

Das Schulwesen im österreichischen Verfassungsrecht



Dr. Sebastian M. Kutsche
Verfassungsrechtlicher
Mitarbeiter am
Verfassungsgerichtshof

Ein Blick in das österreichische Verfassungsrecht zeigt, dass die Angelegenheiten des Schulwesens eine besondere Stellung einnehmen. Der vorliegende Beitrag soll in diesem Zusammenhang ausgewählte Bereiche darstellen, um einen allgemeinen Überblick zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Schulwesens zu bieten. Die besondere Bedeutung des Schulwesens für den österreichischen Verfassungsgesetzgeber zeigt sich etwa in den kompetenzrechtlichen Regelungen, die innerhalb der Kompetenzverteilung eine Sonderstellung einnehmen. Darüber hinaus legt die Bundesverfassung auch einige inhaltliche Determinanten des Schulwesens fest, eine weitere Tatsache, die die Sonderstellung des Schulrechts verdeutlicht. Darüber hinaus finden sich in verschiedenen Grundrechtsquellen Bestimmungen, die Rechte des Einzelnen in diesem Zusammenhang vorsehen.

Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Schule

Die Aufteilung der staatlichen Aufgaben zwischen dem Bund und den Ländern ist insbesondere im Bundesverfassungsgesetz (B-VG) geregelt.¹ In dieser Kompetenzverteilung werden die jeweiligen Materien, anknüpfend an die Staatsfunktionen der Gesetzgebung und Vollziehung, als Bundes- oder Landeskompetenz eingeteilt. Es konnte jedoch weder bei Beschluss des B-VG im Jahr 1920, noch in den Jahrzehnten danach eine politische Einigung darüber erzielt werden, in wessen Kompetenz das Schulwesen fallen sollte.² Erst durch die Schulverfassungsnovelle im Jahr 1962 wurde in Art 14 B-VG die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens (ausgenommen land- und forstwirtschaftliche Schulen) festgelegt.³ Dem Bund steht in diesem Zusammenhang für die Gesetzgebung

und Vollziehung eine Generalkompetenz zu, er ist daher zuständig, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist. Zu den wichtigsten Angelegenheiten, die durch Bundesgesetze geregelt sind, zählen hier insbesondere das Schulorganisations- und unterrichtsrecht, das Privatschulrecht, Regelungen zur Schulpflicht sowie das Schulaufsichts- und verwaltungsrecht.⁴ Bundessache ist die Gesetzgebung, Landessache die Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Lehrer für öffentliche Pflichtschulen. Schließlich ist Bundessache die Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung in Angelegenheiten der äußeren Organisation der öffentlichen Pflichtschulen (etwa Aufbau, Organisationsformen, Errichtung, Erhaltung, Auflassung, Sprengel, Klassenschülerzahlen und Unterrichtszeit, etc.).

Definition der „öffentlichen Schule“

Im B-VG findet sich zudem eine Definition des Schulbegriffs. Hiernach sind Schulen Einrichtungen, in denen Schüler gemeinsam nach einem umfassenden, festen Lehrplan unterrichtet werden und im Zusammenhang mit der Vermittlung von allgemeinen oder allgemeinen und beruflichen Kenntnissen und Fertigkeiten ein umfassendes erzieherisches Ziel

angestrebt wird.⁵ Ist der Schulerhalter der Bund oder das Land, handelt es sich grundsätzlich um eine öffentliche Schule. Öffentliche Schulen sind allgemein ohne Unterschied der Geburt, des Geschlechtes, der Rasse, des Standes, der Klasse, der Sprache und des Bekenntnisses, im Übrigen im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen zugänglich.

Das Wesen der öffentlichen Schule ist daher insbesondere die verfassungsrechtlich garantierte allgemeine Zugänglichkeit. Im Gegensatz hierzu müssen private Schulen nicht notwendigerweise allgemein zugänglich sein (so etwa bestimmte konfessionelle oder geschlechtergetrennte Schulen).⁶

Grundwerte der Schule

Schließlich legt das B-VG auch einen inhaltlichen Katalog mit Anforderungen an die Schule fest. Dabei handelt es sich um Demokratie, Humanität, Solidarität, Friede und Gerechtigkeit sowie Offenheit und Toleranz gegenüber den Menschen, auf deren Grundlage sie der gesamten Bevölkerung, unabhängig von Herkunft, sozialer Lage und finanziellem Hintergrund, unter steter Sicherung und Weiterentwicklung bestmöglicher Qualität ein höchstmögliches Bildungsniveau sichert.

