Österreichischer Gemeindebund

An das
Bundesministerium für
Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMBWF – II/3
Minoritenplatz 5
1010 Wien

per E-Mail: begutachtung@bmbwf.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, am 13. Mai 2019
Zl. B-200/080519/HA,LO

GZ: BMBWF-14.363/0001-II/3/2019

Betreff: Bundesgesetz, mit dem das Bildungsinvestitionsgesetz geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Gemeindebund erlaubt sich mitzuteilen, dass zu obig angeführtem Gesetzesentwurf **folgende Stellungnahme** abgegeben wird:

Vorbemerkung:

Seitens des Österreichischen Gemeindebundes wird die Beseitigung der als solche im Vorfeld bezeichneten und von Beginn an auch vom Österreichischen Gemeindebund kritisierten „Konstruktionsfehler“ des bisherigen Bildungsinvestitionsgesetzes ausdrücklich begrüßt (Förderung der Auflassung von Horteinrichtungen; Fokussierung auf die „verschränkte Form“; komplexe Abwicklung; Parallelität von Gesetz und Art. 15a B-VG Vereinbarung).

Ein wesentlicher Konstruktionsfehler, der letztlich auch Anlass für die nun anstehende Änderung des Bildungsinvestitionsgesetzes ist, liegt in dem Umstand, dass das Bildungsinvestitionsgesetz in seiner bisherigen Fassung Mittel lediglich für neue Ausbaumaßnahmen, nicht aber für bereits bestehende Betreuungsangebote vorgesehen hat. Es bestand daher bis dato die Gefahr, dass Gemeinden, die bislang auf Grundlage der auslaufenden „Art. 15a B-VG Vereinbarung über den weiteren Ausbau ganztägiger Schulangebote“ jährlich bis zu 9.000 Euro pro Gruppe und Jahr an Personalkostenzuschüsse erhalten haben, nach Ende der Laufzeit der Vereinbarung (Mitte 2019) bzw. ab kommendem Schuljahr keinerlei Zuschüsse mehr erhalten.

Bereits in seiner Stellungnahme vom 16. November 2016 [Zl. B-200/161116/HA,SE] zum Ministerialentwurf der ursprünglichen Fassung des Bildungsinvestitionsgesetz hat der Österreichische Gemeindebund massiv kritisiert, dass das Gesetz keine Vorkehrungen für bereits bestehende, auf Grundlage der Art. 15a B-VG Vereinbarung geschaffene Angebote trifft und die Gemeinden daher nach Ende der Laufzeit der Vereinbarung mit den fortwährenden Kosten (insb. Personalkosten) alleine gelassen werden.

Vor dem Hintergrund, dass all jene Gemeinden, die bislang bereits ganztägige Schulformen angeboten haben, ab dem kommenden Schuljahr infolge des Auslaufens der Art. 15a B-VG Vereinbarung keinerlei Zuschüsse mehr erhalten hätten, wird die nunmehr vorgeschlagene Novelle des Bildungsinvestitionsgesetzes, das erstmals auch für bestehende Betreuungsangebote Mittel vorsieht, ausdrücklich begrüßt. Damit ist die Gefahr gebannt, dass Gemeinden ab kommendem Schuljahr bestehende Angebote zurückfahren oder aber die Betreuungsbeiträge der Eltern massiv erhöhen müssen.

Dass Gemeinden mit den vorgeschlagenen Änderungen des Bildungsinvestitionsgesetzes weitgehend im selben Ausmaß Zuschüsse erhalten wie bisher, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch diese Regelung - dem vorliegenden Entwurf nach - nur bis einschließlich des Jahres 2022 Geltung hat (im Wege des Verbrauchs bislang nicht abgerufener Mittel aus der auslaufenden Art. 15a B-VG Vereinbarung). Es handelt sich daher nach Ansicht des Österreichischen Gemeindebundes um eine Überbrückungsfinanzierung, der eine nachhaltige und dauerhafte Finanzierungslösung für die Zeit nach 2022 folgen muss.

