

An das
Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
Minoritenplatz 5
1014 Wien

21. November 2011

eMail: begutachtung@bmukk.gv.at

Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Schulorganisationsgesetz, das Schulunterrichtsgesetz, das Schulpflichtgesetz 1985, das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Bundesschulgesetz, das Bildungsdokumentationsgesetz, das Minderheiten-Schulgesetz für das Burgenland, das Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten und das Privatschulgesetz geändert werden

Zu Zl . BMUKK-637/0150-III/2011

Die Österreichische Gesellschaft für Schule und Recht nimmt zum Entwurf des Schulgesetzpaketes wie folgt Stellung:

Zur kompetenzrechtlichen Grundlage:

In diesem Abschnitt des Allgemeinen Teils der Erläuterungen sind nicht alle Gesetze des vorliegenden Paketes aufgezählt.

Zu den Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Gemäß Art. 14 Abs. 10 B-VG unterliegen Bundesgesetze in den Angelegenheiten des Verhältnisses von Schule und Kirchen (Religionsgesellschaften) einschließlich des Religionsunterrichtes in der Schule den dort genannten besonderen Beschlusserfordernissen. Es war immer unbestritten, dass die wortidante Formulierung „können Bundesgesetze“ im Art. 14 Abs. 10 in seiner ursprünglichen Fassung sich nicht nur formal auf ganze Gesetze mit den dort genannten Inhalten sondern auch auf einzelne gesetzliche Bestimmungen bezieht. Siehe diesbezüglich insbes. die Feststellung des Unterrichtsausschusses des NR bezüglich einzelner Bestimmungen des Schulunterrichtsgesetzes (AB 1028, XIII. GP – wiedergegeben in das Österreichische Schulrecht, Jonak-Kövesi, 7. Auflage, S. 546).

Daher bedarf die Beschlussfassung über das Wort „Religion“ im Art. 1 Z 10 (§ 21b Abs. 1 Z 1), über den Verweis im § 21g Abs. 3 (Art. 1 Z 10) auf § 13 Abs. 3 (hinsichtlich der Religionslehrer) und über § 130a Abs. 4 im Art. I Z 30 im Nationalrat der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. (Siehe auch bei den einzelnen Bestimmungen.)

Ferner wird auf § 9 Abs. 2 des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten hingewiesen. Geht man aufgrund der überwiegenden Formulierungen in den Gesetzentwürfen davon aus, dass es sich um

eine neue Schulart und nicht um eine Weiterentwicklung der Hauptschule mit neuer Bezeichnung handelt (vgl. die Ausführungen zu Art. 1 Z 30) unterliegt auch § 33a leg.cit. hinsichtlich seiner Auswirkungen auf Art. II leg.cit. den besonderen Beschlusserfordernissen. Dies wäre nicht der Fall bei einer Formulierung der Gesetzentwürfe im Sinne der genannten Weiterentwicklung, da die Bezeichnung der Schulform durch die generellen Regelungen vorgegeben ist. In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, ob nicht § 9 Abs. 2 aufgehoben werden sollte, da hier die besonderen Beschlusserfordernisse im Hinblick auf den geänderten Art. 14 Abs. 10 B-VG nicht mehr systemgerecht sind. Auch wenn ursprünglich § 9 Abs. 1 einen zusätzlichen Schutz für die slowenische Volksgruppe bieten sollte, so erscheint dieser nach über 50-jährigem Bestand des Gesetzes nicht mehr nötig und könnte bei einer Nichtübernahme von Verbesserungen im Regelschulwesen sogar zu einer Benachteiligung der Volksgruppe führen (das Minderheiten-Schulgesetz für das Burgenland kennt eine vergleichbare Bestimmung nicht).

Besondere Beschlusserfordernisse wären auch erforderlich, wenn die Grundsätze des Art. 14 Abs. 6a verlassen werden sollen. Dies ist durch das im Entwurf vorliegende Gesetzespaket nicht der Fall.

