

3/SN-181/ME



AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG
Präsidialabteilung II/EG-Referat

Zahl: 66/331

A-6010 Innsbruck, am 13. Okt. 1992
Landhaus
Fax: (0512) 508177
Tel: (0512) 508-153
DVR: 0059463
Sachbearbeiter: Dr. Wolf

An das
Bundesministerium für
Unterricht und Kunst

(2-fach)

Minoritenplatz 5
1014 Wien

T e l e f a x !

Betitelt GESETZENTWURF
Zl. 67/92
Datum: 24.06.1992
Verteilt 1. Dez. 1992

A. Böni

Betreff: Entwürfe von Novellen zum Schulorganisationsgesetz,
zum Schulzeitgesetz 1985 und zum Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz; Stellungnahme

Zu GZ 12.690/5-III/2/92 vom 3. Juni 1992

Die Tiroler Landesregierung hat in ihrer Sitzung vom 13. Oktober 1992 folgende Stellungnahme zu den übersandten Entwürfen von Novellen zum Schulorganisationsgesetz, zum Schulzeitgesetz 1985 und zum Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz beschlossen:

- 2 -

Allgemeines:

1. Zur kompetenzrechtlichen Problematik:

Die Einführung eines Modells ganztägiger Schulformen war Kernstück jenes Bündels von Gesetzentwürfen, die weitreichende Änderungen der Schulgesetze vorsahen und mit Aussendungsschreiben des do. Ministeriums vom 12. Oktober 1989, GZ 12.690/20-III/2/89, und vom 1. März 1990, GZ 12.690/38-III/2/90, dem allgemeinen Begutachtungsverfahren unterzogen wurden. Gegen diese Vorhaben wurden nicht zuletzt von Tirol schwerwiegender verfassungsrechtliche Bedenken erhoben. Auf die seinerzeitigen Stellungnahmen der Tiroler Landesregierung vom 16. Jänner 1990, Präsidialabteilung II-66/303, und vom 4. April 1990, Präsidialabteilung II-66/311, wird verwiesen.

Die seinerzeitigen verfassungsrechtlichen Einwände lassen sich kurz in der Weise zusammenfassen, daß der als Bestandteil der Schule konzipierte Betreuungsteil mangels eines lehrplanmäßigen Unterrichtes nicht dem verfassungsrechtlichen Schulbegriff, wie er am 1. Oktober 1925 als maßgebendem Versteinerungszeitpunkt bestanden hat, zugeordnet werden kann. Aus diesem Grund sind die entsprechenden Gesetzentwürfe zu Unrecht vom Vorliegen einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Verwirklichung des Betreuungsteiles ausgegangen. Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Subsumierung des Betreuungsteiles unter den Schulbegriff des B-VG haben sich insoweit noch erhärtet, als in Abänderung des seinerzeitigen Entwurfes einer Novelle zum Schulorganisationsgesetz vom 1. März 1990 für die gegenstandsbezogene und individuelle Lernzeit kein Lehrplan mehr, sondern Betreuungspläne vorgesehen sind. Gegen die Subsumierung unter den Schulbegriff spricht weiters der vorgesehene Einsatz von Erziehern für die individuelle Lernzeit und die Freizeit. Auf Grund der entsprechenden Aufgabenstellung der Bildungsanstalten für Erzieher nach § 102 des Schulorganisationsgesetzes sollen Erzieher die Erziehungsaufgaben in Horten, Heimen und Tagesheimstätten für Kinder und Jugendliche sowie in der außerschulischen Jugendarbeit erfüllen. Ein Einsatz von Erziehern in Schulen ist nicht vorgesehen.

- 3 -

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen in diesem Zusammenhang auch unter dem Gesichtspunkt, daß der gleichfalls verfassungsrechtlich vorgegebene - und damit nicht der beliebigen Disposition des einfachen Gesetzgebers unterliegende - Begriff der Schulerhaltung auf die Bestellung der im Rahmen des Betreuungsteiles tätigen Erzieher ausgedehnt wurde.

