

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

28.03.2002

Geschäftszahl

95/10/0265

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Präsident Dr. Jabloner und die Hofräte Dr. Novak, Dr. Mizner, Dr. Stöberl und Dr. Köhler als Richter, im Beisein des Schriftführers MMag. Zavadil, in der Beschwerdesache des Vereins zur Förderung der Waldorfpädagogik in Linz, vertreten durch Dr. Bruno Binder, Rechtsanwalt in 4040 Linz, Wischerstraße 30, gegen den Bundesminister für Unterricht, Kunst und Sport (nunmehr: Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Kultur), wegen Verletzung der Entscheidungspflicht über einen Antrag auf Subvention nach § 21 des Privatschulgesetzes, gemäß § 42 Abs. 4 VwGG zu Recht erkannt:

Spruch

Der Antrag auf Zuweisung von 27 Lehrerplanstellen wird abgewiesen.

Der Antrag auf Zuweisung der zur Finanzierung der Planstellen erforderlichen Geldmittel wird zurückgewiesen.

Der Bund hat dem beschwerdeführenden Verein Aufwendungen in der Höhe von EUR 936,34 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Der beschwerdeführende Verein stellte am 20. Juni 1988 bei der belangten Behörde den Antrag, der nicht konfessionellen Privatschule "Freie Waldorfschule Linz" die zur Erfüllung des Lehrplanes erforderlichen 27 Lehrerplanstellen (der in einer Beilage näher konkretisierten Kategorien) oder ersatzweise die zur Finanzierung der Planstellen erforderlichen Geldmittel zuzuweisen.

Die belangte Behörde wies diesen Antrag mit Bescheid vom 9. August 1988 gemäß § 21 iVm § 23 Abs. 2 lit. c des Privatschulgesetzes, BGBl. Nr. 244/1962 (in der Folge: PrivSchG), ab.

Der beschwerdeführende Verein hat gegen diesen Bescheid zunächst Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof erhoben. Dieser hat mit Beschluss vom 27. Februar 1990, B 1590/88, die Behandlung der Beschwerde abgelehnt und diese dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung abgetreten.

Mit Erkenntnis vom 20. Juni 1994, Zl. 90/10/0075, hob der Verwaltungsgerichtshof den Bescheid der belangten Behörde vom 9. August 1988 wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes auf. Der Verwaltungsgerichtshof vertrat dabei im Wesentlichen die Auffassung, die vorliegende Subventionsangelegenheit sei auf Grund der Regelungen des Privatschulgesetzes der bescheidförmig zu vollziehenden und nicht der privatrechtsförmig handelnden Verwaltung zuzuordnen.

Wegen des Unterbleibens einer bescheidmäßigen Erledigung des Antrages des beschwerdeführenden Vereins erhob dieser die vorliegende, zur Zl. 95/10/0265 protokollierte Säumnisbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof.

Die belangte Behörde nutzte auch die ihr mit Verfügung vom 25. Jänner 1996 eingeräumte Frist nicht und holte den versäumten Bescheid nicht nach. Somit ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes zur Entscheidung über die Säumnisbeschwerde durch Erkenntnis in der Sache selbst gemäß § 42 Abs. 4 VwGG gegeben.

Mit Beschluss vom 12. November 2001 teilte der Verwaltungsgerichtshof den Parteien des Säumnisbeschwerdeverfahrens unter Hinweis auf § 36 Abs. 8 erster Satz VwGG die folgende vorläufige Rechtsansicht mit:

"Im Beschwerdefall stehen im Hinblick auf den Gegenstand des Antrages nur Subventionen zum Personalaufwand in Rede; nur insoweit kommt auch dem Antragsteller (im Sinne des Vorerkenntnisses) ein Anspruch auf bescheidmäßige Erledigung seines Begehrens zu (vgl. 'Subventionen zum Personalaufwand' im § 23 Abs. 1 PrivSchG). Die Darlegungen des Vorerkenntnisses wie die auch im vorliegenden Beschluss dargelegte vorläufige Rechtsansicht betreffen nicht Subventionen, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gewährt werden.

Nach § 21 Abs. 3 PrivSchG richtet sich die Art der Subventionierung für die nach Abs. 1 genannten Schulen (das sind die nicht konfessionellen Privatschulen) nach § 19 Abs. 1.