Sonstige Rechtsvorschriften:

In einer Reihe von durch das vorliegende Novellierungsvorhaben nicht berührten Gesetzen wird auf die Hauptschule verwiesen, Es ist nicht anzunehmen, dass alle diese Vorschriften rechtzeitig geändert werden können. Dies kann dort problematisch werden, wo mit den Hauptschulabschluss Berechtigungen verbunden sind. Hier könnte eine generelle gesetzliche Regelung für den Bereich der Bundesgesetze überlegenswert sein.

Zu Art. 1 (Änderung des Schulorganisationsgesetzes)

§ 8a Abs. 1 des Schulorganisationsgesetzes enthält Bestimmungen ua. betreffend die Abhaltung von Förderunterricht, die Bildung von Schülergruppen und die Führung von Sprachförderkursen. Diese der Förderung der Schüler dienenden pädagogischen Differenzierungsmaßnahmen werden als Angelegenheiten der äußeren Schulorganisation (Art. 14 Abs. 3 lit. b B-VG) angesehen, weshalb anstelle des § 8a Abs. 1 für jene öffentlichen Pflichtschulen, die keine Bundesschulen sind, die entsprechenden Regelungen gemäß der Grundsatzbestimmung des § 8a Abs. 3 die Landesgesetzgebung zu treffen hat. § 21a Abs. 2 des Entwurfs sieht die temporäre Bildung von Schülergruppen und die Bildung von Förder- bzw. Leistungskursen vor. Da aus der Wortwahl des § 21a kein rechtliche Unterschied zum Regelungsinhalt des § 8a zu erkennen ist, wäre § 8a entsprechend zu ergänzen.

Zu Z 10 (§ 21a Abs. 2 lit. a und b): Hier wäre auf die vorstehenden Ausführungen zu § 8a Abs. 1 des Schulorganisationsgesetzes Bedacht zu nehmen. Dies kann problemlos durch Umformulierung erfolgen, etwa der Ersetzen des Wortes „durch“ und der folgenden lit. a bis c durch „a) in temporär gebildeten Schülergruppen,

b) in Förder- bzw. Leistungskursen und

c) durch Unterrichten im Lehrerteam (Teamteaching)“.

Zu Z 10 (§ 21b Abs. 1 Z 1): Die Anführung des Pflichtgegenstandes Religion bedarf – wie bereits eingangs ausgeführt wurde - deshalb der besonderen Beschlusserfordernisse gem. Art. 14 Abs. 10 B-VG, weil der konfessionsgebundene Religionsunterricht zweifellos eine Angelegenheit dieser Verfassungsbestimmung ist und die Anordnung, Religion in den staatlichen Lehrplänen vorzusehen über die Regelungen des Religionsunterrichtsgesetzes hinausgeht und außerdem in den Lehrplänen das Wochenstundenausmaß festgelegt wird.

Zu Z 10 (§ 21g Abs. 3): Der Verweis auf § 13 Abs. 3 bedarf – wie bereits eingangs ausgeführt wurde – deshalb der besonderen Beschlusserfordernisse gem. Art. 14 Abs. 10 B-VG, weil die uneingeschränkte Anwendung des vorgesehenen § 21g Abs. 2 („Lehrer zu bestellen“ durch die Dienstbehörde) die im Religionsunterrichtsgesetzes auch vorgesehene kirchliche Bestellung von Religionslehrern ausschließen würde. Der Verweis auf § 13 Abs. 3 hat daher hinsichtlich der Religionslehrer normative Bedeutung.

§ 39 Abs. 2 des Schulorganisationsgesetzes soll nach der im Entwurf vorliegenden Novelle nicht im Hinblick auf die Neue Mittelschule ergänzt werden. Dies erscheint insbesondere unter Bedachtnahme auf § 7a in der Fassung des Entwurfes unverständlich.

Zu Z 26 (§ 68 Abs. 1 Z 3): Hier stimmt die Textgegenüberstellung nicht mit dem Entwurfstext überein.

