2009/10 durchzuführenden Maßnahmencontrollings nachgewiesen worden ist, werden für das Schuljahr 2010/11 als Grundlage für die Berechnung herangezogen. Für das Schuljahr 2010/11 steht für die 1. Kohorte ein Kontingent von max. 1.470 Planstellen zur Verfügung. Diese Anzahl kann sich im Zuge des Maßnahmencontrollings verringern.

b) 2. Kohorte (3. und 7. Schulstufe), 3. Kohorte (2. und 6. Schulstufe) und 4. Kohorte (1. und 5. Schulstufe) im Schuljahr 2010/11:

Für das Schuljahr 2010/11 stehen für die 2. Kohorte max. 1.100, für die 3. Kohorte max. 1.000 und für die 4. Kohorte max. 900 Planstellen österreichweit zur Verfügung. Die Zuteilung der genannten Planstellen erfolgt primär auf Basis der im automationsunterstützten Datenverkehr (EDV-basierter Stellenplanantrag) eingebrachten vorläufigen und definitiven Stellenplananträge (übermittelte und freigegebene Inhalte der Datei 'Grunddaten').

Es werden aus den im automationsunterstützten Datenverkehr (EDV-basierter Stellenplanantrag) übermittelten Daten alle Klassen ausgewählt, in denen sich mindestens ein Kind der 2., 3. oder 4. Kohorte an einer Volks- oder Hauptschule befindet. Bei diesen ausgewählten Klassen werden jene ausgeschieden, die 'schulstandortmäßig' betrachtet, zu keiner Teilung im Sinne der Maßnahme führen. Alle Klassen, die in die Maßnahme fallen, werden als Grundlage für die Zuteilung im Schuljahr 2010/2011 herangezogen. Diese Klassen werden in Planstellen (1,2 Planstellen bei Volksschulklassen und 1,8 Planstellen bei Hauptschul- sowie polytechnischen Klassen) umgerechnet und, sofern das Auslangen mit den genannten Maximalkontingenten nicht gefunden werden kann, anteilmäßig heruntergebrochen.

Der länderweise Anteil dieser so errechneten Planstellen an der österreichweiten Gesamtsumme wird als Basis für die Zuteilung der genannten Planstellen an die Bundesländer für das Schuljahr 2010/11 verwendet. Es wird auf eine Nachkommastelle gerundet."

(Wiedergabe der Richtlinie ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

III. Prozessvoraussetzungen

1. Nach Art. 137 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über vermögensrechtliche Ansprüche gegen den Bund, die Länder, die Gemeinden und die Gemeindeverbände, die weder im ordentlichen Rechtsweg noch durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen sind. 14

2. Das klagende Land macht einen vermögensrechtlichen Anspruch gegen den Bund geltend, dessen Wurzel im öffentlichen Recht, nämlich der Schulverfassungsnovelle 1962 und dem FAG 2008, liegt. Der Anspruch ist nicht im ordentlichen Rechtsweg auszutragen, weil weder ein Gesetz die ordentlichen Gerichte ausdrücklich zur Entscheidung darüber beruft noch sich deren Zustän- 15

digkeit aus § 1 JN herleiten lässt. Der Anspruch ist aber auch nicht durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen, weil keine gesetzliche Bestimmung besteht, die in solchen Fällen eine Verwaltungsbehörde zur Entscheidung beruft. Der Anspruch kann daher gemäß Art. 137 B-VG beim Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden.

3. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen vorliegen, ist die Klage zulässig. 16

IV. In der Sache

1. Vorausgeschickt sei, dass das Land Salzburg einen zusätzlichen Kostenaufwand einerseits daraus ableitet, dass der Bund bei der Berechnung des von ihm vorgenommenen Kostenersatzes zu Unrecht die Gesamtzahl der für die Berechnung des Kostenersatzes heranzuziehenden Planstellen um einen Faktor (letzten Endes 0,4%) verringert habe, was der Bund damit begründe, dass durch gesetzliche Maßnahmen, nämlich die Erhöhung der jährlichen Supplieverpflichtung von Lehrern an den in Betracht kommenden Schulen von 10 auf 20 Stunden, insgesamt weniger Planstellen erforderlich seien. Da das klagende Land aber in weiterer Folge (s. Pkt. II.11. der Klage) die aus diesem Umstand resultierende Kürzung ausdrücklich nicht geltend macht (sich wohl aber vorbehält, dies in künftigen Jahren zu tun), wird darauf im Folgenden nicht weiter eingegangen. 17

Andererseits macht das Land Salzburg zusätzliche Kosten für die Besoldung von Lehrern an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen geltend, die daraus resultieren, dass nach den gesetzlichen Vorschriften die Höchstzahlen von Schülern in einer Klasse schrittweise nach Jahrgängen auf 25 gesenkt wurden und dadurch eine größere Anzahl von Lehrern erforderlich sei. 18

2. Das klagende Land macht geltend, dass der Bund auf Grund der im Folgenden erörterten rechtlichen Bestimmungen verpflichtet sei, ihm den Aufwand für die Besoldung für Lehrer an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen in einem größeren Ausmaß zu ersetzen, als er dies im Wege der laufenden Abrechnung getan hat. Dabei stützt das Land Salzburg seinen Anspruch im Kern auf zwei rechtliche Argumentationen, die – ungeachtet ihrer Verknüpfung im Klagsvorbringen – getrennt zu betrachten sind: 19

Einerseits meint das klagende Land, nach den finanzausgleichsrechtlichen Vorschriften, insbesondere einer Beilage zum "Paktum" zwischen Bund und Ländern, 20

das dem Finanzausgleichsgesetz zugrunde liege, gebühre den Ländern der Ersatz der tatsächlichen zusätzlichen Kosten, die den Ländern aus der Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen auf einen Richtwert von 25 entstehen (dazu im folgenden Pkt. IV.3.).

Andererseits bringt das klagende Land vor, die Höhe des Kostenersatzes für diese Senkung der Klassenschülerhöchstzahl sei vom Bund auf Grund von Rundschreiben über die Planstellenberechnung erfolgt, die nicht im Einvernehmen mit den Ländern im Sinne der Vereinbarung erlassen worden seien (dazu im folgenden Pkt. IV.4.). 21

3.1. Das Land Salzburg bringt auf das Wesentliche zusammengefasst vor, der Bund sei gemäß § 4 Abs. 1 FAG 2008 verpflichtet, den Ländern 100% der Kosten der Besoldung der Lehrer an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen im Rahmen der vom Bundesminister für Unterricht, Kunst und Kultur im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen genehmigten Stellenpläne zu ersetzen. 22

Dabei sei der Bund nach einer Beilage zum "Paktum Finanzausgleich 2008" verpflichtet, 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 zu finanzieren. Der vom Bund finanzierte Anteil entspreche nicht dem tatsächlichen Bedarf des Landes Salzburg, wie ihn das Land in seinen dem Bund vorgelegten Stellenplänen beantragt habe, weswegen der Differenzbetrag geltend gemacht werde. 23

3.2.1. Gemäß Art. IV der Schulverfassungsnovelle 1962 trägt der Bund bis "zu einer anderweitigen Regelung durch Bundesgesetz [...] die Kosten der Besoldung (Aktivitäts- und Pensionsaufwand) der Lehrer für öffentliche Pflichtschulen (Artikel 14 Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 und in der Fassung dieses Bundesverfassungsgesetzes), unbeschadet allfälliger gesetzlicher Beitragsleistungen der Länder zum Personalaufwand für diese Lehrer." 24