Weiters sieht die Verfassung vor, dass in einem partnerschaftlichen Zusammen-



wirken von Schülern, Eltern und Lehrern Kindern und Jugendlichen die bestmögliche geistige, seelische und körperliche Entwicklung zu ermöglichen ist, damit sie zu gesunden, selbstbewussten, glücklichen, leistungsorientierten, pflichttreuen, musischen und kreativen Menschen werden, die befähigt sind, an den sozialen, religiösen und moralischen Werten orientiert Verantwortung für sich selbst, Mitmenschen, Umwelt und nachfolgende Generationen zu übernehmen. Jeder Jugendliche soll seiner Entwicklung und seinem Bildungsweg entsprechend zu selbständigem Urteil und sozialem Verständnis geführt werden, dem politischen, religiösen und weltanschaulichen Denken anderer aufgeschlossen sein sowie befähigt werden, am Kultur- und Wirtschaftsleben Österreichs, Europas und der Welt teilzunehmen und in Freiheits- und Friedensliebe an den gemeinsamen Aufgaben der Menschheit mitzuwirken.

Eine derart programmatische Bestimmung ist für die österreichische Verfassung sehr untypisch. Sie trat im Jahr 2005 in Kraft und stellt eine Staatszielbestimmung dar.⁷ Eine solche räumt daher keine subjektiven Rechte ein, auf die sich der Einzelne, wie bei Grundrechten, direkt berufen kann. Vielmehr sind der Gesetzgeber sowie alle mit der Vollziehung des Schulrechts betrauten Organe – bis hin zu den Lehrerinnen und Lehrern im Klassenraum – verpflichtet, in ihrer Tätigkeit auf eine Verwirklichung der genannten Ziele hinzuwirken.⁸

Grundrechtliche Garantien

Das B-VG sieht keinen eigenen Grundrechtskatalog vor, es gibt jedoch verschiedene in Verfassungsrang stehende Rechtsquellen, die Grundrechte einräumen. Für das Schulwesen von Belang sind hier insbesondere Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention (1. ZPEMRK), der ein Recht auf Bildung einräumt sowie die in Art. 17 Staatsgrundgesetz geregelte Unterrichtsfreiheit.

Gemäß Art. 2 1. ZPEMRK darf niemandem das Recht auf Bildung verwehrt werden. Dieses Grundrecht umfasst verschiedene Rechte, so etwa ein Recht auf Ausbildung sowie auf Zugang zu bestehenden staatlichen Bildungseinrichtungen.⁹ Zugangsbeschränkungen sind mit dieser Bestimmung zwar vereinbar, müssen jedoch verhältnismäßig und insbesondere

diskriminierungsfrei ausgestaltet sein. So verstößt etwa eine Zugangsbeschränkung gegen Art. 2 1. ZPEMRK, die durch die Weigerung des Schülers (und seiner Eltern) bewirkt wird, der Auferlegung oder Unterwerfung unter körperliche Züchtigungen zuzustimmen.¹⁰ Hingegen kann der Staat diskriminierungsfreie Anforderungen an die Vorbildung und Leistungen für den Zugang zu höheren Bildungseinrichtungen stellen.¹¹

Die Erhebung von Schulgebühren kann das Recht auf Bildung insbesondere dann verletzen, wenn diese im Bereich des Elementarunterrichts erfolgt, weil dieser von besonderer Bedeutung für die persönliche Entwicklung und Integration von Kindern ist.¹² In Österreich gilt grundsätzlich die Schulgeldfreiheit, deren Änderungen ein besonderes Präsenz- und Konsensquorum im Nationalrat bedarf.¹³

Darüber hinaus ist nach Art. 2 1. ZPEMRK auch das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen. Diese Bestimmung gewährt den Eltern kein Recht auf Ausgestaltung der Erziehungsziele sowie deren Inhalte und Methoden in der Schule. Die Interessen der Eltern sind jedoch durch die Einräumung angemessener Befreiungsmöglichkeiten oder Alternativangebote zu berücksichtigen.¹⁴ Das Recht der Eltern bedeutet in diesem Zusammenhang insbesondere ein Indoktrinierungsverbot, der Unterricht hat daher sachlich, kritisch und pluralistisch ausgestaltet zu sein.¹⁵