Zu Z 26 (§ 68 Abs. 1 Z 4): Nach dem Wort „Schülerportfolio“ wäre wie bei den vorhergehenden und nachfolgenden Bestimmungen der Verweis auf § 22 Abs. 1a des Schulunterrichtsgesetzes zu setzen. Es würde aber auch der Verweis nur bei der ersten Nennung des Begriffes „Schülerportfolio“ genügen.

Zu Z 30: In der Einleitung wäre „ und b“ zu streichen, da kein § 130b vorgesehen ist. Bezüglich des § 130a Abs. 1 bis 3 stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Neue Mittelschule rechtlich etwas anderes als die Hauptschule ist oder – gemessen an den bisherigen Änderungen im Hauptschulbereich – eine pädagogische und damit zum Teil verbundene organisatorische Weiterentwicklung der Hauptschule darstellt. Aus den Erläuterungen und teilweise aus der Formulierung der Novellen könnte geschlossen werden, dass es sich um eine gegenüber der Hauptschule neue Schulart handelt. Wenn man dieser Auffassung folgt, ist § 130a im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 hinsichtlich der Nicht-Bundesschulen weitgehend verfassungswidrig. Diese Auffassung hätte zur Folge, dass die Führung einer Neuen Mittelschule die Errichtung einer neuen Schule im Sinne des § 10 des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes mit den damit verbundenen Verfahren (einschließlich der Sprengelfestsetzungen) zur Folge hätte. Auch im Privatschulrecht wäre damit die Errichtung von neuen Schulen mit den umfangreichen Verfahren verbunden. Somit ergäbe sich ein umfangreicher Aufwand beim Bund und den Ländern.

Anders stellt sich die Lage im Falle der Rechtsauffassung einer rechtlich gesehenen „bloßen“ Weiterentwicklung der Hauptschule dar. Eine Bezeichnungsänderung stellt noch keine neue Schulart dar (vgl. zB. Bildungsanstalt für Erzieher – Bildungsanstalt für Sozialpädagogik). Nach den Organisationsvorschriften des Schulorganisationsgesetzes in seiner ursprünglichen Fassung waren die Hauptschulen ein- oder zweizügig mit unterschiedlichem Lehrplan und besonderen Aufnahmserfordernissen für den Ersten Klassenzug vorgesehen. 1985 wurden die Klassenzüge abgeschafft und an deren Stelle Leistungsgruppen (Leistungsniveaus) eingeführt, wobei nach Möglichkeit organisatorisch die Führung von Schülergruppen vorzusehen war. Anfänglich gab es in den Lehrplänen z.T. Differenzierungen bezüglich der Leistungsniveaus, die im Zuge der weitgehenden wortidenten Gestaltung der Lehrpläne der Allgemein bildenden höheren Schulen und der Hauptschulen entfallen sind. Auch diese weitgehenden Änderungen im Bereich der Hauptschulen führten nicht zur Schaffung einer „neuen Schulart“ mit den erwähnten Folgen. Die Hauptschulstandorte blieben gleich und es erfolgten keine eigenen Privatschulverfahren. Die Neue Mittelschule entspricht in der Gliederung des Schulwesens (§ 3 des Schulorganisationsgesetzes), hinsichtlich der Aufgabenstellung sowie der Dauer völlig der Hauptschule. Die Auflösung der Leistungsgruppen und die Einführung der „differenzierten Pflichtgegenstände“ bei Beibehaltung der Gleichstellung der übrigen Pflichtgegenstände stellt rechtlich keine so weitgehende Änderung dar, als der Ersatz der zweizügigen Hauptschule mit

unterschiedlichem Gegenstandskatalog und völlig differenzierten Lehrplänen für die Klassenzüge durch die Hauptschule mit Leistungsgruppen, für alle Schüler gleichem Gegenstandskatalog und zuletzt im Wesentlichen gleicher Lehrstoffumschreibung. Die Differenzierung im Unterricht ist bereits ansatzweise im § 17 Abs. 1 des Schulunterrichtsgesetzes und im Lehrplan der Hauptschule (Zweiter Teil Z 4) enthalten; durch die nunmehr vorgesehenen gesetzlichen Bestimmungen (insbes. § 31a Abs. 2 des Schulunterrichtsgesetzes) wird dieser Auftrag zweckmäßiger Weise verstärkt; auch dies stellt rechtlich keinen Grund für eine schulerhaltungs- und privatschulrechtliche unterschiedliche Behandlung dar.

