

19/SN-155/ME



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM
FÜR FINANZEN

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (++43)-1-53115/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000078

GZ 921.194/12-VII/A/1/b/97

Präsidium des Nationalrates
1010 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl.	47 -GE/19.....
Datum:	1. OKT. 1997
Verteilt	2.10.97 ✓

J. Moser

Sachbearbeiter
Forintic

Klappe
2560

Ihre GZ/vom

Betrifft: Entwurf einer Änderung des Schulorganisationsgesetzes, des Schulunterrichtsgesetzes, des Schulzeitgesetzes, der Schulzeitverordnung und der Schulzeitverordnung für Akademien

In der Anlage übermittelt das Bundesministerium für Finanzen 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum mit Note des Bundesministeriums für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten vom 3. Juli 1997, GZ 12.690/7-III/2/97, übermittelten Entwurfskonvolut, das dem Begutachtungsverfahren zugeleitet worden ist.

Beilagen

23. September 1997
Für den Bundesminister:
BÖHM

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

[Handwritten signature]



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM
FÜR FINANZEN

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (++43)-1-53115/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000078

GZ 921.194/12-VII/A/1/b/97

Bundesministerium für
Unterricht und kulturelle
Angelegenheiten

1014 Wien

Sachbearbeiter
Forintic

Klappe
2560

Ihre GZ/vom
12.690/7-III/2/97
3. Juli 1997

Betrifft: Entwurf einer Änderung des Schulorganisationsgesetzes, des
Schulunterrichtsgesetzes, des Schulzeitgesetzes, der
Schulzeitverordnung und der Schulzeitverordnung für Akademien

Das Bundesministerium für Finanzen nimmt zum gegenständlichen
Entwurfkonvolut Stellung wie folgt:

Verbindliche Übung "Berufsorientierung"

Es wäre abzuklären, in welchem Verhältnis diese Maßnahme zu dem von ihr
berührten Aufgabenbereich der Schüler- und Bildungsberater und den für diese
Berater vorgesehenen Abgeltungsregelungen steht. Diesbezügliche Ausführungen
sind in den Materialien nicht enthalten. Eine Zustimmung zu diesem Teil des
Reformpaketes ist ohne eine diesbezügliche Abklärung nicht möglich.

Teilrechtsfähigkeit

Vorangestellt wird den Ausführungen der Hinweis, daß sich diese nicht gegen die Einrichtung der Teilrechtsfähigkeit an sich richten, sondern lediglich bestimmte Aspekte der Ausformung betreffen.

Allgemeine Vorbemerkungen:

Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben des Bundes an eigens geschaffene juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, bei denen der Bund seinen bestimmenden (zumeist alleinigen) Einfluß behält (sog. formelle Privatisierungen) oder an bestehen bleibende Bundeseinrichtungen, denen für bestimmte Tätigkeiten Teilrechtsfähigkeit eingeräumt wird, hat in den letzten Jahren nicht nur in Österreich steigende Bedeutung erlangt. Die Motivation hiezu reicht von der Stärkung der Eigenständigkeit der betreffenden Einrichtungen (insb. durch Herausnahme aus dem Anwendungsbereich der Haushaltsvorschriften des Bundes, vgl. §§ 1 Abs. 6 und 35 Z 6 BHG) bis zur Entlastung des Bundeshaushaltes (insb. im Rahmen einer restriktiven Budgetpolitik). Am Beginn dieser Entwicklung steht die den Hochschulen zur Annahme und Verwendung von Schenkungen und letztwilligen Verfügungen eingeräumte "eingeschränkte Rechtspersönlichkeit" (vgl. Hochschul-Organisationsgesetz 1955), die im vergangenen Jahrzehnt eine bedeutsame persönliche und sachliche Ausweitung sowohl für den Hochschulbereich selbst (vgl. insb. die §§ 3 und 4 des Universitäts-Organisationsgesetzes 1993 i.d.g.F.) als auch für andere Bundeseinrichtungen (insb. Bundesmuseen und sonstige wissenschaftliche Einrichtungen gemäß Forschungsorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 341/1989 i.d.g.F.) erfahren hat. Die Anwendung der Teilrechtsfähigkeit soll nunmehr auf den noch umfänglicheren Bereich der Bundesschulen ausgedehnt und auch inhaltlich - gegenüber bereits bestehenden Teilrechtsfähigkeiten - ausgeweitet werden. In den Erläuterungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf ist hiezu die Feststellung enthalten, daß sich die bestehenden Teilrechtsfähigkeiten insofern "als positiv erwiesen haben, als zusätzliche, im öffentlichen Interesse gelegene Aktivitäten ohne zusätzliche Belastung des Bundesbudgets ermöglicht wurden". Außerdem wird darin festgehalten, daß das Gesetzesvorhaben "keine Mehrkosten bedingt".

