

### Der Gesetzentwurf über die Teuerungszulagen für Volks- und Bürgereschullehrer.

Von einem hervorragenden Steuerpolitiker.

Wien, 9. Juli.

In seiner Sitzung vom 15. März l. J. hat das Abgeordnetenhaus auf Antrag von deutschnationaler Seite einen Gesetzentwurf beschlossen, der die Teuerungszulagen der Volks- und Bürgereschullehrer für das Jahr 1918 unter Beteiligung des Staates an dem erforderlichen Aufwand regelt. Er hat gegenwärtig der Beratung durch die Kommission des Herrenhauses. Von seiten eines Mitgliedes dieser hohen Körperschaft hat er im Morgenblatt der „Neuen Freien Presse“ vom 19. April eine sehr interessante, aber hatte, zum Teil unverdient harte Kritik verfassungswidriger und finanzpolitischer Natur erfahren.

Von der Anschauung ausgehend, die Regelung der Bezüge der Volksschullehrer gehöre schlechthin in die Landesgesetzgebung, erblickt der ungenannte Verfasser in der Aufstellung eines für ganz Oesterreich geltenden Schemas für die Teuerungszulagen, die die Länder unter Staatsbeteiligung gewähren sollen, in einem Reichsgesetz eine Verfassungswidrigkeit. Wie steht es aber in Wirklichkeit mit dieser Kompetenz der Landesgesetzgebung?

Nach § 11, Punkt 1, des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung fällt die Feststellung der Grundsätze des Unterrichtswezens in den Wirkungsbereich der Reichsvertretung. Daß zu diesen Grundsätzen auch jene über die Regelung der Bezüge der Lehrpersonen gehören, beweist § 55 des Reichsvolksschulgesetzes vom 14. Mai 1869; dieser hat nämlich solche Grundsätze aufgestellt, freilich recht allgemein gehalten, wie zum Beispiel jenen, die zur näheren Regelung berufene Landesgesetzgebung habe die Bezüge so festzustellen, daß der Lehrer nach den örtlichen Verhältnissen mit seiner Familie ohne störende Nebenbeschäftigung sein Auskommen finden könne, u. a.

Einheitliche ziffermäßige Gehaltsätze, kurz eine einheitliche Lehrergehaltsnormierung für Oesterreich zwingend vorzuschreiben, wäre die Reichsvertretung danach nicht befugt, nichts aber hätte sie rechtlich gehindert, selbst ohne jede staatliche Beitragsleistung, die Grundsätze präzisier zu fassen, ein bestimmtes System der Gehaltsregelung (Abstufung der Bezüge nach Ortsklassen oder ohne solche, Vorrückung nach Maßgabe freierwerbender Stellen oder Zeitverrechnung), aber auch Minimal- und Maximalbezüge usw. vorzuschreiben. Sie hat dies, mindestens bisher, unterlassen. Die Folge davon war, daß die Landesgesetzgebung sich faktisch vollkommen frei bewegen und in den verschiedenen Ländern verschiedene Gehaltssysteme und Gehaltsätze bestimmen konnte, die eine Fülle kaum übersehbarer und vergleichbarer Verschiedenheiten aufwiesen.

Wem Mannigfaltigkeit und Abwechslung an sich Freude bereitet, mag dies begrüßen. Die oft gehörte Behauptung aber, daß dieses bunte Allerlei in den Verhältnissen durchaus begründet, den Verschiedenheiten der finanziellen Kräfte der Länder und der Lebensbedingungen der Lehrerschaft entsprechend sei, ist nicht ganz haltbar. Ueberblickt man die Entwicklung der Gehaltsverhältnisse der Lehrerschaft, so wird man nämlich mit Ueberzeugung wahrnehmen, daß zeitweise die Länder mit den geringsten finanziellen Kräften und den billigsten Lebensverhältnissen die höchsten Gehaltsätze aufwiesen. Nicht nur die finanziellen und wirtschaftlichen Zustände, auch politische Umstände, Wahltermine und Parteienverhältnisse sind hier bestimmend gewesen, was nicht hinderte, daß die finanziell kräftigsten Länder immer wieder an die Spitze traten und die anderen zu neuerlichen Erhöhungen veranlaßten. Die Regulierungen waren dadurch in Permanenz. Bei der Verschiedenheit nicht nur der Gehaltsätze, sondern auch der Systeme in den verschiedenen Ländern boten aber immer Verschiedenheiten in diesem oder jenem Punkte Anlaß zu Vergleichen und Unzufriedenheiten.