Die Wortwahl im § 130a Abs. 1 bis 3 entspricht der Auffassung, dass es sich rechtlich um eine Weiterentwicklung der Hauptschule mit neuer Bezeichnung handelt. Im Abs. 1 heißt es: „Die Führung [der Hauptschule] als neue Mittelschule ...“, wobei das Wort „als“ die Weiterführung der bestehenden Schule beinhaltet, sodass es sich bei der Umgestaltung um eine Angelegenheit der inneren Schulorganisation handelt, wofür die Bundesbehörden zuständig sind (im Falle einer Schulneugründung als Neue Mittelschule müssten die Landesbehörden entsprechend den landesgesetzlichen Vorschriften einbezogen werden). Auch Abs. 2 weist auf die Weiterentwicklung der Hauptschule hin, weil die Modellversuche gemäß dem geltenden § 7a des Schulorganisationsgesetzes „an allgemein bildenden Schulen“

(und nicht an deren Standorten) durchzuführen sind und künftig nach den Bestimmungen zur Neuen Mittelschule geführt werden, wobei es zu keiner Neugründung der Neuen Mittelschule kommt (arg. „weiterzuführen“). Auch Abs. 3 weist in diese Richtung, da die Neue Mittelschule „an den ... Klassen der Hauptschule“ einzurichten ist.

In diesem Zusammenhang erscheint es zur Ausräumung eines allfälligen Vorwurfes der Verfassungswidrigkeit (im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 lit. b B-VG) zweckmäßig, im Pflichtschulerhaltungsrecht und im Privatschulrecht eine Übergangsbestimmung vorzusehen, nach der die Einrichtung einer Neuen Mittelschule nicht die Errichtung einer neuen Schule ist.

Bezüglich § 130a Abs. 4 wird auf die Ausführungen zu den Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens hingewiesen. Es wäre auch möglich, statt dieses Absatzes das Religionsunterrichtsgesetz zu novellieren und damit die Schulorganisationsgesetz-Novelle hier nicht mit dem Erfordernis der 2/3-Mehrheit zu belasten. In diesem Zusammenhang könnte §1 Abs. 1 generell den neuen Schulartbezeichnungen angepasst werden.

Zu Z 31: Im Einleitungssatz des § 131 Abs. 25 wären die Worte „bzw. außer“ Kraft zu streichen, da im Folgenden keine außer Kraft zu tretende Bestimmungen genannt sind.

Bei Z 1 wäre zu berücksichtigen, dass durch Art. I Z 27 des Entwurfes nicht die Z 3 und 4 des Abs. 1 betroffen sind.

Bedenklich erscheint es, dass nur in den Erläuterungen auf die Absicht einer Bereinigung des Schulorganisationsgesetzes hinsichtlich der Hauptschule gesprochen wird, jedoch nicht bereits beim vorliegenden Novellierungsvorhaben entsprechende Maßnahmen gesetzt werden. Auch die Übergangsbestimmung des vorgesehenen § 130a bringt nicht klar zum Ausdruck, dass bei Einführung der Neuen Mittelschule die Hauptschule am selben Standort aufzulassen ist (was eine Grundsatzbestimmung des Schulerhaltungs- und -erhaltungsrechtes wäre). Rechtlich eindeutig wäre es, entsprechend der Annahme der Weiterentwicklung der Hauptschule samt Bezeichnungsänderung die Regelungen betreffend die Neue Hauptschule im Rahmen der Novellierung an die Stelle der entsprechenden bisherigen Hauptschulbestimmungen zu setzen und das unterschiedliche In-Kraft-Treten vorzusehen. Durch entsprechende Formulierung könnte auch die neue Nennung des Pflichtgegenstandes Religion und damit das Erfordernis des 2/3-Mehrheit im Nationalrat vermieden werden.