§ 19 PrivSchG lautet:

"§ 19. Art der Subventionierung

(1) Die Subventionen zum Personalaufwand sind nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Abschnittes zu gewähren:

a) durch Zuweisung von Bundeslehrern oder Bundesvertragslehrern durch den Bund als lebende Subventionen an die Schule, soweit es sich nicht um eine in lit. b genannte Schule handelt, oder

b) durch Zuweisung von Landeslehrern oder Landesvertragslehrern durch das Land als lebende Subventionen an Volks-, Haupt- und Sonderschulen, Polytechnische Lehrgänge und Berufsschulen.

(2) Die Kosten der Subventionen zum Personalaufwand sind auch in den Fällen des Abs. 1 lit. b vom Bund zu tragen.

(3) Ist die Zuweisung eines Lehrers nach Abs. 1 nicht möglich, so hat der Bund für den unterrichtenden Lehrer eine Vergütung in der Höhe der Entlohnung zu leisten, die diesem Lehrer zustehen würde, wenn er entsprechend der Art der betreffenden Schule entweder Bundes- oder Landesvertragslehrer wäre. Erfüllt dieser Lehrer die Anstellungserfordernisse nicht, ist die Vergütung in der Höhe der Entlohnung festzusetzen, die in gleichartigen Fällen in der Regel Bundes(Landes)vertragslehrern gegeben wird. Der Bund hat auch die für einen solchen Lehrer für den Dienstgeber auf Grund gesetzlicher Vorschriften anfallenden Leistungen bis zu der der Vergütung entsprechenden Höhe zu ersetzen. Durch die Zahlung der Vergütung wird ein Dienstverhältnis zum Bund nicht begründet.

..."

Aus dem Umstand, dass § 21 Abs. 3 PrivSchG hinsichtlich der Art der Subventionierung nur auf § 19 Abs. 1, nicht aber auf § 19 Abs. 3 leg. cit. verweist, folgt nach der vorläufigen Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofes, dass das Gesetz - soweit ein im Wege der hoheitlichen Verwaltung zu vollziehendes Verfahren in Rede steht - eine Subventionierung ausschließlich im Wege der Zuweisung von Lehrern als 'lebende Subventionen' (§ 19 Abs. 1), deren Kosten vom Bund zu tragen sind (§ 19 Abs. 2), vorsieht; ein Anspruch auf bescheidmäßige Erledigung eines Subventionsansuchens dürfte somit ebenfalls nur insoweit bestehen. Hingegen dürfte das Privatschulgesetz offenbar keine - im Rahmen der Hoheitsverwaltung zu vollziehende - Subventionierung der nicht konfessionellen Privatschulen durch Leistungen der im § 19 Abs. 3 PrivSchG geregelten 'Vergütung' vorsehen. Insoweit dürfte somit auch kein aus dem Privatschulgesetz ableitbarer Anspruch auf bescheidmäßige Erledigung eines Subventionsbegehrens bestehen, was schon aus diesem Grund zur Zurückweisung des Eventualantrages, 'die zur Finanzierung der Planstellen erforderlichen Geldmittel zuzuweisen', führen dürfte.

§ 21 Abs. 3 iVm § 19 Abs. 1 PrivSchG dürfte somit eine Subventionierung nicht konfessioneller Privatschulen 1.) durch Zuweisung von Bundeslehrern oder Bundesvertragslehrern durch den Bund als lebende Subventionen an die Schule, soweit es sich nicht um eine in lit. b genannte Schule handelt (§ 19 Abs. 1 lit. a PrivSchG) oder 2.) durch Zuweisung von Landeslehrern oder Landesvertragslehrern durch das Land als lebende Subventionen an Volks-, Haupt- und Sonderschulen, Polytechnische Lehrgänge und Berufsschulen (§ 19 Abs. 1 lit. b PrivSchG) vorsehen.

Zunächst ist auf lit. b der zitierten Vorschrift einzugehen:

Danach ist die 'Zuweisung von Landeslehrern oder Landesvertragslehrern durch das Land als lebende Subventionen an Volks-, Haupt- und Sonderschulen, Polytechnische Lehrgänge und Berufsschulen' vorgesehen. Die Zuweisung von Landeslehrern an jene Schule, deren Schulerhalter der antragstellende Verein ist, dürfte nach dieser Rechtslage somit nur in Betracht kommen, wenn die betreffende Schule einer der soeben genannten Schultypen zuzuordnen wäre. Letzteres wäre nach der vorläufigen Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofes nur der Fall, wenn es sich dabei um eine Schule im Sinne des § 14 Abs. 1 PrivSchG iVm § 11 Abs. 1 PrivSchG sowie § 3 SchOG und den Regelungen des II. Hauptstückes des SchOG handelte. Hingegen dürfte die oben genannte Tatbestandsvoraussetzung einer hoheitlich zu vollziehenden Subventionierung durch Zuweisung von Lehrern 'an Volks-, Haupt- und Sonderschulen, Polytechnische Lehrgänge und Berufsschulen' bei nicht konfessionellen Privatschulen nicht vorliegen, die im Sinne des § 14 Abs. 2 PrivSchG keiner öffentlichen Schulart entsprechen. Bei der in Rede stehenden Schule dürfte es sich um eine Privatschule im Sinne des § 14 Abs. 2 PrivSchG handeln. Die Zuweisung von Landeslehrern im Sinne des § 19 Abs. 1 lit. b PrivSchG dürfte somit (jedenfalls im Wege eines hoheitlich zu vollziehenden Verfahrens) nicht in Betracht kommen. ...