Angesichts der gegenwärtig zwingenden budgetären Einsparungserfordernisse erscheinen diese Aussagen an sich plausibel, decken aber in Wahrheit nur einen für die Gesamtbeurteilung relevanten Teilaspekt ab. Zum einem geht es bei den gemäß § 14 BHG festzustellenden "finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen" nicht allein um die Auswirkungen auf der Ausgabenseite, sondern auch auf der Einnahmenseite, wobei i.G. davon auszugehen ist, daß die in Rede stehenden Aktivitäten zweifellos zu Einnahmenüberschüssen führen, die unter entsprechender Nutzung der haushaltsrechtlich gebotenen Möglichkeiten ansonsten solche des Bundeshaushaltes wären, diesem jedoch bei Einräumung der Teilrechtsfähigkeit entgehen würden. Über die Größenordnung dieser "finanziellen Auswirkungen" enthalten die "Erläuterungen" keinen Aufschluß.

Zum anderen darf in diesem Zusammenhange nicht unerwähnt bleiben, daß die bisherigen Erfahrungen mit den formellen Budgetausgliederungen im obigen Sinne sowie mit der Teilrechtsfähigkeit von Bundeseinrichtungen und den damit faktisch geschaffenen "Nebenhaushalten" des Bundes in der einschlägigen österreichischen und deutschen Fachliteratur im Ganzen gesehen auch negative Beurteilungen ausgelöst hat.

Die darin zum Ausdruck kommenden gravierendsten Bedenken betreffen vor allem den mit der Überstrapazierung dieser Gestaltungsform verbundenen Verstoß gegen die verfassungsrechtlich aus Art. 51 Abs. 3 B-VG abzuleitenden tragenden Budgetrechtsgrundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Bundeshaushaltes. Diese faktisch bereits seit Überwindung der Fondswirtschaft durch Kaiserin Maria Theresia maßgeblichen Grundsätze erfuhren durch die Budgetrechtsreform 1986 eine deutliche Ausformung im § 16 Abs. 1 BHG, wonach es im Bereich der Bundesgebarung nur e i n e n Haushalt geben darf, in dem a l l e Einnahmen und Ausgaben ausnahmslos zu veranschlagen sind und fanden außerdem ihren Niederschlag im § 59 BHG, wonach die "Flucht aus dem Budget" einzudämmen und der notwendige staatliche Einfluß auf die Verwaltungsführung durch ausgegliederte Rechtsträger - worunter im Grunde auch die teilrechtsfähigen Einrichtungen zu verstehen sind - zu sichern ist. Auf die diesbezüglichen Ausführungen im Bericht des

Verfassungsausschusses des NR vom 29.1.1986 (877 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des NR XVI. GP) sowie u.a. auch von Hengstschläger in Gantner's "Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens", Manz-Verlag, Wien 1991, von Funk und Schwab in Gantner's "Budgetausgliederungen - Fluch(t) oder Segen", Band 11 der Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Manz-Verlag, Wien 1994, wird Bezug genommen. Jede Einschränkung dieser Grundsätze höhlt diese tragenden verfassungsrechtlichen Budgetprinzipien aus und engt damit die Budgethoheit des Parlaments sowie dessen Dispositionsspielraum und Kontrollmöglichkeiten ein. Auf diese Problematik nimmt auch die am 4.12.1996 zum Thema "Verbesserte Spielregeln für den Bundeshaushalt - Verfahrensvorschläge zur Budgetsteuerung" veröffentlichte Studie des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen im Zusammenhang mit der "Flucht in die Teilrechtsfähigkeit" (s. TZ 2.3.4) eingehend Stellung und kritisiert hierbei insbesondere die sich erfahrungsgemäß aus der mangelnden Transparenz und Kontrolle ergebenden Möglichkeiten zum Mißbrauch; eines wesentlichen Teiles der vermißten Transparenz und Kontrolle hat sich das Parlament allerdings auf eigene Initiative mit der BHG-Novelle BGBl. Nr. 368/1990 durch die Anfügung der Ausnahmebestimmungen der §§ 1 Abs. 6 und 35 Z 6 begeben.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes zu § 128c SchOG:

