



## Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß der Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen

### Inhalte der Verhältnismäßigkeitsprüfung

#### 1. Allgemeininteresse

- a) Auf Grund welchen Allgemeininteresses ist die Regelung erforderlich?

Die Schaffung des Berufsbildes „pädagogische Assistentkraft“ ist erforderlich zur Erreichung von Zielen der Sozialpolitik. Ziele der Sozialpolitik sind nach Art. 151 AEUV die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung bzw. langfristig auch die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Konkret ist die Schaffung des detaillierten Berufsbildes „pädagogische Assistentkraft“ erforderlich, um die pädagogische Qualität in den oberösterreichischen Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen zu sichern und die Lebensbedingungen von Familien, insbesondere von Kindern zu verbessern. Sie ist auch erforderlich für eine Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials in der Berufsgruppe.

- b) Bei der Reglementierung von Gesundheitsberufen, die Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben, dient diese der Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus:

Es handelt sich nicht um einen Gesundheitsberuf.

- c) Welchen Risiken für Berufsangehörige, Verbraucher und Dritte soll das angestrebte Ziel des Allgemeininteresses entgegenwirken?

Bislang war lediglich normiert, dass pädagogische Assistentkräfte eine facheinschlägige Grundausbildung im Umfang von 60 Stunden absolvieren müssen. Diese Grundausbildung wird in Oberösterreich von verschiedenen Institutionen angeboten, beispielsweise vom Wirtschaftsförderungsinstitut WIFI Oberösterreich, vom Berufsförderungsinstitut BFI Oberösterreich und anderen Anbietern. Bislang gab es keine Vorgaben in Bezug auf die Inhalte, daher entwickelten sich Unterschiede in den Ausbildungen.

Hinsichtlich des Tätigkeitsfeldes war bislang lediglich festgelegt, dass pädagogische Assistenzkräfte zur Mitarbeit in der Gruppe bestellt sind. Diese Regelung bedeutete einen weiten Auslegungsspielraum für Rechtsträger von Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen und führte zu unterschiedlichsten Ausgestaltungen der Tätigkeit bei jedem Dienstgeber.

## **2. Angemessenheit**

Mit der nunmehrigen Verordnungsermächtigung zur Vorgabe von umfassenden fachlichen Anstellungserfordernissen können einheitliche Standards für alle Ausbildungsanbieter geschaffen werden. So wird sichergestellt, dass alle Absolventinnen und Absolventen bei Berufseinstieg gleiche bzw. gleichwertige Kenntnisse und Fertigkeiten mitbringen. In diesem Sinn wird die Normierung des Berufsbildes der pädagogischen Assistenzkraft zur Sicherung einer hohen Qualität der Bildungsarbeit und der Betreuung in den Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen im Land Oberösterreich als erforderlich erachtet.

Die Verordnungsermächtigung zur Umschreibung der pädagogischen Assistenzkräften zukommenden Aufgaben steht damit in Zusammenhang, und stellt sicher, dass die pädagogischen Assistenzkräfte in den Einrichtungen entsprechend ihrer erworbenen Qualifikationen eingesetzt werden. Diese Maßnahme wird daher als erforderlich erachtet, um sicherzustellen, dass das Potenzial der Berufsgruppe am Arbeitsmarkt bestmöglich genutzt wird.

Bei den pädagogischen Fachkräften, die in Oberösterreich hauptsächlich in der Gruppenführung tätig werden, gibt es bereits seit Jahrzehnten umfassende fachliche Anstellungserfordernisse. Der Bund stellt durch öffentliche Schulen bzw. Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht (Bildungsanstalten für Elementarpädagogik, Bildungsanstalten für Sozialpädagogik) und Pädagogische Hochschulen einheitliche Ausbildungsdauer und einheitliches Ausbildungsniveau, sowie über die Erlassung von Lehrplänen und Rahmencurricula auch einheitliche Lehrinhalte sicher. Pädagogische Assistenzkräfte sind als zweite Kraft in den Gruppen der Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen wichtige Bezugspersonen und Vorbilder für die betreuten Kinder, und eine tragende Säule im System der oberösterreichischen Kinderbildungs- und -betreuung, weshalb auch für diese Berufsgruppe einheitliche fachliche Anstellungserfordernisse und ein Aufgabenprofil erforderlich sind.

## **3. Verhältnismäßigkeit in Bezug auf gelindere Mittel**

Die bestehenden Regelungen führten erst zur bereits angeführten Ungleichheit in Ausbildungsinhalten und der im Rahmen des Dienstverhältnisses ausgeführten Tätigkeiten, und waren daher nicht geeignet, die Ziele der Qualitätssicherung in Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen und der Förderung des Arbeitskräftepotenzials der Berufsgruppe zu erreichen. Die vorliegende Änderung stellt das gelindeste Mittel dar, und wird somit als verhältnismäßig erachtet.