Zu Art. 2 (Änderung des Schulunterrichtsgesetzes)

Zu Z 3: Nach dem vorgesehenen Wortlaut des § 13 Abs. 1 könnte die individuelle Berufs(bildungs)orientierung an allen Stufen der Neuen Mittelschule erfolgen. In den Erläuterungen findet sich hierfür keine Begründung. Sollte dies nicht beabsichtigt sein, wären nach dem Wort „Hauptschule“ die Worte „und der Neuen Mittelschule“ einzufügen oder hätte die neue Wortfolge „der 4. Klasse der Neuen Mittelschule“ zu lauten.

Bezüglich der Erläuterungen zu Z 3 ff. wird auf die Ausführungen zu Z 30 des Art. 1 bezüglich § 130a Abs. 1 bis 3 hingewiesen.

Zu Z 10 und 13: Die höheren Anstalten der Lehrerbildung und der Erzieherbildung sind höhere Schulen. Da im § 20 Abs. 6 und im § 22 Abs. 2 lit f die allgemein bildenden höheren Schulen und die berufsbildenden höheren Schulen nicht ausdrücklich erwähnt werden, ist der ausdrückliche Hinweis auf die höheren Anstalten der Lehrerbildung der der Erzieherbildung verfehlt und daher zu streichen.

Zu Z 11ff. (§ 22):

Zeugnisse sind öffentliche Urkunden und begründen vollen Beweis darüber, was in ihnen verfügt, erklärt oder bezeugt wird. Daher erfordern die gesetzlichen Grundlagen betreffend die Leistungsbeurteilung und die Zeugnisse entsprechende Klarheit. Dies ist insbesondere in Bezug auf den vorgesehenen § 18 Abs. 2a nicht der Fall, wenn in der 5. und 6. Schulstufe nicht klar ist, inwieweit der Schüler nur grundlegendes Wissen oder auch vertieftes Wissen aufweist. Wenn ein Schüler bei nur grundlegendem Wissen in der 5. und 6. Schulstufe entsprechend gute Noten erhält, könnten bei einer Feststellung des ausgezeichneten oder guten Erfolges unrichtige Schlussfolgerungen gezogen werden.

Zu Z 28: Zu § 31a Abs. 2 Z 5 und 6 wird auf die Ausführungen zu Art. 10 des Schulorganisationsgesetzentwurfes (§ 21a Abs. 2) hingewiesen. Problemlos wäre eine Formulierung wie „Förderung in temporär gebildeten Schülergruppen“ und „Förderung in Förder- bzw. Leistungskursen“.

Zu Z 36: Nach dem Wort „Unterstufe“ wären die Worte „ einer allgemein bildenden höheren Schule“ einzufügen, da die Unterstufe keine Schulart ist.

Zu Art. 2 (Änderung des Schulpflichtgesetzes 1985)

Zu Z 9: Entsprechend den sonstigen Gepflogenheiten in den Entwürfen wäre im Abs. 12 nach „§ 5“ die Wendung „Abs. 2“ einzufügen.

Zu Art. 4 (Änderung des Pflichtschülerhaltungs-Grundsatzgesetzes)

Auf die Ausführungen zu Art. 1 Z 30 wird hingewiesen.

Zu Z 10: Im Abs. 9 hätte es statt „§ 3 bis 4a“ richtig „§§ 3 bis 4a“ zu lauten.

Zu Art. 6 (Änderung des Land- und forstwirtschaftlichen Bundesschulgesetzes)

Zu Z 1: Im § 12 Z 1a wäre nach dem Wort „Schülerportfolio“ der Verweis auf § 22 Abs. 1a des Schulunterrichtsgesetzes (wie im Schulorganisationsgesetz) zu setzen.

