

P/S 1288/ME 1 von 8



BUNDESMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT, KUNST UND SPORT

Sachbearbeiter: Dr. STIFTER
Tel.: 53120/2368 DW

Zl. 13.573/8-III/3/88

An das
Präsidium
des NationalratesParlament
1017 W i e n

Betrifft	GESETZENTWURF
Z.	1 GE 088
Datum:	29. FEB. 1988
Verteilt	2.3.1988 Ranner

Dr. Hlawacek

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit
das Familienlastenausgleichsgesetz 1967
geändert wird

Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport übermittelt in der Anlage 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie mit Schreiben vom 11. Jänner 1988, GZ. 280102/1-II/8/88, dem Begutachtungsverfahren zugeführten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 geändert wird.

BeilageWien, 25. Februar 1988
Für den Bundesminister:
Dr. RONOVSKY

F.d.R.d.A.:

Fischer



BUNDESMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT, KUNST UND SPORT

Sachbearbeiter: Dr. STIFTER

Tel.: 53120/2368 DW

Zl. 13.573/8-III/3/88

An das
Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und Familie

Mahlerstraße 6
1015 WIEN, Postfach 10

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit
das Familienlastenausgleichsgesetz 1967
geändert wird
Zu Zl. 280102/1-II/8/88

Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport hat mit Befremden zur Kenntnis genommen, daß der gegenständliche Entwurf, dessen Inhalt eine Materie betrifft, die für das ho. Ressort wegen der weitreichenden pädagogischen und organisatorischen Auswirkungen von großem Interesse ist, ohne Vorbefassung des ho. Ressorts zur Aussendung in das Begutachtungsverfahren gelangt ist. Nach ho. Auffassung wäre eine einvernehmliche Vorgangsweise (schon im Hinblick auf die Intentionen des Bundesministeriengesetzes 1986) geboten gewesen.

Der Entwurf gibt Anlaß zu folgenden Überlegungen:

I. Verfassungsrechtliche Bedenken:

Die Schulbuchaktion dient gemäß § 31 Abs. 1 FLAG der Erleichterung der Lasten, die den Eltern durch die Erziehung und Ausbildung der Kinder erwachsen. Es handelt sich somit um eine Maßnahme, die auf dem Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z 17 B-VG beruht ("Bevölkerungspolitik, soweit sie die Gewährung von Kinderbeihilfen und die Schaffung eines Lastenausgleiches im Interesse der Familie zum Gegenstand hat"). Dem steht der Kompetenztatbestand des Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG (Grundsatzgesetzgebung Bundessache, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Landessache) gegenüber ("Bevölkerungspolitik, soweit sie nicht unter Art. 12 fällt; Jugendfürsorge"). Nach ho. Auffassung kann die Einräumung eines Rechtsanspruches auf eine Geldleistung für Schüler, die eine offensichtlich nicht benötigte Sachzuwendung nicht in Anspruch nehmen, nicht mehr unter die Bundeskompetenz des Art. 10 Abs. 1 Z 17 B-VG subsumiert werden, da dadurch die Kostenbelastung der Familie insgesamt kaum vermindert wird.

- 2 -

Das Legalitätsprinzip (Art. 18 Abs. 1 B-VG) fordert vom Gesetzgeber eine eindeutige und lückenlose Regelung der Behördenzuständigkeit; dies ergibt sich auch aus dem Grundrecht auf den gesetzlichen Richter (Art. 83 Abs. 2 B-VG) (vgl. VwSlgNF 6541A, VfSlg 5698). Entscheidungen über öffentlich-rechtliche Ansprüche können in der Regel nur durch einen (bekämpfbaren) Bescheid getroffen werden. Es wären daher zumindest die in den 31c Abs. 6 und 31d Abs. 2 FLAG enthaltenen Zuständigkeitsregelungen für die Finanzlandesdirektionen entsprechend zu erweitern. Es würde nicht dem Legalitätsprinzip entsprechen, Regelungen der Behördenzuständigkeit und des Verfahrens dem Verordnungsgeber zu überlassen.

