

Amt der o.ö. Landesregierung

Verf(Präs) - 300395/6 - Dfl

Linz, am 12. Dezember 1989

DVR.0069264

Novellen zum Schulorganisationsgesetz, Pflichtschulerhaltungs-Grundgesetz, Schulzeitgesetz, Schulunterrichtsgesetz sowie Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz im Zusammenhang mit der Einführung eines flexiblen Modells ganztägiger Schulformen; Entwurf - Stellungnahme

Zu GZ 12.690/20-III/2/89 vom 12. Oktober 1989

Betrifft GESETZENTWURF
Z 83 GE 98

Datum: 14. DEZ. 1989

Verteilt: 20. Dez. 1989 *Pr. Kocher*

St. Breuer

An das

Bundesministerium für
Unterricht, Kunst und Sport

Minoritenplatz 5
1014 Wien

Das Amt der o.ö. Landesregierung beeht sich, zu den mit der do. Note vom 12. Oktober 1989 versandten Gesetzentwürfen wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Allgemeines:

1. Allgemein kann eingangs festgehalten werden, daß nahezu allen Gesetzentwürfen, soweit sie im Zusammenhang mit der Errichtung ganztägiger Schulformen stehen, der Vorwurf der mangelnden sachlichen und rechtlichen Durchdringung zu machen ist. Klar scheint nur, daß durch dieses Modell der Versuch unternommen wird, die (finanzielle) Hauptlast nicht dem Bund, sondern letztlich den Ländern bzw. den Gemeinden als Schulerhalter der allgemeinbildenden Pflichtschulen aufzubürden; zumindest ist dies aus den Erläuterungen ableitbar.

Beim vorgestellten Modell einer ganztägigen Schulform fällt nämlich auf, daß einerseits die Bezeichnung "ganztägige Schulform" gewählt wurde, andererseits aber das Engagement der letztlich vom Bund finanziell zu tragenden Lehrerkosten (Schule) soweit als möglich zugunsten einer im Rahmen der Landesgesetzgebung näher auszugestaltenden Erzieherdienstregelung zurückgedrängt werden soll.

Es wird aber immer wieder in den Erläuterungen betont, daß auch der nicht gegenstandsbezogene Betreuungsteil ein Bestandteil der in einer ganztägigen Schulform errichteten Schule sei (S. 7 der Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf der 12. Schulorganisationsgesetz-Novelle, S. 3 der Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf der Novelle zum Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz). Das bedeutet aber, daß die einschlägigen Regelungen der ganztägigen Schulreform ausschließlich auf den Kompetenztatbestand "Schulwesen" zu stützen sind. Art. 14 B-VG regelt nun die Kompetenzverteilung in den Angelegenheiten des "Schulwesens" derart, daß Abs. 1 eine Generalklausel zugunsten des Bundes normiert. Die restlichen Absätze des Art. 14 (im wesentlichen die Abs. 2 bis 5) legen taxativ die Angelegenheiten fest, in denen den Ländern eine Kompetenz zukommt. Demnach stützen sich auch die Bestimmungen über die äußere Organisation öffentlicher Schulen in Ganztagsform auf Art. 14 Abs. 3 lit. b B-VG und die Bestimmungen über das Dienstrecht jener Landeslehrer, die als Erzieher in einer ganztägigen Schulform eingesetzt werden sollen, auf Art. 14 Abs. 2 B-VG.

Aus der Kompetenzverteilung des Art. 14 ist jedoch kein Kompetenztatbestand abzuleiten, der eine Kompetenz der Länder in den Angelegenheiten der Erzieher, die im vorgesehenen Betreuungsteil der ganztägigen Schulform eingesetzt werden können, normiert. (Die Erziehertätigkeit erfolgt ja nicht im Rahmen eines Schülerheimes, sondern soll - zwar nach ähnlichen fachlichen Gesichtspunkten - im Rahmen der Schule durchgeführt werden.) Dieser Regelungsbereich ist daher im Zweifel auf Art. 14

Abs. 1 B-VG zu stützen; diese Kompetenz wurde auch bereits dadurch in Anspruch genommen, daß in Z. 9 des Entwurfs der Novelle zum Schulunterrichtsgesetz Erzieherpflichten normiert wurden.

