

Abschnitt A

Die Grundlagen des Schulsystems

Vorbemerkungen

Recht steht im Dienst der Gerechtigkeit. Gleichzeitig ist Recht die Ordnung, die – im Gegensatz zu moralischen Normen – mit Zwang durchgesetzt werden kann. Daher bedürfen die vielen Gesetze und Verordnungen eines Rahmens, an dem sie sich zu orientieren und dem sie zu entsprechen haben.

Damit sind wir bei den **verfassungsrechtlichen Grundlagen** angelangt, die am Beginn dieses Abschnittes dargelegt werden. Viele Bestimmungen des Schulrechts entfalten nur vor dem Hintergrund der Verfassung ihre Bedeutung, und es lohnt sich, sich mit diesem Fundament und Rahmen zu beschäftigen – über die augenblickliche Einzelfrage hinaus. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen zeigen auf, worum es im Grunde geht.

Zu den Grundlagen des Schulsystems gehört auch die **österreichische Schulverwaltung**. Die Bildungsdirektionen in den Ländern werden in ihren Aufgaben- und Kompetenzbereichen erläutert. Mit der Darstellung der Behördenstruktur korreliert die Darstellung der **Organisation des österreichischen Schulwesens**. Die unterschiedlichen und vielfältigen Schularten und Schulformen werden von der Volksschule bis zu den „maturaführenden“ Schulen und den Bildungsanstalten beschrieben, um vor allem Eltern und Schülern Entscheidungshilfen für die Bildungslaufbahn zu geben.

Das Kapitel über die **Schulpflicht** beschränkt sich nicht nur auf die klassische Erfüllung derselben, sondern zeigt die gesamte Bandbreite an Möglichkeiten auf, dieser Pflicht zu entsprechen: Der häusliche Unterricht oder auch das duale Bildungssystem – beide international beachtet – gehören ua hierher. Darüber hinaus werden die Schulpflichtmatrix, die alternative Feststellung des Beginns der allgemeinen Schulpflicht laut Mutter-Kind-Pass und die Maßnahmen zur Vermeidung von Schulpflichtverletzungen dargestellt.

Neben Ausführungen über **Schulzeit und Ferien**, die detailliert Auskunft über Unterrichts- und Ferienzeiten bzw Feiertagsregelungen geben und insbesondere auch die Regelungen zu den Herbstferien behandeln, geht das abschließende Kapitel **Privatschulen** auf das Spannungsfeld von Exklusivität oder Notwendigkeit bzw Ergänzung oder Konkurrenz zum staatlichen Schulwesen ein. Die Auseinandersetzung mit diesem Themenbereich ist nicht zuletzt Resultat gesellschaftspolitischer Entwicklungen, die Eltern vermehrt vor die Entscheidung stellen, ihre Kinder dem staatlichen Schulsystem oder privaten schulischen Initiativen anzuvertrauen.

I. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen Oder: Worum es im Grunde geht

A. Der Mensch im Mittelpunkt

Das Recht und die Pädagogik stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. **1** Aber nur auf den ersten Blick scheinen sie wenig miteinander zu tun zu haben. Dass Pädagogen und Juristen einander mit gewisser Distanz begegnen, ist wohl Resultat dieser oberflächlichen Sicht. Der Ruf nach dem Recht wird oft erst erhoben, „wenn der Hut brennt“. Die Auseinandersetzung mit pädagogischen Fragen wiederum erfolgt erst im konkreten Anlassfall. Dabei gibt es neben einer Reihe von Unterschieden nicht wenige Gemeinsamkeiten zwischen Recht und Pädagogik. Die beiden Disziplinen unterscheiden sich in ihren Voraussetzungen und in ihrem Wesen. Der Jurist benötigt für seine Arbeit eine vorgegebene Ordnung. Rechtsuchende beraten, Urteile fällen, Plädoyers halten, Bescheide erstellen, auf der Suche nach Objektivität und Übereinstimmung mit der Rechtsordnung – in diesem Rahmen sucht der Jurist, Recht anzuwenden. Pädagogik beginnt schon bei der Reflexion der Praxis. Anders als beim Juristen stehen beim Pädagogen in der Vielfalt pädagogischen Handelns das Begleitende und das Vermittelnde im Mittelpunkt.