2. Zu den finanziellen Auswirkungen:

Die Verwirklichung des vorgesehenen Modells ganztägiger Schulformen würde für die Schulerhalter im Pflichtschulbereich einen erheblichen Investitionsaufwand im Hinblick auf die Schaffung der baulichen und einrichtungsmäßigen Voraussetzungen mit sich bringen. Weiters hätten die Schulerhalter auf Grund der Ausdehnung des Schulerhaltungsbegriffes die Kosten für die Unterbringung, Verpflegung und Betreuung der Schüler im Betreuungsteil zu tragen, soweit diese nicht durch Kostenbeiträge der Erziehungsberechtigten hereingebracht werden können.

Da in Tirol die Gemeinden und teilweise Gemeindeverbände Erhalter der öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen sind, würde eine Kostenbelastung in erster Linie für diese eintreten. Das Land Tirol selbst ist nur hinsichtlich einiger Sonderschulen gesetzlicher Schulerhalter. Die Förderungsmittel, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach dem Schul- und Kindergartenbaufondsgesetz, LGBl.Nr. 15/1973, in der Fassung des Gesetzes LGBl.Nr. 55/1981 für Ausbaumaßnahmen zur Verfügung gestellt werden müßten, würden sich jedoch wesentlich erhöhen. Indirekt ergibt sich daraus wiederum eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung des Landes.

Gänzlich unklar scheint die Tragung des Personalaufwandes im Zusammenhang mit der Freizeit im Rahmen des Betreuungsteiles. Erfolgt hier eine Betreuung durch Lehrer, so dürfte sich im Hinblick auf § 10 des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes eine Kostentragungspflicht des Landes ergeben, dem auf Grund des § 3 des Finanzausgleichsgesetzes die entstandenen Kosten

- 4 -

wiederum vom Bund zu ersetzen sind. Erfolgt die Betreuung dagegen durch Erzieher, so dürften die Kosten nach § 10 des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes in der Fassung der vorliegenden Novelle dagegen den Schulerhalter treffen. Eine derart unbegründete Differenzierung kann jedoch nicht ernstlich angestrebt werden.

Soweit im Vorblatt der Erläuterungen zum Entwurf der 12. Schulorganisationsgesetz-Novelle ausgeführt ist, daß sich für die Länder und Gemeinden allenfalls Einsparungen ergeben, wenn sie Schülerheime und Horte in ganztägige Schulformen überführen, so bleibt unberücksichtigt, daß Schülerheime nicht nur der Betreuung und Verpflegung, sondern auch der Unterkunft dienen und diese daher nicht durch eine ganztägige Schulform zu ersetzen ist. Auch sind Horte und Schulen meist nicht in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht, sodaß sich schon auf Grund der räumlichen Trennung Zusammenlegungen bzw. Überführungen schwierig gestalten würden.

Unbeschadet der grundsätzlichen Ablehnung des Modells ganztägiger Schulformen im Hinblick auf die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken vertritt die Tiroler Landesregierung den Standpunkt, daß die durch die Einführung ganztägiger Schulformen im Pflichtschulbereich entstehenden Kosten vom Bund zu tragen sind. Schließlich werden auch die Kosten der laufenden Versuche, in denen ganztägige Schulformen erprobt werden, zur Gänze vom Bund getragen.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen der im Entwurf vorliegenden Gesetze:

1. Zum Entwurf einer 14. Schulorganisationsgesetz-Novelle:

Zu Artikel I:

Zu Z. 1 (§ 2 Abs. 3):

Diese Bestimmung scheint entbehrlich, da der Betreuungs-

- 5 -

teil - wenngleich, wie vorstehend dargelegt, in verfassungswidriger Weise - als Teil der Schule konzipiert ist. Auch hinsichtlich der Schülerheime wurde wohl aus diesem Grund eine eigene Aufgabenzuweisung bislang nicht für notwendig erachtet.