Zu Abs. 1:

Die hier und an anderen Stellen (vgl. Absätze 3, 4 und 7) im Gesetz selbst den "Schulbehörden erster Instanz" bzw. den "Schulbehörden" schlechthin eingeräumten Zuständigkeiten begegnen insoferne einem Einwand, als diese - den vergleichbaren Regelungen im UOG und FOG folgend und der Ministerverantwortlichkeit dem Parlament gegenüber entsprechend - dem die Aufsicht führenden Bundesminister für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten selbst zukommen, wobei es diesem unbenommen bleibt, sie bei Bedarf im Rahmen seiner Verantwortlichkeit und Organisationsgewalt an ihm unterstellte Behörden zu delegieren. Die diesbezüglichen näheren Regelungen bleiben diesfalls den von ihm zu erlassenden Durchführungsbestimmungen vorbehalten.

Die in Z 1 vorgesehene Ausweitung der auch im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit gemäß UOG und FOG allein begünstigten "unentgeltlichen Rechtsgeschäfte" durch Beifügung der darüber hinausgehenden "gemischten Schenkungen oder Sponsorverträge" sollte aus grundsätzlichen Überlegungen (Unschärfe der Begriffsinhalte, Beispielsfolgerungen für andere Bereiche) entfallen. Damit soll insbesondere auch kargestellt sein, daß Förderungen aus Bundesmitteln jedenfalls ausgeschlossen sind und "Sponsoring" erfahrungsgemäß nicht nur aus reinem Mäzenatentum der Wirtschaft praktiziert wird.

Die in den Z 2 und 4 vorgesehenen Tätigkeiten sollten systematisch besser und präziser dahingehend geregelt werden, daß in der Z 2 alle von der Schule selbst durchgeführten Veranstaltungen, "die nicht schulische Veranstaltungen im Rahmen des öffentlichen Bildungsauftrages, jedoch mit der Aufgabe der betreffenden Schule vereinbar sind", zusammengefaßt werden, während in einer neuen Z 3 jene "Verträge über die Durchführung von mit der Aufgabe der betreffenden Schule zu vereinbarenden Arbeiten im Auftrage Dritter oder Veranstaltungen Dritter" behandelt werden sollten; diesfalls könnte Z 4 entfallen.

In Z 5 (bzw. Z 4 neu) sollte es in Übereinstimmung mit der diesbezüglichen Regelung im § 3 Abs. 1 Z 5 UOG 1993 präziser wie folgt lauten: "... von Vermögen und Rechten, die aus Rechtsgeschäften gemäß Z 1 und 3 (neu) oder aus eigenen Veranstaltungen gemäß Z 2 erworben werden, zur Erfüllung ihrer Zwecke Gebrauch zu machen." Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ist ableitbar, daß Tätigkeiten im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit von der Einrichtung nur vorgenommen werden können, soweit diese einerseits zur Erfüllung ihrer Zwecke dienen und andererseits ihr Vermögen zum Zeitpunkt der Vornahme der Tätigkeit bzw. des Rechtsgeschäftes zur Erfüllung der dadurch erwachsenden Verpflichtungen ausreicht. Die näheren Vorschriften hiezu sowie zu den sich hieraus für die Organe der teilrechtsfähigen Einrichtung ergebenden Rechte und Pflichten wären - wie auch für den UOG-Bereich vorgesehen - vom Aufsicht führenden Bundesminister für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten durch entsprechende Durchführungsbestimmungen zu erlassen.

In Entsprechung der obigen Bemerkungen zu Abs. 1 wären auch die beiden letzten Sätze dieses Absatzes zu adaptieren.

Zu Abs. 2:

In der Bestimmung über die Teilrechtsfähigkeit wäre zu verdeutlichen, daß Dienstverträge, die mit der teilrechtsfähigen Einrichtung abgeschlossen werden, nicht dem öffentlichen Dienstrecht unterliegen.

Zu Abs. 3:

Zunächst wäre in Übereinstimmung mit den einleitenden Bemerkungen zu Abs. 1 zu prüfen, ob nicht auch hier die Übertragung der Vertretungsbefugnis grundsätzlich der Aufsichtsbehörde (BMUKA) bzw. der von dieser in den Durchführungsbestimmungen delegierten Stelle vorbehalten werden sollte. Im 2. Satz sollte es präziser "der Tätigkeiten im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit" lauten, zumal in diesem Rahmen ja nicht nur "Rechtsgeschäfte" abgeschlossen werden. Die Haftung der teilrechtsfähigen Einrichtung muß sich auf alle teilrechtsfähigen Vorgänge und nicht nur auf Verträge gemäß Abs. 1 und 2 erstrecken.