2. Im Lichte der Ausführungen zu Punkt 1. erscheint daher keinesfalls - wie im Entwurf offensichtlich beabsichtigt - das Land zur Tragung der Hauptlast des Personalaufwandes verpflichtet. Gemäß § 2 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948, BGBl.Nr. 45, zuletzt geändert durch das Bundes-Verfassungsgesetz BGBl.Nr. 686/1988, haben die Gebietskörperschaften den Aufwand zu tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt; darunter fällt jedenfalls der Personalaufwand. Die Länder hätten daher - entgegen den Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen - nicht die Kosten der im Betreuungsteil der Gesamttagsschule verwendeten Erzieher zu tragen, sondern der Bund, da es sich dabei nur um Bundesbedienstete handeln kann. (Zum vorgesehenen Kostenerstattung der Länder an den Bund im Bereich des Landeslehrer-Dienstrechtsgesetzes siehe Punkt II. 5.).

III. Zu den einzelnen Entwürfen:

1. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Schulorganisationsgesetz geändert wird (12. Schulorganisationsgesetz-Novelle):

a) Zu Art. I Z. 3 (§ 8 des Entwurfs):

Die Einreihung der als lit. i vorgesehenen Regelung sollte aus systematischen Gründen besser nach der bestehenden lit. b erfolgen.

Die Aussage in den Erläuterungen, wonach sich aus dem Wort "Angebot" ergäbe, daß der Betreuungsteil verpflichtend sei, ist offenkundig unrichtig.

b) Zu Art. I Z. 5 (§ 13 des Entwurfes):

Entgegen den Erläuterungen zu dieser Bestimmung enthält weder die Entwurfsbestimmung des § 56 Abs. 8 des Schulunterrichtsgesetzes noch die eben besprochene Grundsatzbestimmung des Schulorganisationsgesetzes eine Normierung über die Art der Bestellung eines Leiters für den Betreuungsteil. In den Erläuterungen bekennt man sich nur dazu, daß dem Leiter der Schule die Gesamtleitung der Schule unter Einbeziehung des Betreuungsteiles zukommt. Wie sich das Verhältnis des Schulleiters und des allenfalls bestellten Betreuungsteilleiters zueinander verhält, ist abgesehen von dem Umstand, daß die beiden Leiter unterschiedlichen Dienstregelungskompetenzen und eventuell auch unterschiedlichen Dienstgebern unterworfen sind (dies läßt der Entwurf offen), nirgends praxisorientiert geregelt. Die Erläuterungen dazu scheinen nicht geeignet, die grundsatzgesetzlichen Regelungen zumindest einer sinnvollen Ausführungsgesetzgebungsmöglichkeit zugänglich zu machen.

c) Zu Art. I Z. 6 (§ 14 des Entwurfes):

Diese Entwurfsbestimmung dürfte im Gegensatz zu oftmals geübten sonstigen Gepflogenheiten den ohnehin nicht streng verstandenen Mindestanforderungen an die Regelungssubstanz bei Grundsatzgesetzen nicht gerecht werden. Aus der Bestimmung ist nämlich nicht einmal zu erkennen, ob der Betreuungsteil klassenbezogen, schulstufenbezogen oder schulartbezogen geführt werden soll, was sich letztlich aber auf die Höhe der zu erwartenden Mehrkosten auswirken wird.

Die Bestimmung sieht im Eingangssatz vor, daß festzulegen wäre, bei welcher Zahl zum Betreuungsteil angemeldeter Schüler Gruppen zu bilden sind. Letztlich scheint aber bei einer Gesamtbetrachtung der gegenständlichen Bestimmung der Schluß naheliegend, daß sich hinter der Gruppenbildungszahl letzt-

lich die Frage der Führungsmöglichkeit des Betreuungsteiles schlechthin verbirgt.

Im Hinblick auf die dienstpostenplanmäßige Bedeckung der für die gegenstandsbezogene Lernzeit erforderlichen Lehrer erscheint die Normierung von wirklichen Grundsätzen für die "ganztägigen Schulformen" dringend erforderlich. Andernfalls besteht die Gefahr, daß wegen des Fehlens von Systemgrundsätzen die ausführungsgesetzgeberische Freiheit (in den einzelnen Bundesländern) nicht in Einklang mit den vom Bund angewandten Stellenplanzustimmungskriterien gebracht werden kann.