## **4. Kombinatorische Effekte**

- a) Tätigkeitsvorbehalte, geschützte Berufsbezeichnung oder sonstige Form der Reglementierung, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist:

Der Berufszugang wurde auch bisher durch das Erfordernis einer facheinschlägigen Grundausbildung im Umfang von 60 Stunden reglementiert. Das vorliegende Landesgesetz enthält eine Verordnungsermächtigung, die auch die Festlegung von Ausbildungsinhalten und eines Aufgabenprofils ermöglicht.

- b) Verpflichtungen zur kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung:

Es wird durch die vorliegende Änderung keine Verpflichtung zu einer Weiterbildung geschaffen.

- c) Vorschriften in Bezug auf Berufsorganisation, Standesregeln und Überwachung:

Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen insgesamt, und damit indirekt auch pädagogische Assistenzkräfte unterlagen schon bisher der rechtlichen und pädagogischen Aufsicht der Bildungsdirektion Oberösterreich. An diesem aufsichtsbehördlichen System wird keine Änderung vorgenommen. Weitergehende Standesregeln oder Vorschriften in Bezug auf Berufsorganisation liegen nicht vor.

- d) Pflichtmitgliedschaft in einer Berufsorganisation, Registrierungs- und Genehmigungsregelungen, insbesondere wenn diese Anforderungen den Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation implizieren:

Es sind keine entsprechenden Pflichten vorgesehen.

- e) Quantitative Beschränkungen, insbesondere Anforderungen, die die Zahl der Zulassungen zur Ausübung eines Berufs begrenzen oder eine Mindest- oder Höchstzahl der Arbeitnehmenden, Geschäftsführenden oder Vertretenden festsetzen, die bestimmte Berufsqualifikationen besitzen:

Es gibt keine entsprechenden Beschränkungen bzw. Anforderungen.

- f) Anforderungen an bestimmte Rechtsformen oder Anforderungen in Bezug auf die Beteiligungsstruktur oder Geschäftsleitung eines Unternehmens, soweit diese Anforderungen unmittelbar mit der Ausübung des reglementierten Berufs zusammenhängen:

Es erfolgt keine Änderung in den bisherigen Vorgaben.

- g) Geografische Beschränkungen, einschließlich dann, wenn der Beruf in Teilen eines Mitgliedstaats in einer Weise reglementiert ist, die sich von der Reglementierung in anderen Teilen unterscheidet:

Die vorliegende Änderung erfolgt im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Landes Oberösterreich, und gilt daher nur für das Bundesland Oberösterreich.

- h) Anforderungen, die die gemeinschaftliche oder partnerschaftliche Ausübung eines reglementierten Berufs beschränken, sowie Unvereinbarkeitsregeln:

Es gibt keine entsprechenden Regelungen.

- i) Anforderungen an den Versicherungsschutz oder andere Mittel des persönlichen oder kollektiven Schutzes in Bezug auf die Berufshaftpflicht:

Es gibt keine entsprechenden Regelungen.

- j) Anforderungen an Sprachkenntnisse, soweit diese für die Ausübung des Berufs erforderlich sind:

Der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen für Sprachen (GER) sieht vor, dass Personen, die das Niveau B2 erreicht haben, in der Lage sind, sich so spontan und fließend zu verständigen, dass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne größere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist, und dass sie sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken können, einen Standpunkt zu einer aktuellen Frage erläutern und die Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten angeben können.

Pädagogische Assistenzkräfte führen Unterhaltungen mit den betreuten Kindern, lesen aus Büchern vor und führen einfache Bildungsangebote oder die Aufsicht über Teile von Gruppen nach Anleitung einer pädagogischen Fachkraft eigenständig durch. Da Förderung und Entwicklung der deutschen Sprache sowohl als Umgangssprache zur Teilhabe am Leben in Oberösterreich, als auch als Bildungssprache in den oberösterreichischen Bildungseinrichtungen eine zentrale Aufgabe der Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen ist, fungieren pädagogische Assistenzkräfte als wichtiges sprachliches Vorbild. Dies betrifft nicht nur Kinder mit Sprachförderbedarf oder Sprachentwicklungsstörungen, sondern alle Kinder im Rahmen ihrer Sprachentwicklung.

Das Vorliegen von Kompetenzen in der Anwendung der deutschen Sprache zumindest auf dem Niveau B2 wird daher als für die Berufsausübung erforderlich erachtet.

- k) Festgelegte Mindest- und/oder Höchstpreisanforderungen:

Es gibt keine entsprechenden Regelungen.

- l) Anforderungen für die Werbung:

Es gibt keine entsprechenden Regelungen.