Während so die Länder, jedes für sich, wenn auch nicht unbeeinträchtigt durch die anderen, ihre Wege gingen, einige sich schließlich die Lehrerschaft, die ohne Rücksicht auf Land und nationale Zugehörigkeit zentral organisiert ist, vor einigen Jahren auf die Forderung der Gleichstellung mit den letzten vier Rangklassen der Staatsbeamten. Diese Forderung wird in ihrem Ausmaße von mancher Seite als weitgehend angesehen, weil die Lehrer auf dem flachen Lande billiger leben, in den Städten reichlicher Nebenbeschäftigung finden können als die Beamten; dem Gedanken einheitlicher Regelung aber kann man die Verschiedenheit der Lebensverhältnisse schwer entgegenhalten, die ja auch innerhalb des einzelnen Landes gegeben sind. Solche Verschiedenheiten sind übrigens der einheitlichen Regelung der Bezüge in ganz Oesterreich für die Staatsbeamten und sogar für die Landesbeamten durch deren Gleichstellung mit den Staatsbeamten nicht entgegengekommen, sie sind vielmehr durch die Abstufung der Aktivitätszulage nach Ortsklassen überwunden worden.

Die gleichen und noch stärkeren Verschiedenheiten als in den ordentlichen Bezügen haben sich während des Krieges in den Teuerungszulagen der Lehrer ergeben. Ihnen wollte der erwähnte Entwurf nach Absicht der Antragsteller in der Art helfen, daß der Staat den Ländern, und zwar nur jenen, die die Teuerungszulagen nach dem einen Teil des Entwurfes (§§ 2 bis 7) bildenden Schema regeln, eine Quote des Aufwandes zur Verfügung stellt. Die Annahme dieses einheitlichen Schemas bildet die Bedingung für die Staatszuwendung, ein Zwang, Teuerungszulagen überhaupt oder gerade nach diesem Schema zu bewilligen, wird nicht ausgeübt. Will das Land die Staatszuwendung, muß es das Schema annehmen, will es ein anderes Schema, so steht ihm dies frei, nur erhält es keine Staatszuwendung. Gegen die Vereinheitlichungstendenz in dieser Form lassen sich verfassungswidrige Bedenken in keiner Weise geltend machen. Es handelt sich nicht um eine einheitliche Regelung, sondern um eine einheitliche Bedingung für eine Staatszuwendung, und daß der Staat rechtlich einseitige, freiwillige Zuwendungen an Bedingungen knüpfen kann, wie das in anderen Fällen schon geschehen ist, ist unbestritten.

hinlänglich bewiesen; das bestreitet ja auch der ungenannte Verfasser nicht. Sämtliche, auch die autonomistischen Parteien des Abgeordnetenhauses haben derselben Meinung Ausdruck verliehen.

So klar die Absicht der Antragsteller in den Verhandlungen hervortritt, so unklar ist allerdings der Ausdruck, den sie im Entwurfe gefunden hat. Wer seinen Wortlaut unbeeinträchtigt liest, kann ihn tatsächlich dahin auffassen, daß die Regierung in § 1 ermächtigt wird, den Ländern eine bestimmte Quote des Aufwandes für die Teuerungszulagen der Lehrerschaft abzunehmen, daß die Länder aber nach § 2 bis 7 verpflichtet sind, die Teuerungszulagen auf jeden Fall nach den einheitlichen Bestimmungen zu bewilligen und den Lehrern daraus ein individuelles klagbares Recht erwächst. Dies wäre ein zwangsläufiges einheitliches Bezugsschema, das den Ländern aufoktroyiert würde und ginge über die Reichsratskompetenz hinaus. Nur gegen diese Fassung, nicht gegen die Absicht kann sich die verfassungswidrige Kritik richten. Die Antragsteller beharrten gegenüber einem Tertierungsvorschlag der Regierung auf ihrem eigenen Vorschlage. Nach dem Vorschlage der Regierung wäre ganz deutlich zum Ausdruck gekommen, daß die Bewilligung der Teuerungszulagen nach dem einheitlichen Schema lediglich Bedingung für die Staatszuwendung ist.