Zu Art. 8 (Änderung des Minderheiten-Schulgesetzes für das Burgenland)

Zu Z 6: Im § 10 Abs. 3 Z 2 fehlt der Hinweis auf die Neue Mittelschule (in den Erläuterung ist kein Grund für das Überlassen der Festsetzung der Zahl der Ausführungsgesetzgebung enthalten).

Zu Z 9: Im § 19 Abs. 5 Z 3 hätte es statt „§ 10 und 11“ richtig „§§ 10 und 11“ zu lauten.

Zu Art. 9 (Änderung des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten)

Der erste Absatz der Erläuterungen ist insofern falsch, als unter den historischen Begriff der „Mittelschule“ des Staatsvertrages das seinerzeitige Realgymnasium und Gymnasium, somit im heutigen Sinn allgemein bildende höhere Schulen und keine Pflichtschulen gefallen sind. Der zweite Satz wäre daher zu streichen.

Da die Neue Mittelschule (Pflichtschule) grundsätzlich von der im Art. V geregelten Mittelschule (seit 1963 höhere Schule) zu unterscheiden ist, erscheint die generelle Regelung in einem § 33a sinnvoll, damit nicht in einem Gesetz der Begriff Mittelschule mit unterschiedlicher Bedeutung expressis verbis verwendet wird. Ginge man von der Annahme aus, dass die Neue Mittelschule eine Weiterentwicklung der Hauptschule ist (vgl. die Ausführungen im zweiten Absatz unter Z 30), so könnte auf die Aufnahme der neuen Bezeichnung verzichtet werden, da auch sonst alte Schulartbezeichnungen in diesem Gesetz verwendet werden und eine problemlose Anwendung auf die entsprechenden neuen Schularten erfolgt. Es stellt sich die Frage, ob nicht die 1959 geltenden Schulartbezeichnungen bei Gelegenheit an jene des Schulorganisationsgesetzes angeglichen werden sollten, wobei auch dann auf die Neue Mittelschule Bedacht zu nehmen wäre.

Zu Z 1: § 33a enthält keine Bestimmungen über die Schulaufsicht und wäre daher nicht nach § 33 sondern vor § 34 (unter Schlussbestimmungen) in den Art. VII einzureihen.

Zum Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und der Republik Österreich zur Regelung von mit dem Schulwesen zusammenhängenden Fragen samt Schlussprotokoll, BGBl. 273/1962 i.d.g.F.

In Z 2 lit. b des Schlussprotokolls wird die Hauptschule genannt. Im Sinne der Verbalnote des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten in Vertretung des Republik Österreich vom 8. März 2006, BMAA-At.8.15.02/0067-I.2c/2006 an die Apostolische Nuntiatur (siehe Anm. *** auf S 1235 in Das Österreichische Schulrecht, Jonak-Kövesi, 12. Auflage) ist auch die Neue Mittelschule unter dem Begriff Hauptschule zu subsumieren; dies umso mehr, als der Unterschied zwischen den seinerzeitigen Akademien der Lehrerbildung und den Pädagogischen Hochschulen ein wesentlich größerer ist als zwischen Hauptschule und Neuer Mittelschule. Im Hinblick auf die diesbezüglichen Ausführungen zu Art. 1 Z 30 (insbesondere bei rechtlichen Beurteilung, dass die Neue Mittelschule eine Weiterentwicklung der Hauptschule ist), erscheint eine Äußerung gegenüber der Apostolischen Nuntiatur entbehrlich. Dies umso mehr als nach einem In-Kraft-Treten der vorgesehenen Regelungen dem Inhalt des Schulkonkordates vollinhaltlich Rechnung getragen wird.

Für den Vorstand:
Sch.i.R. Dr. Felix Jonak
Referent für Gesetzesbegutachtungsverfahren

Elektronisch gefertigt