Solange der Bund ganz oder teilweise für die Kosten der Besoldung aufkommt, haben die Länder gemäß Abs. 2 des Art. IV Schulverfassungsnovelle 1962 jährlich 25

einen Dienstpostenplan für diese Lehrer zu erstellen, wobei die für die Erstellung der Dienstpostenpläne für die Lehrer des Bundes jeweils geltenden Bestimmungen sinngemäß anzuwenden sind. Gemäß Art. IV Abs. 3 leg.cit. bedürfen diese Dienstpostenpläne der Länder der Zustimmung des zuständigen Bundesministeriums im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen, wobei die Zustimmung aus dem Grunde einer zu geringen Landesdurchschnittszahl der Schüler je Klasse nicht verweigert werden kann, wenn sie unter anderem bei Volks- und Hauptschulen sowie Polytechnischen Lehrgängen (das sind öffentliche Pflichtschulen im Sinne des Art. IV Abs. 1 leg.cit. bzw. "öffentliche allgemein bildende Pflichtschulen" im Sinne des § 4 FAG 2008) mindestens 30 beträgt.

3.2.2. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg. 19.497/2011 zur im Wesentlichen gleichlautenden Bestimmung des Art. IV Abs. 3 Schulverfassungsnovelle 1975 (betreffend das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen) festgestellt hat, bilden die in den Finanzausgleichsgesetzen regelmäßig enthaltenen Vorschriften über den Ersatz von Besoldungskosten für Landeslehrer solche "anderweitige Regelungen durch Bundesgesetz" – im vorliegenden Fall – im Sinne des Art. IV Schulverfassungsnovelle 1962. 26

Für den klagsgegenständlichen Zeitraum bestimmt § 4 Abs. 1 FAG 2008: 27

"Der Bund ersetzt den Ländern von den Kosten der Besoldung (Aktivitätsbezüge) der unter ihrer Diensthöhe stehenden Lehrer einschließlich der Landesvertragslehrer (im Folgenden Landeslehrer genannt)

1. An öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen 100% im Rahmen der vom Bundesminister für Unterricht, Kunst und Kultur im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen genehmigten Stellenpläne, [...]"

3.3. Wie bei früheren Finanzausgleichsgesetzen ist der Erlassung des FAG 2008 eine unterschriebene schriftliche Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Finanzen und den für die Finanzen jeweils zuständigen Mitgliedern der Landesregierungen der Länder vorausgegangen, das sogenannte "Paktum Finanzausgleich 2008". Der Wortlaut dieses Paktums ist nicht bestritten und enthält als letzten Punkt die Bestimmung "Die angefügten Beilagen sind integrierender Bestandteil dieses Paktums". Unter diesen Beilagen findet sich unbestrittenermaßen eine mit folgendem Wortlaut: 28

"Der Bund finanziert ab dem Schuljahr 2008/09 die Umsetzung der Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen auf einen Richtwert von 25 im Ausmaß des tatsächli-

chen Bedarfes, nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit."

3.4. Zur Funktion des der Erlassung von finanzausgleichsrechtlichen Regelungen (die stets in ihrem Zusammenhang zu betrachten sind, vgl. VfSlg. 12.832/1991, 14.262/1995) regelmäßig vorausgehenden "Paktums" hat der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 12.505/1990 (ebenso VfSlg. 12.784/1991, 12.832/1991, 14.262/1995, 15.681/1999) Folgendes ausgeführt:

29

"Ein dem Gebot des § 4 F-VG entsprechendes, sachgerechtes System des Finanzausgleiches setzt schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraus, die durch politische Einsicht und gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist. Ein solches komplexes System kann nur bei eingehender Kenntnis der bestehenden weitverzweigten, komplizierten Rechtsordnung und der gegenwärtigen und künftig zu erwartenden wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten und Interessen sowie durch gegenseitige Rücksichtnahme und einen das Gesamtwohl beachtenden Ausgleich der (allenfalls divergierenden) Interessen der Gebietskörperschaften geschaffen werden.