Ganz unbedenklich ist eine andere Bestimmung des Entwurfes, die der ungenannte Verfasser mißverstehen dürfte: Die Regierung wird danach ermächtigt, den Landesvertretungen zur Deckung ihres durch den Staatsbeitrag nicht gedeckten Aufwandes für die Teuerungszulagen Vorschläge auf die der gesetzlichen Regelung für 1918 noch harrenden Ueberweisungen zu gewähren. Man kann verschiedener Meinung sein, ob die Reichsvertretung nicht sogar befugt wäre, die Verwendung von Ueberweisungen für bestimmte Zwecke zu binden, sie hat dies z. B. bei den Ueberweisungen der kumulativen Weisenklassen ungeniert getan. Hier aber handelt es sich gar nicht darum. Die Regierung soll nur ermächtigt werden, den Ländern vor Verabschiedung des neuen Ueberweisungsgesetzes Vorschläge auf die Ueberweisungen zu erteilen, wenn die Länder wegen Mangels an Kassennitteln sonst anderweitigen Kredit für die Gewährung der Teuerungszulagen aufnehmen müßten. Kein Land ist gezwungen, diese Vorschläge zu nehmen.

Andererseits steht es mit den praktischen finanzpolitischen Bedenken gegen den Entwurf. Das Schema würde den meisten Ländern die bisherigen Zulagen vervielfachen. Im übrigen ginge es, indem es die Teuerungszulagen den fünf untersten Rangklassen der Staatsbeamten anpaßt, über die Forderung der Lehrerschaft nach Gleichstellung mit den vier untersten Rangklassen der Staatsbeamten hinaus.

Die Staatsbeteiligung hat das Plenum entgegen dem Vorschlage der Antragsteller mit 70 statt mit 50 Prozent festgesetzt und der Verfasser des kritischen Artikels hält dies mit Rücksicht auf die Landesfinanzen für begründet. Von den staatsfinanziellen Bedenken und davon abgesehen, daß dies doch eine zumeitgehende Entlastung gerade jener kräftigeren Länder bedeuten würde, die bereits dem Entwurf näherkommende Zulagen bestreiten, ist eine Beitragsleistung, die allgemein die Hälfte übersteigt, etwas Unnatürliches. Es würde sich dann nicht mehr um Teuerungszulagen der Länder unter staatlicher Beitragsleistung, sondern um staatliche Teuerungszulagen unter Beitragsleistung der Länder handeln. Eine höhere Beteiligung des Staates als mit 50 Prozent in allen Ländern wäre nur bei Verstaatlichung der Volksschulen begründet.

Die Belastung der Länder mit 50 Prozent des Aufwandes, den man bei voller Anwendung des Entwurfsschemas im ganzen mit 180 Millionen Kronen schätzt, wäre eine sehr bedeutende. Der ungenannte Verfasser betont demgegenüber die notorisch schlechte Lage der Landesfinanzen. Leider ist die Lage der Landesfinanzen überhaupt nicht notorisch. Einer ihrer besten Kenner verglich sie einmal den Weichen, die im Verborgenen blühen. So war es schon im Frieden, wo es Bibliothekstudien bedurfte, um sich Daten zu beschaffen. Im Kriege ist es in dieser Beziehung nicht besser geworden. Da die Landtage nicht versammelt sind, findet man nicht einmal in den Landtagsprotokollen die Vorschläge der Länder. Notorisch sind also nur die Klagen der Landesvertreter.