Zu Z. 3 (§ 5 Abs. 2):

Es sollte klargestellt werden, daß es sich bei den in dieser Bestimmung bezogenen Beiträgen und Ersätzen um privatrechtliche Verbindlichkeiten handelt, für deren Hereinbringung der ordentliche Rechtsweg zu beschreiten ist.

Zu Z. 4 (§ 6):

Die Überschrift zu § 6 sollte lauten: "Lehrpläne und Betreuungspläne".

Im Abs. 1 sollten die "über die einzelnen Schulen hinausgehenden Interessen der Schüler und Erziehungsberechtigten" näher definiert werden.

Weiters müßte im letzten Satz des Abs. 1 der Handlungsbedarf der Schulbehörden des Bundes in den Ländern näher determiniert werden.

Darüberhinaus ist die geplante Vorgangsweise, wonach der Landesschulrat an Stelle der von den Schulen erlassenen Lehrplanbestimmungen entsprechende "zusätzliche" - gemeint wohl: abweichende - Lehrplanbestimmungen zu erlassen hat, sofern die oben genannten, nicht näher definierten Interessen nicht berücksichtigt wurden, insofern bedenklich, als dies für alle Beteiligten mit einem hohen Maß an Unzufriedenheit verbunden sein wird. Hier sollte der Landesschulrat bereits im Vorfeld von schulautonomen Entscheidungen so rechtzeitig eingebunden werden, daß keine Änderung oder gar Aufhebung durch eine gleichsam höhere Instanz nötig ist.

Die Aussage in den Erläuterungen, der neue § 6 Abs. 3 lit. a sei dem derzeitigen § 6 Abs. 2 nachgebildet, trifft

- 6 -

insofern nicht zu, als dem jeweils unterrichtenden Lehrer bisher nur die Lehrstoffverteilung obliegt. Die Erlassung schulautonomer Lehrplanbestimmungen an Akademien kann wohl nicht ausschließlich Aufgabe der Lehrer sein. Hier bieten sich in erster Linie die bereits bestehenden Entscheidungsgremien der Pädagogischen und Berufspädagogischen Akademie an.

Abs. 3 lit. b scheint insofern bedenklich, als das Schulforum bzw. der Schulgemeinschaftsausschuß in ihrer derzeitigen Zusammensetzung nicht geeignet sind, derart schwerwiegende Entscheidungen wie die Erlassung von schulautonomen Lehrplanbestimmungen tragen zu können. Es wird daher eine Regelung vorgeschlagen, wonach diese nur von mindestens zwei Dritteln der Erziehungsberechtigten der Schüler der betroffenen Klassen und von zwei Dritteln der Lehrer der gesamten Schule beschlossen werden können. An mittleren und höheren Schulen wären darüber hinaus die Schüler in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen.

Die Aussage in den Erläuterungen, der neue Abs. 4 entspräche mit Ausnahme der Einfügung des Wortes "jedenfalls" völlig dem bisherigen § 6 Abs. 3, trifft gleichfalls nicht zu. Neu ist vielmehr, daß in den Lehrplänen auch weitere Unterrichtsgegenstände als Pflichtgegenstände vorgesehen werden können. Welche Pflichtgegenstände in den Lehrplänen vorzusehen sind, sollte aber ausschließlich im Schulorganisationsgesetz festgesetzt werden.

Im Abs. 5 müßten für die gegenstandsbezogene Lernzeit zwingend vier Wochenstunden vorgesehen werden. Zwei Wochenstunden scheinen von der Sache her nicht ausreichend. In jedem Fall muß sichergestellt sein, daß der Bund die Lehrerpersonalkosten für die vollen vier Stunden übernimmt. Auch müßte das zeitliche Verhältnis der einzelnen Abschnitte des Betreuungsteiles zueinander geregelt werden.

Schließlich müßte - gegebenenfalls an anderer Stelle - normiert werden, wer zur Entscheidung darüber, an welchen

- 7 -

Tagen und für welche Gegenstände eine gegenstandsbezogene Lernzeit festgelegt wird, berufen ist.