Von der Annahme ausgehend, dass für die in Rede stehende, eine Privatschule im Sinne des § 14 Abs. 2 PrivSchG darstellende Schule nur eine Subventionierung im Sinne des § 19 Abs. 1 lit. a PrivSchG in Betracht zu ziehen sein dürfte, wird weiters folgende vorläufige Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes mitgeteilt:

Nach § 19 Abs. 1 lit. a PrivSchG können der in Rede stehenden Schule lebende Subventionen durch Zuweisung von Bundeslehrern 'nach Maßgabe der auf Grund des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes zur Verfügung stehenden Mittel' gewährt werden. Ob Mittel 'zur Verfügung stehen', richtet sich somit nach dem 'jeweiligen Bundesfinanzgesetz'. Der Verwaltungsgerichtshof legt den Begriff 'jeweiligen' im vorliegenden Zusammenhang vorläufig so aus, dass der Beurteilung, ob Mittel zur Verfügung stehen, im Beschwerdefall voraussichtlich - bezogen auf den anzunehmenden Zeitpunkt der Entscheidung durch den Verwaltungsgerichtshof - das Bundesfinanzgesetz für das Jahr 2002 zu Grunde zu legen sein wird.

Der Verwaltungsgerichtshof geht weiters vorläufig davon aus, dass nach Maßgabe des Bundesfinanzgesetzes für das Jahr 2002 Mittel, die eine Bedeckung einer Subvention nach § 19 Abs. 1 lit. a PrivSchG an den antragstellenden Verein darstellt, nicht zur Verfügung stehen dürften. Die nach der vorläufigen Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes als Ermächtigung zur Zuweisung von Bundeslehrern als lebende Subventionen aufzufassenden Regelungen des Bundesfinanzgesetzes für das Jahr 2002 hätten sich jedenfalls in dessen Anlage II (Stellenplan), Annex/Teil II (Lebende Subventionen)/1270 bis 1294, zu finden. Dort werden Lehrer an Allgemein bildenden Höheren Schulen, technischen und gewerblichen Lehranstalten, Sozialakademien und Landesakademien für Tourismus, Sozial- und wirtschaftliche Berufe, Handelsakademien und Handelsschulen, Pädagogische Akademien, Bundesanstalten für Kindergartenpädagogik und Sozialpädagogik und Pädagogischen Instituten angeführt. Das Bundesfinanzgesetz für das Jahr 2002 dürfte somit nicht zur Zuweisung von Lehrern als lebende Subvention an Schulen ermächtigen, die keiner der soeben genannten Schularten zuzuordnen sind. Oben wurde bereits dargelegt, dass die in Rede stehende Schule keiner der schulorganisationsrechtlich festgelegten Schularten (und somit auch nicht den soeben genannten Schularten) zuzuordnen sein dürfte. Nach Maßgabe des Bundesfinanzgesetzes 2002 dürften somit Mittel für Subventionen zum Personalaufwand im Beschwerdefall unter dem Gesichtspunkt des § 19 Abs. 1 lit. a PrivSchG nicht zur Verfügung stehen."

Die belangte Behörde hat zur Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofes mit Schriftsatz vom 19. Dezember 2001 Stellung genommen.