Eine nachhaltige und dauerhafte Finanzierung ist für Eltern, für Schüler, für das eingesetzte Betreuungspersonal und natürlich für Gemeinden unabdingbar. Letztlich geht es bei der Bereitstellung von ganztägigen Betreuungsangeboten um die Schaffung der Möglichkeit, Beruf und Familie in Einklang zu bringen. Diese Vereinbarkeit ist aber nur gegeben, wenn die Finanzierung dauerhaft gesichert ist, die Betreuungsbeiträge für Eltern leistbar sind und damit ein Anreiz geboten wird, dass beide Elternteile bzw. alleinerziehende Elternteile einer Vollbeschäftigung nachgehen können.

Wenngleich aufgrund der demnächst auslaufenden Art. 15a B-VG Vereinbarung und des damit einhergehenden Zeitdrucks eine dauerhafte Finanzierungslösung in dieser Novelle des Bildungsinvestitionsgesetzes verständlicherweise nicht machbar ist, so sollte der nunmehr gewonnene zeitliche Handlungsspielraum genutzt werden, eine dauerhafte Finanzierungslösung zu verhandeln. Anderenfalls würden die Gemeinden spätestens im Jahr 2022 vor die Entscheidung gestellt werden, entweder die Betreuungsbeiträge massiv zu erhöhen, womit Abmeldungen und fehlende Anmeldungen die Betreuungssituation ad absurdum führen würden, oder aber das bestehende Angebot zurückzufahren**.**

Es sollten daher zügig Gespräche über die Finanzierung der Tagesbetreuung für die Zeit nach 2022 aufgenommen werden.

Abseits der Frage der Finanzierung der schulischen Tagesbetreuung, für die eine abschließende und dauerhafte Lösung für die Zeit nach dem Jahr 2022 gefunden werden muss, gilt es auch Fragen des Umfangs der Aufgaben der Schulerhalter sowie der Sinnhaftigkeit und Zulässigkeit der damit im Zusammenhang stehenden Regelungen zu klären.

Der Österreichische Gemeindebund moniert schon seit Jahren, dass an einer Schule bis zu vier Arbeitgeber alleine nur für das pädagogische Personal (Lehrer, Erzieher, Freizeitpädagogen) zuständig sein können. Gemeinden haben zunehmend das Problem, bereitwilliges und geeignetes Personal etwa für den Freizeitteil ganztägiger Schulangebote zu finden. Damit einhergehen Probleme der Administration und Auslastung des Personals, das teils nur wenige Stunden in der Woche im Einsatz ist. Urlaubsregelungen, Vertretungen im Krankheitsfall erschweren darüber hinaus den Personaleinsatz.

All das hat der Österreichische Gemeindebund zum Anlass genommen, ein Rechtsgutachten zu Fragen der Aufgaben der Gemeinden als Schulerhalter einzuholen. *Univ.-Prof. Dr. Bernhard Raschauer* kommt in seinem Gutachten zur Erkenntnis, dass den Gemeinden als Schulerhalter der Pflichtschulen in den letzten Jahren und Jahrzehnten zunehmend Aufgaben übertragen wurden, die den ursprünglichen Rahmen dessen übersteigen, wofür die Schulerhalter zuständig waren (Errichtung und Erhaltung).

Er kommt zu dem Schluss, dass die Beistellung des Schularztes, die Bereitstellung von Betreuungspersonal wie auch von Sekretariaten nicht zur „äußeren Organisation“ bzw. weder zur Errichtung noch zur Erhaltung gehören. Nachdem aber der Bund in diesen Angelegenheiten grundsatzgesetzliche und die Länder ausführungsgesetzliche Bestimmungen erlassen haben, obwohl diese Angelegenheiten unmittelbar durch Bundesgesetz zu regeln wären, sind all jene gesetzlichen Grundlagen, die den Gemeinden Aufgaben übertragen, die über den Rahmen der „äußeren Organisation“ hinausgehen, kompetenz- und damit verfassungswidrig.