Zu Z. 5 (§ 7 Abs. 5a):

Für die Einrichtung von Schulversuchen wird das Klassen- bzw. Schulforum als die geeigneter Plattform angesehen, wobei die Abstimmung allenfalls mit einer qualifizierten Mehrheit erfolgen könnte.

Zu Z. 6 (§ 8 lit. i):

Der Inhalt der in den sublit. aa bis dd enthaltenen Begriffe kann nach dem allgemeinen Sprachgebrauch nicht ausreichend erschlossen werden, sodaß hiefür entsprechende Legaldefinitionen vorzusehen wären.

Auch scheint es terminologisch ungünstig, wenn in der sublit. dd von "Verpflegung" gesprochen wird. Da im übrigen von Zeiten die Rede ist, schiene etwa der Ausdruck "Verpflegszeit" besser. Darüberhinaus sollte auch der Zeitraum für die Anmeldung zum Besuch des Betreuungsteiles festgelegt werden.

Zu Z. 7 (§§ 8a bis 8e):

Im Abs. 1 des § 8a sollte vergleichbar ähnlichen Bestimmungen vor den Worten "zwei Dritteln" jeweils das Wort "mindestens" eingefügt werden. In der Sache selbst scheint für eine derart wichtige Entscheidung, ob eine Schule mit verschränkter Abfolge des Unterrichts- und des Betreuungsteiles zu führen ist, eine Zweidrittelmehrheit nicht für ausreichend. Für eine derartige Ganztagsform sollten mindestens 75 v.H. der Erziehungsberechtigten und der Lehrer stimmen müssen.

Im Zusammenhang mit der Abstimmung über die verschränkte ganztägige Schulform sollte weiters ein Termin festgesetzt werden, zu dem die Abstimmung spätestens abgeschlossen sein muß. Auch geht aus den Bestimmungen nicht hervor, ob eine Abstimmung für jedes Schuljahr neu zu erfolgen hat.

Weiters sollte sichergestellt sein, daß die Tagesschulheime weiterhin erhalten bleiben können. Hierzu müßten allerdings auch schulübergreifende Formen der Schülerbetreuung möglich sein.

Abschließend ist festzuhalten, daß die notwendigen finanziellen und räumlichen Voraussetzungen für die Einführung ganztägiger Schulformen derzeit nicht gegeben sind. Dazu kommt noch, daß die damit verbundenen dienst- und besoldungsrechtlichen Fragen und Probleme nicht gelöst sind. So liegt im Gegensatz zur seinerzeitigen Aussendung vom Oktober 1989 kein Entwurf einer Novelle zum Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz 1984 vor.

Was im § 8c Abs. 1 lit. b schließlich unter dem Begriff des "laufenden Beurteilungsabschnittes" zu verstehen ist, ist nicht klar ersichtlich. Abgesehen davon, daß schon im Hinblick auf eine gleichmäßige Lehrerbeschäftigung auf ein Unterrichtsjahr abgestellt werden sollte, scheint dieser Zeitraum auch aus pädagogischen Gründen angemessen.

Im § 8c Abs. 2 sollte die lit. a durch den muttersprachlichen Unterricht ergänzt werden.

Bisher betrug die Schülermindestzahl für den Schulversuch muttersprachlicher Unterricht sieben, im ländlichen Raum fünf. Durch die letzten Lehrplannovellen wurde dieser Unterricht als Freizeigenstand oder als unverbindliche Übung in das Regelschulwesen übernommen. Dies bedeutet, daß der muttersprachliche Unterricht erst ab 15 Schülern zu erteilen ist. Wenn schon nicht die an sich gerechtfertigte Weiterführung dieses Unterrichtes zu den Versuchsbedingungen ins Auge gefaßt wird, so scheint die Einreichung des muttersprachlichen Unterrichtes in die Kategorie der Fremdsprachen jedenfalls notwendig, um die Schlechterstellung zumindest zu mildern.