In diesem Zusammenhang scheint noch eine Regelungslücke des § 31h (1) des Entwurfes gegeben zu sein:

Diese Bestimmung sieht vor, daß gültige Gutscheine, die auf ein bestimmtes Schulbuch lauten, auch in Geld abgelöst werden können, wenn der Schüler bereits im Besitz dieses Schulbuches ist. Es wird jedoch keine Aussage darüber getroffen, ob überhaupt (und allenfalls von wem) im Vorgang über die Zuerkennung der Prämie geprüft wird, ob der Schüler auch (tatsächlich, d.h. nicht nur kurzfristig geliehen) im Besitz dieses Buches ist. Die Zuerkennung einer Geldleistung - gegen Gutscheine - ohne Prüfung der Anspruchsvoraussetzung erscheint sehr problematisch.

Es muß daher angenommen werden, daß die Prüfung der Frage, ob der betreffende Schüler im Besitz des Schulbuches ist, nolens volens in letzter Konsequenz wieder den Lehrern übertragen werden müßte. Damit wäre eine neuerliche administrative Mehrbelastung des Lehrerpersonals gegeben (und es wäre mit Abgeltungsforderungen zu rechnen - siehe auch die Ausführungen in Pkt. II).

II. Kostenerwägungen und Fragen der organisatorischen Zweckmäßigkeit:

Der Entwurf geht vom Grundgedanken einer Einsparung aus, dem stehen jedoch folgende Bedenken entgegen:

Die do. Schätzung, daß die Kosten der Schulbuchaktion durch die angestrebte Novelle um ca. 150 Mio. S gesenkt werden könnten (die Erläuterungen bieten keine Anhaltspunkte dafür, wie diese Schätzung zustandegekommen ist), erscheint aus folgenden Gründen weit überhöht:

- 3 -

Die geplante Einsparungsaktion würde erst ab der 9. Schulstufe einsetzen, da die Schulbücher bis einschließlich zur 8. Schulstufe von den Schulen mittels Sammelanweisungen beschafft werden (diese zu Ende der 70iger-Jahre eingeführte Vorgangsweise hatte damals zu erheblichen Kosteneinsparungen geführt). Es ist daher nicht von einem Gesamtkostenvolumen von 920 Mio.S, sondern von ca. 400 Mio.S auszugehen. Davon wären die Kosten der Mehrstufenbücher (Atlanten, Wörterbücher etc.) und der vor allem in den Berufsschulen verbreiteten, nur für ein Schuljahr bestimmten Arbeitsbücher abzuziehen. Um einen Einsparungseffekt von 150 Mio.S zu erzielen, müßten Schulbücher im Wert von 200 Mio.S weniger angeschafft werden; es müßten also mehr als die Hälfte aller Bücher ab der 9. Schulstufe durch Weitergabe gebrauchter Bücher beschafft werden, was kaum realistisch erscheint.

Dazu kommt noch, daß die Möglichkeiten zur Weitergabe durch die in Ausarbeitung befindlichen neuen Lehrpläne für die AHS-Oberstufe (wirksam ab dem Schuljahr 1989/90), für die Handelsakademien und Handelsschulen (treten ab dem Schuljahr 1988/89 in Kraft), sowie für Höhere technische Lehranstalten und Berufsschulen, stark eingeschränkt werden. (Besonders im berufsbildenden Schulwesen sind Änderungen der Lehrpläne, bedingt durch die Anpassung an die rasante technische und wirtschaftliche Entwicklung notwendig).

Da viele Schüler überdies ihre Bücher bis zur Abschluß- oder Reifeprüfung (in Zukunft auch für die Fachbereichsarbeit) benötigen, reduziert sich die Zahl der zur Verfügung stehenden gebrauchten Bücher soweit, daß die geschätzten Einsparungen bei weitem nicht erreicht werden können.