Größer als die Unterschiede sind aber die **Gemeinsamkeiten von Recht und Pädagogik**. Recht und Pädagogik müssen sich in der Praxis behaupten, beide können sich nicht auf die Theorie beschränken. Beide sind von der Geschichte geprägt. Beide haben eine Wert- und Orientierungsfunktion, beide zielen auf die rationale und friedliche Beilegung von Interessenkonflikten. Beide sind auf die Gesellschaft bezogen und von dieser abhängig. Beide sind vor allem dem Menschen – nicht einer Ideologie – verpflichtet.¹ Von daher ist es für Pädagogen und Juristen gleichermaßen lohnend, sich im Kontext von Schule und Recht der zentralen Stellung des Menschen in der Rechtsordnung und in der Pädagogik bewusst zu werden.

Jede Rechtsordnung geht mehr oder weniger bewusst von einem bestimmten **2** Menschenbild aus. Von daher ist es für die Beschäftigung mit Rechtsnormen unabdingbar, sich mit dem vorausgesetzten Bild vom Menschen auseinanderzusetzen.² Dies umso mehr, wenn im Fokus des Erkenntnisinteresses das Schulrecht steht, also jener Bereich, in dem die Fragen von Bildung und Erziehung rechtlich normiert werden. Das Verhältnis von Schulrecht und Verfassung ist dabei insofern von besonderem Interesse, als das Bild, das eine

1 Mayer-Maly, Rechtsphilosophie (2001) 5 f, in Bezug auf das Verhältnis von Recht und Philosophie.

2 Mayer-Maly, Rechtsphilosophie 37.

Abschnitt A: Die Grundlagen des Schulsystems

Gesellschaft als Ziel- und Leitvorstellungen vom Menschen hat, dort in verdichteter Weise seinen Niederschlag findet, wo die staatlichen Erziehungsziele in der Gesetzgebung positiviert worden sind.³ **Im Mittelpunkt steht der Mensch als Person.** Die Personhaftigkeit ist eine ontologische Grundgegebenheit, die allen Menschen ohne Rücksicht auf Alter, Geschlecht, Nationalität und Standeszugehörigkeit in gleicher Weise zukommt.⁴ Das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch (ABGB)⁵ lässt in seinem § 16 keinen Zweifel an der grundlegenden und hervorragenden Bedeutung des Menschen als Person: „Jeder Mensch hat angeborne, schon durch die Vernunft einleuchtende Rechte, und ist daher als eine Person zu betrachten.“

Die Erfahrung der Totalitarismen des 20. Jahrhunderts mit ihren Kriegen und Gräueltaten hat zu einer Neubesinnung auf den Menschen und sein Wesen geführt, die Eingang gefunden hat in die großen Menschenrechtskodifikationen mit dem Wesenskern der **Würde des Menschen**, die es unabdingbar zu schützen gilt. Dieser Entwicklungsprozess hat zu einer Menschenbildformel geführt, die zwei Wesensmerkmale gleichermaßen umfasst: den Ansatz vom Menschen als gemeinschaftsbezogenem Wesen und die Sichtweise der Aufklärung vom freien und autonomen Menschen. Diese aus dem deutschen Grundgesetz abgeleitete Menschenbildformel ist der „Urtext“ für alle Fragen, die mit dem Menschenbild zusammenhängen⁶, weit über die Landesgrenzen hinaus: Der Mensch im Spannungsverhältnis von Individualität und Gemeinschaftsgebundenheit, ausgestattet mit Freiheit und Würde.⁷

In Österreich ist die Menschenwürde im Grundrechtskatalog der österreichischen Bundesverfassung nicht explizit verankert. Jedoch klassifiziert der Verfassungsgerichtshof (VfGH) den Grundsatz der Menschenwürde als einen „allgemeinen Wertungsgrundsatz unserer Rechtsordnung“, der besagt, „dass kein Mensch jemals als bloßes Mittel für welche Zwecke immer betrachtet und behandelt werden darf“.⁸ Mit Art 1 Grundrechtecharta der Europäischen Union (GRC) hat die Unantastbarkeit der Würde des Menschen zwischenzeit-

3 Vgl dazu *Auer*, Das Menschenbild als rechtsethische Dimension der Jurisprudenz (2005) 189 ff; *Auer*, Das Schulrecht aus der Perspektive des Menschenbildes in der Verfassung, in ÖGSR-Tagungsband zum Symposium Schule und Gewalt, Aufgaben und Möglichkeiten des Rechts? (2007) 17.