- m) Sonstige Anforderungen:

Es gibt keine entsprechenden Regelungen.

## 5. Auswirkungen

Welche Auswirkungen haben die Regelungen auf

- a) den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr:

Personen mit ausländischen Ausbildungen, die denen einer pädagogischen Assistenzkraft entsprechen, unterliegen für die Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen nunmehr dem Oö. Berufsqualifikationen-Anerkennungsgesetz (Oö. BAG). Dieses setzt die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen um. Für Personen, die dieser Richtlinie bzw. diesem Gesetz nicht unterliegen (insbesondere Personen, die ihre Ausbildungen in Drittstaaten absolviert haben) wird analog zum Oö. BAG ein Anerkennungsverfahren geschaffen.

- b) die Wahlmöglichkeit für Verbraucher:

Die Wahlmöglichkeit für Verbraucher wird nicht eingeschränkt.

- c) die Qualität der Dienstleistung:

Durch umfassendere Festlegung von fachlichen Anstellungserfordernissen und eines Aufgabenprofils wird die Qualität der Dienstleistung, die pädagogische Assistenzkräfte erbringen, gesteigert. Dadurch steigt insgesamt die Qualität der Bildung und Betreuung in den Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen.

## 6. Berufsspezifische Zusammenhänge

Die folgenden Anforderungen sind zu prüfen, sofern sie für die Art und den Inhalt der neu eingeführten oder geänderten Vorschrift relevant sind.

- a) Welcher Zusammenhang besteht zwischen
- dem Umfang der von einem Beruf erfassten oder einem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten und der erforderlichen Berufsqualifikation,
  - der Komplexität der betreffenden Aufgaben und der Notwendigkeit, dass diejenigen, die sie wahrnehmen, im Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation sind, insbesondere in Bezug auf Niveau, Eigenart und Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung,
  - dem Grad an Autonomie bei der Ausübung des Berufs und den Auswirkungen von Organisations- und Überwachungsmodalitäten auf die Erreichung des angestrebten Ziels, insbesondere wenn die mit dem Beruf zusammenhängenden Tätigkeiten unter der Kontrolle und Verantwortung einer ordnungsgemäß qualifizierten Fachkraft stehen:

Pädagogische Assistenzkräfte sind als zweite Kraft in den Gruppen der Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen wichtige Bezugspersonen und Vorbilder für die betreuten Kinder, und eine tragende Säule im System der oberösterreichischen Kinderbildung- und -betreuung, weshalb auch für diese Berufsgruppe gewisse fachliche Anstellungserfordernisse und ein Aufgabenprofil erforderlich sind. Pädagogische Assistenzkräfte unterstützen die gruppenführenden pädagogischen Fachkräfte bei der Betreuung und der Bildungsarbeit und werden von diesen angeleitet und kontrolliert. Niveau, Eigenart und Dauer der Ausbildung können daher unterhalb der für pädagogische Fachkräfte vorgesehenen Ausbildung (Absolvierung einer höheren berufsbildenden Schule oder eines Hochschullehrgangs) bleiben.

- b) Kann die berufliche Qualifikation auf alternativen Wegen erlangt werden?

Es gibt verschiedene private Ausbildungsanbieter. Solange die angebotene Ausbildung die vorgegebenen Inhalte und die vorgegebene Dauer umfasst, kann die berufliche Qualifikation einer pädagogischen Assistenzkraft bei allen diesen Anbietern erlangt werden. Der Zugang zur Tätigkeit des Anbietens dieser Ausbildungen steht im Rahmen der in Österreich gültigen gewerbe- und unternehmensrechtlichen Bestimmungen jedermann offen.

- c) Können die dem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten mit anderen Berufen geteilt oder nicht geteilt werden und warum?

Die Bildung und Betreuung von Kindern in Krabbelstuben, Kindergärten und Horten erfordert spezifisches pädagogisches Wissen. Im Sinn einer Weiterentwicklung der

Pädagogik als Wissenschaft ist heute wissenschaftlicher Konsens, dass die Elementarpädagogik eine eigene Disziplin darstellt, und beispielsweise von der Primarstufenpädagogik oder der Sozialpädagogik abzugrenzen ist. Die in der Ausbildung zur pädagogischen Assistenzkraft vermittelten Inhalte sind genau auf diese Tätigkeitsfelder abgestimmt. Die den pädagogischen Assistenzkräften vorbehaltenen Tätigkeiten können daher nicht mit anderen Berufen geteilt werden.