Die im Rahmen der Schulbuchaktion zur Verfügung gestellten Schulbücher müssen gemäß § 31a Abs. 2 FLAG so ausgestattet sein, daß die Gebrauchsfähigkeit während der vorgesehenen Benützungsdauer bei sorgfältiger Behandlung gewährleistet ist. Diese Benützungsdauer wurde bei den meisten Schulbüchern bisher nur mit einem Schuljahr angenommen; geht man von einer Weitergabe bzw. mehrjährigen Verwendung aus, müßte die Ausstattung daher entsprechend verbessert bzw. verteuert werden, was den Einsparungseffekt ebenfalls erheblich mindern dürfte. Eine mehrjährige Verwendbarkeit würde nämlich eine verbesserte Ausstattung durch eine festere Bindung und ein stärkeres Papier voraussetzen.

Eine mehrjährige Verwendbarkeit würde überdies naturgemäß eine geringere Nachfrage und damit eine geringere Auflagenhöhe mit sich bringen. Die Verringerung der Auflagenhöhe hätte wiederum eine wesentliche Verteuerung der Einzelexemplare zur Folge, wodurch sich der Stückpreis der Schulbücher erhöhen würde.

- 4 -

Der derzeitige Durchschnittspreis der Schulbücher liegt bei etwa S 100,--, die Durchschnittskosten pro Schüler und Jahr zwischen etwa S 400,-- (Berufsschule) und S 1875,-- (z.B. 6. Kl. AHS oder II. Jg. HAK). Das durch die Einlösung der Schulbücher nach ho. Ansicht durchschnittlich (er kann doch nicht alle Bücher einlösen!) erzielbare zusätzliche "Taschengeld" würde also, wenn man von der Einsparungsschätzung des BMUJF ausgeht, zwischen S 50,-- und S 250,-- pro Jahr, tatsächlich aber nur einen Bruchteil davon betragen und daher kaum einen ausreichenden Anreiz für die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit bieten. Außerdem wären von diesen Beträgen noch die Spesen und die allfälligen Kosten für die Beschaffung alter Bücher abziehen. Die Entwicklung eines Schulbuchantiquariates in den Buchhandlungen ist jedenfalls nicht zu erwarten, weil der maximale erzielbare Preis wesentlich unter 25% des Neupreises liegen müßte.

Die Zahl der Schulbücher die der Wiederverwendung wieder zugeführt werden könnten, erscheint auch aus folgenden Gründen nicht so hoch, wie es zunächst den Anschein hat:

Nur ein geringer Teil der Schüler der betroffenen Schulstufen hat Geschwister, die knapp vorher die gleiche Schulstufe derselben Schulform besuchen und dazu noch dieselben Schulbücher verwendet haben (die Schulbuchlisten bieten derzeit für die meisten Unterrichtsgegenstände ein breites Spektrum verschiedener Schulbücher zur Auswahl an - ein unschätzbarer pädagogischer Vorteil, der erst durch die Schulbuchaktion ermöglicht wurde).

Vielfach ist es zweckmäßig, ja notwendig, daß ein Schüler Schulbücher aus Schulstufen, die er bereits absolviert hat, aufbewahrt, weil der Lehrstoff der meisten Unterrichtsgegenstände von Schulstufe zu Schulstufe aufbauend gebracht wird. Außerdem erstrecken sich die Prüfungsgebiete der Reife-, Befähigungs- bzw. Abschlußprüfungen über den Lehrstoff mehrerer Schulstufen.

Die freiwillige Weitergabe ohne Gegenleistung ist schon derzeit möglich. Im Juni 1987 erging ein diesbezügliches Rundschreiben des ho. Ministeriums an die Schulen. Allerdings zeigte es sich, daß dieses System der unentgeltlichen Weitergabe von Büchern kaum funktionierte und daher auch anzunehmen ist, daß das Ziel dieses Entwurfes nicht erreicht werden kann. Es muß sogar angenommen werden, daß die älteren Schüler für die Weitergabe gebrauchter Bücher einen gewissen Beitrag verlangen würden.