Alles deutet aber darauf hin, daß die Landesfinanzen, die ja außer in Niederösterreich auch im Frieden nicht auf Rosen gebettet waren, sich doch im Kriege relativ nicht übermäßig ungünstig gestaltet haben. Ausgenommen die vom Kriege unmittelbar und sehr hart betroffenen Länder, haben die Länder im Vergleiche mit dem Staate und mit den Gemeinden die geringsten Ausgabensteigerungen und Einnahmehinfortschritte aufzuweisen. Unmittelbare Kriegs- und Kriegsverwaltungsauslagen wie der Staat, im engeren Umfange durch Einquartierung und Approximierung auch die Gemeinden, haben die Länder nicht zu tragen, die Steigerung ihres Aufwandes beschränkt sich im wesentlichen auf die mittelbaren Folgen der Teuerung durch Erhöhung der Bezüge der Angestellten und vertriebenen Anstaltsbetrieb; ja, die Unterbrechung in der Tätigkeit der Landtage, von denen einzelne ziemlich ausgabenlustig waren, auch die Schwierigkeit baulicher Investitionen haben manche Ausgaben erspart oder doch verlagert.

Unter den Einnahmen zeigen die hauptsächlichlichen Steuereinnahmen, jene aus den direkten Steuern, eine steigende Tendenz, die sich bei der bevorstehenden Erhöhung der Erwerb- und Grundsteuer noch wesentlich erhöhen würde. Die Einnahmehinfortschritte aus indirekten Verbrauchssteuern, an denen die Staats- und die Gemeindefinanzen kranken, sind den Ländern erspart geblieben, weil der Staat ihnen die Ueberweisungen, die an die Stelle der wichtigsten Landesverbrauchssteuern traten, in einem das Friedensausmaß übersteigenden Betrag zur Verfügung stellt. Von der Beitragsleistung der Landesfinanzen durch die Umwandlung der selbständigen Landesverbrauchssteuern in staatliche Ueberweisungen zu sprechen, wie es der Kritiker des Entwurfes tut, ist sehr wohl weniger denn je begründet, wo der Staat über sein volles Biersteuerertragnis hinaus den Ländern Ueberweisungen gibt, die sie durch Landesbier-

steuern schwindelnder Höhe nicht zu ersetzen vermöchten. Die relative günstige Lage der Landesfinanzen kommt in der im allgemeinen sehr geringen Steigerung der Zuschläge zu den direkten Steuern deutlich zum Ausdruck; nur einige Länder haben starke Erhöhungen durchgeführt, wie sie schon zur Deckung der Friedensdefizite notwendig gewesen, aber durch den Widerstand der Landtage verhindert worden sind.

Defizite — die auch im Frieden nicht fehlten — ja gegenüber dem Frieden höhere Defizite der Länder sind an sich nicht allzu beunruhigend. Die Forderung, daß gerade die Länder durch den Krieg finanziell nicht berührt, ohne starke Zuschlagssteigerung und ohne Kreditinanspruchnahme defizitlos sollten wirtschaften können, ginge zu weit. Der Krieg fordert Opfer nicht nur von den Einzelpersonen, sondern auch von den öffentlichen Körperschaften; man kann doch die Ansprüche auf Schadenshaltung der Länder durch den Staat nicht ernstlich auf eine Art Verschulden des Staates als der kriegführenden Körperschaft stützen. Kreditinanspruchnahme durch die Länder für Ausgaben, die außerordentlichen und hoffentlich bald vorübergehenden Verhältnissen entspringen, ist um so weniger bedenklich, als der Kredit der Länder ein guter, die Bedingungen vielfach wesentlich günstigere sind als für den Staat, der sich doch seinerseits die Mittel zur Unterstützung der Länder im Kreditwege beschaffen muß.

Die 50prozentige Beteiligung der Länder an erhöhten Teuerungszulagen schlechthin ins Reich der Unmöglichkeit zu verweisen, ginge ebensowenig an, als die Kostendeckung durch den Staat in einem Ausmaß allgemein für unerlässlich zu erklären, das über das Wesen der „Beitragsleistung“ hinausgeht und nur berechtigt wäre, wenn es sich um staatliche Bedienstete handelte. Wichtig ist aber, daß die Regelung des Entwurfes für die finanziell schwächeren Länder, soweit sie bisher niedrige Teuerungszulagen bewilligt hatten, besonders empfindlich wäre. Die Regelung des Entwurfes würde für die finanziell kräftigen Länder, die bisher hohe Zulagen hatten, eine Entlastung, für solche mit mittleren Zulagen keine wesentliche Mehrbelastung und nur für die früher erwähnte Gruppe eine empfindliche Mehrbelastung bedeuten.