Die Aufgabenbereiche von pädagogischen Fachkräften und pädagogischen Assistenzkräften sind klar getrennt. Die pädagogische Fachkraft leitet in Eigenverantwortung eine Gruppe einer Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtung. In diesem Rahmen ist sie beispielsweise verantwortlich für die eigenständige Erarbeitung von Bildungsangeboten, die Vorbereitung, Planung und Reflexion dieser Angebote und die Durchführung von dem aktuellen Stand der pädagogischen Wissenschaften entsprechenden Kindbeobachtungen. Die pädagogische Assistenzkraft unterstützt die pädagogische Fachkraft bei diesen Tätigkeiten und bei der Beaufsichtigung der Kinder, unterliegt jedoch stets ihrer Anleitung.

- d) Gibt es im Bereich des Berufs relevante wissenschaftliche und technologische Entwicklungen, die Auswirkungen auf den Abbau oder die Verstärkung der Informationsasymmetrie zwischen Berufsangehörigen und Verbrauchern haben? Wie werden diese Entwicklungen berücksichtigt?

Es gibt keine relevanten wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen.

## 7. Vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen

Wie ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf spezifische Anforderungen für die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen sichergestellt, zB im Hinblick auf

- a) eine automatische vorübergehende Eintragung oder eine Pro-forma-Mitgliedschaft bei einer Berufsorganisation gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. a Richtlinie 2005/36/EG:

Es gibt keine solchen Berufsorganisationen, und daher auch keine automatischen vorübergehenden Eintragungen oder Pro-forma-Mitgliedschaften.

- b) eine vorherige Meldung einschließlich der geforderten Dokumente gemäß Art. 7 Abs. 1 und 2 Richtlinie 2005/36/EG oder eine sonstige gleichwertige Anforderung:

Es gibt keine solche Meldung oder sonstige gleichwertige Anforderungen.

- c) die Zahlung einer Gebühr oder von Entgelten, die vom Dienstleistungserbringer für die Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit dem Zugang zum Beruf oder dessen Ausübung gefordert werden:

Folgende Kosten entstehen im Anerkennungsverfahren von ausländischen Berufsqualifikationen:

- |                           |            |
|---------------------------|------------|
| - Antrag auf Anerkennung: | 47,30 Euro |
| - Beilage(n) pro Bogen:   | 3,90 Euro  |
| - Anerkennungsbescheid:   | 83,60 Euro |
| - Verwaltungsabgabe:      | 14,00 Euro |

Es handelt sich dabei um die in Verwaltungsverfahren aller Verwaltungsmaterien vorgeschriebenen Bundesgebühren bzw. Landesverwaltungsabgaben, und nicht um spezifische Kosten im Zusammenhang mit einer Berufsankennung.

Private Ausbildungsanbieter bieten ihre Leistungen im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit an, die je nach Anbieter auch Gewinnerzielungsabsicht aufweisen kann. Die Anbieter verlangen daher unterschiedlich hohe Beträge für die Teilnahme an den von ihnen angebotenen Kursen, worunter, wie schon bisher, auch die Teilnahme an der entsprechenden Ausbildung für pädagogische Assistenzkräfte fällt. Über die allgemeinen Kosten des Verfahrens hinaus gehende gesetz- oder verordnungsmäßig vorgeschriebene Kosten gibt es nicht.

d) sonstige Anforderungen:

Es liegen keine sonstigen Anforderungen vor.

## **8. Nichtdiskriminierung**

Bewirkt die Regelung eine direkte oder indirekte Ungleichbehandlung auf Grund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes, wenn ja, aus welchen Gründen ist eine solche Ungleichbehandlung gerechtfertigt?

Personen mit ausländischen Ausbildungen, die denen einer pädagogischen Assistenzkraft entsprechen, unterliegen für die Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen nunmehr dem Oö. Berufsqualifikationen-Anerkennungsgesetz (Oö. BAG). Dieses setzt die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen um. Für Personen, die dieser Richtlinie bzw. diesem Gesetz nicht unterliegen (insbesondere Personen, die ihre Ausbildungen in Drittstaaten absolviert haben), wird analog zum Oö. BAG ein Anerkennungsverfahren geschaffen. Da dieses Verfahren den Regelungen des Oö. BAG angeglichen wird, gibt es keine direkte oder indirekte Ungleichbehandlung auf Grund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes.

Von Gemeinden betriebene Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen unterliegen hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Bestimmungen dem einschlägigen Dienstrecht, insbesondere dem Oö. Gemeinde-Dienstrechts- und Gehaltsgesetz (Oö. GDG). Für Gemeindebedienstete gilt grundsätzlich ein Inländervorbehalt, der jedoch auf Personen, denen nach dem Recht der Europäischen Union dieselben Rechte für den Berufszugang zu gewähren sind wie Inländern, erweitert wurde. Für Drittstaatsangehörige kann zudem Nachsicht von diesem Vorbehalt erteilt werden. Diese bereits bestehende Bestimmung wird durch die vorliegenden Änderungen nicht beeinflusst.