Der beschwerdeführende Verein hat sich zum Beschluss des Verwaltungsgerichtshofes mit Schreiben vom 27. Dezember 2001 geäußert. Dabei wird zunächst die Auffassung vertreten, die Schlechterstellung und Diskriminierung nicht konfessioneller Schulerhalter widerspreche dem Gleichheitssatz und dem laizistischen Grundprinzip der Verfassung. In verfassungskonformer Interpretation seien die §§ 17 Abs. 1 und 21 Abs. 1 PrivSchG dahingehend auszulegen, dass konfessionelle und nicht konfessionelle Schulen in gleicher Weise einen Rechtsanspruch auf Subventionierung durch den Bund hätten. In seinem Erkenntnis vom 20. Juni 1994, Zl. 90/10/0075, habe der Verwaltungsgerichtshof diese verfassungskonforme Interpretation nicht vorgenommen. Seiner Ansicht nach sei die unterschiedliche Behandlung konfessioneller und nicht konfessioneller Schulen im Gesetz geboten. Damit wäre aber die gesetzliche Grundlage verfassungswidrig, weshalb der beschwerdeführende Verein anrege, der Verwaltungsgerichtshof möge das gegenständliche Verfahren unterbrechen und beim Verfassungsgerichtshof die Aufhebung des § 19 Abs. 1 und 2 PrivSchG und der Worte "für die in Abs. 1 genannten Schulen" in § 19 Abs. 3 PrivSchG beantragen.

In seinem Erkenntnis vom 20. Juni 1994, Zl. 90/10/0075, hat der Verwaltungsgerichtshof unter anderem die Auffassung vertreten, dass - während bei der Subventionierung von konfessionellen Privatschulen ein Rechtsanspruch auf die Gewährung der Subvention in dem im Gesetz näher bestimmten Ausmaß besteht - ein solcher Rechtsanspruch für nicht konfessionelle Privatschulen nicht besteht. Ob letzterenfalls überhaupt zu verteilende Subventionsmittel vorhanden sind, hängt vom jeweiligen Bundesfinanzgesetz ab.

Die verschiedene Behandlung konfessioneller und nicht konfessioneller Privatschulen kann nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes deshalb nicht als eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes angesehen werden, weil die öffentlichen Schulen - ebenso wie die nicht konfessionellen Privatschulen - interkonfessionell sind und die konfessionellen Privatschulen daher eine Ergänzung des öffentlichen Schulwesens darstellen, die es den Eltern (im Sinne des Art. 2 des 1. Zusatzprotokoll zur EMRK) erleichtert, die ihrer religiösen Auffassung entsprechende Erziehung ihrer Kinder frei zu wählen.

Auch hat schon der Verfassungsgerichtshof mit dem oben erwähnten Beschluss vom 27. Februar 1990, B 1590/88, von der Behandlung der Beschwerde gegen die ungleiche gesetzliche Regelung für die konfessionellen und nicht konfessionellen Privatschulen "vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum Gleichheitsgrundsatz und des EGMR ('Belgische Sprachenfälle', 23.7.1968, EuGRZ 1975, Seite 298 ff)" mangels hinreichender Aussicht auf Erfolg abgesehen.

Auch das weitere Vorbringen des beschwerdeführenden Vereins ist nicht geeignet, eine vom Verwaltungsgerichtshof wahrzunehmende

Verfassungswidrigkeit des Privatschulgesetzes darzutun. Zwar mag es zutreffen, dass die Bedachtnahme auf das "jeweilige Bundesfinanzgesetz" in § 19 Abs. 1 PrivSchG in einem theoretischen Sinn auf eine andere Normsetzungsautorität verweist. Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes liegt in solchen

Konstruktionen aber keine verfassungswidrige dynamische Verweisung, sondern ein "Anknüpfen" an Normen einer fremden Rechtssetzungsautorität vor (vgl. z.B. VfSlg. 12.384/1990 und 13.501/1993). Auch aus dem früheren Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 3263/1957 ergibt sich nicht anderes. Dass ein bundesfinanzgesetzlicher Ansatz eine bundesgesetzliche Ermächtigung nicht zu ersetzen vermag, hat mit der Frage, ob der Bundesgesetzgeber am Bundesfinanzgesetz in der hier relevanten Form anknüpfen kann, nichts zu tun.

Wenn der beschwerdeführende Verein in weiterer Folge in seiner Stellungnahme die Auffassung vertritt, im Bundesfinanzgesetz müssten auf Grund von Schätzungen und Erfahrungswerten unter allen Umständen Mittel zur Subventionierung nicht konfessioneller Privatschulen bereit gestellt werden, so ist dem entgegen zu halten, dass die konkrete gesetzliche Regelung des § 21 PrivSchG vielmehr klar erkennen lässt, dass dem Subventionswerber ein von den zur Verfügung gestellten Mitteln unabhängiger Anspruch (in bestimmter oder bestimmbarer Höhe) nicht eingeräumt wurde (vgl. auch dazu das bereits zitierte Erkenntnis vom 20. Juni 1994).