Schließlich ermächtigt Art. 17 StGG Staats- und Unionsbürger eigene Unterrichts- und Erziehungsanstalten zu gründen und an solchen Unterricht zu erteilen, wenn eine diesbezügliche Befähigung besteht. Dem Staat stehen jedoch über das gesamte Unterrichts- und Erziehungswesen ein Recht der obersten Leitung und Aufsicht zu. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die bestehende Schulpflicht von neun Jahren sowie der Umstand zu beachten, dass nur Zeugnisse öffentlicher oder mit Öffentlichkeitsrecht ausgestatteter Schulen volle Anerkennung genießen.¹⁶

Schlussbemerkung

Auf den ersten Blick mag die österreichische Verfassungslage zu den Ange-

legenheiten des Schulwesens komplex und kasuistisch anmuten. Bei einer genaueren Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die diesbezüglichen Verfassungsbestimmungen allgemein politischen und gesellschaftlichen Vorstellungen zur Bildung sowie dem Bedürfnis einheitlicher Regelungen in Österreich ausgeglichen Rechnung trägt. Die späte Einigung durch die Schulverfassungsnovelle im Jahr 1962 zeigt zudem, dass im Schulwesen eine Vielzahl von Interessen aufeinandertrifft und sich der Gesetzgeber für eine derzeitige Lösung auch entsprechend Zeit nahm. Dass es sich hierbei um kein rein österreichisches Problem handelt, zeigt sich darin, dass sich auch die Konventionsstaaten erst im 1. Zusatzprotokoll zur Stammurkunde der EMRK auf die Ausgestaltung eines Rechts auf Bildung einigen konnten.

Zum Autor:

Dr. Sebastian M. Kutsche ist verfassungsrechtlicher Mitarbeiter am Verfassungsgerichtshof und Lehrbeauftragter für Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Wirtschaftsuniversität Wien. Der vorliegende Beitrag spiegelt ausschließlich die private Meinung des Autors wider.

¹ Siehe Artikel 10 bis 15 B-VG. Darüber hinaus bestehen noch verfassungsrechtliche Kompetenzbestimmungen in anderen Bundesverfassungsgesetzen und in ansonsten einfachen Bundesgesetzen.

² Siehe Öhlinger/Eberhard, *Verfassungsrecht* 11 (2016), Rz 42, 44.

³ Siehe Wieser, *Handbuch des österreichischen Schulrechts* (2010), 37.

⁴ Siehe hierzu auch Andergassen, *Schulrecht* 2018/19, Rz 126.

⁵ Dieses verfolgen „pädagogischer und erzieherischer Ziele“ ist insbesondere für die Verteilung der Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung relevant und hat somit insbesondere kompetenzrechtliche Kompetenzen. Keine Schulen im verfassungsrechtlichen Sinn sind daher etwa Tanzschulen, Skischulen oder Fahrschulen (vgl. Wieser, 29).

⁶ Vgl. Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, *Bundesverfassungsrecht* 11 Rz 291.

⁷ Öhlinger/Eberhard, Rz 102b.

⁸ Vgl. Wieser, 34.

⁹ Siehe hierzu allgemein Grabenwarter/Pabel, *Europäische Menschenrechtskonvention* 6, § 22 Rz 91 f.

¹⁰ Vgl. EGMR 25.2.1982, *Campbell und Cosans*, Nr. 7511/76 u.a., Rz 32 ff.

¹¹ Vgl. Grabenwarter/Pabel, § 22 Rz 94.

¹² Vgl. Grabenwarter/Pabel, § 22 Rz 96.

¹³ Bei einer solchen Beschlussfassung im Nationalrat bedarf es einer Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (vgl. Art. 14 Abs. 10 B-VG). Trotz der mit Art. 44 Abs. 1 B-VG übereinstimmenden Präsenz- und Konsensquoren handelt es sich hierbei jedoch noch um kein Verfassungsgesetz.

¹⁴ Vgl. Grabenwarter/Pabel, § 22 Rz 91 f.

¹⁵ Vgl. Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Rz 1493.

¹⁶ Vgl. Öhlinger/Eberhard, Rz 927.