Vor Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes sind also entsprechende Beratungen zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften unabdingbar (wobei die Gemeinden durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund zu vertreten sind – Art. 115 Abs. 3 B-VG). Führen diese Gespräche zumindest in den wesentlichen, grundsätzlichen Belangen zu einem Einvernehmen, so kann in aller Regel davon ausgegangen werden, daß eine dem Art. 4 F-VG 1948 entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde. Es ist nämlich nicht anzunehmen, daß die mit der Sach-, Rechts- und Interessenslage vertrauten Vertreter der Gebietskörperschaften bei den auf Erzielung eines Konsenses abzielenden Verhandlungen zu einem Ergebnis gelangen, dem entgegengehalten werden könnte, es sei exzessiv unrichtig.

Ein – den Art. 7 B-VG und den § 4 F-VG 1948 verletzender – Fehler des Gesetzgebers liegt im gegebenen Zusammenhang demnach nur dann vor, wenn einzelne (nicht das Gesamtsystem berührende) Bestimmungen zueinander in sachlich nicht rechtfertigbarem Widerspruch stehen (wie etwa bei Benachteiligung zweier Städte mit eigenem Statut ohne Bundespolizeibehörden – VfSlg. 10.633/1985), oder aber wenn die Partner der Finanzausgleichsverhandlungen von völlig verfehlten Prämissen ausgingen oder die artikulierte Interessenslage eines Partners geradezu willkürlich ignoriert oder mißachtet wurde."

Diese Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes beruht auf der Prämisse, "daß dann, wenn die mit der Sach-, Rechts- und Interessenslage vertrauten Vertreter der Gebietskörperschaften bei den Finanzausgleichsverhandlungen zu

30

einem einvernehmlichen Ergebnis gelangen, anzunehmen sei, die diesem Ergebnis entsprechende Regelung halte sich im Rahmen des dem Finanzausgleichsgesetzgeber von Verfassungs wegen eingeräumten (weiten) Gestaltungsspielraumes" (VfSlg. 14.262/1995).

Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in VfSlg. 12.667/1991 aus dieser Judikatur aber auch abgeleitet, "daß ein Anspruch nach Art. 137 B-VG auf solche Pakte nicht gegründet werden kann" (VfSlg. 15.681/1999). 31

3.5. Der Verfassungsgerichtshof sieht keinen Anlass, von dieser Judikatur abzugehen. Die vom klagenden Land zur Begründung des Anspruchs herangezogene Beilage zum Paktum für den Finanzausgleich 2008 über den Ersatz der zusätzlichen Kosten für die Besoldung von Landeslehrern aus der Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen auf den Richtwert 25 kann daher keine Grundlage für einen solchen Anspruch bieten. Es braucht daher auch nicht untersucht zu werden, ob die der Berechnung des Kostenersatzes zugrunde gelegten Stellenpläne den tatsächlichen Bedarf im Sinne dieser Beilage wiedergeben, weil dieser Beilage keine – über die geschilderte Indizierung der Sachlichkeit der finanzausgleichsrechtlichen Regelung in ihrer Gesamtheit hinausgehende – rechtliche Verbindlichkeit zukommt. 32

4.1. Das Land Salzburg begründet seinen Anspruch weiters damit, dass der Bund die für die Höhe des Ersatzes maßgeblichen Richtlinien hinsichtlich des geltend gemachten Ersatzes der Kosten, die aus der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl auf 25 resultieren, entgegen der Vereinbarung nicht im Einvernehmen mit den Ländern erlassen hätte. Das klagende Land meint offenbar, dass in diesem Fall – ungeachtet, dass der Gesetzeswortlaut auf die *genehmigten* Stellenpläne abstellt – der Ersatz im Ausmaß der *beantragten* Planstellen gebührt. 33

4.2. Mit der am 13. August 1989 in Kraft getretenen (vgl. deren Art. 10) Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder unter anderem beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen kamen der Bund und die Länder in Art. 1 unter dem Titel "Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen" überein, gemeinsam Maßnahmen zu setzen, 34

"die eine strenge Kontrolle der Stellenplanbewirtschaftung sicherstellen. Dies soll insbesondere durch folgende Vorgangsweise erreicht werden:

1. Die für die Erstellung des jeweiligen Landesstellenplans für allgemeinbildende Pflichtschulen maßgeblichen 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."