Es wird in der Entwurfsbestimmung zwar eine Bandbreite für die Gruppengröße festgeschrieben, es ist allerdings kein Anhaltspunkt zu finden, wonach sich die Gesamtgruppenzahl an einer Schule mit "ganztägiger Schulform" errechnet. Dies wird insbesondere auch schon darin deutlich, daß sich die gegenstandsbezogene Lernzeit auf einen bestimmten Pflichtgegenstand beziehen soll. Offen bleibt dabei aber die Frage, ob es eine parallel geführte gegenstandsbezogene Lernzeit gibt, die sich jeweils auf einen anderen, bestimmten Pflichtgegenstand bezieht.

d) Zu Art. I Z. 7 - 12:

Die zu lit. a bis c erörterten Probleme gelten hiefür sinngemäß.

2. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz geändert wird:

a) Zu Art. I Z. 2 (§ 10 des Entwurfes):

Da die öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen grundsätzlich in der Trägerschaft der Gemeinden als gesetzlichen

Schulerhalter stehen und diese auch für die Beistellung von Schulärzten bereits nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen vorzusorgen haben, soll nun offensichtlich diese Verpflichtung auch auf die Beistellung der Erzieher ausgedehnt werden. Ob allerdings alle Gemeinden von sich aus dazu in der Lage sein werden, wird erst die Zukunft weisen. Da aber die Zuweisung der Lehrer zu den einzelnen Schulen von organisatorischen oder funktionellen Landesbehörden wahrgenommen wird, ist anzunehmen, daß die Erwartungshaltung der gesetzlichen Schulerhalter auch hinsichtlich der Erzieherbeistellung in eine ähnliche Richtung gehen wird.

Im Zusammenhang mit der (zwar vorgesehenen aber noch offenen) das Land oder die Gemeinde treffenden Entlohnungsverpflichtung für die Erzieher (vgl. Punkt I. 1.) und die Einhebungsmöglichkeit von Beiträgen für den Betreuungsteil (vergleiche § 14 Abs. 2 und 3 des Entwurfes) müssen bereits jetzt Problem- und Streitsituationen und vor allem auch ein erheblicher administrativer Aufwand erwartet werden.

Angesichts der höchstens kostendeckend festzusetzenden Beiträge für den Betreuungsteil (wobei aber noch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Schüler Bedacht zu nehmen ist) sind Einnahmensdefizite bezogen auf die tatsächlich auflaufenden Kosten mit Sicherheit zu erwarten, sodaß eine Abdeckung der Erzieheraufgaben durch Lehrer im Rahmen der Einrechnung dieser Dienste in die Lehrverpflichtung mehr als problematisch erscheint. Eine dazu durchgeföhrte Meinungsumfrage hat nämlich ergeben, daß nicht alle an der Einföhrung ganztägiger Schulformen interessierten Eltern auch zur Leistung eines Kostenbeitrages bereit sind. Einerseits will der Bund die auf den Erzieherdienst fallenden Besoldungskosten nicht dem Land refundieren, andererseits kann aber nicht erwartet werden, daß die gesetzlichen Schulerhalter dem Land kostendeckende Beiträge aus den Beitragseinnahmen für den Betreuungsteil überweisen können, sodaß letztlich das Land zu-

mindestens als Teilkostenträger übrigbliebe. Die Vereinnahmung und Verwaltung der Beiträge für den Betreuungs- teil durch Landesdienststellen muß von vornherein wegen des damit verbundenen enormen administrativen Aufwandes als unrealistisch ausgeschieden werden und würde zudem auch nichts am zwangsläufig auftretenden Beitragsaufkommensmanko ändern.

b) Zu Art. I Z. 4 (§ 13 des Entwurfes):