Der vorliegende Entwurf enthält zwar auf den ersten Blick betrachtet nur eine geringfügige Erweiterung der von der Schule zu bestätigen-

den Daten (das Geburtsdatum des Schülers kommt hinzu), tatsächlich wäre damit aber eine wesentliche administrative Mehrarbeit der Lehrer und möglicherweise sogar eine gewisse Belastung des Schulklimas die Folge. Es war bisher kaum notwendig, die tatsächliche Einhaltung der aufgrund des Schulunterrichtsgesetzes (§§ 61 Abs. 1, 43 Abs. 1 SchUG) und der Festlegung der Unterrichtsmittel (§ 14 Abs. 6 SchUG) bestehenden Verpflichtung zur Anschaffung der erforderlichen Unterrichtsmittel zu kontrollieren. Die geplante Neuregelung würde die Gefahr mit sich bringen, daß sich manche Schüler mit oder ohne Einwilligung der Erziehungsberechtigten erforderliche Schulbücher nicht beschaffen oder nur kurzfristig ausleihen, um in den Genuß der Prämie zu kommen. Dem könnte - wie im Pkt. I erwähnt - nur durch eine zusätzliche Bestätigung der Schule über das tatsächliche Vorhandensein des Buches als Voraussetzung für die Einlösung des Gutscheines in Geld einigermaßen begegnet werden, was aber wiederum eine unzumutbare administrative Mehrbelastung der Schulen zur Folge hätte. Die Mehrbelastung bestünde darin, daß den Lehrern de facto die Kontrolle übertragen würde, ob die Schüler über ein noch verwendbares Buch verfügen. Bei den geschätzten Einsparungen müßten die Lehrer auf etwa 2 Mio. Gutscheinen bestätigen, daß die entsprechenden Bücher vorhanden sind.

Derzeit werden die Gutscheine gestempelt und ausgegeben, die Ausgabe wird in der Klassenliste vermerkt. Nach dem Entwurf wären die Gutscheine ungestempelt auszugeben. Die Schüler hätten den Namen, das Geburtsdatum und die Klasse einzutragen. Dann wären die Gutscheine einzusammeln - es kann mit 300 bis 500 Stück pro Klasse gerechnet werden; die Lehrer hätten die Daten zu überprüfen, wobei als zusätzliche Aufgabe auf jedem Gutschein das Geburtsdatum zu überprüfen wäre. Dann wären die Gutscheine wieder auszugeben und in der Klassenliste zu vermerken. Dieser Vorgang bedeutet eine wesentliche Mehrbelastung gegenüber dem derzeitigen Zustand und würde mit Sicherheit Forderungen der Lehrer nach einer zusätzlichen Abgeltung zur Folge haben. Allein schon eine solche Abgeltungsregelung würde höchstwahrscheinlich den vom do. Ressort angenommenen Einsparungseffekt aufheben.

Zur Überprüfung des Lehrers, ob der jeweilige Schüler auch das richtige Schulbuch besitzt, gehört auch die Prüfung, ob das alte Buch geeignet ist oder nicht (wenn nicht die letzte Auflage vorliegt erhebt sich die Frage der noch ausreichenden Aktualität). Zu beachten wären weiters rechtliche Folgen (Haftungsfrage) bei unkorrekter Ausfüllung oder Kontrolle des Gutscheines durch den Lehrer.

III. Pädagogische und kulturpolitische Erwägungen:

Dem Entwurf zufolge sollte sich bis 1. November herausstellen, ob die Schüler über die erforderlichen Bücher verfügen. Diese Überprüfung kann tatsächlich innerhalb der ersten zwei Monate des Schuljahres getroffen werden. Bis zur Ausstattung aller Schüler mit den notwendigen Büchern würde aber wertvolle Zeit verloren gehen. Schon bei der derzeitigen Handhabung der Beschaffung von Schulbüchern wird beklagt, wenn Schulbücher nicht schon in der ersten Schulwoche in der Hand der Schüler sind. Da nicht vorhergesehen werden kann, wie viele Bücher von den verschiedenen Titeln weitergegeben werden, wäre die Meldung der Schulen vom Jänner über die Zahl der benötigten Bücher nur mehr von sehr beschränktem Wert. In die Planung der Auflagenhöhe und die Lagerhaltung im Buchhandel würde ein starker Unsicherheitsfaktor geraten, und die prompte Lieferbarkeit der von den Schulen tatsächlich benötigten Bücher würde beeinträchtigt werden.