Im § 8c Abs. 4 sollten die lit a und b insofern zusammengefaßt werden, als für beide Fälle eine Mindestschülerzahl von sechs festzulegen wäre.

- 9 -

Es ist nicht einzusehen, daß für den Förderunterricht im Beobachtungszeitraum bzw. nach der Einstufung in die Leistungsgruppe III, der in der Praxis kaum Bedeutung hat, eine höhere Mindestschülerzahl vorgesehen wird, zumal auch in den leistungsdifferenzierten Pflichtgegenständen in der Berufsschule in allen Fällen eine Mindestschülerzahl von sechs festgelegt wurde.

Um die bisher im Rahmen von Schulversuchen getroffenen Maßnahmen für die Betreuung von Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache weiterführen zu können, sollte insbesondere für den "besonderen Förderunterricht" für Schüler nicht-deutscher Muttersprache eine Mindestschülerzahl von drei vorgesehen werden, falls Zusammenlegungen nicht möglich sind.

Im § 8d Abs. 1 sollten im zweiten Satz die Worte "einer oder" entfallen, da eine Zusammenfassung von Schülern einer Klasse schon begrifflich nicht in Betracht kommt.

Zu Z. 8 (§ 10 Abs. 2 und 3):

In den Erläuterungen zu diesen Bestimmungen heißt es u.a., daß in der 5. und 6. Schulstufe der Volksschule die Führung von Werken für Knaben und Mädchen getrennt nach Geschlechtern nicht mehr zulässig ist. Dies wird allerdings die Probleme mit der ohnehin schon schwierigen Beschäftigungssituation der Arbeitslehrerinnen noch vergrößern, da Mädchen in vermehrtem Ausmaß den alternativen Pflichtgegenstand technisches Werken wählen werden, der von Arbeitslehrerinnen nicht unterrichtet werden darf.

Zu Z. 11 (§ 13 Abs. 3):

Aus dieser Bestimmung geht nicht hervor, wer den Leiter des Betreuungsteiles zu bestellen hat und welche Voraussetzungen dieser erfüllen muß. Weiters ist dem Entwurf nicht zu entnehmen, wer die Lehrer für die gegenstandsbezogene Lernzeit und die Erzieher bzw. Lehrer für die übrigen Teile des Betreuungsteils zu bestellen hat.

- 10 -

Es müßte weiters ausdrücklich klargestellt werden, daß Lehrer und Erzieher im Rahmen des Betreuungsteiles funktionell für den Bund tätig werden.

Zu Z. 12 (§ 14 Abs. 4):

In der zweiten Zeile müßte es anstelle von "Zahl" "Mindestzahl" heißen.

Diese Bestimmung gibt im Zusammenhang mit Z. 10 Anlaß zu Zweifeln. Da Z. 10 keine Schülermindestzahlen normiert, wäre denkbar, daß der Ausführungsgesetzgeber die Einrichtung einer ganztägigen Volksschule etwa schon bei drei oder fünf Schülern vorsieht. Andererseits scheint Z. 12 davon auszugehen, daß mindestens zehn Schüler vorhanden sein müssen, damit wenigstens eine Gruppe geführt werden darf. Freilich könnte auch die Ansicht vertreten werden, daß hiemit lediglich die Möglichkeit zu einer Gruppenteilung, wie sie beispielsweise bei Freizeitgenständen oder im Gegenstand Leibesübungen gegeben ist, geschaffen werden soll.

Zu Z. 13 (§ 16 Abs. 1):

Auf die Ausführungen zu Z. 8 wird hingewiesen, wobei das Beschäftigungsproblem der Arbeitslehrerinnen an Hauptschulen noch ungleich größer ist.

Zu Z. 20 (§ 27 Abs. 6):

In der zweiten Zeile müßte es auch hier anstelle von "Zahl" "Mindestzahl" heißen.