Diese Bestimmung wird grundsätzlich begrüßt, wenngleich auch hier ebenfalls gefordert werden muß, daß die dem Landesaus- führungsgesetzgeber eingeräumte Gestaltungsfreiheit auch in der Praxis der Vollziehung genutzt werden kann, indem der Bund bei seinen Zustimmungskriterien zu den Stellenplänen diese besonderen Organisationsgegebenheiten entsprechend be- rücksichtigt.

c) Zu Art. I Z. 5 (§ 14 Abs. 2 und 3 des Entwurfes):

Die Entwurfsregelung scheint darauf abzustellen, daß jeder einzelne Schulerhalter für seine von ihm geführten ganztä- gigen Schulformen individuelle kostendeckende Beiträge vor- sieht. Bei einer am Wortlaut der Bestimmung orientierten Vor- gangsweise wird es damit nicht möglich sein, durch Verordnung der Landesregierung eine allgemein geltende Beitragsordnung festzulegen. Es fällt allerdings in diesem Zusammenhang auf, daß der Bund aufgrund der Entwurfsbestimmung des § 5 Abs. 2 des Schulorganisationsgesetzes - die Bestimmung ist insoweit inhaltsident - eine generelle Vorgangsweise durch Verordnung mit einem undifferenzierten Beitragssatz von S 900,-- als mit dem Gesetzesauftrag vereinbart ansieht.

3. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Schulzeitgesetz 1985 geändert wird:

Zu Art. I Z. 2 (§ 9 des Entwurfes):

Der Sinn des zweiten Halbsatzes des ersten Satzes sowie die Anwendung des Regelungsgegenstandes im Schulzeitgesetz kann nicht nachempfunden werden. Auch aus den Erläuterungen ist hiefür nichts zu gewinnen.

4. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Schulunterrichtsgesetz geändert wird:

a) Zu Art. I Z. 2 (§ 9 des Entwurfes):

Der Schulleiter wird in der genannten Bestimmung berufen, den einzelnen Gruppen im Betreuungsteil "ganztägiger Schulformen" (ausgenommen die gegenstandsbezogene Lernzeit) Lehrer oder Erzieher zuzuweisen. Dem Schulleiter wird damit eine Vorgesetztenfunktion gegenüber Bediensteten zugeordnet, deren Dienstverhältnis möglicherweise völlig anders strukturiert ist als das des Leiters.

b) Zu Art. I Z. 9 (§ 55a des Entwurfes):

Ohne sich um die dienstrechtliche Einordnung der Erzieher näher Gedanken zu machen, werden in dieser Bestimmung Dienstpflichten für den Erzieher aufgestellt.

c) Zu Art. I Z. 10 (§ 66 des Entwurfes):

Die Bestimmung, die aus nur einem Satz besteht, müßte aus grammatischen Gründen zumindestens in zwei Sätze aufgespalten werden.

5. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz geändert wird:

Zu Art. I Z. 4 (§ 121 des Entwurfes):

Aus dieser Bestimmung geht hervor, daß Mehrkosten für die Länder entstehen sollen, die jedenfalls zu einer Verhandlungspflicht des Bundes gemäß § 5 FAG 1989 führen müssen.

III. Zusammenfassend muß ganz allgemein festgestellt werden, daß die im Zusammenhang mit den "ganztägigen Schulformen" stehenden Regelungen wenig ausgegoren erscheinen und eine Vielzahl von Problemen unlöst im Raum stehen lassen. Das gesamte Gesetzesvorhaben muß daher - zumindest in der vorliegenden Fassung - abgelehnt werden.

25 Mehrabdrucke dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die o.ö. Landesregierung:

S t ö g e r

Landesamtsdirektor-Stv.

b. w.

- 10 -

Amt der o.ö. Landesregierung

Verf(Präs) - 300395/6 - Dfl

Linz, am 12. Dezember 1989

DVR.0069264

a) Allen
oberösterreichischen Abgeordneten zum
Nationalrat und zum Bundesrat

~~b) An das~~
Präsidium des Nationalrates (25-fach)
1017 Wien, Dr. Karl Renner-Ring 3

c) An alle
Ämter der Landesregierungen

d) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung
1014 Wien, Schenkenstraße 4

zur gefälligen Kenntnis.

Für die o.ö. Landesregierung:

S t ö g e r

Landesamtsdirektor-Stv.

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Kathrin