Ziffer 2 legt für die Genehmigung der Stellenpläne ein Prozedere fest, das im Wesentlichen folgendermaßen abläuft: 35

Die vorläufigen Landesstellenpläne werden bis 15. Mai auf Grund der erwarteten Schüler- und Klassenzahlen für das kommende Schuljahr dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport (nunmehr Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur) vorgelegt. Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport teilt die Entscheidung über die vorläufigen Stellenpläne den Ländern bis 31. August mit, andernfalls gelten die eingereichten Stellenpläne als genehmigt. Nach Schulbeginn legen die Länder dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport bis spätestens 15. Oktober die tatsächlichen Schüler- und Klassenzahlen zur Überprüfung der vorläufigen Stellenpläne vor. Eine Änderung der genehmigten vorläufigen Stellenpläne ist nur in dem Ausmaß zulässig, als die tatsächlichen Schüler- und Klassenzahlen von den der Erstellung der Stellenpläne zugrunde liegenden Zahlen abweichen. Stichtag ist der 15. September. 36

In den übrigen Ziffern dieses Artikels werden dazu ein Kontrollsystem, Verpflichtungen zur Übermittlung von Daten und Ähnliches geregelt. 37

§ 4 Abs. 7 FAG 2008 und die aufgrund dieser Bestimmung ergangene Landeslehrer-Controllingverordnung, BGBl. II 390/2005, enthält dazu und zur laufenden Abrechnung zwischen Bund und Ländern nähere Bestimmungen. 38

4.3. Der Verfassungsgerichtshof qualifiziert im Einklang mit den Ausführungen der klagenden und der beklagten Partei die unter Pkt. II.6. wiedergegebenen Richtlinien für die Erstellung von Stellenplänen als "Rundschreiben" im Sinne des Art. 1 Z 1 der Vereinbarung. Für eine Entscheidung über den vom Land Salzburg geltend gemachten Anspruch ist es erforderlich, die rechtliche Qualität solcher Rundschreiben zu klären. 39

4.3.1. Die Vereinbarung wurde vom Nationalrat genehmigt; da (anders als deren Art. 2 Abs. 1 und 2) Art. 1 der Vereinbarung nicht als verfassungsändernd genehmigt wurde, stehen diese Bestimmungen im Range eines einfachen Gesetzes. 40

Allerdings sind Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG nicht unmittelbar anwendbar (vgl. VfSlg. 9581/1982, 9886/1983, 14.146/1995, 17.086/2003), sie können daher auch keine unmittelbare Grundlage für einen vermögensrechtlichen Anspruch zwischen Bund und Ländern im Bereich der Hoheitsverwaltung bilden (zur Privatwirtschaftsverwaltung vgl. VfSlg. 14.945/1997, 15.309/1998). Allerdings binden sie die Organe der Vertragspartner bei ihrem Handeln (vgl. *Thienel* in: *Korinek/Holoubek*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Art. 15a B-VG, Rz 99 f.). 41