Zu Z. 24 (§ 35 Abs. 5):

Wenn schon das im Entwurf vorgesehene Ganztagsmodell entgegen der vorgebrachten Einwände eingeführt wird, so sollte die ganztägige Betreuung nicht auf die Unterstufe von allgemeinbildenden höheren Schulen mit Unter- und Oberstufe beschränkt sein, sondern auch an der Oberstufe in der Langform einer allgemeinbildenden höheren Schule

- 11 -

bzw. auch am Oberstufenrealgymnasium möglich sein. Zumindest sollten die derzeit bestehenden Tagesschulheime, wie bereits zu Z. 7 ausgeführt, bestehen bleiben können, da sie sich sehr bewährt haben.

2. Zum Entwurf einer Novelle zum Schulzeitgesetz 1985:

Zu Z. 3 (§ 4):

Das Abstellen auf eine "überwiegende Zahl" von Schülern scheint im gegebenen Zusammenhang doch etwas hoch gegriffen.

Zu Z. 4 (§ 5 Abs. 6):

Das Schulzeitgesetz 1985 regelt die Beziehung zwischen Schülern und Schule. Da die Festlegung der Dauer des Betreuungsteils mit 60 Minuten nur dienst- und besoldungsrechtliche Auswirkungen hat, gehört eine derartige Bestimmung systematisch nicht in das Schulzeitgesetz. Sollte allerdings daran gedacht sein, im Betreuungsteil nur Zeiteinheiten von 60 Minuten zuzulassen, so wäre eine Abstimmung desselben auf einen allfälligen Nachmittagsunterricht nicht möglich.

3. Zum Entwurf einer Novelle zum Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz:

Zu Z. 3 (§ 10):

Hier wird nochmals auf die eingangs dargelegten grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Ausdehnung des Erhaltungsbegriffes hingewiesen.

Auf Seite 7 der Erläuterungen zum Entwurf einer 14. Schulorganisationsgesetz-Novelle heißt es, daß der Bund die Kosten für die gegenstandsbezogene und individuelle Lernzeit trägt.

- 12 -

Dies scheint jedoch gesetzlich nicht gewährleistet, da § 3 des Finanzausgleichsgesetzes nur einen Ersatz von Lehrerpersonealkosten vorsieht, wogegen im Rahmen der individuellen Lernzeit auch der Einsatz von Erziehern möglich ist. Auch ist nach § 10 letzter Satz des vorliegenden Entwurfes die Beistellung der Erzieher im Gegensatz zur Bestellung der Lehrer nicht Sache des Landes, sondern des Schulerhalters.

Zu Z. 5 (§ 13 Abs. 4 und 5):

Unabhängig davon, ob hinsichtlich einer bestimmten Schule Schulerhalter eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband ist, kann die Schule immer nur im Gebiet einer Gemeinde liegen. Es müßte daher die Wendung "oder im Gebiet eines Gemeindeverbandes" im Abs. 4 entfallen.

Im Abs. 5 sollten eigene Sprengel auch für einzelne Klassen vorgesehen werden können, wenn nicht die ganze Hauptschule als Sonderform geführt wird.

Wie in den Erläuterungen erwähnt, haben nach § 13 Abs. 3 des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes u.a. zumindest die Berechtigungssprengel der Hauptschulen lückenlos aneinanderzugrenzen. Eine Festsetzung eigener Schulsprenge für Hauptschulen unter besonderer Berücksichtigung der musischen oder sportlichen Ausbildung würde hingegen ein Überschneiden der Sprengel bewirken. Außerdem ist ein lückenloses Aneinandergrenzen der eigenen Schulsprenge etwa der Hauptschule mit musischem Schwerpunkt wegen der nicht flächendeckenden Versorgung mit dieser Sonderform nicht möglich. Es wäre diesbezüglich daher eine Ausnahmeregelung im § 13 Abs. 3 notwendig.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem der Parlamentsdirektion zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen

gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederösterr. Landesregierung, Wien

an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien

an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausf.

an alle National- und Bundesräte in Tirol

an das Büro des Föderalismusministers

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

fsachu