In diesem Zusammenhang sind die Ausführungen in den Erläuterungen zu Ziffer 2 (Seite 2), wonach durch das Bildungsinvestitionsgesetz nicht in die verfassungsgesetzlich vorgesehene Zuständigkeit der Schulerhalter zur Finanzierung ganztägiger Schulformen eingegriffen wird, klärungsbedürftig.

Der Österreichische Gemeindebund hält es für geboten, sogleich mit der Erarbeitung einer dauerhaften Finanzierungslösung im Bereich der ganztägigen Schulangebote (ab 2023) die derzeitigen Zuständigkeiten im Schulbereich neu und in der Weise zu ordnen, dass sie den verfassungsrechtlichen Erfordernissen und auch den heutigen Anforderungen und Herausforderungen gerecht werden.

In Anbetracht der Probleme bei der Personalbereitstellung durch die Gemeinden führt kein Weg vorbei, zukünftig sämtliches pädagogisches und administratives Personal einer Schule bei einem Dienstgeber zu konzentrieren (Bund oder Länder) und die Bereitstellung der für ganztägige Schulangebote erforderlichen Infrastruktur bei den Gemeinden zu belassen.

Zu einzelnen Punkten:

2. Abschnitt – Bezeichnung als „Anschubfinanzierung“

Der Österreichische Gemeindebund geht wie bisher davon aus, dass die vom Bund bereitgestellten Mittel „Ko-Finanzierungsmittel“ sind. Weswegen nunmehr erstmals der Begriff „Anschubfinanzierung“ in das Bildungsinvestitionsgesetz aufgenommen wird (Überschrift des 2. Abschnitts) lässt vermuten, dass sich der Bund nach Ablauf der Überbrückungsfinanzierung (2022) nicht mehr im bisherigen Ausmaß und nach Ablauf dieses Gesetzes (2033) gar nicht mehr an den Kosten für ganztägige Schulangebote beteiligen wird.

Abgesehen davon, dass der Österreichische Gemeindebund von einer Ko-Finanzierung ausgeht, ist der Begriff „Anschubfinanzierung“ auch nicht nachvollziehbar. Letztlich war Anstoß und Intention der vorliegenden Novelle, dass auch Gemeinden Mittel (Personalkostenzuschüsse) erhalten, die bereits in der Vergangenheit Ausbaumaßnahmen ergriffen haben und infolge des Auslaufens der Art. 15a B-VG Vereinbarung und infolge der fehlenden Ko-Finanzierung vor die Entscheidung gestellt wurden, ab kommendem Schuljahr das bestehende Angebot zurückzufahren oder aber die Betreuungsbeiträge massiv zu erhöhen. Hinzuweisen ist auch darauf, dass selbst im Vorblatt und in den Erläuterungen die „Sicherung des Bestandes“ explizit als wesentlicher Inhalt der vorgeschlagenen Novelle bezeichnet wird.

Wie bereits in der Vorbemerkung festgehalten, sollte die durch die Überbrückungsfinanzierung gewonnene Zeitspanne genutzt werden, spätestens im neuen Finanzausgleich eine dauerhafte Finanzierung wie auch eine Neuordnung der Zuständigkeiten aufzustellen, in der Bund, Länder und Gemeinden ihren Beitrag für eine flächendeckende, bedarfsorientierte Betreuungssituation sicherstellen.

Sicherung des Bestandes bis 2022

Dass das Bildungsinvestitionsgesetz erstmals vorsieht, dass Mittel aus diesem Gesetz auch für bestehende Angebote verwendet werden dürfen, ist ausdrücklich zu begrüßen.

Durch die zusätzliche Heranziehung der bislang nicht abgerufenen Mittel aus der auslaufenden Art. 15a B-VG Vereinbarung erhalten Gemeinden zumindest bis einschließlich des Jahres 2022 weitgehend in gleichem Ausmaß Mittel wie bislang auf Grundlage der auslaufenden Art. 15a B-VG Vereinbarung.