4 *Henkel*, Einführung in die Rechtsphilosophie. Grundlagen des Rechts² (1977) 263.

5 ABGB JGS 1811/946.

6 *Häberle*, Das Menschenbild im Verfassungsstaat (2005) 48.

7 BVfGE 4, 7 (15 f).

8 VfSlg 13.635/1993 unter Hinweis auf *Bydlinski*, Fundamentale Rechtsgrundsätze. Zur rechtsethischen Verfassung der Sozietät (1988) 176. Der VfGH hat sich damit die negative Begrifflichkeit *Kants* und der *Dürig'schen* Objektformel zu eigen gemacht. Nach *Dürig* ist der bekannteste Versuch benannt, der Würde in einer Negativ-Formulierung normative Konturen zu verleihen: „Die Menschenwürde als solche ist getroffen, wenn der konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zur vertretbaren

lich auch Eingang in das österreichische Verfassungsrecht gefunden:⁹ „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.“¹⁰

Unserer Rechtsordnung liegt das **personale Menschenbild** zugrunde. Es ist eng mit dem Begriff der Persönlichkeit verbunden. Persönlichkeitsbildung nimmt wiederum eine zentrale Stellung in den staatlichen Erziehungszielen und den schulrechtlichen Normen ein. Während die *Personalität* iSd § 16 ABGB jedem Menschen auf Grund der angeborenen und durch die Vernunft einleuchtenden Rechte zukommt, weist *Persönlichkeit* einen evolutionären Charakter auf. Der Mensch ist zwar schon Person, bevor er sich personal selbst verwirklicht, aber erst im Selbstvollzug bringt er die ursprüngliche Wesensverfassung zur Entfaltung.¹¹ Der Mensch als Person wird zum Zentralbegriff des Rechts: „Die Idee des Rechts ist die Idee des personalen Menschen – oder sie ist gar nichts.“¹² Im Kontext Schule trifft dies in besonderer Weise zu.

B. Die verfassungsrechtlichen Normen

Jeder Staat verfügt über sein eigenes Verfassungsrecht mit entsprechenden Besonderheiten in formeller¹³ und materieller¹⁴ Hinsicht. Die Summe der Inhalte einer Verfassung, es sind dies die Festlegung der Staatsform (Republik oder Monarchie), die Bestimmung der Struktur des Staatsverbandes (Einheitsstaat oder Bundesstaat), die Grundzüge der Verteilung der Staatsfunktionen zwischen Parlament, Regierung und Gerichten, die Grundrechte als Abwehrrechte des Einzelnen gegenüber dem Staat, allenfalls Staatszwecke und Staatszielbestimmungen (zB soziale Sicherheit, Umweltschutz etc), wird auch als **rechtliche Grundordnung eines Staates**¹⁵ bezeichnet.¹⁶

Größe herabgewürdigt wird.“ Siehe *Dürig*, Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde. Entwurf eines praktischen Wertsystems der Grundrechte aus Art 1 Abs I in Verbindung mit Art 19 Abs II des Grundgesetzes, AÖR 81 (1956) 117.

- 9 Siehe VfSlg 19.632/2012 sowie die VfGH-Presseinformation vom 4. 5. 2012.
- 10 Im Unterschied zu Art 1 Abs 1 GG, das sich an den Gesetzgeber richtet, der die Würde des Menschen zu achten und zu schützen hat, nennt Art 1 GRC keinen besonderen Adressaten, richtet sich also an alle.
- 11 *Coreth*, Was ist der Mensch? Grundzüge einer philosophischen Anthropologie (1973) 168.
- 12 *Kaufmann*, Problemgeschichte der Rechtsphilosophie, in *Kaufmann/Hassemer/Neumann* (Hrsg), Einführung in die Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart⁸ (2011) 146.
- 13 Verfassungsrecht im formellen Sinn wird durch das besondere Verfahren seiner Erzeugung gekennzeichnet.
- 14 Unter Verfassungsrecht im materiellen Sinn versteht man jene Rechtsnormen, die – unabhängig von ihrer Form – inhaltlich zum Verfassungsrecht gehören.
- 15 *Kägi*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates (1945), Neudruck 1971.
- 16 *Andergassen*, Österreichische Verfassungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Recht und Politik (2004) 1.