Der vorliegende Entwurf würde - wie im Pkt. II erwähnt - bei seiner Realisierung die pädagogischen Vorteile der Schulbuchaktion, nämlich die Anpassung der Bücher an neue Lehrpläne und die erforderliche Aktualisierung der Inhalte, ab der 9. Schulstufe weitgehend zunichte machen. Das Streben nach Taschengeld würde in Gegensatz zur Ausstattung mit den notwendigen Schulbüchern geraten. Es besteht die Gefahr, daß zumindest in Einzelfällen die Verpflichtung, das jeweils erforderliche Schulbuch anzuschaffen, verletzt werden würde, und dies, um in den Genuß eines relativ geringen Geldbetrages zu gelangen; d.h., daß Anlaß zu unnötigen Konfliktsituationen in den Schulen bestünde.

Die Schulbuchaktion hat die Versorgung der Schüler mit den zeitgemäßen Erfordernissen entsprechenden Unterrichtsmitteln sichergestellt und entscheidend dazu beigetragen, daß die Modernisierung des österreichischen Schulwesens durch Lehrplaninhalte und pädagogische Methoden in der Praxis umgesetzt werden konnte. Gerade die von der Wirtschaft in jüngster Zeit immer heftiger geforderten Reformen können nur verwirklicht werden, wenn den Schulbuchverlagen durch die Ermöglichung rentabler Auflagenhöhen ein Anreiz geboten wird, neue Bücher auf den Markt zu bringen.

Wenn auch die Schulbuchaktion primär eine familienpolitische Maßnahme ist, darf doch ihr kulturpolitischer Stellenwert nicht übersehen werden. Für das Überleben des österreichischen Verlagswesens gegen eine übermächtige ausländische (vor allem bundesdeutsche) Konkurrenz ist der Weiterbestand der Schulbuchaktion ein wesentlicher Faktor. Auch der Buchhandel (vor allem in ländlichen Gebieten) lebt

- 7 -

zu einem beträchtlichen Teil davon. Einschneidende Veränderungen würden daher nicht nur zum Verlust von Arbeitsplätzen, sondern auch zu einer Gefährdung dieser für das österreichische Kulturleben unentbehrlichen Infrastrukturen führen.

Zum vorgesehenen Termin des Inkrafttretens der Novelle wird bemerkt, daß die Vorbereitungen für die Schulbuchaktion 1988/89 bereits weitgehend abgeschlossen sind (die Schulbuchkonferenzen finden in diesen Tagen statt). Änderungen müßten unter größtem Zeitdruck geplant und durchgeführt werden. Da die Bücher nach den derzeitigen Verträgen in hohen Auflagen für eine einjährige Verwendung und daher kostengünstig kalkuliert und hergestellt wurden, würden viele von ihnen einer mehrjährigen Verwendung nicht standhalten. Das System der Weitergabe von Schulbüchern könnte daher nicht schlagartig einsetzen, sondern allenfalls erst nach einer Übergangszeit realisiert werden. Da der gegenständliche Entwurf ohne Vorberatungen erstellt wurde, konnten bisher keinerlei Veranlassungen in diese Richtung getroffen werden.

Wie bereits anlässlich der Besprechung am 11.2.1988 seitens des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport erwähnt wurde, ist für die Zukunft im Hinblick auf die Entwicklung der Schülerzahlen zumindest in diesem Bereich ohnehin mit einer rückläufigen Kostenentwicklung zu rechnen.

Aus den oben genannten Gründen muß der vorliegende Entwurf daher von Seiten des ho. Ressorts abgelehnt werden.

Wien, 25. Februar 1988
Für den Bundesminister:
Dr. RONOVSKY

F.d.R.d.A.:
Fischler