Tatsache ist jedoch, dass die Gemeinden ab dem Jahr 2023 auf Basis dieses Gesetzes deutliche Einbüßen bei der Ko-Finanzierung des Bundes hinnehmen müssten – sollte nicht im Wege einer weiteren Novelle dieses Gesetzes oder aber im Wege des neuen Finanzausgleichs ab 2022 eine anderweitige Lösung gefunden werden.

Im Sinne des oben gesagten, sollte auch ausreichend Sorge getragen werden, dass das bestehende Betreuungsangebot gesichert wird. Anreize für weitere Ausbaumaßnahmen machen nur Sinn, wenn gleichzeitig das bestehende Angebot finanziell abgesichert wird.

Aus diesem Grund wird auch ein flexiblerer Mechanismus bei der Mittelverwendung befürwortet. Dem derzeitigen Entwurf nach (§ 2 Abs. 4a) dürfen über die gesamte Laufzeit (in den Jahren bis 2033) nur max. 25 % der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für den Bestand (bestehendes Angebot) eingesetzt werden, zumindest 75 % stehen nur für Ausbaumaßnahmen zur Verfügung.

Demographische Entwicklung als Bedingung

In § 5 Abs. 3 des Entwurfs ist als Bedingung vorgesehen, dass die „Investitionen nur an jenen Standorten durchgeführt werden, deren Bestand vor dem Hintergrund der absehbaren demographischen Entwicklung als gesichert angesehen werden kann“.

Dies könnte zu einer Schwächung der Bildungsinfrastruktur in strukturschwachen und von Abwanderung betroffenen Gemeinden führen. Da die Abwicklung der Zweckzuschüsse durch die Bildungsdirektionen erfolgen soll, müsste das Gesetz dahingehend konkretisiert werden, dass die Bildungsdirektionen bei der Beurteilung, ob der Bestand eines Schulstandortes gesichert ist, auf landesweite Standortkonzepte Bedacht zu nehmen haben. So besteht etwa in Kärnten ein Standortkonzept, das auch Abwanderungsgemeinden ein Mindestmaß an Bildungsinfrastruktur gewährleistet.

Finanzielle Leistungsfähigkeit

§ 5 Abs. 5 regelt die soziale Staffelung der Beiträge für die Betreuung im Betreuungsteil ganztägiger Schulformen. Obgleich die Intention eines sozialen Ausgleichs seitens des Österreichischen Gemeindebundes begrüßt wird und auch schon in der bisherigen Fassung des Bildungsinvestitionsgesetzes enthalten ist, ist darauf hinzuweisen, dass die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der „Schülerinnen und Schüler und der Unterhaltspflichtigen“ zum Zeitpunkt der Festlegung der Beiträge schwierig ist und zu einem nicht unerheblichen administrativen Aufwand führt.

Finanzierung weiterer Personalkategorien

In den Jahren 2020 bis 2022 dürfen bis zu 5% der nicht verbrauchten Mittel aus der auslaufenden Art. 15a B-VG Vereinbarung dazu verwendet werden, um die pädagogische Arbeit an Schulen durch Psychologinnen und Psychologen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen an Schulen zu finanzieren.

Das entsprechende Personal wird vom Bund bereitgestellt. Allerdings ist der Aufwand für dieses Personal dem Bund zu ersetzen, wobei bis zu 50% aus den (nicht verbrauchten) Mitteln dieser Vereinbarung gedeckt werden können.

Die bisher zur Gänze aus dem Integrationsfonds erfolgte Finanzierung des Unterstützungspersonals soll hingegen auslaufen. Dies betrifft etwa in Niederösterreich die

an den Pflichtschulen tätigen MitarbeiterInnen des Mobilen Interkulturellen Teams, die im Zusammenhang mit der Integration von Flüchtlingskindern sehr gute Arbeit leisten. Die Finanzierung dieser Teams aus Bundesmitteln sollte daher weiter aufrechterhalten werden.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Österreichischen Gemeindebund:

Der Generalsekretär:	Der Präsident:
	
Dr. Walter Leiss	Bgm. Mag. Alfred Riedl

Ergeht zK an:
Alle Landesverbände
Die Mitglieder des Präsidiums
Büro Brüssel