Zu Abs. 4:

Die hier vorgesehene Ausrichtung der Gebarung nach "den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmannes" entspricht zwar den einschlägigen Regelungen im UOG und FOG, bedarf aber wohl noch einer näheren Erläuterung bzw. Ausführung (zB wegen Organhaftung, Anwendung des Rechnungslegungsgesetzes und steuerlicher Konsequenzen) in den zu erlassenden Durchführungsbestimmungen. In diesem Zusammenhang ist jedenfalls auch klarzustellen, daß für die Gebarung der teilrechtsfähigen Einrichtung infolge ihrer Unterstellung unter die RH-Kontrolle auch die Postulate der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit der Verwendung der Mittel (vgl. Art. 126b Abs. 5 B-VG) zu befolgen sind. Was den 2. Satz des Abs. 4 anlangt, wäre - in Übereinstimmung mit den obigen einleitenden Bemerkungen zu Abs. 1 und den Regelungen im UOG und FOG - jedenfalls die Vorlagepflicht an den Bundesminister für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (mit Delegierungsmöglichkeit in den Durchführungsbestimmungen) nach Maßgabe der von diesem festzulegenden Form (vgl. § 3 Abs. 3 UOG) vorzusehen, wobei noch

zu überlegen wäre, sinnvollerweise auch den jährlichen Gebarungsvorschlag in die Vorlagepflicht einzubeziehen (vgl. etwa § 31a Abs. 5 FOG). Der Begriff "Rechnungsabschluß" ist der Haushaltsrechtsterminologie (Art. XII BHG) entnommen, während gemäß dem RLG der aus Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung bestehende Jahresabschluß (vgl. § 193 HGB) vorgesehen ist.

Zu Abs. 5:

Die hier vorgesehene Regelung hätte als entbehrlich ersatzlos zu entfallen, da die Organe der Bundesverwaltung ohnedies an die im § 49a BHG für die Erbringung von Werk- und Dienstleistungen an Dritte und in den §§ 63 und 64 BHG für die (auch nur vorübergehende) Überlassung von Bestandteilen des beweglichen oder unbeweglichen Bundesvermögens enthaltenen Vorschriften gebunden sind und eine Abweichung hievon (so sind für eine Abstandnahme von der Entgeltsleistung nicht das Bestehen eines "öffentlichen Interesses" schlechthin, sondern die im § 49 Abs. 3 BHG vorgesehenen Kriterien maßgebend) schon im Hinblick auf Art. 51 Abs. 6 erster Satz B-VG nicht in Betracht kommt. Allerdings wären entsprechende Hinweise in den noch zu erlassenden Durchführungsbestimmungen zweifellos angebracht. Zu ergänzen wäre, daß bei der gemeinsamen Anlagen- oder Einrichtungsnutzung durch Schule und teilrechtsfähige Einrichtungen (Wasser, Strom, Wärme, Telefon, Miete, Steuern uam.) die Kosten anteilig gemäß § 49 Abs. 2 BHG zu tragen wären. Weiters wäre zu berücksichtigen, daß die Gebarung der teilrechtsfähigen Einrichtung (Buchführung, Bargeld, Wertzeichen, Belegdokumentation udgl.) streng von der des Bundes zu trennen ist. Auch eigene Steuer-Nummern wären vorzusehen. Abschließend wird der Befürchtung Ausdruck gegeben, daß mit der Schaffung teilrechtsfähiger Einrichtungen der Trend zur Aufwertung der Planstellen in der Schuladministration verstärkt wird.

Immer wieder wird in Rechnungshofberichten die Nichtbeachtung der Bestimmung des § 49a BHG (iVm §§ 63 und 64) durch teilrechtsfähige Einrichtungen beanstandet. Betreffend die Bundesmuseen wurde trotz mehrfacher Aufforderung durch das Bundesministerium für Finanzen bislang kein Bericht über die Inanspruchnahme der Bundeseinrichtung durch die teilrechtsfähige Einrichtung und die dafür in Entsprechung der vorhin zitierten Gesetzesbestimmung geleisteten

Entgelte gelegt. Es trifft also keineswegs zu, daß die von den Bundesmuseen in der Teilrechtsfähigkeit entfalteten Aktivitäten ohne zusätzliche Belastung des Bundesbudgets gesetzt worden wären: Die bislang nicht geleisteten Entgelte haben als fehlende Einnahmen den Bundeshaushalt belastet. Der fünfte Absatz auf Seite 5 der Erläuterungen hätte daher ersatzlos zu entfallen.