Im Sinne dieses Vorerkenntnisses ist das Subventionsverhältnis mehrstufig geregelt, wobei es in einer ersten Stufe am Bundesfinanzgesetzgeber liegt, ob er überhaupt Mittel zur Subventionierung zur Verfügung stellt. Werden solche zu verteilende Subventionsmittel zur Verfügung gestellt, so ist von der Verwaltungsbehörde im Sinne des § 21 Abs. 1 PrivSchG in einer zweiten Stufe ein ordnungsgemäßes Verteilungsverfahren - mit Anspruch des Subventionswerbers auf dieses - durchzuführen. Aus dem Umstand, dass in der Vergangenheit etwa bereits bei bestimmten finanzgesetzlichen Ansätzen bestimmten Schulen Förderungen eingeräumt worden sind (in der Stellungnahme wird dabei der Bundesvoranschlag 1988 bzw. 1989 erwähnt), kann der beschwerdeführende Verein für sich keinen Anspruch auf Subventionierung ableiten.

Dem beschwerdeführenden Verein kann auch nicht gefolgt werden, wenn er die Auffassung vertritt, § 21 Abs. 3 PrivSchG verweise auch auf § 19 Abs. 2 und 3 leg. cit. § 21 Abs. 3 PrivSchG verweist ausdrücklich (nur) auf § 19 Abs. 1; hätte der Gesetzgeber den nicht konfessionellen Privatschulen einen Anspruch auf Geldersatz im Fall der "Unmöglichkeit" der Zuweisung eines Lehrers einräumen wollen, wäre die Beschränkung des Verweises auf den Abs. 1 der Regelung betreffend die Art der Subventionierung unverständlich. Hätte die Regelung den der Beschwerde vorschwebenden Inhalt, wäre dies wohl durch einen den § 19 Abs. 3, der eine von Abs. 1 verschiedene Art der Subventionierung betrifft, umfassenden Verweis ausgedrückt worden. Im Übrigen ergibt auch eine systematische, § 19 Abs. 3 PrivSchG mit § 20 leg. cit. in Beziehung setzende Interpretation, dass es sich dabei um eine Sonderregelung für konfessionelle Privatschulen handelt. Diesen dürfen nämlich gemäß § 20 Abs. 1 PrivSchG nur solche Lehrer als lebende Subventionen zugewiesen werden, die sich damit einverstanden erklären und deren Zuweisung an die betreffende Schule die zuständige kirchliche (religionsgesellschaftliche) Oberbehörde beantragt oder gegen deren Zuweisung sie keinen Einwand erhebt. Wird ein solcher Einwand erhoben, ist die Zuweisung eines Lehrers nach § 19 Abs. 1 PrivSchG "nicht möglich" und eine entsprechende Vergütung im Sinne des § 19 Abs. 3 zu leisten. Für nicht konfessionelle Privatschulen trifft das Gesetz eine entsprechende Regelung nicht.

Der Verwaltungsgerichtshof geht daher im vorliegenden Beschwerdefall von seiner im Beschluss vom 12. November 2001 geäußerten Rechtsauffassung aus, dass nach Maßgabe des Bundesfinanzgesetzes 2002 Mittel für Subventionen zum Personalaufwand der vom beschwerdeführenden Verein finanzierten Privatschule unter dem Gesichtspunkt des § 19 Abs. 1 lit. a PrivSchG nicht zur Verfügung stehen. Aus dem Umstand, dass § 21 Abs. 3 PrivSchG hinsichtlich der Art der Subventionierung nur auf § 19 Abs. 1, nicht aber auf § 19 Abs. 3 verweist, folgt für den Verwaltungsgerichtshof ferner, dass das Gesetz - soweit ein im Wege der hoheitlichen Verwaltung zu vollziehendes Verfahren in Rede steht - eine Subventionierung ausschließlich im Wege der Zuweisung von Lehrern als "lebende Subventionen" (§ 19 Abs. 1), deren Kosten vom Bund zu tragen sind, vorsieht.

Im Übrigen wird gemäß § 43 Abs. 2 VwGG auf die Entscheidungsgründe des Erkenntnisses vom heutigen Tag, Zl.

95/10/0256, verwiesen.

Der Antrag des beschwerdeführenden Vereins auf Zuweisung von 27 Lehrerplanstellen war daher abzuweisen.

Der Antrag, die zur Finanzierung der Planstellen erforderlichen Geldmittel zuzuweisen, war hingegen zurückzuweisen.

Der Ausspruch über den Kostenersatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG iVm der Verordnung BGBl. II Nr. 501/2001.

Wien, am 28. März 2002