Damit können Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG auch keine unmittelbare Grundlage für normative Akte sui generis sein, sodass es sich bei den "Rundschreiben" ausschließlich um Akte handeln kann, deren Erlassung dem Bund auf Grund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und der bestehenden, unmittelbar anwendbaren Rechtsvorschriften zukommt. Da die Vollziehung in den Angelegenheiten unter anderem des Dienstrechtes der Lehrer für öffentliche Pflichtschulen Landessache ist, die Erstellung von Stellenplänen Teil der Vollziehung ist, die Stellenpläne keinesfalls Durchführungsverordnungen im Sinne des Art. 14 Abs. 2 letzter Satz B-VG bilden und auch keine sonstige Verfassungsvorschrift den Bund zur Erlassung von derartigen generellen Rechtsnormen in diesen Angelegenheiten ermächtigt, sind solche "Rundschreiben" jedenfalls nicht als generelle Rechtsnormen, insbesondere auch nicht als "Weisung" des Bundes an die Länder zu qualifizieren. Eine Qualifikation als individueller Rechtsakt scheidet angesichts ihres generell-abstrakten Charakters aus. Auch die Vereinbarung wollte ausweislich der Erläuterungen (RV 946 BlgNR 17. GP) nichts am Rechtscharakter dieser Rundschreiben ändern. 42

4.3.2. Diese Rundschreiben haben daher keinen verbindlichen Charakter gegenüber den Ländern. Sie bilden vielmehr lediglich eine Grundlage für die Genehmigung der Stellenpläne der Länder durch den Bund gemäß Art. IV Schulverfassungsnovelle 1962 und § 4 FAG 2008 dergestalt, dass der Bund den Ländern mitteilt, unter welchen Voraussetzungen er die von den Ländern vorgelegten Stellenpläne genehmigen wird. 43

Es liegt auch im Spielraum von Bund und Ländern, für die Vollziehung des Art. IV Schulverfassungsnovelle 1962 und § 4 FAG 2008 ein zweistufiges (auf den ersten Blick sachadäquat erscheinendes) Genehmigungsregime vorzusehen, wie es Ziffer 2 des Art. 1 der Vereinbarung tut. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes ist das auf Grund dieses Prozederes herbeigeführte Ergebnis der genehmigte Stellenplan im Sinne der genannten Rechtsvorschriften, der die Grundlage des Ersatzanspruches der Länder gegenüber dem Bund für die Besoldungskosten der Landeslehrer bildet. 44

4.3.3. Für das Tatbestandselement des Vorliegens eines durch den Bund genehmigten Stellenplans gemäß Art. IV Schulverfassungsnovelle 1962 und § 4 Abs. 1 FAG 2008 und damit für die Höhe des Anspruchs der Länder auf Kostenersatz sind ungeachtet dieses Prozederes ausschließlich diese beiden – unmittelbar anwendbaren – inhaltlichen Rechtsvorschriften maßgeblich. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg. 19.497/2011 betreffend den Kostenersatz für Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen und den insofern wortgleichen – lediglich die Schultypen und die Durchschnittszahlen sind anders – Art. IV Abs. 3 lit. a Schulverfassungsnovelle 1975 ausgesprochen hat, sind die Kriterien der Genehmigungsentscheidung diesen Rechtsvorschriften zu entnehmen. 45

Auch wenn – so der Verfassungsgerichtshof in der genannten Entscheidung – die Genehmigungskriterien dieser Vorschrift nicht im Detail zu entnehmen sind, ergibt sich aus dem Zusammenhang mit sonstigen Genehmigungserfordernissen (im vorliegenden Fall in Art. IV Abs. 3 lit. b Schulverfassungsnovelle 1962) und den Grundsätzen des § 2 F-VG, dass der Bund bei der Genehmigung der Dienstpostenpläne einen – nach objektiv-sachlichen Kriterien auszufüllenden – Spielraum besitzt, wie er den Ausgleich zwischen dem sich aus den vorgelegten Dienstpostenplänen ergebenden Bedarf und den budgetären Bedeckungsmöglichkeiten herbeiführt. 46

Wie der Verfassungsgerichtshof in diesem Zusammenhang ausgeführt hat, stünde es im Widerspruch zu dem in § 2 F-VG niedergelegten Grundsatz der eigenen Kostentragung, "wenn eine Gebietskörperschaft sich zur Übernahme von Kosten verpflichten würde bzw. könnte, die nach § 2 F-VG eine andere Gebietskörperschaft zu tragen hätte, ohne dass die damit verbundene Belastung im vorhinein 47

bestimmt, bestimmbar oder zumindest beeinflussbar oder kontrollierbar wäre". Auch dieser Grundsatz schließt demnach die Notwendigkeit eines Einvernehmens über die inhaltlichen Kriterien der Höhe einer Kostenersatzpflicht in der Regel aus, weil sonst die Kosten übernehmende Gebietskörperschaft daran gehindert werden könnte, ihre Kostenverantwortung wahrzunehmen.