Das Bestreben, eine allzu starke Verschiebung in der Belastung zu vermeiden, bedarf offenbar der Regierung von allem Anfaenge an für eine Klausel einzutreten, nach der die Landesvertretungen des Zuschusses von 50 Prozent des Aufwandes auch dann nicht verweigern sollten, wenn sie die Teuerungszulagen nach den Grundsätzen des Schemas aber nicht in vollen Beträgen, z. B. nur mit zwei Dritteln oder drei Vierteln, festsetzen sollten. Man konnte damit rechnen, daß jedes Land, weil für jede Krone, die es seinen Lehrern zahlt, auch der Staat eine Krone beisteuern muß, sich dem vollen Schema, soweit als irgend möglich, nähern würde. Zur weiteren Sicherung der Lehrer sollte eine Ermäßigung nur eintreten, wenn der Mehraufwand des Landes für die künftigen Zulagen gegenüber dem vom Lande im Vorjahre zur Gänze aus eigenem gezahlten eine übermäßige Belastung der Landesfinanzen verursachen würde. Andererseits war und ist zu befürchten, daß einige Länder mit geringer Finanzkraft und bisher niedrigen Zulagen entweder finanziell zu sehr beeinträchtigt oder sich außerstande fühlen würden, die Hälfte der in dem Schema enthaltenen vollen Zulagen aus eigenem zu bestreiten und ohne die erwähnte Klausel zum Schaden der Lehrer lieber auf den Staatszuschuß ganz verzichten als sich diesem Schema anpassen würden.

Diese staats- und landesfinanzpolitischen Bedenken hat der Finanzminister während der ganzen Verhandlungen, zum Schluß auch im Plenum geäußert.

Die maßvollen Vermittlungsvorschläge der Regierung, die eine mittlere Linie zwischen den Interessen des Staates, der Länder und der Lehrer bei stärkster Berücksichtigung der Lehrerinteressen suchten, fanden leider keinen Anklang.

Eine solche mittlere Linie wird aber gefunden werden müssen, und das wird hoffentlich dem Herrenhause gelingen. Die Leistung des Staates und jene der Länder muß festgestellt und es sollte den finanziell schwächeren Ländern bis zu einer bestimmten Grenze die Möglichkeit einer Erleichterung geschaffen werden; die Lehrer sollten ein einheitliches, wenn auch vielleicht in einzelnen Ländern nicht voll durchgeführtes Schema, dessen Bedeutung wohl über den Augenblick hinausreichen würde, erhalten.

Eine solche Regelung, die die Bedingungen und das Ausmaß der Staats- und Landesbeteiligung und der staatlichen Beitragsleistung im vorhinein im Gesetze festlegen würde, dürfte auch der Forderung nach Aufrichtigkeit, die der ungenannte Verfasser mit Recht so stark betont, und der Beruhigung der Lehrer mehr entsprechen als die von ihm vorgeschlagene Regelung, bei der die Regierung zur Beitragsleistung ermächtigt, alles übrige aber Verhandlungen der Regierung mit den Landesvertretungen überlassen würde, die sich hinter geschlossenen Türen vollziehen und ihrer Natur nach wohl nicht ausschließlich von sachlichen Rücksichten bestimmt sein könnten. Eine tut bei der in vielen Ländern bedrängten Lage der Lehrer not. Provisorische Maßnahmen, wie sie die Regierung inzwischen eingeleitet hat, bilden nur einen unvollkommenen Notbehelf. Die definitive Lösung, die erst den Lehrern Sicherheit über ihre Ansprüche, den Ländern einen Ueberblick über ihre finanziellen Aufgaben bringen kann, ist unvermeidlich und sollte daher je eher je lieber erfolgen.