Abschnitt A: Die Grundlagen des Schulsystems

1. Überblick über die für Schule und Erziehung relevanten Normen

4 Zu den das Schul- und Erziehungswesen betreffenden verfassungsrechtlichen Normen gehören

- das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)¹⁷
- das Bundesverfassungsgesetz, mit dem das B-VG in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens geändert wird (BVG 1962)¹⁸
- das Bundesverfassungsgesetz, mit dem das B-VG in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens neuerlich geändert wird (BVG 1975)¹⁹
- das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG)²⁰
- der Staatsvertrag von Saint-Germain (StV StGermain)²¹
- der Staatsvertrag von Wien (StV Wien)²² und
- die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)²³.

a) Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)

5 Im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) finden sich als wesentliche Normen

- die Grundwerte und Erziehungsziele der Schule²⁴
- die Definition von Schule²⁵
- die Definition von öffentlichen Schulen und Privatschulen²⁶
- die Verpflichtung zu einem differenzierten Schulsystem²⁷
- die Dauer der Schulpflicht²⁸
- die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern²⁹
- erhöhte Quoren im Nationalrat in Angelegenheiten³⁰
 - der Schulgeldfreiheit
 - des Verhältnisses von Schule und Kirchen bzw Religionsgesellschaften einschließlich des Religionsunterrichtes in der Schule

17 B-VG BGBl 1930/1.

18 BVG 1962 BGBl 1962/215.

19 BVG 1975 BGBl 1975/316.

20 StGG RGBl 1867/142.

21 Staatsvertrag von Saint-Germain StGBl 1920/303.

22 Staatsvertrag von Wien betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich BGBl 1955/152.

23 EMRK BGBl 1958/210.

24 Art 14 Abs 5 a B-VG.

25 Art 14 Abs 6 B-VG.

26 Art 14 Abs 6 und 7 B-VG.

27 Art 14 Abs 6 a B-VG.

28 Art 14 Abs 7 a B-VG.

29 Art 14 Abs 1 – 5, 8 und 9 sowie Art 14 a B-VG.

30 Art 14 Abs 10 B-VG.

- der Differenzierung des Schulsystems sowie
- von Staatsverträgen in den vorstehenden Angelegenheiten
- die Vollziehung auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens³¹
- die Verwaltungsgerichtsbarkeit³² und
- die Verfassungsgerichtsbarkeit³³.

aa) Die Grundwerte und Erziehungsziele der Schule

Die vom Verfassungsgesetzgeber in Art 14 Abs 5 a B-VG normierten Grundwerte und Erziehungsziele³⁴ spiegeln deutlich die Grundwerte und Ziele der Verfassung sowie der Menschenrechtskodifikationen, insbesondere der EMRK und der Grundrechtecharta der EU, wider. Sie basieren wie diese auf dem personalen Menschenbild und sind durch idealtypische Elemente geprägt. Ein Blick auf die gegenwärtige gesellschaftliche und politische Situation in den Ländern der Welt – vom Wiederaufkeimen der Nationalismen, über die Gefährdung des Weltfriedens durch Nichtbeachtung völkerrechtlicher Standards, Wirtschaftssysteme, die die Kluft zwischen armen und reichen Ländern vergrößern statt verkleinern, bis hin zur Bedrohung einer ökologischen Katastrophe – zeigt deutlich, wie wichtig es ist, auf das normativ Verbindliche der Grundwerte „hinzuerziehen“.³⁵ **6**

Der Verfassungsgesetzgeber räumt den wertorientierten Erziehungszielen absolute Priorität ein, sie formulieren und normieren einen Grundkonsens der freiheitlichen Demokratie. Aus staatsrechtlicher Perspektive sind Erziehungsziele normative Verbindlichkeiten. Für den mündigen Bürger stellen sie sich unter Umständen als pluralistische, normativ nicht erzwingbare Orientierungswerte dar. Der pluralistische Staat kann aber pluralistisch nur sein auf der Basis gemeinsamer Grundwerte.³⁶ Die Grundwerte, die das B-VG für die Schule normiert, sind **Demokratie, Humanität, Solidarität, Friede und Gerechtigkeit sowie Offenheit und Toleranz**. Auf dieser Grundlage soll die Schule der gesamten Bevölkerung, unabhängig von Herkunft, sozialer Lage und finanziellem Hintergrund, ein höchstmögliches Bildungsniveau sichern. Durch die Orientierung an den sozialen, religiösen und moralischen Werten sollen Kinder und Jugendliche zu Menschen werden, die befähigt sind, Verantwortung zu übernehmen, für sich selbst, Mitmenschen, Umwelt und nach- **7**