Es ist daher auf die Frage, ob die Bestimmungen in den Richtlinien für die Erstellung der Stellenpläne hinsichtlich jenes Teils des Kostenersatzes, der aus der Vermehrung der Planstellen zur Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen auf 25 resultiert, zwischen Bund und Ländern einvernehmlich erlassen wurden oder nicht, im Rahmen eines gemäß Art. 137 B-VG geltend gemachten Anspruchs nicht weiter einzugehen. Dies ungeachtet der Frage, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen sich der Bund durch Erlassung solcher Rundschreiben, ohne das Einvernehmen mit den Ländern hergestellt zu haben, rechtswidrig verhält, was allenfalls im Wege eines Verfahrens gemäß Art. 138a B-VG geltend gemacht werden könnte.

48

4.4. Dass die Richtlinien als solche nicht objektiv-sachliche Kriterien für die Genehmigung enthielten und damit im Ergebnis die Genehmigung nicht nach solchen Kriterien im Sinne der Entscheidung VfSlg. 19.497/2011 erfolgt sei, behauptet auch das klagende Land nicht; das Land Salzburg behauptet vielmehr lediglich, dass diese Kriterien nicht der Beilage zum Paktum für den Finanzausgleich 2008 entsprechen (s. dazu oben Pkt. IV.3.). Dies allein macht sie aber nicht unsachlich, und zwar ohne dass untersucht zu werden braucht, ob die Richtlinien tatsächlich nicht der in der Beilage zum Paktum für den Finanzausgleich 2008 vereinbarten Zusage des Bundes entsprechen, die tatsächlichen Kosten der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu ersetzen.

49

Wie der Bund in der Gegenschrift ausführt und dies am Wortlaut der für das Schuljahr 2010/11 geltenden Stellenplanrichtlinie nachvollziehbar ist, orientierte sich der Bund bei der Genehmigung der Planstellen an einer Schätzung des Mehrbedarfs, die ausweislich der Erläuterungen (RV 548 BlgNR 23. GP) anlässlich der mit der SchOG-Novelle 2008 erfolgten gesetzlichen Verankerung der Verpflichtung der Länder, die Klassenschülerhöchstzahlen auf einen Richtwert von 25 zu senken, angestellt wurde und der politischen Vereinbarung über dieses Vorhaben zugrunde gelegen ist. Dass diese Schätzung als solche nicht sachlich oder nicht nachvollziehbar wäre, hat das Verfahren nicht ergeben. Die Richtlinien

50

setzten den für den zusätzlichen Schülerjahrgang, für den die Senkung der Klassenschülerzahlen umgesetzt wurde, nach objektiven Kriterien prognostizierten Mehrbedarf von 900 zusätzlichen Planstellen um. Eine Unsachlichkeit ist an dieser Vorgangsweise nicht zu erkennen.

V. Ergebnis

1. Die vom Land Salzburg erhobene Klage besteht nicht zu Recht. Sie ist daher abzuweisen. 51

2. Der obsiegenden beklagten Partei sind Kosten nicht zuzusprechen, weil es nach Lage des vorliegenden Falles zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung nicht notwendig war, die Finanzprokurator mit der Vertretung des Bundes zu betrauen (zB VfSlg. 19.284/2011 mwN); sonstige ersatzfähige Kosten sind nicht angefallen. 52

Wien, am 03.10.2013

Der Präsident:
Dr. HOLZINGER

Schriftführer:
DI Dr. FAUNIE