Diesem Aspekt der Ausformung der Teilrechtsfähigkeit steht insbesondere auch folgender grundsätzlicher Einwand aus der Sicht der Personalwirtschaft entgegen, der sich auf die dem Entwurf offensichtlich zugrundeliegende Konstruktionen der Verwendung von öffentlich Bediensteten (Lehrern) bezieht:

Die Tätigkeit, die ein Lehrer (oder ein anderer öffentlich Bediensteter) für die teilrechtsfähige Einrichtung erbringt, ist aus ho. Sicht nicht mit den Instrumentarien des Dienst- oder Besoldungsrechts abzugelten. Diese Tätigkeiten sollen in keinem Fall im Rahmen des Lehrerdienstverhältnisses (des sonstigen öffentlichen Dienstverhältnisses) erbracht werden. Es bleibt daher auch kein Raum für die Leistung eines Entgelts an den Bund oder für das Absehen hievon. Sofern zB ein Bundeslehrer Tätigkeiten für die teilrechtsfähige Einrichtung erbringt, werden diese ausschließlich im Rahmen der Rechtsbeziehung zwischen dem Bundeslehrer und der teilrechtsfähigen Einrichtung erbracht und abgegolten, und nicht - etwa im Wege einer Einrechnung in die Lehrverpflichtung oder einer Lehrpflichttermäßigung - im Rahmen seines Dienstverhältnisses zum Bund. Eine andere Sicht greift auch deswegen nicht, weil nach der Intention des Ressorts aus der Verlagerung von Speziallehrgängen etc. in die Teilrechtsfähigkeit Werteinheiten für andere Aufgabenbereiche gewonnen werden sollen. Würden aber Tätigkeiten für die teilrechtsfähige Einrichtung zB im Wege der Einrechnung oder der Lehrpflichttermäßigung abgegolten, bedürfte es weiterhin der entsprechenden Werteinheiten (Planstellen bzw. Planstellenteile). Gegen eine Abgeltung im Rahmen des öffentlichen Dienstverhältnisses bestünde auch der Einwand, daß in einem solchen Fall Dienstverhältnisse in einer Art und Anzahl vorgesehen würden, die zur Bewältigung der Aufgaben des Bundes nicht zwingend notwendig sind (§ 26 Abs. 1 BHG). Soweit der Lehrer (Bedienstete) seine Aufgaben im Rahmen seiner Rechtsbeziehung zur teilrechtsfähigen Einrichtung unter Reduzierung seiner

Dienstplichten als Lehrer (öffentlich Bediensteter) erbringen möchte, kann auf das Instrumentarium der Herabsetzung der Lehrverpflichtung (Wochendienstzeit) zurückgegriffen werden.

Es wäre auch zu klären, wie die Kosten des "Overheads" - Direktion, Sekretariat, Schulwart, Schulaufsicht, Personalverwaltung etc. - durch die eigene Rechtsperson getragen werden.

Zu Abs. 7:

Unter Bezugnahme auf die bereits zu Abs. 1 einleitend dargelegte Begründung hätte die "Aufsicht" nicht den "Schulbehörden" schlechthin, sondern dem Bundesminister für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (im Rahmen dessen Verantwortlichkeit dem Parlament gegenüber) zu obliegen, der die näheren Ausführungen hiezu (Umfang und Gestaltung der Aufsichts- und Kontrollaufgaben, allfällige Delegierungen u.dgl.) in die zu erlassenden Durchführungsbestimmungen aufzunehmen hätte; auf die einschlägigen Durchführungsbestimmungen zum UOG wird Bezug genommen.

Schulzeitrechtliche Sonderbestimmungen bezüglich der Freigegegenstände zur Vorbereitung auf die Berufsreifeprüfung

Es wird angeregt zu prüfen, ob lehrverpflichtungsrechtliche Sonderregelungen im LDG 1984 (etwa auch für geblockte Veranstaltungen) erforderlich sind.

Das Bundesministerium für Finanzen nimmt davon Kenntnis, daß durch den Entwürfen entsprechende Bundesgesetze bzw. Verordnungen keine Mehrausgaben ausgelöst werden.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

23. September 1997
Für den Bundesminister:
BÖHM

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