31 Art 113 Abs 1 B-VG.

32 Art 129–136 B-VG.

33 Art 137–148 B-VG.

34 Diese an § 2 Abs 1 SchOG angelehnte Norm wurde mit BVG BGBl I 2005/31 wegen der Neuregelung der Quoren für Schulgesetze vom Verfassungsgesetzgeber in den Verfassungsrang gehoben.

35 Auer, Das Schulrecht aus der Perspektive des Menschenbildes, in ÖGSR-Tagungsband (2007) 17 (18).

36 Auer, Das Schulrecht aus der Perspektive des Menschenbildes, in ÖGSR-Tagungsband (2007) 17 (18).

Abschnitt A: Die Grundlagen des Schulsystems

folgende Generationen. Zu selbstständigem Urteil und sozialem Verständnis sollen sie geführt werden, dem politischen, religiösen und weltanschaulichen Denken anderer aufgeschlossen sein sowie befähigt, am Kultur- und Wirtschaftsleben Österreichs, Europas und der Welt teilzunehmen und in Freiheits- und Friedensliebe an den gemeinsamen Aufgaben der Menschheit mitzuwirken.³⁷ „Dass Ausgleich und Toleranz, Respekt vor dem anderen bzw seiner Individualität ebenfalls zum Kanon unserer Erziehungsziele gehören, ist eine spezifische Kulturleistung des Verfassungsstaates.“³⁸

bb) Die Definition von Schule

- 8 Das B-VG normiert Schulen als 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.³⁹
- 9 Fahrschulen, Schischulen, Tanzschulen, Kosmetikschulen uÄ fallen nicht unter diesen Schulbegriff.⁴⁰ In den genannten Beispielen geht es in erster Linie um die Vermittlung von Fertigkeiten, die entweder zur Weiterbildung im Beruf benötigt werden oder die etwa nur der Förderung des gesellschaftlichen Lebens oder der persönlichen sportlichen Tätigkeit dienen, nicht aber um ein umfassendes erzieherisches Ziel, wenngleich erzieherische Aspekte – zB Rücksichtnahme im Straßenverkehr oder auf der Schipiste oder höfliche Umgangsformen – auch hier anzutreffen sind. Auch Kindergärten, Hochschulen und Universitäten fallen nicht unter den verfassungsrechtlich definierten Schulbegriff. Für diese gelten eigene Gesetze.⁴¹ Die schulrechtlichen Normen, die in diesem Buch erörtert werden, beziehen sich nur auf Schulen, die von der verfassungsrechtlichen Definition umfasst sind.
- 10 Jene Schulen, die vom gesetzlichen Schulerhalter errichtet und erhalten werden, sind **öffentliche Schulen**. Gesetzlicher Schulerhalter öffentlicher Schulen ist der Bund mit Ausnahme der öffentlichen Pflichtschulen, deren Schulerhalter das Land ist oder nach Maßgabe der landesgesetzlichen Vorschriften die

37 Art 14 Abs 5 a B-VG. Vgl auf einfachgesetzlicher Ebene § 2 Abs 1 SchOG.

38 Häberle, Das Menschenbild im Verfassungsstaat 46.

39 Art 14 Abs 6 B-VG.

40 Die Definition der Schule wurde durch die Novelle BGBl I 2005/31 eingefügt und ist mit Ablauf des 9. Juni 2005 in Kraft getreten. Die Definition geht auf die VfGH-Judikatur seit 1933 zurück (siehe zB VfSlg 777, 1505, 2207, 3234, 3802, 4290 etc) und entspricht im Wesentlichen der Begriffsbestimmung des § 2 Abs 1 und 2 PrivSchG.

41 Kindergartengesetze der Länder; Hochschulgesetz BGBl I 2006/30; Universitätsgesetz BGBl I 2002/120.